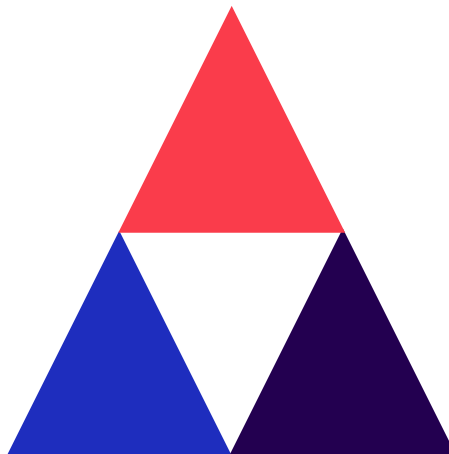




► Nota sobre las labores

Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

(Ginebra, 25-28 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.

Nota sobre las labores, Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (Ginebra, 25-28 de febrero de 2020), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Gobernanza y Tripartismo, Ginebra, OIT, 2020.

ISBN: 978-92-2-033062-3 (impreso)

ISBN: 978-92-2-033061-6 (web pdf)

Publicado también en francés: *Note sur les travaux*, Réunion technique sur la réalisation du travail décent dans les chaînes d’approvisionnement mondiales (Genève, 25-28 février 2020), ISBN 978-92-2-033060-9 (imprimé), ISBN 978-92-2-033059-3 (pdf Web), Ginebra, 2020; y en inglés: *Note on the proceedings*, Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains (Geneva, 25-28 February 2020), ISBN 978-92-2-033058-6 (print), ISBN 978-92-2-033057-9 (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
Observaciones preliminares	2
Puntos para la discusión	12
Punto 1. ¿Cuáles son las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?.....	12
Punto 2. ¿Cuáles son los principales desafíos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?	18
Punto 3. ¿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?	27
Consideración del establecimiento de un grupo de redacción.....	36
Consideración de las conclusiones provisionales.....	37
Declaraciones finales.....	49

Introducción

1. La Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro se celebró en Ginebra del 25 al 28 de febrero de 2020.
2. Se trataba de la tercera de una serie de tres reuniones previstas como complemento del programa de acción sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (el «programa de acción») ¹, aprobado por el Consejo de Administración en su 328.^a reunión (octubre-noviembre de 2016) y su 329.^a reunión (marzo de 2017), en seguimiento de la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptada en la 105.^a reunión (2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo (las «Conclusiones de 2016») ². La primera reunión de la serie fue la Reunión tripartita de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores en las zonas francas industriales (ZFI) (Ginebra, 21 a 23 de noviembre de 2017). La segunda fue la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo (Ginebra, 12 a 15 de febrero de 2019). La presente Reunión se celebraba tras la presentación al Consejo de Administración, en su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), del informe de mitad de periodo sobre la aplicación del programa de acción y en consonancia con el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, en que se instaba a que se convocara una reunión 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, y
 - 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.
3. A la Reunión asistieron los representantes gubernamentales de 50 Estados Miembros, acompañados por 28 consejeros técnicos gubernamentales; ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores, acompañados por cinco consejeros técnicos empleadores y cinco consejeros técnicos trabajadores. También asistieron los representantes gubernamentales de 18 Estados Miembros en calidad de observadores y los representantes de cuatro organizaciones internacionales oficiales. La lista de los participantes puede consultarse en el [sitio web](#) de la OIT.
4. La composición de la Mesa de la Reunión fue la siguiente:

<i>Presidenta:</i>	Sra. Lena Margrethe Hasle (Noruega)
<i>Vicepresidente gubernamental:</i>	Sr. Virgil Seafeld (Sudáfrica)
<i>Vicepresidente empleador:</i>	Sr. Mthunzi Mdwaba (Sudáfrica)
<i>Vicepresidenta trabajadora:</i>	Sra. Catelene Passchier (Países Bajos)

¹ OIT, [GB.328/INS/5/1](#); [GB.328/INS/5/1 \(Add. 1\)](#), y [GB.329/INS/3/2](#).

² OIT, [Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#).

Observaciones preliminares

5. Un funcionario de la OIT presentó el informe de referencia preparado para la Reunión (el «informe de referencia») ³; y señaló a la atención de los participantes los puntos para la discusión, en consonancia con el mandato asignado a la Reunión por la Conferencia Internacional del Trabajo, enunciado en el párrafo 2 *supra*.
6. La Vicepresidenta trabajadora dijo que la globalización había reconfigurado el mundo del trabajo del siglo XXI. Actualmente, muchas empresas multinacionales tenían más recursos que las economías nacionales, lo que confería un enorme poder a sus decisiones de inversión. La inversión extranjera directa había convertido a las multinacionales en importantes agentes de la globalización, capaces, mediante sus proveedores y subcontratistas, de determinar las condiciones de empleo de millones de trabajadores, en particular en los países en desarrollo. En la búsqueda de oportunidades de mercado, muchas empresas consideraban que la mano de obra barata era una ventaja competitiva. La competitividad entre las pequeñas y medianas empresas (pymes), que rivalizaban por la obtención de contratos en las cadenas de suministro, tenía como consecuencia una presión a la baja sobre los salarios. Amenazando con trasladar sus inversiones a otros países, las empresas multinacionales podían presionar a los gobiernos que pretendieran vigilar y enmendar las condiciones de trabajo precarias mediante el control del cumplimiento de las normas laborales. La falta de recursos necesarios para realizar inspecciones y controlar el cumplimiento de las normas en algunos países también iba en detrimento de los gobiernos, mientras que las multinacionales que operaban en esos países gozaban frecuentemente de exenciones fiscales. Cada vez había más pruebas de la correlación existente entre unos bajos niveles de protección laboral y normas deficientes de seguridad y salud en el trabajo, por un lado, y una mayor inversión extranjera directa, por otro, como si las multinacionales buscaran deliberadamente normas laborales menos exigentes.
7. En la Reunión se debía analizar cómo contrarrestar una carrera a la baja, en la que trabajadores, empresas y países competían entre sí para proponer el precio más bajo, en detrimento de los trabajadores y sus familias. Debería procurarse que la globalización diera los frutos que prometía, a saber, un empleo productivo, con salarios y condiciones de trabajo dignos, que contribuyera al logro de economías sostenibles e incluyentes. En las Conclusiones de 2016, se instaba a la Reunión a identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y a examinar qué tipo de medidas se necesitaban, incluido el posible establecimiento de nuevas normas, para abordar y reducir los déficits y lagunas detectados.
8. El Grupo de los Trabajadores lamentaba que el informe de referencia no contuviera el necesario análisis sobre la idoneidad de las normas de la OIT para asegurar un trabajo decente a los millones de trabajadores empleados en las cadenas mundiales de suministro y sobre la forma de superar los desafíos de gobernanza. Más adelante, en otro momento de la discusión, se abordarían otros puntos del informe con los que el Grupo no estaba de acuerdo. La Reunión no debería retomar discusiones que ya se habían celebrado ni renegociar las Conclusiones de 2016. Los problemas señalados por la Comisión de la Conferencia en 2016 se habían agravado, en lugar de subsanarse. La falta de reglamentación o el recurso a la autorregulación habían permitido a las empresas eludir sanciones por conducta abusiva, en detrimento de las vidas y medios de subsistencia de los trabajadores. Datos empíricos demostraban que los compromisos contraídos voluntariamente por las empresas, sujetos únicamente a auditorías realizadas con ánimo de lucro por entidades dependientes, en la práctica no se aplicaban y, por tanto, no lograban asegurar un trabajo decente en las cadenas

³ OIT, [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](#), TMDWSC/2020 (2020).

mundiales de suministro en general. Aunque actualmente muchas empresas tenían un peso económico mayor que algunos países y determinaban, en efecto, las condiciones de trabajo en sus cadenas de suministro mediante el establecimiento de los rangos de precios y los plazos de entrega, seguían sin tener que asumir ninguna responsabilidad por sus acciones o por la influencia que ejercían. Ello se debía a la naturaleza de las cadenas mundiales de suministro: al fragmentar la producción en unidades empresariales situadas en distintas jurisdicciones, las empresas principales, que aseguraban la coordinación de las redes, podían eludir la responsabilidad delegándola en las unidades empresariales locales. Dichas cadenas de suministro constituían, por definición, un sistema de subcontratación a gran escala, que socavaba las relaciones de trabajo y obstaculizaba el acceso a la protección laboral. La digitalización y las plataformas comerciales habían agravado el problema, al facilitar a las empresas otra herramienta más para subcontratar sus actividades y fragmentar la cadena de suministro.

9. En las Conclusiones de 2016 se señalaba que algunas deficiencias en todos los niveles de las cadenas mundiales de suministro habían contribuido a los déficits de trabajo decente y al incumplimiento de los derechos fundamentales, en particular, la libertad sindical y la negociación colectiva, pero también en ámbitos como los salarios, los horarios de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. El trabajo informal, las formas atípicas de empleo y el uso de intermediarios eran frecuentes y tendían a agravar las vulneraciones de los derechos laborales. La fragmentación de la relación de trabajo dificultaba el acceso a la protección laboral. En las Conclusiones de 2016 se señalaba que el problema del trabajo infantil y del trabajo forzoso era grave en algunas cadenas mundiales de suministro, especialmente en los segmentos inferiores de la cadena. Los trabajadores migrantes y los trabajadores a domicilio eran objeto de discriminación y carecían de protección legal. Las mujeres representaban una parte importante de la fuerza de trabajo en las cadenas mundiales de suministro y su número era desproporcionadamente mayor en los empleos de baja remuneración en los niveles inferiores de la cadena, lo que las exponía a sufrir discriminación, acoso sexual y otras formas de violencia en el lugar de trabajo. Por otra parte, también existían pronunciados déficits de trabajo decente en las zonas francas industriales vinculadas con las cadenas mundiales de suministro.
10. La Vicepresidenta trabajadora señaló que, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, se había reforzado en los últimos años el deber del Estado de proteger los derechos humanos más allá del territorio nacional. Muchos gobiernos habían reconocido que las medidas voluntarias y no vinculantes por sí solas no eran suficientes para resolver los problemas existentes. Había llegado el momento de que la OIT elaborara orientaciones normativas. Una norma de la OIT establecería la necesaria igualdad de condiciones en cuyo marco dejaría de incentivarse una carrera a la baja. De esa forma, se rebajaría la presión ejercida sobre los gobiernos para que redujeran la protección laboral a fin de atraer inversión extranjera directa, mientras que las empresas que velaban por que sus actividades no repercutieran negativamente en los derechos laborales también se verían beneficiadas. Los trabajadores de todo el mundo podrían gozar de sus derechos y recibir la justa proporción de la riqueza que contribuían a generar. Para mantener su pertinencia, las normas de la OIT debían aportar respuestas a los desafíos que planteaba un mundo cada vez más globalizado e interconectado.
11. El Vicepresidente empleador señaló que la Reunión ofrecía la oportunidad de encauzar adecuadamente la labor de la OIT con respecto a las cadenas mundiales de suministro, teniendo en cuenta los importantes avances que se habían producido desde la discusión celebrada en 2016. En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, de 2019 (la «Declaración del Centenario»), se señalaba que las cadenas nacionales y mundiales de suministro debían abordarse simultáneamente. El 95 por ciento de los trabajadores de todo el mundo no estaban contratados por empresas exportadoras, y aproximadamente el 85 por ciento de los trabajadores no estaban vinculados a cadenas mundiales de suministro. Por consiguiente, una normativa que se centrara únicamente en las

cadenas mundiales de suministro excluiría de su ámbito a la gran mayoría de los trabajadores y crearía un sistema de doble rasero, con dos enfoques distintos para el mismo problema. La labor de la OIT debería ajustarse a lo expuesto en la Declaración del Centenario, reflejar la realidad del mundo del trabajo y aplicar un enfoque integral a todas las cadenas de suministro, tanto mundiales como nacionales.

12. Los participantes en la Reunión podrían encontrar útil la información contenida en el examen recapitulativo independiente —recientemente publicado— sobre la labor que la OIT llevaba a cabo con respecto a las cadenas mundiales de suministro ⁴, aunque en el informe de referencia no se hiciera ninguna mención al mismo. En dicho examen se concluía que la OIT no disponía de una definición clara de las cadenas mundiales de suministro; tampoco disponía de una estrategia general o de una metodología definida de actuación con respecto a las cadenas mundiales de suministro, con la consiguiente falta de coordinación entre los departamentos de la Oficina a la hora de abordar la cuestión; la mayoría de los proyectos de la OIT consistían en intervenciones puntuales; no se disponía de datos de referencia, y no se había llevado a cabo una evaluación rigurosa del impacto de las intervenciones. Esas graves críticas sobre la labor de la OIT con respecto a las cadenas mundiales de suministro dejaban en muy mal lugar a todos los que integraban la Organización. Antes de estudiar la posibilidad de emprender nuevos programas, la OIT debería elaborar una estrategia coherente de actuación, que tuviera plenamente en cuenta el contexto de cada país, como se señalaba en el examen recapitulativo, y que fomentara cambios a escala local, en interés de todos los trabajadores, empleadores y comunidades. En el informe de la Alianza 8.7 ⁵, se explicaba que la mayor incidencia de trabajo infantil y de trabajo forzoso se encontraba con gran diferencia en los mercados nacionales y no guardaba relación alguna con las cadenas mundiales de suministro. El enfoque «Una OIT» que actualmente se aplicaba en Etiopía debería reproducirse e integrarse con carácter urgente en toda la labor de la OIT.
13. El Grupo de los Empleadores lamentaba el tono negativo empleado en general en el informe de referencia, que no era nada equilibrado y omitía importantes cuestiones, a la vez que incluía otras discutibles, lo que no hacía sino aumentar las divergencias. El informe de referencia acertaba cuando afirmaba que la gran mayoría de los déficits de trabajo decente se producían en los eslabones inferiores de la cadena de suministro, precisamente donde las cadenas de suministro nacionales y mundiales se interconectaban en la economía nacional. En el informe no se proponían soluciones prácticas, como el refuerzo de las capacidades, la asistencia técnica y el establecimiento de alianzas de colaboración para transformar el mundo del trabajo. En lugar de ello, se proponían medidas normativas que pudieran tener un efecto extraterritorial. Sin embargo, dichas medidas no solucionarían las causas profundas de los problemas existentes. Los participantes en la Reunión deberían tener en cuenta las conclusiones del examen recapitulativo de 2019, que se obviaban en el informe de referencia. Además, dicho informe carecía de datos comparativos sobre los niveles de empleo en las cadenas de suministro nacionales y mundiales y no aportaba ninguna prueba de que los problemas atribuidos a las cadenas mundiales de suministro difirieran en modo alguno de los que se planteaban en las cadenas nacionales de suministro. El informe se centraba en las cadenas de suministro que se iniciaban en los países en desarrollo y terminaban en los países desarrollados, lo cual equivalía a un sesgo de selección o a una elección «a la carta» de la información para apoyar una idea concreta, ya que 20 de los 25 principales países exportadores eran países desarrollados y 16 de los 20 principales países importadores también lo eran. Dichos países tenían estrechos vínculos con las cadenas mundiales de suministro, pero ninguno de ellos sufría los problemas que en el informe de referencia se

⁴ OIT, [Intervenciones de la OIT en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Examen recapitulativo de las enseñanzas extraídas; qué funciona y por qué, 2010-2019](#) (2019).

⁵ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, [Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro](#) (2019).

atribuían a las cadenas mundiales de suministro. En el informe se sostenía la idea de que las prácticas empresariales de las multinacionales eran la principal causa de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, sin reconocer que se aplicaban exactamente las mismas prácticas en todas las cadenas nacionales de suministro. Por último, la OIT había eludido una vez más toda colaboración o consulta sobre el contenido del informe de referencia con la Organización Mundial del Comercio, una organización con conocimientos especializados sobre las cadenas mundiales de suministro. Ello demostraba un escaso respeto por la cooperación multilateral y la coherencia entre políticas.

14. El Vicepresidente empleador observó que el comercio era un elemento central en los debates de la Reunión, y que los datos empíricos mostraban que las cadenas mundiales de suministro, por las que fluía el comercio, eran importantes motores de creación de empleo, crecimiento económico y erradicación de la pobreza. Toda la producción de bienes y servicios, ya fuera para la exportación o para el mercado nacional, tenía lugar dentro de los límites de una jurisdicción nacional. Todas las empresas estaban sujetas a la legislación de los países en los que operaban, incluida la legislación basada en los convenios de la OIT ratificados. El problema radicaba en el incumplimiento de esa legislación y en las escasas capacidades de los países para desarrollar sistemas adecuados de inspección y administración del trabajo. No había lagunas normativas en el plano internacional, sino más bien un problema de aplicación en el plano nacional. Por consiguiente, el Grupo de los Empleadores no apoyaría ningún nuevo convenio específico sobre las cadenas mundiales de suministro, pero colaboraría activamente para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las legislaciones nacionales vigentes. Este planteamiento resultaba aún más pertinente si se tenía en cuenta que dos tercios de todos los trabajadores trabajaban en la economía informal, donde se registraban los mayores déficits de trabajo decente. Con ello, el Grupo de los Empleadores no tenía intención de culpar ni desacreditar a ningún grupo en particular, pero consideraba que la OIT debía adoptar un enfoque más coherente y estratégico con respecto a las cadenas nacionales y mundiales de suministro, a fin de satisfacer más adecuadamente las necesidades de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. El Grupo estaba firmemente decidido a contribuir al éxito de la Reunión y a encontrar soluciones duraderas a los déficits de trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro.
15. El Vicepresidente gubernamental señaló que los miembros de su Grupo tenían muchas y diversas opiniones sobre el asunto en cuestión, por lo que, en esa fase del proceso, no deseaban formular una declaración común, sino que preferían tomar la palabra a título individual y exponer la posición de sus respectivos países.
16. La representante del Gobierno del Canadá declaró que su país tenía la firme determinación de poner fin a la explotación laboral, en particular el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la trata de personas y otras violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, los gobiernos no podían erradicar por sí solos la explotación laboral en las cadenas mundiales de suministro, sino que debían forjar alianzas con las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las empresas y otros gobiernos para abordar esta cuestión. Su Gobierno había mantenido consultas públicas sobre posibles medidas para combatir la explotación laboral en las cadenas mundiales de suministro. Ahora se estaban analizando los resultados de dichas consultas y las mejores prácticas existentes a fin de determinar el mejor modo de proceder. El diálogo social y las consultas eran esenciales para solucionar el problema. En la presente Reunión se podían acordar soluciones comunes basadas en ideas innovadoras.
17. El representante del Gobierno de la India reconoció que las cadenas mundiales de suministro podían ser una importante fuente de creación de empleo, desarrollo económico y prosperidad. Las cadenas de suministro eran complejas e incidían profundamente en los mercados laborales locales, y las condiciones nacionales de los mercados laborales influían en la calidad del trabajo producido. La participación de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de suministro seguía siendo periférica. La India tenía la firme convicción de que las normas del trabajo no debían incluirse en las cláusulas de los acuerdos

comerciales. De hecho, el establecimiento de una norma específica sobre las cadenas mundiales de suministro podía convertirse en un obstáculo al comercio para la mayoría de los países. El trabajo decente debía promoverse mediante la legislación nacional. En lugar de iniciar un proceso normativo, los Estados Miembros debían redoblar sus esfuerzos para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, debería darse prioridad a la decisión adoptada por el Consejo de Administración, en su 329.^a reunión, de avanzar en este ámbito sobre la base de los programas, medidas e iniciativas de la OIT centrados en la generación y difusión de conocimientos, el fortalecimiento de las capacidades y la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros.

18. El representante del Gobierno de Nigeria admitió que las cadenas mundiales de suministro habían generado un modesto aumento de las oportunidades nacionales de empleo. Sin embargo, muchos de los empleos creados para trabajadores jóvenes estaban mal remunerados y no regulados, en sectores como la elaboración de productos del cacao, la producción de tejidos de algodón y la extracción de minerales. Además, se situaban en la economía informal. La presión económica seguía fomentando que las multinacionales buscaran regiones en las que la competencia entre empresas redujera los salarios, mientras que las oportunidades de empleo moderadamente bien remuneradas en las cadenas de suministro seguían siendo un privilegio exclusivo de los trabajadores altamente calificados. El Gobierno había pedido recientemente a la Asociación Consultiva de Empleadores de Nigeria (NECA) que inscribiera en su registro a todas las pymes, a fin de lograr un incremento del cumplimiento efectivo de la reglamentación. Por otro lado, se había contratado a nuevos inspectores de trabajo, que se habían desplegado en los 36 Estados federales. Ahora era importante impartir formación en materia de digitalización a los inspectores de trabajo, dado que su labor también abarcaba los procesos de automatización de las adquisiciones y abastecimientos en las cadenas mundiales de suministro. Los inspectores de trabajo tenían más dificultades para llevar a cabo sus tareas de seguimiento e inspección, ya que no podían acceder a las plataformas virtuales que operaban desde otros países. Por ello, el Gobierno consideraba que era necesario establecer un instrumento internacional de gobernanza que regulara la utilización de la tecnología en el ámbito de las adquisiciones. En Nigeria se estaban fortaleciendo las instituciones de diálogo social y negociación colectiva. El Consejo Consultivo Nacional del Trabajo, que era la máxima institución tripartita en Nigeria, había sido reconstituida a fin de crear un espacio para el diálogo con los interlocutores sociales. El Ministro de Trabajo y Empleo había ejercido sus facultades discrecionales a fin de establecer directrices y códigos de conducta para los trabajadores contratados no sindicados en los sectores bancario y de seguros, petrolero y gasístico, y de las telecomunicaciones, respectivamente. También se estaban estudiando medidas similares en el sector de la minería.
19. La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, dijo que las Conclusiones de 2016, así como las Conclusiones de la 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 (ZFI) ⁶ y las de la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo ⁷, habían concitado el consenso tripartito y proporcionaban una ambiciosa base de trabajo. La Unión Europea y sus Estados miembros habían participado activamente en esas discusiones y sus conclusiones deberían ponerse en práctica sin dilación. Ello contribuiría a aplicar los enfoques acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo que respectaba a la producción sostenible y al trabajo decente e intensificar la cooperación internacional sobre la conducta empresarial responsable. En esas reuniones, así como en la Conferencia Internacional del Trabajo, se hicieron muchas referencias a la Declaración tripartita de

⁶ OIT, [texto completo de las Conclusiones de la Reunión \(MEWEPZ/2017/4\)](#).

⁷ OIT, [texto completo de las Conclusiones de la Reunión \(2019\)](#).

principios sobre las empresas multinacionales y la política social (la «Declaración sobre las Empresas Multinacionales») y a la Estrategia integrada sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2017-2023, de la OIT. La Declaración del Centenario también supuso un importante avance en la promoción del trabajo decente en todos los eslabones de las cadenas nacionales y mundiales de suministro. El Consejo de la Unión Europea respaldó oficialmente que se hiciera referencia a las cadenas mundiales de suministro en sus propias Conclusiones sobre la Declaración del Centenario ⁸, en octubre de 2019. En dichas Conclusiones se reconocía el importante papel de las empresas multinacionales en la promoción de una gestión responsable y sostenible de las cadenas de suministro, en particular a través de la responsabilidad social de las empresas, la diligencia debida en materia de derechos humanos y la promoción del trabajo digno y de la protección social y laboral. También se hacía referencia a los niveles de conducta empresarial responsable que se podían esperar de las empresas y se planteaba la necesidad de establecer medidas específicas si no se cumplían esas expectativas. En la presente Reunión se debería adoptar una visión de futuro, sobre la base de lo enunciado en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, y analizar si las actuales normas de la OIT eran o no apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

20. En las Conclusiones de 2016 se reconocía que la OIT estaba situada en una posición singular para abordar las brechas de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro a fin de que pudieran lograr su pleno potencial como motores de desarrollo. Para ello, la Organización debía tener en cuenta los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos* (los «*Principios Rectores de las Naciones Unidas*»), las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para Empresas Multinacionales (las «*Líneas Directrices de la OCDE*») y otros textos internacionales, y cooperar con iniciativas internacionales de desarrollo, organizaciones e iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas, como la Alianza 8.7. En ese sentido, debían fomentarse las sinergias y evitarse las duplicaciones. La Unión Europea y sus Estados miembros reiteraron los comentarios que habían formulado cuando el Consejo de Administración examinó el informe de mitad de periodo sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro ⁹, especialmente la recomendación de que la Organización adoptara el enfoque «Una OIT» y estableciera grupos de trabajo centrados en sectores específicos del trabajo en las cadenas mundiales de suministro. La Unión Europea había acogido con satisfacción la adopción de un enfoque basado en la experiencia y los conocimientos especializados del Programa Better Work, del Programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE) y del Programa Fondo Visión Cero. La Unión Europea apoyaba ese enfoque, así como una cooperación más eficaz con el sector privado. Asimismo, consideraba que era necesario seguir desarrollando la medición del impacto y una metodología apropiada. En ese sentido, el modelo de participación basado en datos que se describía en el informe de mitad de periodo podía contribuir a esa tarea. La Unión Europea acogía con satisfacción la labor llevada a cabo hasta la fecha, pero había llegado el momento de intensificar los esfuerzos y dar a la OIT un nuevo impulso en la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
21. El representante del Gobierno de los Países Bajos dijo que era urgente reducir los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, especialmente mediante medidas destinadas a erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y las formas contemporáneas de esclavitud. Los gobiernos, las empresas, los empleadores y los trabajadores debían, todos

⁸ Consejo de la Unión Europea, [El futuro del trabajo: la Unión Europea promueve la Declaración del Centenario de la OIT](#), Bruselas, 24 de octubre de 2019.

⁹ OIT, [GB.337/INS/4](#). Véanse también las actas de la Sección Institucional de la 337.ª reunión del Consejo de Administración, [GB.337/INS/PV](#) (2019), párrafos 183 a 185.

ellos, abordar esos problemas. Asimismo, debían fortalecerse los instrumentos de la OIT en vigor que habían demostrado su eficacia y estudiar la posibilidad de establecer nuevos instrumentos para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y el fin del trabajo infantil de aquí a 2025.

22. La representante del Gobierno del Uruguay dijo que las cadenas mundiales de suministro ofrecían numerosas oportunidades, especialmente para los países en desarrollo, y también para el Uruguay, que era un país pequeño lejos de los principales centros del comercio mundial. Sin embargo, también planteaban desafíos, como los problemas de trabajo forzoso y de trabajo infantil, los déficits de libertad sindical y de negociación colectiva, los horarios de trabajo no regulados, las lagunas en materia de seguridad y salud en el trabajo, la informalidad, las desigualdades de género y el hecho de que los trabajadores no recibieran una parte equitativa de los beneficios económicos obtenidos con su trabajo. La OIT debería aprovechar su mandato y su presencia en el sector para combatir los déficits de trabajo decente y de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro mediante la elaboración de orientaciones, programas y normas que permitieran desarrollar el potencial de las cadenas de suministro. Mediante una mayor coherencia y coordinación internacional y multilateral se podían lograr mejoras en las cadenas mundiales de suministro. El Uruguay promovía la inclusión de cláusulas laborales en sus actuales acuerdos comerciales. Mediante las actividades de cooperación para el desarrollo se podía fortalecer la capacidad institucional de detección de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Con objeto de aprovechar las ventajas que ofrecían las cadenas de suministro, la OIT debía colaborar con otras organizaciones, como la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como otras organizaciones regionales que colaboraban directamente con las cadenas mundiales de suministro.
23. El representante del Gobierno de Suiza subrayó la importancia de dar seguimiento a la anterior discusión sobre las cadenas mundiales de suministro, en particular la discusión general mantenida en la 105.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2016); y consideró que el informe de referencia y los puntos para la discusión constituían una excelente base para el trabajo de la Reunión. Las cadenas mundiales de suministro contribuían a fomentar un crecimiento económico sostenible y brindaban oportunidades de trabajo decente. Dado que los déficits de trabajo decente se concentraban con frecuencia en los eslabones inferiores de la cadena, debería prestarse atención a las pymes y no centrarse únicamente en las multinacionales. Durante la Reunión se debería reflexionar en medidas concretas que pudieran mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en las pymes que formaban parte de las cadenas mundiales de suministro. Suiza apoyaba la aplicación de un enfoque sectorial y estaba de acuerdo en que las cadenas mundiales de suministro no podían considerarse como una categoría única. Las condiciones de trabajo en el marco de las mismas variaban de un extremo al otro de la cadena y en función del contexto geográfico y sectorial.
24. El orador señaló que su Gobierno estaba convencido de que un examen detenido de las medidas y los programas que habían resultado más eficaces para fomentar y generar trabajo decente podía ayudar a determinar aquellos que convenía reproducir a mayor escala. Su Gobierno lamentaba que el informe no contuviera un análisis detallado de este tipo, ya que Better Work y SCORE eran programas excelentes en el marco de los cuales se habían desarrollado valiosos enfoques sectoriales. La OIT debería aplicar un enfoque integral para abordar los desafíos de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro. Los programas de desarrollo empresarial que habían dado buenos resultados deberían enriquecerse con los conocimientos especializados de la OIT en el ámbito del diálogo social, su solidez normativa y su papel predominante en el ámbito de la inspección y la administración del trabajo, incluida la seguridad y salud en el trabajo. Un buen ejemplo era el programa integral y coordinado para promover el trabajo decente y una industrialización incluyente que se había llevado a cabo en el sector textil y de la confección en Etiopía. También debería mantenerse

una coherencia multilateral. A tal fin, la OIT debería coordinar su postura con la OCDE, el Grupo del Banco Mundial, las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las discusiones pertinentes del G20. Por consiguiente, Suiza era favorable a una acción no normativa, en la que se adoptara un enfoque sectorial, mediante intervenciones de eficacia demostrada que pudieran dar lugar a orientaciones técnicas o a un código de conducta para mejorar la aplicación efectiva de las actuales normas internacionales del trabajo.

25. El Vicepresidente gubernamental acogió con satisfacción que la OIT, los gobiernos y las organizaciones sindicales y de empleadores estuvieran de acuerdo en la necesidad de abordar los problemas relacionados con las cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, esos problemas no se producían de forma aislada. El empleo de niños en Bangladesh, Malawi o la República Democrática del Congo o las condiciones de trabajo precarias en explotaciones agropecuarias en Sudáfrica estaban relacionados con actividades lucrativas en economías desarrolladas. Los países menos adelantados suministraban las materias primas necesarias para los productos y procesos de producción destinados principalmente a las economías más desarrolladas. La importante riqueza que generaban esos procesos no redundaba en favor de los países productores. La consecuencia última era que los países más pobres tenían ahora menos recursos económicos que muchas de las empresas mundiales más grandes, lo que provocaba una relación desigual entre los países productores y las empresas que extraían minerales y otros recursos. Por ese motivo, dichos países ni siquiera eran capaces de controlar que se cumpliera su propia legislación nacional destinada a regular la conducta de las empresas. De hecho, era imposible hablar de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro sin tener en cuenta las prácticas económicas abusivas, como los flujos financieros ilícitos, la evasión fiscal, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, la fijación de los precios de transferencia y la corrupción, que influían de forma determinante en la relación entre los países pobres, los países desarrollados y las empresas multinacionales. Existía un marco de explotación inherente. Ante dicha situación, las iniciativas de control de carácter voluntario eran insuficientes. Los países en desarrollo no tenían la capacidad de asegurar el cumplimiento de sus propias políticas en materia de conducta empresarial. Los *Principios Rectores de las Naciones Unidas* y la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales tenían una utilidad limitada, ya que se trataba de instrumentos de carácter voluntario y no vinculante. Solo se podía avanzar si se elaboraba un instrumento vinculante sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
26. El representante del Gobierno de los Estados Unidos de América dijo que, en las conclusiones de la Reunión, debería reconocerse la contribución de las empresas y las cadenas de suministro a la aportación de nuevas tecnologías, la mejora de la salud, la reducción de los precios al consumidor y el aumento de los niveles de vida, así como los obstáculos que enfrentaban muchos trabajadores para disfrutar de los derechos laborales fundamentales y de un trabajo decente. Los obvios retos consistían en colmar la brecha entre las normas de la OIT y la legislación nacional y subsanar las deficiencias en la aplicación de esas normas. La falta de acceso a mecanismos de reparación era especialmente preocupante. La forma más eficaz de fomentar el cumplimiento de las normas sería combinar la aplicación de medidas de fortalecimiento de las capacidades con la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales, la prestación de asistencia técnica y la facilitación, por parte de la OIT y otras instituciones, de formación, conocimientos especializados e información pertinentes. El Gobierno también podría apoyar las iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas que incluyeran a organizaciones de empleadores, empresas y organizaciones de trabajadores o grupos de la sociedad civil, a fin de reforzar el papel de los gobiernos y el de los interlocutores sociales.
27. La representante del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte encomió los esfuerzos invertidos por la OIT para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, así como el enfoque global que la Oficina estaba adoptando a tal fin. Su Gobierno se había comprometido a ayudar a las empresas a llevar a cabo sus actividades de forma socialmente sostenible, mediante la promoción de los *Principios*

Rectores de las Naciones Unidas y de la *Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable*, destinada las cadenas mundiales de suministro. El Reino Unido era el primer país del mundo que había establecido, en 2013, un Plan de Acción Nacional para llevar a efecto los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*. El Gobierno prestaba una atención central al fomento de la transparencia. Todas las empresas del Reino Unido con un volumen de negocios superior a 36 millones de libras esterlinas estaban obligadas a publicar anualmente las medidas que habían adoptado para detectar y combatir las formas contemporáneas de esclavitud en sus actividades y en las cadenas mundiales de suministro, así como información relativa a la diligencia debida, los compromisos contraídos en materia de adopción de políticas adecuadas y las pruebas de su eficacia. El Gobierno se disponía a crear un nuevo registro central sobre las denuncias de formas contemporáneas de esclavitud. Recientemente se habían adoptado medidas para garantizar que los departamentos gubernamentales contaran con la formación y las competencias necesarias para detectar y notificar formas contemporáneas de esclavitud en situaciones que con frecuencia podían ser complejas en las cadenas de suministro. Asimismo, se estaban estudiando diversas propuestas para que las grandes entidades del sector público del país informaran de las medidas que estaban adoptando para asegurarse de que no se dieran formas contemporáneas de esclavitud en las cadenas de suministro de las que se abastecían. El sector público podía, de esa forma, aprovechar su poder adquisitivo para combatir esos problemas. El Reino Unido reconocía que hacía falta adoptar más medidas para castigar y erradicar los abusos de los derechos humanos y los casos de explotación, que las mujeres y los grupos vulnerables solían sufrir con mayor intensidad; pero también observaba que las empresas eran cada vez más conscientes de las ventajas de asegurar una conducta socialmente responsable en todas sus actividades.

28. La representante del Gobierno de la Argentina informó a la Reunión de algunas de las medidas adoptadas por su país para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. La Argentina había colaborado con Francia en la promoción de la meta 8.7 de los ODS y, en su calidad de vicepresidenta de la Alianza 8.7, tenía el firme compromiso de alcanzar dicha meta. En ese sentido, su país había colaborado estrechamente en la elaboración del informe sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil en las cadenas mundiales de suministro, preparado por la OIT para el Grupo de Acción sobre las Cadenas de Suministro de la Alianza 8.7. También estaba trabajando en la aplicación de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas a fin de declarar 2021 Año Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil. La Argentina siempre había reconocido y respetado los derechos humanos, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo. A ese respecto, la oradora subrayó la importancia de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, que la Argentina había utilizado como marco de referencia para redactar los instrumentos nacionales relativos a la diligencia debida. Asimismo, su país había promovido la aplicación de las *Líneas Directrices de la OCDE* para apoyar una conducta empresarial responsable; y había designado un punto nacional de contacto en el país para que se ocupara de supervisar la aplicación efectiva de dichas *Líneas Directrices*. También se había establecido un consejo consultivo tripartito para sensibilizar a las empresas de las ventajas de adoptar buenas prácticas en las cadenas de suministro.
29. El representante del Gobierno de Turquía señaló los efectos positivos de las cadenas mundiales de suministro y su potencial para crear trabajo decente. Durante la presidencia turca del G20 en 2015, se emitió una Declaración de los Ministros de Trabajo y de Empleo en la que se destacaba la importancia de fomentar lugares de trabajo más seguros en el marco de cadenas mundiales de suministro sostenibles, al tiempo que se reconocía su importante función como motores del comercio mundial. Los líderes del G20 también afirmaron su apoyo a políticas que permitieran que todas las empresas —en particular, las pymes— de todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo económico, pudieran participar en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, en 2015, durante la presidencia alemana del G7, se puso en marcha el Fondo Visión Cero. El Gobierno de Turquía, en su calidad de miembro del G20, apoyaba dicho Fondo y creía que esta iniciativa podía contribuir positivamente a mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro.

-
30. El representante del Gobierno del Irán señaló que en las Conclusiones de 2016, en que se aludía tanto a los aspectos positivos de las cadenas mundiales de suministro como a los desafíos inherentes a las mismas, se mostraba la importancia de adoptar medidas eficaces para subsanar los déficits de trabajo decente. La OIT era la institución más adecuada para dirigir la labor mundial a ese respecto. Los avances tecnológicos estaban cambiando el mundo del trabajo, incluidas las cadenas mundiales de suministro. Las plataformas de trabajo digitales generaban oportunidades, pero planteaban desafíos transfronterizos para la consecución del trabajo decente en las cadenas de suministro. El Irán opinaba que las cadenas mundiales de suministro debían considerarse en el contexto del futuro del trabajo, y, en ese sentido, la Declaración del Centenario podía proporcionar valiosas orientaciones. Asimismo, debía reforzarse el multilateralismo. Las cadenas mundiales de suministro entrañaban una inversión extranjera directa y un modelo empresarial de abastecimiento internacional cada vez más predominante. Por ello, era fundamental garantizar un acceso justo y equitativo a un sistema económico internacional equilibrado, abierto y basado en normas, de modo que todos los Estados Miembros pudieran aprovechar las oportunidades que generaban las cadenas mundiales de suministro. Por otro lado, deberían realizarse más estudios de investigación sobre las cadenas mundiales de suministro, los cuales serían más útiles si se basaran en datos y estadísticas fidedignos. El fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular contribuiría en gran medida a mejorar el trabajo en las cadenas de suministro. En las conclusiones de la Reunión deberían tenerse en cuenta las diferentes circunstancias nacionales.
31. El representante del Gobierno de China explicó que en 2018 su país había firmado un memorando de entendimiento con la OIT, en el que se señalaba que las cadenas mundiales de suministro eran un instrumento universal para organizar la inversión, la producción y el comercio en la economía mundial, pero cuya finalidad central era asegurar el cumplimiento y la protección de los derechos e intereses legítimos de los trabajadores. En su país se estaban llevando a cabo otros dos proyectos que revestían interés, financiados respectivamente por la Unión Europea y por una empresa multinacional española de confección (INDITEX). La OIT debería seguir fortaleciendo la capacidad de los mandantes y prestarles asistencia técnica.
32. La representante del Gobierno de Filipinas lamentó profundamente que, en ningún apartado del informe de referencia para la Reunión, se hubieran abordado las problemáticas específicas de los pueblos indígenas, a pesar de que la OIT había declarado recientemente que los pueblos indígenas eran tres veces más pobres que otros grupos vulnerables y había instado a la comunidad internacional a revertir esa situación. Para que el trabajo fuera decente, no debían vulnerarse los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en cuyos territorios se producían las materias primas necesarias para la industria. El 80 por ciento de las materias primas, incluidos los minerales y la biodiversidad que quedaba en el mundo, se extraían de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas. En el debate sobre las cadenas mundiales de suministro también debía tenerse en cuenta esta cuestión. En efecto, debía asegurarse el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, en particular su derecho al consentimiento previo a la incursión de la industria en sus tierras. Aunque acogían con agrado las inversiones de los países del Norte Global, los países del Sur Global —como Filipinas— no disponían de marcos jurídicos adecuados para proteger a sus trabajadores y a los pueblos indígenas de las presiones de la globalización. Algunos países tenían menos poder que las multinacionales que operaban en sus jurisdicciones y se veían obligados a ceder ante su peso económico. La OIT y otras organizaciones internacionales les reprendían entonces por no haber logrado asegurar correctamente la protección de los derechos humanos. Debería obligarse a todas las partes interesadas —y no solo a los gobiernos— a rendir cuentas por los efectos de las cadenas mundiales de suministro en los grupos vulnerables de trabajadores y pueblos indígenas.

-
33. El representante del Gobierno del Panamá se mostró plenamente de acuerdo con la importante observación formulada por la representante del Gobierno de Filipinas respecto de los pueblos indígenas. Asimismo, consideró que la OIT debería seguir estudiando de cerca las cadenas mundiales de suministro, a fin de determinar sus puntos fuertes y débiles y asesorar sobre el modo de establecer un sistema beneficioso para todas las partes, tanto en términos económicos como de protección de los derechos humanos.
34. El Vicepresidente empleador dijo que las empresas invertían mucho en auditorías de cumplimiento social porque no querían hacer negocios con proveedores que utilizaran prácticas nocivas; por lo que afirmar que no tenían ningún impacto era falso y no ayudaba en nada al debate. Las auditorías de cumplimiento social constituían solo una herramienta más que, junto con otras iniciativas privadas de cumplimiento, desempeñaban una función crucial para alentar a los proveedores a cumplir la legislación nacional. Las empresas se esforzaban por erradicar toda irregularidad, pero todavía quedaba trabajo por hacer. Se seguirían invirtiendo esfuerzos para promover el trabajo decente en todos los eslabones de las cadenas de suministro. Por otro lado, para ayudar a los países a enfrentar los desafíos sistémicos existentes, se requerían inversiones sobre el terreno. En respuesta a la observación de que las cadenas mundiales de suministro incentivaban una carrera a la baja, los datos mostraban que la demanda de trabajadores altamente calificados estaba aumentando en todas las cadenas de suministro. La idea de que las empresas estuvieran constantemente tratando de reducir los salarios era una falacia muy extendida. Las empresas tomaban sus decisiones comerciales sobre la base de la disponibilidad de las materias primas, el grado de confianza en el estado de derecho, la existencia de medios de transporte y de infraestructuras, el plazo de comercialización, las facilidades aduaneras, etc. La expresión «carrera a la baja» era un tópico ingenuo y sensiblero. Al hablar de las cadenas mundiales de suministro, debería evitarse la palabra «fragmentación». El término «segmentación» era más preciso, ya que reflejaba la realidad de la elaboración de las diferentes partes de un producto en diversos países. El Grupo de los Empleadores apoyaba las observaciones formuladas por la representante del Gobierno de Filipinas con respecto a los pueblos indígenas.
35. La Vicepresidenta trabajadora destacó la necesidad de regular el sector de las auditorías, ya que presentaba muchas deficiencias. Con respecto a la cuestión de la «carrera a la baja», observó que en un informe de la OCDE se señalaba una clara correlación entre las inversiones extranjeras directas y unas normas del trabajo laxas. En respuesta a la observación formulada por el Vicepresidente empleador, aclaró que «fragmentación» era el término correcto en este caso, puesto que ella se había referido a la fragmentación de los empleos y de las relaciones de trabajo. Por último, se mostró de acuerdo en que debería añadirse la perspectiva de los pueblos indígenas, que se había omitido en el informe.

Puntos para la discusión

Punto 1. ¿Cuáles son las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?

36. El Vicepresidente empleador destacó la importancia de evitar que el debate degenerara en un cruce de acusaciones. Los desafíos en materia de trabajo decente sobre el terreno debían afrontarse mediante alianzas y acuerdos de colaboración. El Grupo de los Empleadores deseaba poner fin a la distinción artificiosa, que a su juicio no se daba en la realidad, entre las cadenas mundiales y nacionales de suministro. Las cadenas de suministro transfronterizas existían en todos los países y, en mayor medida, en las economías desarrolladas, en las que había un alto grado de cumplimiento de la legislación nacional y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En las partes del mundo en las que se observaban abusos como el trabajo infantil y el trabajo forzoso en las cadenas mundiales de suministro, también se

constataban en las cadenas nacionales de suministro. El problema no residía en las cadenas mundiales de suministro en sí mismas. Además, era prácticamente imposible distinguir entre los trabajadores de las cadenas nacionales y de las cadenas mundiales ya que, en la inmensa mayoría de los casos, todos ellos producían bienes o servicios para ambos mercados. Del conjunto de trabajadores de las cadenas de suministro de todos los países, entre el 90 y el 95 por ciento trabajaban para los mercados nacionales, y solo del 5 al 10 por ciento estaban vinculados únicamente a cadenas mundiales de suministro. La adopción de un enfoque integral permitiría abarcar a ambos grupos, en lugar de destinar todos los esfuerzos a reducir los déficits de trabajo decente en el grupo —mucho más reducido— de trabajadores vinculados a cadenas mundiales de suministro. De hecho, había un problema inherente en el título y la definición de la Reunión, «*El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*», por lo que deberían introducirse correcciones en el título del tema objeto de discusión. En su llamamiento a examinar conjuntamente las cadenas nacionales y mundiales de suministro, la Declaración del Centenario proporcionaba una orientación sobre el modo de contextualizar la discusión. Cuando se abordaran exclusivamente las cadenas mundiales de suministro, la Reunión debería referirse sistemáticamente a «déficits de trabajo decente vinculados a *algunas* cadenas mundiales de suministro», y no dar la impresión de que todo el comercio internacional conllevaba esos déficits.

37. El orador reiteró que la Reunión tenía esencialmente por objeto examinar el comercio, esto es, la importación y exportación de bienes y servicios —lo que también incluía productos alimentarios importantes, medicamentos vitales y tecnologías esenciales— a través de las fronteras nacionales. Dicho comercio ofrecía oportunidades y ventajas a todos los países y a cientos de millones de personas; estimulaba la reducción de la pobreza y la iniciativa empresarial; mejoraba los niveles de vida, y facilitaba la transición de la economía informal a la economía formal. El comercio elevaba el nivel de competencias y contribuía enormemente al desarrollo de los países, proporcionando trabajo decente y productivo a millones de mujeres y hombres. Si las conclusiones de la Reunión consistían en mantener lo mejor y mejorar el resto, entonces convenía reconocer los numerosos aspectos positivos del comercio, en lugar de desvirtuarlos.
38. La OIT había estado abordando esta cuestión sin disponer de una definición clara de las cadenas mundiales de suministro y utilizando un enfoque sesgado que concentraba la atención en países de Asia y el Pacífico y en el sector textil y de la confección. Las cadenas mundiales de suministro no eran algo nuevo: existían entre los países del Norte Global; entre los países del Norte Global y del Sur Global, y se estaban desarrollando rápidamente entre los países del Sur Global. En general tendían a regionalizarse. Gracias a los avances tecnológicos, las empresas podían acercar su producción a los mercados de consumo, y competir en el mercado «justo a tiempo». No obstante, estaban resurgiendo guerras comerciales en algunas partes del mundo, lo que entrañaba drásticos desplazamientos de la producción de un país a otro. Por otra parte, factores impredecibles, como el actual brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), también podían perturbar las cadenas mundiales de suministro.
39. El Vicepresidente empleador señaló que, en el fondo, el problema no residía en las cadenas mundiales de suministro. En el informe de referencia se explicaba que «[l]os 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». Los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil habían logrado asegurar la coherencia de las políticas a nivel internacional mediante normas internacionales reconocidas, como los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*, la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y las *Líneas Directrices de la OCDE*. Otras iniciativas internacionales habían contribuido a reforzar esa coherencia, que ahora debería ponerse en práctica a nivel local, teniendo en cuenta el contexto específico de cada país. Todos los países se habían comprometido al más alto nivel a promover el trabajo decente conforme a las normas de la OIT, pero esos compromisos no habían ido

acompañados de compromisos políticos a nivel intermedio o local sobre el terreno. En el informe de la Alianza 8.7, se señalaba que una enseñanza pública gratuita de calidad, un sistema reforzado de protección social y un proceso de migración regular más ordenado, entre otras medidas, constituían buenos puntos de partida para resolver los problemas de trabajo infantil, de trabajo forzoso y de trata de personas en las cadenas de suministro. En un informe de la organización International Justice Mission, se señalaba que el problema había empeorado en muchas partes del mundo por la existencia de «funcionarios encargados del control del cumplimiento de la legislación con pocos recursos, escasa formación o corruptos [que] no pueden o quieren detener y acusar a los responsables de la trata y explotación de trabajadores, o no reúnen las pruebas necesarias para poder condenarlos en los tribunales»¹⁰. En el informe se explicaba que, a pesar de los compromisos contraídos por los gobiernos al más alto nivel, a menudo no se destinaban los recursos necesarios allí donde se necesitaban, es decir, sobre el terreno.

40. El orador señaló que la informalidad podía afectar de forma desproporcionada a las mujeres y a los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y religiosas, los niños, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes y sus familias y los refugiados. Por ello, debería prestarse una atención mucho mayor a la reducción de la informalidad, mediante el establecimiento de alianzas de colaboración entre el gobierno, los empleadores y la sociedad civil. Por otro lado, las auditorías sociales, los códigos de conducta y las iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas habían proliferado para dar respuesta a los desafíos en materia de aplicación que habían surgido en algunos países. De hecho, esas medidas solo existían en países con importantes deficiencias en materia de desarrollo y gobernanza, pero no podían reemplazar a los gobiernos en sus funciones. Lo cierto era que algunos países vinculados a cadenas mundiales de suministro tenían una escasa capacidad de aplicación y control del cumplimiento de la legislación nacional. La respuesta consistía en establecer sólidas instituciones nacionales que pudieran aplicar y hacer cumplir unas leyes que abarcaran a todas las empresas y a todos los trabajadores de sus respectivos países, independientemente de que participaran o no en las cadenas mundiales de suministro.
41. La Vicepresidenta trabajadora señaló que su Grupo no tenía objeción alguna a que la labor de la OIT con respecto a las cadenas mundiales de suministro se armonizara con la Declaración del Centenario, en la que se indicaba que la OIT debía orientar 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». Sin embargo, eso no significaba que no debían discutirse los desafíos específicos de las cadenas mundiales de suministro. Si bien era innecesario reinventar todas las normas internacionales del trabajo, que regían evidentemente en el contexto nacional, el carácter transfronterizo de las cadenas mundiales de suministro generaba problemas adicionales en materia de fiabilidad, rendición de cuentas, seguimiento y control del cumplimiento, que no se abordaban en las actuales normas y que permitían explotar los déficits de trabajo decente a escala local. Este problema en particular exigía una solución. El Grupo de los Trabajadores no abogaba por un sistema de normas de doble rasero, en el que se aplicaran normas distintas a los diferentes grupos de trabajadores. Las normas internacionales vigentes deberían aplicarse también correctamente en un contexto transfronterizo. Sin embargo, diversos gobiernos, entre ellos el de Sudáfrica, habían admitido que carecían de la capacidad para hacer frente al poder empresarial de las empresas multinacionales. El Grupo de los Trabajadores estaba de acuerdo en que ello podía agravar el problema de la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. Los problemas debían abordarse como se había hecho en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016, así como en los respectivos textos de las Naciones Unidas

¹⁰ International Justice Mission, [Justice Review: A Journal on Protection and Justice for the Poor](#) Washington, D.C., Estados Unidos (2018).

y de la OCDE sobre las cadenas mundiales de suministro y en la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales. A pesar de su utilidad, dichos textos contenían orientaciones de carácter voluntario, y las pruebas empíricas demostraban que las medidas de carácter voluntario no producían suficientes resultados. Por ello, el Grupo de los Trabajadores estaba convencido de que era necesario establecer un marco más vinculante.

42. El empleo en las cadenas mundiales de suministro, sobre todo en los eslabones inferiores de la cadena, se caracterizaba por salarios bajos, horarios de trabajo excesivamente largos, riesgos para la salud y la seguridad y falta de respeto por la libertad sindical y la negociación colectiva. Ello estaba claramente relacionado con el trabajo infantil y el trabajo forzoso, debido a las excesivas prácticas de subcontratación, en las que se recurría a empresas más pequeñas, talleres informales y trabajadores a domicilio. La mayor segmentación de los procesos de producción y la facilidad con que se podía controlar la producción a distancia habían propiciado la expansión de las cadenas mundiales de suministro. Los procesos de producción que requerían más mano de obra se habían exportado a países con salarios bajos y escasa fuerza sindical. Cuando los sindicatos eran fuertes, los salarios y las condiciones de trabajo mejoraban. Sin una norma de la OIT —tan necesaria— a este respecto, las empresas seguían teniendo un aliciente para espolear la carrera mundial a la baja. Se primaban los precios, la calidad y los plazos de entrega, por encima de los derechos laborales y la sostenibilidad. Ello disuadía a los gobiernos de los países productores, deseosos de atraer inversiones, de proteger los derechos de los trabajadores. La posibilidad de que las empresas obtuvieran los bienes y servicios de otro proveedor o en un país con costos aún más bajos también creaba un clima de competitividad que forzaba a rebajar los salarios y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, en 2018, se descubrió que una empresa cementera multinacional había incluido en sus contratos con subcontratistas de Zambia una cláusula por la que les prohibía la sindicalización y la negociación colectiva. La subcontratación, el trabajo temporal o externalizado y el falso empleo independiente también se solían utilizar para abaratar los costos. En un caso relacionado con una cadena estadounidense de marisquerías que importaban carne de cangrejo de Indonesia, se despidió al 60 por ciento de los trabajadores de la fábrica indonesia, algunos de los cuales llevaban 15 años trabajando en ella con contratos de corta duración, porque la empresa principal había decidido subcontratar el trabajo a «mini plantas», que en realidad eran los domicilios privados de los trabajadores en zonas boscosas, donde trabajaban bajo la supervisión de la empresa, pero por la mitad del salario que ganaban anteriormente. Las prácticas de adquisición y abastecimiento alentaban directamente los abusos de los derechos laborales en las cadenas mundiales de suministro, forzando a los proveedores a vender sus productos a los compradores por debajo de su precio de costo. En el resumen informativo preparado por el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK) de la OIT titulado *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*¹¹, se revelaba que el 39 por ciento de los proveedores en las cadenas de suministro reconocía que habían aceptado encargos a precios por debajo de sus costos de producción, lo que presionaba a la baja las condiciones de trabajo en las empresas proveedoras y dificultaba el desarrollo económico sostenible de las empresas locales.
43. La Vicepresidenta trabajadora observó que, como se reconocía en las Conclusiones de 2016, la proliferación de la subcontratación en las cadenas mundiales de suministro había minado la relación de trabajo y, por consiguiente, el acceso a la protección laboral en todo el mundo. Las empresas principales de las cadenas de suministro sostenían que no tenían ninguna responsabilidad formal con respecto a las relaciones de trabajo con los trabajadores de los eslabones inferiores de la cadena. Por su parte, los proveedores, a fin de satisfacer la demanda de flexibilidad y de bajos costos de las empresas principales, reducían el número de trabajadores permanentes, recurriendo a trabajadores a tiempo parcial y en condiciones precarias. En un informe reciente elaborado por la OCDE, se concluía que la probabilidad

¹¹ OIT, [INWORK Issue Brief n° 10](#), junio de 2017.

de que los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo estuvieran sindicados y pudieran participar en actividades de negociación colectiva era un 50 por ciento inferior que en el caso del resto de trabajadores.

44. Cuando la fragmentación de la producción y de los servicios se traducían en la fragmentación de las empresas internacionales en redes de unidades empresariales repartidas en varias jurisdicciones, la empresa principal solo mantenía un grado de control variable sobre dichas redes. En términos jurídicos, solo la empresa que infringiera directamente las normas sería responsable de esa infracción. Por otra parte, el gobierno del país en el que se produjera la infracción tendría escasa —o nula— competencia jurisdiccional para regular la conducta de la empresa principal, radicada en otro país. Como se sugería en el informe de referencia para esta Reunión, la externalización de la responsabilidad relativa a la relación de trabajo y a la protección de los trabajadores tenía efectivamente como consecuencia que las empresas principales quedaran exoneradas de toda responsabilidad en casos de violación de los derechos fundamentales y de las condiciones de trabajo. Dichas empresas podían ocultarse tras el velo corporativo para eludir la responsabilidad de actos cometidos por empresas filiales, aun cuando hubieran podido influir en la conducta de estas. El control del cumplimiento de los derechos laborales por parte de los gobiernos en los países proveedores no bastaba para solucionar los problemas estructurales subyacentes a dichas infracciones. Las normas de la OIT existentes no ofrecían orientaciones normativas sobre esta grave cuestión. Además, la digitalización brindaría nuevas oportunidades de subcontratación y de fragmentación de la producción y de los servicios entre distintas jurisdicciones, lo que no haría sino empeorar estos problemas.
45. El Vicepresidente gubernamental, hablando en calidad de representante del Gobierno de Sudáfrica, puso el ejemplo del sector textil y de la confección en Sudáfrica, que había quedado diezmado cuando las empresas multinacionales decidieron simplemente recoger su maquinaria y trasladarse a otro país donde las leyes de protección laboral eran menos estrictas. Ahí se produjo realmente una carrera a la baja. El Gobierno fue acusado de no tener la capacidad suficiente para controlar el cumplimiento de las normas laborales, pero el verdadero problema residía en el escaso empeño de las empresas que operaban en las cadenas mundiales de suministro por cumplir las normas vigentes. Los mecanismos de cumplimiento de carácter voluntario no siempre eran fiables. En 2015, la industria vinícola sudafricana se vio gravemente dañada por los resultados de una auditoría de cumplimiento de carácter voluntario, efectuada por la Iniciativa de Comercio Ético, en la que se señalaron problemas en la industria vinícola sudafricana que en realidad no existían. Ello no solo afectó a dicha industria, que sufrió unas pérdidas valoradas en 18 000 millones de rands sudafricanos en exportaciones al mercado mundial, sino también a los trabajadores vulnerables del sector agrícola. Por consiguiente, los mecanismos de cumplimiento de carácter voluntario deberían estar debidamente regulados.
46. El orador dijo que su Gobierno no tenía objeciones a que se examinaran simultáneamente las cadenas mundiales y nacionales de suministro, aunque ya existían normas que regían las cuestiones nacionales. Sin embargo, el objeto de la Reunión era tratar las deficiencias en las cadenas mundiales de suministro.
47. El consejero técnico gubernamental de Sudáfrica observó que el Grupo de los Empleadores había expresado el deseo de utilizar la palabra «segmentación», en lugar de «fragmentación». Sin embargo, en las Conclusiones de 2016 se empleaba la palabra «fragmentación». Por otro lado, en el párrafo 10 del informe de referencia se recordaba que el Consejo de Administración había aprobado que el título de la Reunión fuera «*La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*», por lo que sería útil aclarar si los cambios propuestos por el Grupo de los Empleadores podían introducirse en la presente etapa.

-
48. El Vicepresidente empleador dijo que había recomendado una modificación del título porque habían transcurrido cuatro años desde las Conclusiones de 2016 y, teniendo en cuenta ese lapso de tiempo, la propuesta le parecía más apropiada. En la Declaración del Centenario se aludía conjuntamente a las cadenas nacionales y mundiales de suministro. Además, su Grupo quería evitar que se adoptara un enfoque de doble rasero. Por último, la sugerencia de sustituir la palabra «fragmentación» por «segmentación» tenía simplemente por objeto dotar a la discusión de mayor precisión y claridad.
49. La Vicepresidenta trabajadora dijo que centrarse en los desafíos específicos que planteaban las cadenas mundiales de suministro no crearía un enfoque normativo de doble rasero ni tampoco abandonaría o dejaría sin protección a los trabajadores que no estuvieran empleados en las cadenas mundiales de suministro. La oradora reiteró que las cuestiones en materia de responsabilidad y rendición de cuentas surgían del carácter transfronterizo de las cadenas mundiales de suministro y que las actuales normas de la OIT no abordaban esas cuestiones. La Reunión no tenía por objeto tratar la situación de cada uno de los trabajadores del mundo, sino el modo de asegurar la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
50. La Directora General Adjunta de Políticas de la OIT comunicó a la Reunión que, dado que era el Consejo de Administración quien había decidido el título de la Reunión en su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), este no podía modificarse.
51. El Vicepresidente empleador dijo que no deseaba cambiar el título de la Reunión en la presente etapa. Como miembro de la Mesa del Consejo de Administración, entendía perfectamente que no podían modificarse las decisiones del Consejo de Administración. No obstante, para encontrar soluciones y avanzar con respecto a las discusiones de 2016, el Consejo de Administración debería tratar de adoptar una terminología más apropiada. En cualquier caso, seguía siendo prácticamente imposible distinguir entre los trabajadores de las cadenas nacionales y mundiales de suministro, porque en la mayoría de los casos producían bienes o servicios simultáneamente para ambos mercados.
52. La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, señaló que en diversos proyectos ejecutados en colaboración entre la OIT y la Unión Europea se habían estudiado los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, por ejemplo, el trabajo infantil y el trabajo forzoso en las cadenas de suministro del sector pesquero y marisquero y los déficits de seguridad y salud en el trabajo en las cadenas de suministro de los sectores de la confección, el café, el lichi y el aceite de palma. En un estudio de la Comisión Europea, se constató que solo un tercio de las empresas radicadas en la Unión Europea que habían sido entrevistadas contaban con procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos para sus cadenas de suministro. Los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro no podían atribuirse únicamente a problemas de cumplimiento en el plano nacional. La Reunión debía partir de los resultados de las reuniones anteriores, sin dejar de centrarse en lo enunciado en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, y conferir un nuevo impulso a la labor de la OIT dedicada a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
53. El Vicepresidente empleador quiso dejar claro que, como Vicepresidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) ante la OIT, representaba a 50 millones de empresas de 150 países; y reiteró que las decisiones comerciales de las empresas no podían reducirse a la búsqueda de mano de obra más barata, sino que se basaban en factores como la disponibilidad de las materias primas, la confianza en el estado de derecho de un país, la productividad, la estacionalidad, el plazo de comercialización, las infraestructuras locales y la conveniencia de los medios de transporte a los puertos e instalaciones aeroportuarias y las formalidades aduaneras. El orador pidió que no se utilizara el término «empresa principal». Antes de la celebración de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cuestión de

los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas, profesor Ruggie, había remitido una carta ¹² al Director General, en la que explicaba que el informe de referencia ¹³ para la discusión general era inexacto cuando afirmaba que la «empresa principal» solía ser aquella que «controla» la cadena mundial de suministro de la que forma parte. Por consiguiente, no debería utilizarse ese término.

54. La Vicepresidenta trabajadora puntualizó que el profesor Ruggie había cuestionado la noción del «control» por parte de las empresas principales, no el uso del término «empresa principal» en sí. El Grupo de los Trabajadores entendía perfectamente que las empresas tomaban sus decisiones comerciales teniendo en cuenta muchos factores y no pensaba en absoluto que las empresas actuaran siempre negativamente, simplemente abogaba por un sistema que incentivara que las decisiones se tomaran sobre la base de factores más propicios al trabajo decente.

Punto 2. ¿Cuáles son los principales desafíos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?

55. La Vicepresidenta trabajadora señaló que su Grupo creía firmemente que los gobiernos tenían el claro deber de gobernanza, es decir, de adoptar la legislación y velar por su cumplimiento efectivo. Sin embargo, las cadenas mundiales de suministro podían ejercer una presión negativa para disuadir a los gobiernos del cumplimiento de su función reguladora. Una nueva norma de la OIT ayudaría a prevenirlo, al establecer una igualdad de condiciones a nivel internacional y alentar de ese modo a las empresas a basar siempre sus inversiones en las razones enumeradas por el Vicepresidente empleador, en lugar de basarlas en la búsqueda de mano de obra barata, escasa protección de los derechos laborales y restricciones a la actividad sindical. Su Grupo había observado que el Grupo de los Empleadores insistía en que la responsabilidad de la aplicación de las normas del trabajo debía recaer en los gobiernos nacionales. Sin embargo, no se observaba esa misma insistencia en las cuestiones normativas a nivel nacional, donde, de hecho, estaba demostrado que las cámaras de comercio y las empresas presionaban a los gobiernos para evitar que adoptaran leyes laborales más protectoras. Por supuesto, no cabía duda de que los servicios nacionales de inspección del trabajo eran importantes y debían reforzarse.
56. Las cadenas mundiales de suministro no eran la causa de la evasión fiscal, pero su estructura fragmentada brindaba nuevas oportunidades para ello. La transferencia de beneficios provocaba pérdidas considerables de ingresos fiscales, especialmente para los países que no eran miembros de la OCDE, los cuales perdieron 200 000 millones de dólares de los Estados Unidos en ingresos fiscales en 2013 como resultado de esa práctica. La fragmentación de las estructuras empresariales en entidades jurídicas separadas planteaba desafíos para su gobernanza eficaz a nivel nacional. Los grupos empresariales podían organizarse de tal manera que conseguían eludir sus responsabilidades escondiéndose detrás del velo corporativo. De ese modo, las empresas principales influían sobre las acciones de las distintas entidades empresariales del grupo o de la cadena de suministro, pero la única que cometía una infracción en un país determinado y asumía la responsabilidad de ello era la empresa local. El carácter transfronterizo de las cadenas mundiales de suministro dificultaba que las administraciones nacionales del trabajo pudieran eliminar las condiciones que daban lugar a prácticas laborales abusivas, puesto que algunos de los factores que propiciaban dichos abusos se daban en otros países y, por lo tanto, fuera de la jurisdicción de la administración del trabajo.

¹² La carta del profesor Ruggie puede consultarse en el siguiente sitio web: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Ruggie-letter-Ryder-30-May-2016.pdf>.

¹³ OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, ILC.105/IV (2016).

-
57. La oradora tomaba nota de que los gobiernos estaban adoptando medidas en el marco de los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*, las *Líneas Directrices de la OCDE* y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT; pero todos ellos eran instrumentos no vinculantes, por lo que su eficacia dependía de los mecanismos de aplicación que se instituyeran. De esas directrices se habían derivado buenas prácticas, pero su aceptación e impacto habían sido escasos en los países. Los puntos nacionales de contacto, establecidos como parte del mecanismo de aplicación por los países signatarios de las *Líneas Directrices de la OCDE*, no disponían de medios para hacer cumplir los acuerdos o imponer sanciones. Solo podían recomendar a los gobiernos que adoptaran medidas contra las infracciones cometidas por las empresas, pero nada más. El Grupo de los Empleadores había rebajado la importancia de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, y había impedido incluso que se hiciera referencia a ella como instrumento pertinente en la Declaración del Centenario de la OIT. Casi diez años después de la publicación de los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*, solo 23 países habían elaborado planes de acción nacionales, y en la mayoría de ellos no se establecía un sólido programa sobre las empresas y los derechos humanos, tal como exigían los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*. Por supuesto, en casos excepcionales, algunos países habían adoptado medidas adicionales. En Alemania, por ejemplo, el Gobierno había investigado si las empresas habían adoptado medidas para cumplir las expectativas gubernamentales en materia de conducta empresarial responsable, aunque no estuvieran legalmente obligadas a ello. Las investigaciones, que duraron dos años, revelaron que solo el 18 por ciento de las empresas cumplían las normas de forma voluntaria. Por su parte, el Gobierno de los Países Bajos estaba llevando a cabo una evaluación similar para ver si era necesario adoptar medidas normativas vinculantes.
58. En las Conclusiones de 2016 se instaba a los gobiernos a que promovieran el diálogo social transfronterizo y los acuerdos marco internacionales, y se pedía a la OIT que facilitara esos acuerdos cuando así se solicitara. Los acuerdos transnacionales entre empresas y sindicatos mundiales, incluida la negociación colectiva transnacional, eran un componente esencial del diálogo social transfronterizo y abarcaban las cuestiones relativas a los derechos laborales en las operaciones y actividades transfronterizas de las empresas. La mayoría de los acuerdos incluían referencias directas a las normas de la OIT y se habían ampliado recientemente para incluir temas que rebasaban el alcance de los principios y derechos fundamentales, como el acoso, el derecho a la desconexión y el derecho a acceder a los datos. La mayoría de los acuerdos incluían un mecanismo para resolver los conflictos laborales. En la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, se reconocía, al igual que en la Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable, que los acuerdos de empresa transnacionales eran parte esencial de las obligaciones de las empresas en el ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos y, en particular, de los derechos laborales. Sin embargo, al no haber un entorno propicio ni una obligación de cumplimiento, para los sindicatos resultaba cada vez más difícil negociar esos acuerdos. El hecho de que el Acuerdo sobre la protección contra incendios y la seguridad de los edificios en Bangladesh (el «Acuerdo de Bangladesh») fuera vinculante y legalmente exigible había incrementado enormemente su eficacia. Asimismo, había posibilitado una considerable mejora de la seguridad contra incendios en toda la industria de la confección. La creación de un entorno propicio para la concertación de acuerdos de empresa transnacionales vinculantes y exigibles ayudaría en gran medida a que los interlocutores sociales pudieran llevar a cabo acciones más eficaces para subsanar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
59. El Grupo de los Trabajadores consideraba que las iniciativas emprendidas por las empresas a título voluntario estaban inherentemente viciadas y no habían logrado mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, aunque se pregonara lo contrario. Ello había generado toda una industria lucrativa que movía miles de millones de dólares. La mayoría de ellas pasaban por alto que los abusos podían tener su origen en las prácticas de compra y se centraban únicamente en las empresas proveedoras, sin analizar las prácticas de las

empresas principales que contribuían, directa o indirectamente, a generar déficits de trabajo decente. Además, abundaban los casos graves de fraude y manipulación en las auditorías. Los auditores privados no tenían suficientes conocimientos sobre los derechos habilitantes de libertad sindical y de negociación colectiva o sobre los riesgos vinculados a la seguridad y la salud en el trabajo. Los trabajadores no participaban en la concepción y realización de las auditorías. Los resultados de las auditorías no se compartían con los trabajadores interesados ni se transmitían a los servicios de inspección del trabajo, aunque trataran cuestiones relativas al lugar de trabajo, como la seguridad, los salarios, los abusos y las horas extraordinarias. Poco antes de la catástrofe del Rana Plaza en Bangladesh, en el que fallecieron 1 134 trabajadores, un auditor privado había llevado a cabo una auditoría de la fábrica y la había declarado segura. Los ejemplos de este tipo abundaban. Cuando las medidas eran voluntarias no había transparencia ni rendición de cuentas y, por lo tanto, su eficacia era limitada. En el Índice de referencia de los derechos humanos en las empresas, se observaba que el 50 por ciento de las empresas que habían expresado su compromiso con la debida diligencia en materia de derechos humanos no había adoptado ninguna medida para su aplicación, mientras que solo el 3 por ciento de las empresas cumplía con todos los requisitos en materia de debida diligencia, incluida la aplicación de medidas de reparación. La reglamentación era esencial, pero difícil para los gobiernos, a menos que una norma de la OIT estableciera unas condiciones equitativas a nivel internacional que ofrecieran una respuesta coherente a este reto mundial en materia de gobernanza. De lo contrario, se corría el riesgo de tener una gran variedad de enfoques reglamentarios nacionales diferentes, lo que seguiría alimentando la «búsqueda de un fuero de conveniencia», es decir, el país donde las obligaciones y normas del trabajo fueran menos rigurosas. Ese era precisamente el problema que debía abordarse.

60. La Vicepresidenta trabajadora subrayó que la reglamentación de determinados modelos empresariales que daban lugar a abusos no era algo nuevo para la OIT. Desde sus inicios, la OIT había elaborado y adoptado —de manera tripartita— normas que habían moldeado y modificado esencialmente los modelos empresariales imperantes para orientarlos en una dirección más justa desde el punto de vista social. La mayoría de esas normas se habían concebido para ser aplicadas a nivel nacional, por lo que persistían importantes lagunas en el caso de las empresas que realizaban actividades y operaciones transfronterizas. Sin embargo, algunas normas de la OIT ya incluían disposiciones relativas a la cooperación y a la reglamentación de índole internacional y transfronteriza, por ejemplo, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada, y el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), así como algunos instrumentos relativos a las migraciones. Además, los órganos de control pedían regularmente la eliminación de toda limitación al derecho de libertad sindical en las zonas francas industriales y recordaban a los gobiernos que los incentivos para atraer inversiones extranjeras directas no debían incluir ninguna limitación del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Por consiguiente, la reglamentación de los modelos empresariales y de las actividades transfronterizas inaceptables no era en modo alguno ajena a las normas de la OIT.
61. Sin embargo, las normas de la OIT adolecían de varias lagunas flagrantes en el ámbito de la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro, a saber:
- no había obligación de ejercer la debida diligencia en las actividades y operaciones transfronterizas que afectaban a los derechos laborales, por lo que se requerían disposiciones preventivas para las empresas proveedoras y las empresas principales;
 - no había normas internacionales que rigieran las auditorías sociales y la actuación de los organismos de certificación que operaban en distintos países, allí donde se situaban los distintos eslabones de las cadenas de suministro;
 - las actuales normas internacionales del trabajo no contenían ninguna disposición que obligara a los Estados Miembros a colaborar con las medidas de seguimiento y de

control del cumplimiento, la inspección del trabajo y el acceso a mecanismos de reparación en contextos transfronterizos;

- seguían existiendo lagunas normativas en relación con el derecho a la negociación colectiva con el empleador económico en las relaciones laborales triangulares; un problema que se veía agravado por el hecho de que las cadenas mundiales de suministro recurrían abundantemente a trabajadores subcontratados que no tenían derecho efectivo a la negociación colectiva con la empresa principal responsable de sus condiciones de trabajo, ya que su empleador, desde el punto de vista jurídico, se encontraba en un eslabón inferior de la cadena de suministro;
- aunque el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), se refería a las normas del trabajo en los contratos públicos, su artículo 7 impedía su aplicación en las cadenas mundiales de suministro, y
- la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130), era pertinente para abordar algunos déficits, pero no se aplicaba de manera explícita a las situaciones que se producían en las cadenas mundiales de suministro.

62. El Vicepresidente empleador dijo que, hasta ese momento, la discusión había sido útil en la medida en que confirmaba que la cuestión fundamental que se estaba debatiendo era el comercio. Los países no comerciaban entre sí, sino que fijaban las reglas que regían la forma en que lo hacían las empresas. Una norma sobre «abastecimiento» era, por lo tanto, una norma sobre el comercio o un obstáculo al comercio. Una norma que prohibiera a las empresas comprar o importar materiales de determinados países también tendría como resultado prohibir exportar a esos mismos países. Como ya se había señalado, la legislación nacional regía todas las transacciones de las empresas nacionales, incluidas las de las empresas exportadoras. Los supuestos problemas surgían únicamente cuando los bienes o servicios cruzaban las fronteras. Además, no se producían en los intercambios comerciales entre empresas de países desarrollados, sino solo cuando las empresas de países desarrollados comerciaban con empresas de países en desarrollo.
63. Este planteamiento recordaba a los debates proteccionistas de hace 20 años: los países desarrollados deberían restringir las importaciones de los países en desarrollo que no cumplieran determinadas normas del trabajo. El Grupo de los Empleadores se oponía a esa medida punitiva, que solo empeoraría la situación en los países en desarrollo, al socavar su capacidad para hacer frente a los desafíos existentes en materia de trabajo decente. Esta medida también era contraria a lo enunciado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998 ¹⁴, en la que se afirmaba que «las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas», y que «no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país». El Grupo de los Empleadores no entraría en un debate que pretendía vulnerar los principios fundamentales de dicha Declaración haciendo referencia a las empresas, en lugar de a los países.
64. El Vicepresidente empleador observó que el Grupo de los Trabajadores había sugerido que algunos gobiernos podían sentirse forzados a reducir su control del cumplimiento de las normas del trabajo por las amenazas de ciertas empresas. Sugerir que un gobierno pudiera sentirse amenazado era paternalista y convenía evitar ese tipo de comentarios. Ningún gobierno presente en la Reunión había declarado que se sintiera amenazado en modo alguno. También se había acusado a los empleadores de no participar en el debate normativo a nivel nacional. Tales declaraciones reducían el nivel del debate a puras descalificaciones y no ayudaban a lograr consenso y claridad sobre el modo de avanzar. Asimismo, se acusaba al

¹⁴ [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), (1998).

Grupo de los Empleadores de no apoyar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales cuando, de hecho, la OIE estaba actualmente colaborando con la OIT en un proyecto relacionado con dicha Declaración. Por otro lado, se había afirmado que los acuerdos marco internacionales eran una parte esencial de la acción normativa transfronteriza. Eso también era incorrecto. Esos acuerdos solo constituían una de las muchas formas posibles de regular las transacciones transfronterizas.

65. El orador observó que tanto el Acuerdo de Bangladesh como la Alianza para la Seguridad de los Trabajadores de Bangladesh habían contribuido a mejorar la prevención de incendios y la seguridad en los edificios del país, pero también habían sido objeto de demandas en los tribunales de Bangladesh por tratarse de normas cuyo cumplimiento se imponía desde el extranjero. El acuerdo se suprimiría en mayo de 2020 y sus fondos deberían transferirse al Consejo de sostenibilidad del sector de la confección, dirigido por el Gobierno. Era importante que los detalles presentados en el debate como datos empíricos reflejaran la realidad de los países. Además, cabía señalar que en la auditoría social realizada en el Rana Plaza se había analizado la seguridad de las operaciones, no del edificio en sí.
66. Todas las empresas, con independencia de su tamaño y de que produjeran para el mercado interno o para la exportación, estaban sujetas a la legislación del país en el que operaban. Esa legislación debía cumplir con las normas de la OIT que el país hubiera ratificado. Las cadenas de suministro transfronterizas comenzaban y terminaban en todos los países. Por consiguiente, si hubiera una laguna normativa, esta se manifestaría en todos los países. Sin embargo, no se observaba ninguna laguna normativa en Suiza, por ejemplo, que era una importante nación exportadora. No había una falta de gobernanza a nivel internacional. Había deficiencias en la aplicación y el control del cumplimiento a nivel nacional. El factor clave no era la presencia de cadenas de suministro transfronterizas, sino la debilidad de los sistemas nacionales de gobernanza en algunos países. En un informe de la Alianza 8.7, se revelaba que el 91 por ciento del trabajo infantil en el África Septentrional se daba en empresas que operaban para el mercado nacional y eran ajenas a las cadenas mundiales de suministro. Al concentrarse en los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, la Reunión estaba pasando por alto las causas fundamentales de la falta de desarrollo, esto es, los déficits de gobernanza, la informalidad y la escasa productividad, que afectaban a todos los trabajadores y no solo a los de las cadenas mundiales de suministro. Ese enfoque general era el que se defendía en la Declaración del Centenario de la OIT. Tanto la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como los convenios de la OIT eran aplicables a todos los trabajadores. La elaboración de una norma que se aplicara específicamente a los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro crearía un sistema de cumplimiento de doble rasero y promovería un trato desigual y potencialmente discriminatorio de los trabajadores. La única solución era establecer instituciones nacionales sólidas, capaces de aplicar y hacer cumplir una legislación que abarcara a todas las empresas y a todos los trabajadores por igual dentro de las fronteras nacionales, con independencia de que participaran o no en cadenas de suministro transfronterizas. La Reunión debía escuchar a los gobiernos para comprender sus dificultades en la aplicación de la legislación. La inspección del trabajo parecía ser una de las cuestiones que requerían mayor atención. En la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011), se había celebrado una discusión general sobre la administración del trabajo y la inspección del trabajo. Al parecer, las medidas acordadas no se habían aplicado. Sin embargo, el Grupo de los Empleadores seguía decidido a impulsar formas innovadoras de fortalecer la capacidad de los inspectores del trabajo a nivel nacional.
67. El Vicepresidente empleador consideró que la OIT ya poseía una completa gama de normas internacionales del trabajo; y que debía hacerse mucho más para asegurar que los Estados Miembros aplicaran esas normas en la legislación y en la práctica, que los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo aseguraran su cumplimiento efectivo, y que los trabajadores tuvieran acceso a vías de recurso judiciales en los casos de abuso. Esas normas, que iban dirigidas a los gobiernos y no a las empresas, se aplicaban a todos los

trabajadores por igual, con independencia de que sus empresas produjeran para el mercado interno, el mercado mundial o ambos. Además, la OIT contaba con un mecanismo de control que, desde su creación, había demostrado su eficacia en la resolución de problemas en las cadenas de suministro, tanto nacionales como transfronterizas. El Consejo de Administración había confirmado que todos los convenios fundamentales, los convenios de gobernanza y los convenios técnicos más recientes de la OIT estaban actualizados, y el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas estaba trabajando para asegurar la pertinencia del *corpus* normativo de la OIT. Claramente, se estaba haciendo todo lo posible para velar por que la OIT contara con unas normas adecuadas para cumplir sus objetivos. El Grupo de los Empleadores no se creía el argumento de que algunos Estados Miembros nunca tendrían la capacidad de aplicar y hacer cumplir las normas internacionales del trabajo. Se trataba, una vez más, de una opinión paternalista. La labor de la Oficina era apoyar a todos los Estados Miembros en sus esfuerzos por lograr el trabajo decente y no dejar a nadie atrás en el proceso.

68. El Grupo de los Empleadores no veía la necesidad de realizar un examen sobre la forma en que las normas internacionales del trabajo se aplicaban a las cadenas mundiales de suministro, puesto que todos los instrumentos importantes se aplicaban por igual a todos los trabajadores. El Grupo de Trabajo tripartito seguía adelante con su labor, que también incluía la detección de lagunas en la cobertura de los instrumentos examinados. Hasta el momento, se habían observado lagunas de tipo general en la protección de los trabajadores, más que lagunas que afectaran específicamente a los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro. No se había aportado ningún argumento que justificara una protección especial o adicional en las cadenas mundiales de suministro. El Grupo de los Empleadores tampoco apoyaba que se realizara un Estudio General con arreglo al artículo 19 de la Constitución sobre las legislaciones y las prácticas nacionales en relación con las cadenas mundiales de suministro, como se proponía en el informe de referencia. Los Estudios Generales no eran herramientas para examinar «temas» específicos, sino que tenían por objeto revisar las legislaciones y prácticas nacionales en relación con los instrumentos seleccionados.
69. El Grupo de los Empleadores no podía aceptar ninguna de las medidas normativas propuestas, a saber, una declaración del Consejo de Administración o de la Conferencia Internacional del Trabajo, una modificación de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales o, aún menos, una nueva norma internacional del trabajo, puesto que todas las cuestiones relativas a las cadenas mundiales de suministro se encontraban ya adecuadamente cubiertas por el actual *corpus* de instrumentos de la OIT en vigor.
70. La OIT debería transmitir mejor el mensaje de que las normas internacionales del trabajo se aplicaban en todos los lugares de trabajo y a todos los trabajadores, con independencia del mercado en el que trabajaran, así como el mensaje de que la responsabilidad principal de su aplicación recaía en los gobiernos, no en las empresas. La Oficina debería elaborar materiales de formación y herramientas para ayudar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a comprender las normas. La información sobre buenas prácticas también era muy importante. El material que se elaborara debería dedicar una atención especial al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). La OIT también debería alentar a los Estados Miembros a que recurrieran a la cooperación para el desarrollo, con objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales a fin de que pudieran ayudar a crear un entorno propicio para la aplicación efectiva de los convenios ratificados.
71. Un miembro empleador de México recordó que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá había sido renegociado y sustituido por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En el capítulo 23 de dicho Tratado, las partes habían establecido una protección especial de los derechos fundamentales —que incluían la libertad de asociación, la negociación colectiva, la abolición del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la eliminación de la discriminación y unas condiciones de

trabajo aceptables— que iba más allá de la protección proporcionada hasta entonces por las legislaciones nacionales. Los signatarios del Tratado habían acordado establecer normas para aplicar esas disposiciones a nivel nacional. Recientemente, México había aprobado una nueva legislación laboral para llevar a efecto esos cambios, inscribiéndolos en la legislación federal. Una de las disposiciones incluidas en el Tratado que se había convertido en ley concernía al derecho de todos los trabajadores a afiliarse al sindicato de su elección. Asimismo, se había prestado una atención especial al fortalecimiento de los mecanismos de resolución de los conflictos laborales. De este modo, el tratado comercial firmado por los tres Estados había servido, de hecho, para promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

72. El Vicepresidente gubernamental agradeció el enfoque matizado con respecto a las cadenas mundiales de suministro adoptado en las Conclusiones de 2016, donde se reconocían tanto los aspectos positivos como los aspectos negativos de dichas cadenas. Debido a la gran diversidad de respuestas aportadas por los distintos gobiernos al punto para la discusión núm. 2, el Grupo no podía dar una respuesta colectiva única a la cuestión. Sin embargo, el interés de los gobiernos parecía centrarse especialmente en dos aspectos. El primero estaba relacionado con la capacidad de los sistemas gubernamentales de control del cumplimiento de la legislación y de inspección y con la capacidad del sistema de administración del trabajo para aplicar la reglamentación existente. El segundo tenía que ver con el acceso a los mecanismos de reparación, especialmente para los trabajadores en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro, pero también para todos los demás trabajadores a lo largo de la cadena.
73. La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, dijo que los problemas de gobernanza surgían del debilitamiento de la reglamentación a través de la fragmentación del proceso de producción entre diversos países, así como de la falta de acceso efectivo a mecanismos de reparación, debido a la combinación de la reducida responsabilidad de las empresas, los límites de la jurisdicción del Estado y la débil gobernanza nacional. La OIT debería prestar asistencia promoviendo la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo. La cooperación entre la Unión Europea y la OIT ofrecía ejemplos concretos de los desafíos de carácter transfronterizo que planteaban las cadenas mundiales de suministro, como la necesidad de inspecciones interinstitucionales y una trazabilidad transfronteriza para prevenir y combatir el trabajo forzoso en las cadenas de suministro del sector pesquero, o la necesidad de prestar una atención especial a la reglamentación nacional sobre los productos fitosanitarios en los puntos de origen y de destino de las cadenas de suministro, así como durante el transporte, debido a las importantes repercusiones que podían tener sobre la seguridad y la salud en el trabajo a lo largo de toda la cadena de suministro.
74. El representante del Gobierno de los Estados Unidos consideró que debían aplicarse las medidas existentes, en lugar de establecerse nuevas normas. En el informe anual del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos sobre las peores formas de trabajo infantil, se señalaban los abusos cometidos en el mundo y se describían los avances para eliminarlos. En el informe de 2019, las recomendaciones se centraban primordialmente en la necesidad de reforzar la legislación y el control de su cumplimiento para erradicar estos abusos. También se recomendaba mejorar la coordinación y crear políticas y programas más específicos. El comercio internacional no era el coto privado de las grandes empresas multinacionales, sino que en él participaban, muy a menudo, empresas pequeñas o familiares. Tanto las grandes empresas como las pequeñas empresas deberían seguir las mismas normas. Las normas aplicables en las zonas francas industriales deberían ser las mismas que las de la legislación nacional y ajustarse a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los gobiernos tenían la responsabilidad de controlar el cumplimiento efectivo de la legislación y proteger los derechos humanos, mientras que los empleadores tenían la responsabilidad de cumplir dicha legislación y respetar dichos derechos. Un esfuerzo mayor y más eficaz por parte de las empresas, los sindicatos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales podía ayudar a

promover las normas internacionales del trabajo, especialmente en los lugares donde las instituciones gubernamentales eran débiles.

75. El representante del Gobierno del Canadá destacó la importancia de la colaboración y de la comunicación. El reto consistía en encontrar la forma de trabajar con la industria y la sociedad civil en la concepción de programas eficaces y duraderos para combatir la explotación laboral en las cadenas de suministro. También debían tenerse en cuenta las circunstancias nacionales. Era necesario considerar la adopción de un enfoque armonizado basado en los marcos y alianzas internacionales existentes (los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*, las *Líneas Directrices de la OCDE*, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y la Alianza 8.7), procurando no duplicar el trabajo. La OIT también debería tener presente la labor realizada por los Estados Miembros para combatir la explotación laboral en sus propias jurisdicciones, puesto que varios países ya habían adoptado una legislación que abordaba el tema de la explotación en las cadenas de suministro. El Gobierno del Canadá agradecería que se aportaran ideas sobre posibles medidas que ayudaran a detectar las fuentes de explotación laboral en las cadenas de suministro y promover un mejor intercambio de información entre los mandantes de la OIT.
76. El representante del Gobierno de Suiza no veía el valor añadido de una norma de la OIT sobre las cadenas mundiales de suministro. Esta no resolvería la cuestión de la jurisdicción extraterritorial, y el sistema de control de la OIT no era adecuado para realizar esa labor. Además, no sería lo suficientemente específica como para abordar la gran variedad de déficits de trabajo decente ni los marcos de gobernanza particulares de los diferentes sectores económicos. La OIT debería ayudar a los Estados Miembros a ratificar y llevar a efecto las normas aplicables, en particular los ocho convenios fundamentales. Los gobiernos deberían asegurarse de que sus políticas fueran coherentes con las normas internacionales del trabajo. Los acuerdos de libre comercio podían ser útiles y hacer referencia a los convenios fundamentales de la OIT, como en el caso de la Asociación Europea de Libre Comercio. Los gobiernos tenían una responsabilidad primordial de dar ejemplo en las cadenas mundiales de suministro a las que recurrían para las adquisiciones públicas. Suiza se basó en los convenios fundamentales de la OIT para establecer las normas mínimas del trabajo en su ley sobre contratación y adquisiciones públicas de 2008. Otras normas internacionales del trabajo se añadieron posteriormente a los criterios exigidos, por lo que los funcionarios encargados de las negociaciones de contratos públicos también podían exigir a las cadenas mundiales de suministro el cumplimiento de estos instrumentos.
77. Las medidas legislativas por sí solas no podían colmar las lagunas en materia de gobernanza. Hacía falta una «combinación inteligente» de medidas. La legislación debería ir acompañada de incentivos, apoyo y creación de capacidad. Todos los agentes de las cadenas de suministro —gobiernos, empresas, empleadores y trabajadores— debían colaborar para resolver los déficits de trabajo decente, adoptando el enfoque promovido en iniciativas pertinentes de la OIT, como los programas Better Work y SCORE. Esas iniciativas podían combinarse con normas de sostenibilidad voluntarias. Suiza había adoptado ese enfoque, lo que le había permitido apoyar una producción más sostenible de determinados productos básicos, como el café, el cacao, el aceite de palma y el algodón. En el futuro, Suiza desearía ir más allá de la certificación, y agradecería poder contar con el apoyo técnico de la OIT para llevar a cabo iniciativas relacionadas con el marco normativo de sectores concretos y establecer alianzas público-privadas. Los *Principios Rectores de las Naciones Unidas* constituían un avance importante para colmar las lagunas en materia de gobernanza existentes. Suiza había revisado recientemente su Plan de Acción Nacional sobre las Empresas y los Derechos Humanos para 2020-2023, en consulta con las partes interesadas pertinentes. En el plan revisado se incluían medidas especiales para apoyar a las pymes.
78. La representante del Gobierno del Reino Unido dijo que cualquier mandato que se impusiera a los gobiernos en relación con la aplicación de la debida diligencia, especialmente si era de amplio alcance, supondría un gran desafío por el gran número de empresas que implicaría.

Además, sería muy difícil para la OIT elaborar normas de debida diligencia que reflejaran los diferentes contextos nacionales en los que operaban las cadenas mundiales de suministro. La aplicación extraterritorial de las medidas también resultaría muy compleja en la práctica. El Reino Unido no apoyaba la adopción de nuevas medidas en relación con las cadenas mundiales de suministro cuando no había un consenso internacional sobre la gobernanza de cuestiones como las condiciones mínimas de trabajo y la organización de la economía de plataformas.

79. El Vicepresidente gubernamental dijo que, si bien en los últimos tiempos los agentes no estatales —como las empresas multinacionales, los sindicatos mundiales y la sociedad civil— habían adquirido una mayor influencia en todos los aspectos de la vida, las Naciones Unidas se habían constituido sobre la base de los Estados nación, cuya primacía no podía ignorarse. Los Estados nación ratificaban las normas internacionales del trabajo y el éxito de su aplicación dependía de su voluntad política. La soberanía de los Estados era lo que seguía impidiendo, por ejemplo, que Sudáfrica extendiera su jurisdicción más allá de sus fronteras sin quebrantar el derecho internacional. Las cadenas mundiales de suministro habían alterado los procesos de producción de forma considerable y el *corpus* normativo de la OIT no había logrado dar cabida a estos cambios. Por ello, ahora debería estudiarse la posibilidad de establecer un instrumento laboral vinculante que tuviera en cuenta el carácter multinacional del entorno empresarial. Hasta el momento, los debates habían servido para demostrar que no había una definición común del concepto de cadena mundial de suministro. El trabajo decente para todos solo sería posible si se establecían unas condiciones equitativas. Los marcos internacionales actuales no bastaban para lograr ese objetivo. Las iniciativas y auditorías de carácter voluntario ofrecían oportunidades, pero no lograban eliminar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
80. La Vicepresidenta trabajadora consideró que la insistente afirmación del Grupo de los Empleadores de que la discusión trataba esencialmente del comercio era engañosa. El Grupo de los Trabajadores no deseaba erigir barreras ni crear obstáculos al comercio, sino que se aplicaran las normas internacionales del trabajo en todos los eslabones de las cadenas mundiales de suministro. El Grupo de los Trabajadores cuestionaba la eficacia de las auditorías voluntarias y solicitaba un mayor esfuerzo para asegurar que las fronteras abiertas, los mercados globalizados y el libre comercio se basaran en condiciones equitativas y respetuosas de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Grupo de los Empleadores había citado la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo para respaldar un argumento contra el proteccionismo. Sin embargo, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se decía «que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas». Había una clara distinción entre proteccionismo y protección.
81. El T-MEC parecía, en efecto, un ejemplo positivo de acuerdo comercial, al contener cláusulas laborales y promover su aplicación. El Grupo de los Trabajadores celebraba que el Grupo de los Empleadores compartiera su opinión y esperaba que se firmaran muchos acuerdos similares. Sin embargo, también observaba que los empleadores habían presentado unos 400 requerimientos judiciales contra las leyes laborales que se habían promulgado a raíz de ese acuerdo comercial.
82. La Secretaria General de UNI Global Union informó a la Reunión de que el Acuerdo de Bangladesh, suscrito por los sindicatos mundiales en 2013, había permitido supervisar 37 000 inspecciones en más de 2 000 fábricas, de las cuales el 90 por ciento había corregido sus deficiencias. Se atribuía al Acuerdo el mérito de haber restablecido la seguridad en las fábricas de Bangladesh. Al convertirse ahora en una institución sin fines de lucro, entraría en una nueva fase; pero eso no significaba que dejara de existir: era un acuerdo vinculante, que contaba con el favor de las marcas mundiales desde su creación y tenía más de

200 signatarios. Además, había establecido lo que las marcas querían: unas condiciones equitativas.

83. La Vicepresidenta trabajadora dijo que su Grupo consideraba que las deficiencias en el control del cumplimiento a nivel nacional se habían exacerbado allí donde la globalización había facilitado mayores oportunidades de prácticas abusivas. El representante del Gobierno de Sudáfrica había dejado muy claro ese punto. Las normas de la OIT actualmente en vigor habían perdido eficacia por los cambios que se habían producido en el mundo del trabajo a raíz de la digitalización y la globalización. Se necesitaba una norma específica que pudiera aplicarse a las cadenas mundiales de suministro, no para crear un sistema de doble rasero, sino para proteger las necesidades particulares de los trabajadores en las cadenas de suministro. Su Grupo estaba de acuerdo con el Grupo de los Empleadores en que era necesario promover una mayor ratificación de los instrumentos de la OIT, así como mejorar su aplicación y el control de su cumplimiento; y esperaba que los empleadores acompañaran estas manifestaciones de apoyo a un mayor control del cumplimiento de las normas, que expresaban a nivel internacional, con un apoyo igualmente decidido a nivel nacional, donde a menudo se oponían a la ratificación de los instrumentos. El mecanismo de examen de las normas era una iniciativa importante de la OIT, pero no era un órgano de establecimiento de normas. El Grupo de los Trabajadores agradecía que el representante del Gobierno de los Estados Unidos hubiera reconocido que los gobiernos y las empresas compartían la obligación de subsanar los déficits de trabajo decente. Como se exponía en las Conclusiones de 2016, los interlocutores sociales tenían responsabilidades complementarias. La acción gubernamental por sí sola no era suficiente. El Grupo de los Trabajadores hubiera deseado que el informe incluyera un análisis más exhaustivo de las lagunas en materia de gobernanza que daban lugar a los déficits de trabajo decente, ya que esto habría permitido a la Reunión determinar las medidas que debían adoptarse, teniendo en cuenta la naturaleza transnacional de las actividades empresariales mundiales. Al atribuir los déficits de trabajo decente únicamente al ámbito nacional, se hacía caso omiso a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, las *Líneas Directrices de la OCDE* y los Principios de Ruggie.
84. El Vicepresidente empleador se mostró de acuerdo en que existían lagunas que estaban provocando déficits de trabajo decente y en que la Reunión debía determinar cuáles eran esas lagunas y decidir cómo colmarlas adecuadamente. Para ello, era necesario centrarse en la adopción de medidas concretas y no normativas, con un enfoque colaborativo. Tal como había sugerido el representante del Gobierno de Suiza, se requería una combinación de respuestas. El Grupo de los Empleadores deseaba que se estableciera una estrategia, que debería combinarse con la creación de capacidad e incentivos.

Punto 3. ¿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?

85. El Vicepresidente empleador dijo que, en la presente Reunión, se debían tener en cuenta las principales conclusiones presentadas en el examen recapitulativo independiente, a saber:
- las cadenas mundiales de suministro ofrecían una plataforma para que la OIT lograra resultados en toda su labor; por consiguiente, no se trataba de una cuestión aislada, sino de un medio de aplicación transversal para todas las intervenciones de la OIT;
 - el problema concreto que la OIT estaba intentando abordar en las cadenas mundiales de suministro no estaba claro; el programa de acción de la Organización sobre las cadenas mundiales de suministro no constituía una estrategia global;

- en la OIT no existían tipologías establecidas de intervenciones en las cadenas mundiales de suministro;
- las intervenciones de la OIT se habían concentrado en gran medida en la región de Asia y el Pacífico y en el sector textil y de la confección;
- los breves plazos establecidos para llevar a cabo los proyectos no favorecían el logro de cambios sostenibles, ni para los que formaban parte de las cadenas mundiales de suministro ni para las instituciones de apoyo; y, por consiguiente, no se podía evaluar el impacto de dichos proyectos;
- una presencia más prolongada en los países en los que se llevaban a cabo los proyectos y la continuidad de los mismos eran dos factores considerados beneficiosos; el enfoque por países era el más eficaz;
- la capacidad para ampliar el alcance de las intervenciones y de los proyectos de la OIT era limitada; la mayoría de los proyectos eran «puntuales» y no parecía que se les diera seguimiento, y
- no se había determinado plenamente el impacto de muchos de los proyectos relacionados con las cadenas mundiales de suministro de los últimos años, por lo que la OIT no tenía una idea clara de lo que funcionaba y lo que no.

86. A la luz de estas conclusiones, en el examen recapitulativo se recomendaba que la Oficina elaborara un documento de estrategia de alto nivel para: proporcionar una definición clara del concepto de cadenas mundiales de suministro; exponer los resultados que se querían alcanzar y la manera en que estos se interrelacionaban; establecer un sistema de seguimiento, y determinar mecanismos que pudieran optimizar las sinergias en la Organización. A tal fin, en el examen recapitulativo, se recomendaba que la Oficina reforzara el diseño y la supervisión de los proyectos sobre las cadenas mundiales de suministro; adoptara el enfoque «Una OIT» que actualmente se utilizaba en Etiopía, y examinara si era necesario realizar una evaluación más amplia y detallada de toda la labor de la OIT en relación con las cadenas mundiales de suministro.

87. El Grupo de los Empleadores expresó su firme apoyo al establecimiento de dicha estrategia y expuso el enfoque que propondría para su elaboración. La definición de cadenas mundiales de suministro que debería utilizarse era la que figuraba en el informe conjunto de la OIT, la OCDE, la OIM y el UNICEF, a saber: «bienes y servicios que cruzan las fronteras internacionales para su consumo o como insumos para producción final». Las cadenas mundiales de suministro se convertirían así en un posible punto de acceso para que la OIT prestara apoyo a los Estados Miembros en el establecimiento o fortalecimiento de sus instituciones nacionales a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de los convenios, que era el elemento crucial para resolver los problemas existentes. La estrategia se basaría en el principio de que todos los trabajadores y todos los empleadores, no solo los que participaban en las cadenas mundiales de suministro, tenían derecho a protección en virtud de la legislación nacional. Todos los datos disponibles demostraban que los salarios y las condiciones de trabajo eran mejores en las empresas que producían para la exportación que en las empresas que producían para las cadenas de suministro nacionales, y también eran mejores que en el sector informal. Con esta estrategia se subsanaría el defecto básico del enfoque actual de la OIT, en el que se asumía que las cadenas de suministro mundiales eran distintas de las nacionales, cuando, en realidad, estaban totalmente entrelazadas. También se evitaría el error de suponer que ciertas tendencias o problemas eran exclusivos de las cadenas mundiales de suministro. Por ejemplo, la Oficina afirmaba que la fragmentación de las cadenas mundiales de suministro brindaba oportunidades para eludir el cumplimiento de la legislación. Sin embargo, la fragmentación de la producción era tan común en las cadenas de suministro nacionales como en las mundiales, y en ambas se llevaban a cabo exactamente

las mismas prácticas empresariales. Por consiguiente, no había ninguna necesidad de centrarse únicamente en las cadenas mundiales de suministro. La Oficina también sostenía en su enfoque que la legislación nacional no funcionaba cuando los bienes o servicios producidos se destinaban a la exportación. Sin embargo, toda la producción se realizaba en el marco de una jurisdicción nacional y estaba sujeta a la legislación nacional, estuviera o no destinada a la exportación. Además, aunque las economías avanzadas tenían amplios vínculos con las cadenas mundiales de suministro, no enfrentaban desafíos en el ámbito del control del cumplimiento.

88. El Vicepresidente empleador señaló que esta estrategia, adaptada del enfoque sectorial «Una OIT» que la Organización utilizaba en Etiopía, se aplicaría para ayudar a los Estados Miembros a desarrollar instituciones nacionales sólidas y eficaces, mediante:

- el establecimiento de alianzas y el mantenimiento de un diálogo tripartito;
- la promoción del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- la institución de reformas laborales apropiadas;
- el apoyo al desarrollo y fortalecimiento de las administraciones e inspecciones del trabajo;
- el apoyo al desarrollo de sistemas judiciales eficaces, incluidos los tribunales del trabajo;
- el fomento de la transición de la economía informal a la economía formal;
- el apoyo a la formulación y aplicación de políticas de empleo y de políticas activas del mercado de trabajo;
- la promoción de mejoras en la productividad y de un entorno propicio para las empresas sostenibles;
- el establecimiento de sistemas de protección social sostenibles;
- la promoción del fortalecimiento de las competencias y de políticas eficaces en materia de recursos humanos y perfeccionamiento del personal, incluido en relación con la igualdad de género y la diversidad, y
- la utilización de las cadenas de suministro como punto de acceso para las intervenciones de la OIT en todas las esferas antes mencionadas en el marco del enfoque «Una OIT», pero por países y no por sectores, aunque se podrían priorizar más tarde algunos sectores específicos si fuera necesario.

89. A partir de los sectores identificados en las cadenas de suministro nacionales y/o mundiales, la OIT podría ampliar sus actividades en el marco de una iniciativa coherente, a más largo plazo, por países, con objeto de ayudar a los mandantes a establecer instituciones nacionales sólidas y eficaces, capaces de proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo, mejorar el cumplimiento de la legislación, fomentar el empleo, desarrollar las competencias profesionales, promover la diversidad de género y apoyar la formalización, la productividad y la competitividad. Ello podría combinarse con otras iniciativas, como la de los países pioneros de la Alianza 8.7, y otras actividades complementarias, como la Red mundial de empresas sobre trabajo forzoso, creada por la OIT. Ello tendría el mérito de aplicarse a todos los trabajadores, en lugar de excluir al 85-90 por ciento cuyo trabajo no estaba vinculado a las exportaciones. La elaboración de esta estrategia debería correr a cargo de un grupo de trabajo de tamaño razonable, similar al Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo, con representantes

de los gobiernos y con la CSI y la OIE en representación de los trabajadores y de los empleadores.

90. La Vicepresidenta trabajadora refutó el argumento esgrimido por el Grupo de los Empleadores de que era erróneo concentrarse exclusivamente en las cadenas mundiales de suministro en un momento en que las cadenas de suministro se estaban volviendo cada vez más regionales, especialmente en Asia y en Europa. En ese sentido, citó un ejemplo del sector del transporte pesado, extraído de un artículo de noticias sindicales publicado recientemente con el título «*Romanian trucker, Polish wage, Dutch workplace*» (Camionero rumano, salario polaco, lugar de trabajo en los Países Bajos). En dicho ejemplo, se exponía cómo se contrataba a conductores de Europa Oriental con salarios establecidos en países de ingresos más bajos, aunque su lugar de trabajo estuviera en una zona de salarios más elevados y su empleo les obligara a atravesar con frecuencia países con salarios más elevados. En este caso, el problema radicaba en el modelo empresarial utilizado, que se basaba en la subcontratación transfronteriza. No importaba si era entre regiones, dentro de una misma región o a escala mundial, el principio era el mismo: consistía en explotar los salarios más bajos y la menor protección social de otro país para obtener mayores beneficios empresariales.
91. La oradora señaló que el Grupo de los Empleadores también había criticado la falta de atención que la Oficina había prestado al examen recapitulativo independiente sobre la labor de la OIT con respecto a las cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, el Consejo de Administración había debatido a fondo ese documento en su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019) y en dicha ocasión había adoptado la decisión de pedir a la Oficina que siguiera «tomando en consideración las conclusiones del estudio de síntesis independiente», lo que para su Grupo constituía una respuesta satisfactoria. El Grupo de los Trabajadores reconocía que existían muchos vínculos entre las cadenas de suministro mundiales, regionales, interregionales y nacionales, pero sostenía que ciertas características específicas de las cadenas mundiales de suministro requerían la intervención de la OIT. Con respecto a la definición de las cadenas mundiales de suministro, el Grupo de los Trabajadores consideraba que era suficiente la que figuraba en el informe de referencia para la discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2016, a saber: «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». Aunque siempre podían mejorarse las actividades de aplicación y control del cumplimiento a nivel nacional, esa mejora no era una respuesta suficiente al punto para la discusión núm. 3, en el que se invitaba a la Reunión a analizar si las actuales normas de la OIT eran adecuadas para resolver las cuestiones relativas a las cadenas mundiales de suministro. El Grupo de los Empleadores no había dado respuesta a esa pregunta. Sin embargo, las actuales normas de la OIT se basaban en la premisa de que los trabajadores eran contratados por empresas que tenían la responsabilidad única de establecer sus condiciones de trabajo, en países donde las autoridades no sufrían ningún tipo de presión externa y disponían del margen de actuación normativa necesario para resolver los déficits de trabajo decente. No obstante, la globalización, el comercio y los avances tecnológicos habían cambiado profundamente la manera en que se estructuraban los mercados laborales. El Grupo de los Trabajadores no deseaba revertir esos cambios, erigir obstáculos al comercio o limitar la eficiencia tecnológica; simplemente se inquietaba por los déficits de trabajo decente que habían surgido y deseaba asegurarse de que hubiera una reglamentación adecuada en los niveles adecuados, lo cual —en una situación de globalización cada vez mayor de los mercados— debería hacerse mediante una norma internacional que estableciera unas condiciones equitativas a nivel mundial.

92. El Grupo de los Trabajadores consideraba que esa norma debería incluir los siguientes elementos:

- la obligación por parte de los Estados Miembros de reglamentar la conducta de las empresas establecidas en su territorio y bajo su jurisdicción;
- medidas legislativas para asegurar que las empresas adoptaran, en el marco de sus actividades transfronterizas, las medidas preventivas necesarias a fin de prevenir los riesgos para los derechos laborales (esto es, la obligación de la debida diligencia), incluida la transparencia;
- la acreditación obligatoria, por organismos de supervisión públicos con garantías de transparencia, de los certificadores y auditores sociales que trabajaran en iniciativas voluntarias de auditoría social y de certificación en las cadenas mundiales de suministro;
- el acceso efectivo a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva en todos los eslabones de la cadena de suministro, incluido en las zonas francas industriales, que estuviera garantizado mediante medidas legislativas y políticas gubernamentales;
- relaciones laborales con un mínimo de protección en todos los eslabones de la cadena de suministro, mediante la ampliación de la protección a las formas atípicas de empleo y la adopción de medidas para evitar las clasificaciones erróneas y las prácticas laborales encubiertas;
- la ampliación a las cadenas mundiales de suministro (mediante leyes y convenios colectivos) de los requisitos de adhesión a las normas del trabajo en los contratos públicos, para promover el trabajo decente en todos los eslabones de las cadenas de suministro a través de la contratación y las adquisiciones públicas, y
- medidas de seguimiento y control del cumplimiento para asegurar la protección efectiva de los trabajadores, incluida la colaboración entre los Estados Miembros en materia de inspección del trabajo y acceso a la justicia en contextos transfronterizos; en ese sentido, el instrumento debería contener disposiciones que aseguraran el establecimiento de mecanismos de reclamación en todos los eslabones de las cadenas de suministro.

93. El Grupo de los Trabajadores no apoyaba las posibles medidas no normativas mencionadas en el informe de referencia. Si bien era evidente que las normas debían ir acompañadas de actividades de promoción, estas por sí solas eran insuficientes. La promoción de la ratificación y la aplicación de las normas de la OIT ya debería formar parte de la labor habitual de la Organización. Las medidas no vinculantes no bastaban para asegurar un marco de gobernanza internacional adecuado. El Grupo de los Trabajadores no era partidario de la elaboración de unas directrices técnicas o de un código de conducta, puesto que ya existía la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, que había sido revisada recientemente. La propuesta de adoptar una declaración sobre las cadenas mundiales de suministro parecería una duplicación de las Conclusiones de 2016, ya de por sí muy detalladas. El Grupo de los Empleadores pedía que la Oficina llevara a cabo una labor coherente en el ámbito de las cadenas mundiales de suministro, pero esta ya había puesto en marcha un plan quinquenal que era objeto de seguimiento por parte del Consejo de Administración. Cualquier ajuste que fuera necesario podría hacerse a medida que avanzara el plan.

94. El Vicepresidente gubernamental señaló que los miembros de su Grupo tenían opiniones divergentes con respecto a la cuestión de si era necesario establecer una norma en el ámbito de las cadenas mundiales de suministro. Los cambios en el mercado de trabajo apuntaban a la necesidad de seguir debatiendo este tema. Las nuevas plataformas de trabajo, producto de la digitalización, no estaban cubiertas por las normas existentes, y las condiciones de empleo habían empeorado. Existía cierto consenso en torno a las medidas que debería adoptar la

Oficina, la cual debía intensificar sus actuales esfuerzos para lograr la aplicación de las Conclusiones de 2016 y realizar un análisis de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, a fin de detectar dónde se producían y cuáles eran sus causas subyacentes.

95. La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, dijo que, habida cuenta de la magnitud y tipología de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, la OIT debería adoptar una combinación inteligente de políticas, tal como se indicaba en los *Principios Rectores de las Naciones Unidas* y en las Conclusiones de 2016, basándose en otras iniciativas de orientación en la materia, como las *Líneas Directrices de la OCDE*, en cooperación con organizaciones de desarrollo e iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas, como la Alianza 8.7. Ahora era el momento de que la OIT intensificara sus esfuerzos, mediante una colaboración activa y más estrecha con las empresas multinacionales, una promoción eficaz, la prestación de asesoramiento en materia de políticas y la facilitación de asistencia técnica. Los programas conjuntos de la OIT y la OCDE en Asia y América Latina, financiados por la Unión Europea, ofrecían buenos ejemplos de alianzas impulsadas por múltiples partes interesadas que podían reforzarse y ampliarse con nuevos asociados. La Unión Europea estaba de acuerdo en que debía afianzarse el enfoque «Una OIT», a fin de que sirviera de modelo para los futuros programas de cooperación para el desarrollo y pudiera reproducirse en distintos tipos y segmentos de cadenas de suministro. En las Conclusiones de la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo también se mencionaban medidas concretas y específicas que se podían adoptar sobre el terreno. Antes de ampliar los programas existentes o elaborar otros nuevos, habría que evaluar el impacto de las medidas actuales. No cabía duda de que era necesario determinar las lagunas existentes en el actual *corpus* normativo aplicable a las cadenas mundiales de suministro. Sobre esa base, podrían estudiarse opciones para reforzar las medidas normativas y no normativas de la OIT, a nivel sectorial, cuando procediera. Todas las normas internacionales del trabajo eran aplicables a las cadenas mundiales de suministro, pero no habían sido concebidas con esa finalidad. La Oficina debería proporcionar los citados componentes básicos para avanzar en el examen de estas cuestiones durante la 341.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2021).
96. El representante del Gobierno de Sudáfrica dijo que la existencia de déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro no podía achacarse exclusivamente a la incapacidad de los gobiernos para asegurar la aplicación de las normas del trabajo. En un momento de profundos cambios en el mundo del trabajo, la supervisión de los instrumentos internacionales revestía una importancia capital. Aunque los modelos comerciales parecían evolucionar ahora hacia una primacía de las cadenas de suministro regionales más que mundiales, el Gobierno de Sudáfrica seguía abogando por el establecimiento de un instrumento vinculante que abordara las cuestiones relativas al suministro transfronterizo y que reconociera el carácter multinacional de los entornos empresariales. En las Conclusiones de 2016 se afirmaba que «las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas». Las infracciones y los abusos deberían poder remitirse a un tribunal internacional, que podría asemejarse, por ejemplo, al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Sudáfrica apoyaba la propuesta de la Unión Europea de que la Oficina proporcionara los componentes básicos para seguir avanzando en el examen de estas cuestiones durante la 341.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2021).
97. El representante del Gobierno de los Estados Unidos dijo que su Gobierno no veía la necesidad de establecer una nueva norma sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En la gran variedad de instrumentos existentes ya se abordaban todas estas cuestiones. No se podía pedir a los gobiernos que controlaran la aplicación de la diligencia debida en cientos de miles de cadenas de suministro; una operación de tal envergadura requeriría un nivel de burocracia que superaría con creces la capacidad actual de los gobiernos. La fragilidad de los mercados mundiales, ahora gravemente afectados por el brote

de COVID-19, era otro motivo de preocupación. El aumento de la reglamentación también podría tener un efecto negativo en los mercados. Ya existían muchas iniciativas excelentes, como el Programa Better Work, el T-MEC, el Fondo Visión Cero o el propio mecanismo de control de la OIT. Con objeto de mejorar la labor que se estaba llevando a cabo, se podía respaldar una combinación de esos enfoques.

98. La representante del Gobierno del Reino Unido dijo que su país apoyaba todas las propuestas no normativas que se formulaban en el informe de referencia. La OIT podría proporcionar información a las empresas sobre los riesgos de las prácticas de explotación, estableciendo un registro de riesgos por país, región y localidad, y un registro similar para productos que se sabía que se producían, transportaban y suministraban en condiciones que podrían comportar riesgos de este tipo de prácticas. La OIT debería seguir colaborando con sus asociados multilaterales para generar y compartir conocimientos y promover la adopción de orientaciones sobre la debida diligencia con un enfoque sectorial. El Reino Unido era partidario de que la OIT prestara asistencia técnica y promoviera la ratificación de los convenios existentes que tenían por objeto combatir las prácticas laborales abusivas en las cadenas mundiales de suministro. Su Gobierno estaría dispuesto a apoyar la elaboración o revisión de una declaración, siempre que ello aportara un valor añadido. Asimismo, debería alentarse a los gobiernos a que ejercieran la debida diligencia en las cadenas de suministro del sector público y utilizaran así su influencia para promover el trabajo decente. Los organismos internacionales deberían hacer otro tanto. El Reino Unido consideraba que la dimensión de género no estaba presente en el informe de referencia. Los mecanismos empresariales relacionados con el acceso a la reparación podrían servir de base para realizar avances en este ámbito. A este respecto, la OIT podría colaborar con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que había llevado a cabo —con el apoyo del Reino Unido— un proyecto de gran envergadura sobre el acceso a los mecanismos de reparación. En dicho proyecto se proponían diversas medidas que podían adoptarse y se citaban numerosas buenas prácticas.
99. La representante del Gobierno de Finlandia dijo que, si bien en un principio había pensado que el informe de referencia tendría que haber ido más allá, una vez escuchado el debate consideraba que había sido lo suficientemente estimulante de esta forma. De las discusiones mantenidas hasta entonces se desprendía que la Oficina debería realizar un nuevo análisis para detectar las lagunas existentes, antes de dilucidar si el establecimiento de una norma podía ser la forma más adecuada de subsanarlas.
100. El representante del Gobierno de Suiza dijo que su Gobierno era partidario de reforzar las medidas existentes y apoyaba un enfoque sectorial. La atención debía centrarse en programas con una eficacia probada, como SCORE y Better Work, los cuales habían tenido efectos beneficiosos sobre las condiciones de trabajo con respecto al entorno laboral, la seguridad y salud en el trabajo, los salarios, las horas de trabajo, la reducción de la disparidad salarial entre hombres y mujeres, la lucha contra el trabajo forzoso y la productividad. Esos programas e iniciativas, como el enfoque «Una OIT» adoptado en el sector de la confección en Etiopía, debían reproducirse a mayor escala. Suiza había proporcionado financiación inicial para llevar a cabo varias iniciativas voluntarias de establecimiento de normas de sostenibilidad en el sector privado y recomendaba el uso de la valiosa herramienta «*Sustainability Map*», elaborada por el Centro de Comercio Internacional. Para intentar ir más allá de la certificación, Suiza había establecido plataformas impulsadas por múltiples partes interesadas a nivel nacional y sectorial, con la finalidad de mejorar el marco normativo sobre el plano local, además de prestar asistencia técnica para mejorar, por ejemplo, las condiciones de trabajo en la producción de aceite de palma en Indonesia o de café en el Perú. El Gobierno también estaba poniendo en marcha sus planes de acción revisados para 2020-2023 sobre las empresas y los derechos humanos y sobre la responsabilidad social de las empresas, que incluían la prestación de apoyo a las pymes a través de una serie de herramientas, por ejemplo, orientaciones y talleres prácticos, así como medidas específicas

para sensibilizar a las empresas del sector privado en Suiza sobre los riesgos del trabajo infantil y del trabajo forzoso en las cadenas de suministro. A ese respecto, el Gobierno alentaba a las empresas a consultar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y a recurrir, en particular, al Servicio de asistencia de la OIT para las empresas sobre las normas internacionales del trabajo, que podía prestarles consejos prácticos. Suiza destacó la utilidad de las *Líneas Directrices de la OCDE*, que contenían valiosas recomendaciones sobre los procedimientos de debida diligencia. Los puntos nacionales de contacto ofrecían servicios de mediación personalizados en determinados casos de conflicto laboral, lo que permitía que los trabajadores tuvieran acceso a vías de recurso y de reparación. Casi todos los casos resueltos por el Punto Nacional de Contacto de Suiza contenían recomendaciones y la mayoría había dado lugar a cambios reales en las políticas de las empresas.

101. El representante del Gobierno del Brasil dijo que los códigos de conducta voluntarios y los mecanismos de seguimiento privados solían basarse en el autocumplimiento. A pesar de las inversiones realizadas por las empresas en este ámbito, dichas herramientas no habían logrado el objetivo de promover el trabajo decente y evitar las tragedias en el lugar de trabajo. Aunque las iniciativas privadas podían tener un papel importante en la promoción del trabajo decente, no podían reemplazar la labor de los servicios públicos de inspección del trabajo. De hecho, en la Reunión parecía haberse llegado a un consenso sobre la necesidad de fortalecer los servicios de inspección del trabajo, aunque al mismo tiempo estos habían estado enfrentando recortes de recursos y de personal en todo el mundo. En el ámbito de la reglamentación, una característica común de las iniciativas recientes había sido abogar por la debida diligencia. Sin embargo, las normas internacionales sobre esta cuestión todavía se encontraban en una fase muy incipiente. De hecho, el concepto en sí aún se estaba desarrollando y quedaban cuestiones pendientes en materia de responsabilidad. Los requisitos de debida diligencia eran uno de los métodos más habituales para vincular la responsabilidad de las empresas con los derechos humanos en la legislación. El Brasil estaba abierto a diversas opciones, incluidos los enfoques normativos y no normativos. Por último, debería dedicarse una atención especial a las medidas concretas que la OIT y todas las demás partes interesadas podrían adoptar para mejorar la aplicación de las normas.
102. El representante del Gobierno de la India dijo que su país había escuchado el llamamiento en favor de una mayor coherencia y estaba realizando considerables reformas legislativas destinadas a reforzar el control del cumplimiento; mejorar las condiciones de trabajo, en particular para las mujeres; fijar salarios mínimos, y promover la seguridad y salud en el trabajo. La atención debería centrarse especialmente en la promoción del trabajo decente a través de la legislación nacional y el fortalecimiento del marco de políticas públicas, y no en la introducción de nuevas normas prescriptivas.
103. El representante del Gobierno del Canadá defendió un enfoque pluridimensional; y señaló que su Gobierno apoyaba un orden internacional basado en reglas y las normas del trabajo, que incluían el sistema de control de la OIT, y consideraba que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo era esencial para lograr el trabajo decente en el mundo. Asimismo, los acuerdos de libre comercio eran instrumentos fundamentales para subsanar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, como ya se había señalado con respecto al T-MEC. El Canadá también proporcionaba asistencia técnica a sus asociados de los países en desarrollo para ayudarles a cumplir sus obligaciones en materia laboral. Por último, las medidas nacionales desempeñaban igualmente un papel fundamental para combatir la explotación laboral en las cadenas de suministro. Además de esas medidas, el Canadá esperaba ahora también que todas las empresas se adhirieran a los principios de conducta empresarial responsable, tanto si su actividad tenía lugar en el Canadá como si operaban en el extranjero, con independencia del sector al que pertenecieran y en el estricto respeto de los derechos humanos, la legislación aplicable y las normas internacionales del trabajo. El Canadá tenía un Punto de Contacto Nacional para la aplicación de las *Líneas Directrices de la OCDE*.

-
- 104.** La desigualdad de género era una de las causas y factores fundamentales de la explotación laboral, por lo que el Canadá dedicaba una atención especial a la promoción de la igualdad entre los géneros, por ejemplo, mediante su Política de asistencia internacional feminista. En 2019, el Gobierno también puso en práctica una Estrategia nacional para luchar contra la trata de personas, en el marco de la cual aumentaría sus alianzas multilaterales y bilaterales, por ejemplo, adhiriéndose a la Alianza 8.7 y solicitando su adhesión al Proceso de Bali. El Gobierno también era consciente del potencial de aprovechar las prácticas en materia de adquisiciones públicas para combatir la explotación laboral en las cadenas de suministro. En ese sentido, el Canadá había colaborado con importantes interlocutores internacionales a fin de elaborar los *Principios para orientar las medidas gubernamentales de lucha contra la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, en los que se promovían unas prácticas responsables en las adquisiciones públicas. Asimismo, en virtud de una política promulgada en 2018, los proveedores debían autocertificar que tanto ellos como sus proveedores directos canadienses y extranjeros respetaban los ocho convenios fundamentales de la OIT.
- 105.** El representante del Gobierno de España dijo que su Gobierno, que había ratificado más convenios de la OIT que cualquier otro país, estaba de acuerdo en que era necesario promover la ratificación y la aplicación de los tratados y convenios internacionales destinados a asegurar el respeto de los derechos humanos y de los derechos laborales. A finales de 2018, España había promulgado la ley núm. 11/2018, por la que se obligaba a las grandes empresas y a los grupos empresariales a integrar los procedimientos de diligencia debida en sus procesos empresariales, incluido, cuando fuera pertinente, en relación con sus cadenas de suministro y subcontratación. Las empresas españolas que operaban en el extranjero habían hecho considerables esfuerzos para ejercer una conducta empresarial responsable. Un buen ejemplo de ello era el proyecto financiado por INDITEX mencionado por el representante del Gobierno de China. España siempre había apoyado la labor de la OIT, incluida su actividad normativa, para eliminar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
- 106.** El representante del Gobierno del Uruguay subrayó la necesidad de identificar programas de asistencia técnica que pudieran resultar eficaces para subsanar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
- 107.** El representante del Gobierno del Japón observó que en la Reunión se habían expresado muchas opiniones divergentes y que no se había alcanzado un consenso. Basándose en esa observación, consideraba que la Reunión no debería concluir con la puesta en marcha del proceso de adopción de una nueva norma internacional.
- 108.** El Vicepresidente empleador mantenía la opinión expresada por su Grupo de que no se había acordado la suficiente atención al examen recapitulativo, puesto que el Consejo de Administración solo lo había discutido superficialmente en su reunión de octubre-noviembre de 2019. El Grupo discrepaba de que dicha discusión y la decisión adoptada en aquella ocasión constituyeran una «respuesta satisfactoria» al examen recapitulativo y, aunque el Consejo de Administración había decidido que se celebrara la presente Reunión, probablemente no sería capaz, sin una estrategia, de resolver eficazmente este problema. Por ello, seguía siendo muy lamentable que, en el informe de referencia, ni siquiera se hubiera mencionado el examen recapitulativo. El Grupo de los Empleadores deseaba reiterar que, según las estadísticas de la OIT, el número de trabajadores empleados por empresas exportadoras constituía solo el 5 por ciento de todos los trabajadores y que únicamente entre el 10 y el 15 por ciento de todos los trabajadores tenía alguna conexión con las cadenas mundiales de suministro, por lo que no tenía sentido crear un instrumento específico. Fuera cual fuera el enfoque escogido, este debería tener en cuenta tanto a los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro como a los de las cadenas nacionales de suministro. Por otro lado, el Grupo de los Empleadores desaprobaba el uso de ciertas expresiones; por ejemplo, «empresas principales» («*lead firms*» en el original) no era un término

técnicamente correcto. Con respecto a la afirmación del Vicepresidente gubernamental según la cual «las condiciones de empleo habían empeorado», el orador consideró que el Vicepresidente gubernamental no había respaldado esa afirmación con ningún dato y que las declaraciones sin fundamento no tenían ninguna utilidad. El representante del Gobierno de Sudáfrica había citado las Conclusiones de 2016, afirmando que en ellas se decía que «las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas»; pero la cita completa decía: «Existe la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas».

- 109.** La inmensa mayoría de los gobiernos opinaba que las medidas no deberían ser normativas y que deberían ir acompañadas de una estrategia clara y concreta. El Grupo de los Empleadores se oponía firmemente al establecimiento de cualquier nueva norma en el ámbito de las cadenas mundiales de suministro, y compartía la opinión de los gobiernos que habían expresado su clara preferencia por avanzar en esta cuestión mediante un enfoque basado en soluciones. Sin embargo, ningún participante en la Reunión había comentado la propuesta del Grupo de los Empleadores de crear un grupo de trabajo, con un formato similar al del grupo de trabajo encargado de la reforma del funcionamiento del Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo y en el que la CSI y la OIE participarían en representación de los interlocutores sociales.
- 110.** La representante del Gobierno de Alemania expresó su desacuerdo con la observación del Grupo de los Empleadores de que «la inmensa mayoría» de los gobiernos apoyaba la adopción de medidas no normativas; y leyó en voz alta el último párrafo de la declaración formulada por la representante del Gobierno de Croacia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, con el siguiente tenor:

La Unión Europea y sus Estados miembros consideran que es necesario determinar claramente si hay lagunas en el conjunto actual de normas y medios para lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Esto nos permitiría posteriormente estudiar las distintas opciones existentes para fortalecer las medidas normativas y no normativas de la OIT con un enfoque gradual, incluido a nivel sectorial, cuando procediera. Como se indica en el informe de referencia, todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a las cadenas mundiales de suministro, pero no fueron concebidas originalmente para este fin. Por consiguiente, quisiéramos que la Oficina se encargara de proporcionar los elementos básicos necesarios para avanzar en el examen de estas cuestiones en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2021.

- 111.** La Vicepresidenta trabajadora dio las gracias al Gobierno de Alemania por esta puntualización. Cada participante en la Reunión era libre de exponer su propia percepción sobre el sentimiento predominante en la sala. Ella había observado un apoyo mayoritario a la idea de centrarse en las cadenas mundiales de suministro, tal como se preveía en las Conclusiones de 2016 y en el programa de acción en curso. Muchas voces se habían pronunciado a favor de una combinación inteligente de medidas normativas y no normativas. Era importante no retroceder a este respecto.

Consideración del establecimiento de un grupo de redacción

- 112.** La Presidenta informó a la Reunión de que, una vez concluida la discusión general, se había presentado una propuesta para el establecimiento de un grupo de redacción más reducido, que trabajaría a partir de un proyecto de conclusiones que prepararía la Oficina. La composición propuesta para dicho grupo era de ocho miembros gubernamentales, ocho miembros empleadores y ocho miembros trabajadores. Cada grupo podría contar con el apoyo de ocho consejeros técnicos, que no participarían activamente en el proceso de redacción.

-
- 113.** El Vicepresidente gubernamental leyó en voz alta la lista de miembros que su Grupo proponía para el grupo de redacción, a saber: los representantes de los gobiernos de Brasil, China, Croacia, Estados Unidos, Marruecos, Países Bajos, Reino Unido y Sudáfrica. Los consejeros técnicos del grupo serían: Alemania, Canadá, Finlandia, Namibia, Panamá, Túnez, Unión Europea y Uzbekistán. El Grupo Gubernamental deseaba asimismo que todos los gobiernos interesados pudieran participar en la labor del grupo de redacción en calidad de observadores.
- 114.** El Vicepresidente empleador señaló que la Unión Europea no era un Estado miembro de la OIT, sino una institución observadora.
- 115.** El representante del Consejero Jurídico dio lectura en voz alta a lo enunciado en el artículo 13 del Reglamento para las reuniones técnicas con respecto al establecimiento de órganos auxiliares:

ARTÍCULO 13

Órganos auxiliares

1. La reunión podrá establecer órganos auxiliares. Los órganos auxiliares estarán compuestos por un número igual de miembros designados por cada Grupo, así como por el Presidente o uno de los Vicepresidentes de la reunión, quienes presidirán las sesiones del órgano auxiliar.
 2. Los miembros gubernamentales de un órgano auxiliar podrán hacerse acompañar de sus consejeros técnicos, cuyo número no podrá superar, en conjunto, a la suma de los miembros de las secretarías de los empleadores y de los trabajadores. Estos consejeros técnicos gubernamentales y miembros de las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores también podrán participar en los debates.
 3. El presente Reglamento se aplicará en la medida en que sea pertinente y con las necesarias adaptaciones a los órganos auxiliares.
 4. Las sesiones de los órganos auxiliares no estarán abiertas a los observadores ni al público.
- 116.** A propuesta de la Presidenta, tras consultar a los Vicepresidentes, la Reunión decidió examinar las conclusiones provisionales en sesión plenaria. A la luz del número de representantes gubernamentales presentes, se pidió a los gobiernos que estudiaran la mejor manera de estructurar sus intervenciones.

Consideración de las conclusiones provisionales

(La Oficina preparó un conjunto de conclusiones provisionales para someterlas a la consideración de la Reunión. Tras su examen en las reuniones de los Grupos, quedó claro que no existía un acuerdo para proceder a celebrar una discusión sobre estas. Con objeto de desbloquear la situación, los interlocutores sociales y los gobiernos acordaron que el Grupo Gubernamental elaboraría un texto de compromiso, teniendo en cuenta la totalidad de las preocupaciones expresadas por los tres Grupos. Durante la siguiente discusión, la Reunión se suspendió en varias ocasiones para permitir que los Grupos celebraran consultas. En el informe no se señalan esas pausas.)

- 117.** La Presidenta informó a la Reunión sobre las consultas que había mantenido con los Vicepresidentes del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores con respecto a las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina; y sobre el acuerdo alcanzado para encomendar al Grupo Gubernamental la labor de redactar

un texto de compromiso. A continuación, invitó al Vicepresidente gubernamental a que presentara el proyecto de conclusiones elaborado por su Grupo.

- 118.** El Vicepresidente gubernamental señaló que las opiniones expresadas por los interlocutores sociales durante las consultas oficiosas que estos habían mantenido sobre las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina habían puesto de manifiesto que las discusiones no podían proseguir sobre la base de ese proyecto de conclusiones. Por consiguiente, el Grupo Gubernamental había elaborado una nueva propuesta que pretendía abarcar las opiniones de los interlocutores sociales e incluía ideas útiles expuestas por los tres Grupos durante la discusión. Dicha propuesta se presentaba como base para todo el texto de las conclusiones de la Reunión, pudiéndose introducir nuevas adiciones si se estimaba necesario. En la propuesta se establecían las modalidades para realizar un análisis de las lagunas en materia de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro, cuyos resultados constituirían los elementos fundamentales de una discusión que el Consejo de Administración celebraría en su reunión de marzo de 2021. El tenor del proyecto de propuesta era el siguiente:

La Oficina, en concertación con un grupo de trabajo tripartito de tamaño razonable y acorde con el equilibrio regional, debería llevar a cabo un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus* de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial, cuando corresponda. Dicho examen debería proporcionar los elementos fundamentales de una discusión que el Consejo de Administración celebraría en su reunión de marzo de 2021 con miras a acordar una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

A fin de lograr la aplicación de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, sobre la base de un concepto de trabajo de las cadenas mundiales de suministro, el examen podría centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados;
- c) aclarar cómo se medirán los progresos;

y podría analizar, entre otras cosas:

- a) la protección de los derechos humanos en las cadenas mundiales de suministro;
- b) la supervisión de las auditorías sociales y de los órganos de certificación;
- c) el acceso efectivo a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva en todos los eslabones de la cadena de suministro, incluido en las zonas francas industriales;
- d) la capacidad de los gobiernos nacionales para promover el trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro;
- e) las relaciones laborales con un mínimo de protección en todos los niveles de las cadenas de suministro, ampliando la protección a las formas atípicas de empleo y adoptando medidas para combatir las relaciones de trabajo encubiertas o clasificadas erróneamente;
- f) las adquisiciones y contrataciones públicas;
- g) las medidas de seguimiento y control del cumplimiento para asegurar la protección efectiva de los trabajadores, incluida la colaboración entre los Estados Miembros en materia de inspección del trabajo y acceso a la justicia en contextos transfronterizos, y
- h) el diálogo social dentro de las cadenas mundiales de suministro, incluido el diálogo social transfronterizo.

- 119.** El proyecto de propuesta del Grupo Gubernamental retomaba la idea, sugerida por los empleadores, de que un grupo de trabajo elaborara una estrategia integral, basada en un examen completo. La lista presentada no era —en modo alguno— excluyente, sino que pretendía proporcionar las bases para seguir avanzando. Este proyecto de propuesta

respondía a una serie de preocupaciones que se habían planteado. No prejuzgaba la existencia o inexistencia de problemas de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; su finalidad era enunciar los resultados que se pretendía alcanzar, establecer las posibles interrelaciones entre estos y facilitar una base para su medición. En el proyecto se habían tenido en cuenta las preocupaciones planteadas por los gobiernos con respecto a su capacidad para controlar el cumplimiento de los reglamentos en contextos transfronterizos, así como la cuestión de la supervisión de las iniciativas de auditoría social y de los órganos de certificación. Todos los puntos enumerados en la lista respondían a planteamientos expuestos durante las discusiones.

- 120.** El representante del Gobierno de los Países Bajos señaló que era muy significativo que el proyecto de propuesta se iniciara con las palabras «La Oficina», ya que evidenciaba que la intención era que esta dirigiera el proceso y no se atuviera simplemente a que lo hiciera un grupo de trabajo.
- 121.** El Vicepresidente empleador dijo que, en la reunión del Grupo de los Empleadores, se habían utilizado diversos adjetivos para describir las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina, que iban desde «decepcionantes» a «indignantes», pasando por «provocadoras» e «irrespetuosas». Para evitar confusiones, él había insistido en varias ocasiones en una serie de puntos, pero parecía que no se le había escuchado. Algunos párrafos de las conclusiones provisionales capturaban peor que otros las áreas de consenso. Su Grupo consideraba que el texto preparado por la Oficina era un informe muy deficiente de la Reunión, y no un conjunto de conclusiones que reflejaran puntos de consenso. El proyecto alternativo del Grupo Gubernamental ofrecía un rayo de luz al final del túnel, por lo que el Grupo de los Empleadores se había basado en él para elaborar una nueva propuesta. Los empleadores no consideraban que se necesitara un examen: su Grupo quería que se estableciera una estrategia clara para resolver los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y deseaba que un grupo de trabajo, de tamaño razonable y con un equilibrio regional, elaborara esa estrategia con ayuda de la Oficina. Ello se expresaba en el primer párrafo de su propuesta. El segundo párrafo se había tomado directamente del proyecto del Grupo Gubernamental. El tenor de la propuesta del Grupo de los Empleadores era el siguiente:

Que se establezca un grupo de trabajo tripartito (acorde con el equilibrio regional y con apoyo de la Oficina) a fin de elaborar una estrategia, que se someterá a la aprobación del Consejo de Administración, destinada a dotar a la Oficina de los medios para abordar los déficits de aplicación, en la legislación y en la práctica, con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas de suministro, tanto nacionales como mundiales. Las decisiones del grupo de trabajo deberán adoptarse por consenso.

La estrategia debería contribuir a la aplicación de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Declaración del Centenario de la OIT, y centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados, y
- c) aclarar cómo se medirán los progresos.

- 122.** La Vicepresidenta trabajadora indicó que su Grupo, aunque no se sintiera plenamente satisfecho con las conclusiones provisionales de la Oficina, hubiera estado dispuesto a aceptarlas como base de trabajo. Sin embargo, el Grupo de los Empleadores no había querido avanzar sobre esa base. Si bien el Grupo Gubernamental había intentado buscar elementos comunes, el Grupo de los Trabajadores consideraba que su texto adolecía de graves problemas y no era mejor que el texto propuesto por la Oficina. Por su parte, la propuesta del Grupo de los Empleadores se limitaba a reformular un solo párrafo de las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina, que a su vez se había basado en ideas presentadas exclusivamente por ese Grupo. La oradora recordó que el objetivo de la Reunión era dar seguimiento a lo indicado en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, en el que se establecían claramente las cuestiones que debían abordarse en esta reunión técnica, a saber:

evaluar las deficiencias que daban lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; y examinar qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitaban para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Las propuestas del Grupo Gubernamental y del Grupo de los Empleadores se alejaban de ese imperativo.

- 123.** No se necesitaba un grupo de trabajo para realizar un examen, ya que esa labor debería correr a cargo de la Oficina. El grupo de trabajo debería ocuparse de aportar información y elaborar una estrategia integral, que se sometería al examen del Consejo de Administración en su reunión de octubre-noviembre de 2021. El Grupo de los Trabajadores convino en que aparentemente —y por desgracia— no había llegado aún el momento de dar efecto a lo señalado en el párrafo de las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina con el siguiente tenor: «la Oficina debería elaborar una propuesta, que sometería al Consejo de Administración, para inscribir un punto de carácter normativo en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro». Por consiguiente, el Grupo de los Trabajadores estimaba que sería útil realizar un examen de los desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, especialmente en la esfera normativa. Dicho examen no suponía ningún resultado final, ya que debería ser el Consejo de Administración quien tomara posteriormente una decisión a ese respecto.
- 124.** El representante del Gobierno de los Estados Unidos consideró que debían resolverse tres cuestiones que aún estaban pendientes. En primer lugar, ¿qué medio se utilizaría para avanzar?, ¿se trataría de un grupo de trabajo tripartito? y, de ser así, ¿cuál sería su composición? En segundo lugar, ¿el informe propuesto contendría un análisis de lagunas, una estrategia o ambos? Y, en tercer lugar, ¿las conclusiones deberían contener una lista de temas específicos para su futura consideración? y, de ser así, ¿qué temas deberían incluirse en dicha lista?
- 125.** El representante del Gobierno de los Países Bajos presentó un proyecto de texto revisado que tenía en cuenta tanto las posiciones del Grupo de los Empleadores como las posiciones del Grupo de los Trabajadores, con el siguiente tenor:

A fin de lograr la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases:

- 1) Se encomendará a la Oficina la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus* de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.
 - 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo elaborará y acordará una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la someterá al Consejo de Administración para que la examine en su reunión de noviembre de 2021.
- 126.** En una primera fase, la Oficina realizaría un examen exhaustivo para determinar las lagunas existentes en las medidas normativas y no normativas. Dicho examen debería estar listo en marzo de 2021 y proporcionaría los elementos fundamentales para la labor que llevaría a cabo un grupo de trabajo tripartito. De ese modo, en una segunda fase, el grupo de trabajo podría elaborar una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las

cadenas mundiales de suministro, que sometería al Consejo de Administración para que la examinara en su reunión de noviembre de 2021.

127. El Vicepresidente gubernamental quiso dejar claro que su Grupo no apoyaba la noción de un «déficit de confianza» en la OIT. Esa noción parecía estar permeando las discusiones de la Reunión. La OIT era una institución centenaria, guiada por sus mandantes, esto es, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. La idea del «perro que paseaba al amo» —en la que la Oficina sería el perro y el amo la Organización— era simplemente inaceptable para los gobiernos.
128. La Vicepresidenta trabajadora solicitó al Grupo Gubernamental que aclarara el significado de «lagunas en [...] medidas no normativas»; y consideró que se debería tener cuidado al emplear la palabra «estrategia» como si se tratara de un nuevo enfoque, ya que podría dar la impresión de que toda la labor previa sobre las cadenas mundiales de suministro se había llevado a cabo sin una estrategia.
129. El representante del Gobierno de los Países Bajos explicó que las lagunas en las medidas no normativas podían ser lagunas en las medidas de aplicación, lagunas en la información sobre las normas internacionales del trabajo o déficits de recursos. Asimismo, indicó que la estrategia tendría en cuenta la labor previa realizada por la Oficina; pero, habida cuenta de los desafíos para lograr el trabajo decente que persistían en las cadenas mundiales de suministro, convenía reconsiderar las estrategias utilizadas en el pasado.
130. El representante del Gobierno de los Estados Unidos señaló que otras lagunas no normativas también podían ser las lagunas en materia de desarrollo; y que la realización de un análisis previo de los desafíos permitiría que el grupo de trabajo elaborara una estrategia racional sobre la forma de resolver los problemas detectados.
131. El representante del Gobierno del Brasil indicó que existían otras lagunas de conocimientos sobre la mejor forma de aplicar las medidas y sobre la forma en que la OIT podía contribuir a su aplicación. Para entenderlas, esas áreas requerían un análisis.
132. La Vicepresidenta trabajadora solicitó más detalles sobre las características del grupo de trabajo tripartito y se preguntó si este no debería limitarse a elaborar una estrategia integral, en lugar de elaborar y acordar esa estrategia, ya que incumbía al Consejo de Administración decidir si la adoptaba.
133. El representante del Gobierno de los Países Bajos señaló que la composición del grupo de trabajo se podía decidir durante las discusiones de la Reunión. Dicho grupo de trabajo debería tener un tamaño razonable y reflejar la composición de la Organización. El principal punto del proyecto de propuesta era la división de la labor en dos fases. En la primera fase, la Oficina completaría el análisis y el examen de lagunas, una tarea de carácter sumamente técnico; y, en la segunda fase, los mandantes tripartitos estudiarían la forma de convertir ese examen en una estrategia.
134. El Vicepresidente empleador señaló que su Grupo no podía aceptar que se encomendara a la Oficina la realización del examen. Tras citar el proverbio «gato escaldado, del agua fría huye», explicó que su Grupo había salido ya tres veces «escaldado». En primer lugar, los empleadores se habían quedado descontentos con las Conclusiones de 2016. No obstante, se comprometieron a trabajar sobre la base de esas conclusiones, ya que fueron el resultado de un proceso tripartito. En segundo lugar, la opinión de su Grupo sobre el informe de referencia preparado por la Oficina no era nada favorable. En tercer lugar, su opinión sobre las conclusiones provisionales preparadas por la Oficina era, en el mejor de los casos, que se trataba de un informe deficiente de la Reunión. El efecto acumulado de esas experiencias era doloroso y había dejado al Grupo algo «escocado». A raíz de todo ello, los empleadores habían dejado de confiar en la capacidad de la Oficina para realizar el examen, y

consideraban que el grupo de trabajo tripartito debería hacer esa labor. El Grupo de los Empleadores tampoco podía aceptar un texto que se limitara a las cadenas mundiales de suministro y no incluyera las nacionales. Ese punto era crucial para el Grupo. El calendario propuesto era otro punto difícil ya que, si bien era posible completar un examen de las lagunas en seis meses, ese plazo parecía demasiado ajustado para elaborar una estrategia coherente. Por consiguiente, los empleadores habían reformulado su propuesta, lo que representaba una enorme concesión para ellos, añadiendo un tercer párrafo que incluía un análisis de las lagunas basado en datos empíricos. De ese modo, la propuesta completa quedaba ahora redactada del siguiente modo:

Que se establezca un grupo de trabajo tripartito (acorde con el equilibrio regional y con apoyo de la Oficina) a fin de elaborar una estrategia, que se someterá a la aprobación del Consejo de Administración, destinada a dotar a la Oficina de los medios para abordar los déficits de aplicación, en la legislación y en la práctica, con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas de suministro, tanto nacionales como mundiales. Las decisiones del grupo de trabajo deberán adoptarse por consenso.

La estrategia debería contribuir a la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Declaración del Centenario de la OIT, y centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados, y
- c) aclarar cómo se medirán los progresos.

La estrategia también podría contemplar la realización de un análisis de las lagunas basado en datos empíricos, con objeto de estudiar las causas profundas de los déficits de trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro y evaluar el papel que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden desempeñar para colmar esas lagunas a fin de lograr el trabajo decente para todos.

- 135.** El Vicepresidente gubernamental señaló que el incumplimiento de las decisiones previas del Consejo de Administración socavaría la integridad de la OIT como institución. La propuesta presentada por el Grupo Gubernamental salvaba en gran medida la distancia que separaba las posiciones del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. La Oficina tenía la capacidad de realizar las investigaciones necesarias para llevar a cabo un examen o un análisis de las lagunas en materia de gobernanza y, por consiguiente, estaba en condiciones de acometer esa labor. Por otra parte, las dificultades relacionadas con el calendario se podían resolver fácilmente.
- 136.** El representante del Gobierno de los Estados Unidos señaló que 16 gobiernos habían participado en la redacción del texto propuesto, a menudo con puntos de vista muy distintos, pero habían conseguido llegar a un consenso. Los problemas pendientes no eran irresolubles: se podía modificar el calendario y resolver la cuestión suscitada por el Grupo de los Empleadores con respecto a la distribución de la labor entre la Oficina y el grupo de trabajo.
- 137.** El representante del Gobierno de los Países Bajos apoyó el proyecto de texto del Grupo Gubernamental como posible texto de compromiso; y se mostró de acuerdo con el representante del Gobierno de Sudáfrica en que la Oficina contaba con los medios adecuados para desempeñar un papel importante.
- 138.** La Vicepresidenta trabajadora indicó que su Grupo estaba dispuesto a estudiar el proyecto de texto propuesto por el Grupo Gubernamental con un espíritu positivo. Sin embargo, el proyecto presentado por el Grupo de los Empleadores no podía constituir una posible base para alcanzar un acuerdo.
- 139.** El Vicepresidente empleador señaló que su Grupo estaba dispuesto a trabajar sobre la base del texto propuesto por el Grupo Gubernamental y, aunque deberían introducirse importantes cambios, también estaba dispuesto a realizar generosas concesiones.

140. La Vicepresidenta trabajadora presentó la versión enmendada del proyecto de texto del Grupo Gubernamental que su Grupo había preparado, con el siguiente tenor (*el texto suprimido aparece tachado y el texto añadido, subrayado*):

A fin de lograr la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases.

- 1) Se encomendará a la Oficina la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus* de ~~medidas normativas y no normativas~~ normas internacionales del trabajo, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.
- 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo, partiendo de la Resolución de 2016 y del programa de acción, elaborará ~~posteriormente y acordará~~ una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la someterá al Consejo de Administración para que la examine en su reunión de noviembre de 2021.

141. Si esta formulación fuera aceptable, su Grupo desearía estudiar la conveniencia de añadir otros párrafos para lograr el conjunto definitivo de conclusiones.

142. El Vicepresidente empleador presentó las siguientes enmiendas sobre la base del mismo texto, indicando que las enmiendas relativas al consenso, al equilibrio regional, a la combinación de cadenas nacionales y mundiales de suministro y al tripartismo revestían una importancia crucial para su Grupo (*el texto suprimido aparece tachado y el texto añadido, subrayado*):

A fin de lograr la aplicación de la Declaración del Centenario de la OIT de 2019, la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases.

- 1) Se encomendará a un grupo de trabajo tripartito —que adoptará sus decisiones por consenso, tendrá un tamaño razonable, será acorde con el equilibrio regional y recibirá el apoyo de la Oficina— la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus* de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, y evaluar el papel que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden desempeñar a fin de colmar toda laguna con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.
- 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo elaborará y acordará una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, que se cimentará en el enfoque «Una OIT», y la someterá al Consejo de Administración para que la examine ~~en su reunión de noviembre de 2021~~.

143. La Vicepresidenta trabajadora expresó sus serias dificultades para encontrar en el texto presentado las generosas concesiones prometidas. En su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), el Consejo de Administración ya había discutido la forma de dar efecto a la Declaración del Centenario de la OIT, por lo que no existía necesidad alguna de que las presentes conclusiones formaran parte del seguimiento de dicho texto. Si bien comprendía que los empleadores quisieran referirse a la Declaración del Centenario porque en ella se vinculaban las cadenas nacionales y mundiales de suministro, otras muchas partes del texto

eran igualmente pertinentes. Por consiguiente, a menos que estas también se mencionaran, no era apropiado referirse aquí a la Declaración. Con respecto a la distribución de la labor entre la Oficina y el grupo de trabajo, el Grupo Gubernamental y el Grupo de los Trabajadores habían dejado claro que la Oficina debería realizar el examen y que el grupo de trabajo debería efectuar su labor posterior sobre la base de los resultados de la Oficina. El Grupo de los Trabajadores no deseaba apartarse de esa posición. Su Grupo podría aceptar la expresión «medidas normativas y no normativas» y no insistiría en enmendarla con la expresión «normas internacionales del trabajo» si ello pudiera ayudar a lograr un acuerdo. Sin embargo, el restablecimiento de la terminología anterior confería un sentido más amplio a la frase, incluyendo todas las normas, en lugar de limitarse a las de la OIT. La Reunión podría incluir un párrafo en las conclusiones sobre las funciones complementarias de los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales. Ello se podría añadir más tarde. Tal como estaba formulada, la propuesta del Grupo de los Empleadores despojaba a la OIT de la responsabilidad de evaluar el papel que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos podían desempeñar a fin de colmar toda laguna, al eliminar esa parte del proyecto de texto. El Grupo de los Trabajadores no estaba dispuesto a que se introdujera el término «cadenas nacionales de suministro» en el texto. En las Conclusiones de 2016 no se utilizaba ese término, ni tampoco en ninguna decisión subsiguiente del Consejo de Administración. Esa inclusión excedía el alcance y el mandato de la Reunión. La referencia al enfoque «Una OIT» no era necesaria, aunque su Grupo no se oponía a ella. Sin embargo, lamentaba que se hubiera eliminado toda referencia a un calendario.

144. El Vicepresidente empleador se mostró sorprendido de que la inclusión de una referencia a la Declaración del Centenario de la OIT fuera tan difícil, teniendo en cuenta que era actualmente el texto más importante de la OIT. El Grupo de los Empleadores había retomado la expresión «normativas y no normativas» de la propuesta del Grupo Gubernamental, a pesar de su oposición inicial, al considerar que podría ayudar a acercar posiciones. Esa era una de las generosas concesiones realizadas. De hecho, el sentimiento que reinaba en el Grupo era que se había cedido tanto terreno que ya no se podía ceder más. Sin embargo, con objeto de atribuir a la Oficina un papel central, se podrían añadir las palabras «que la OIT aplicará» después de «Sobre esta base, el grupo de trabajo elaborará y acordará una estrategia integral». El Grupo de los Empleadores también apoyaba la reintroducción de un calendario en el texto y se mostró de acuerdo con la propuesta del Grupo de los Trabajadores de que el examen se presentara en marzo de 2021, por lo que propuso que la elaboración de la estrategia se completara en marzo de 2022.
145. El Vicepresidente gubernamental recordó que los gobiernos tenían, al principio, opiniones casi diametralmente opuestas sobre esta cuestión, ya que algunos Estados Miembros abogaban por el establecimiento de una norma sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, mientras que otros consideraban que todavía no era el momento propicio para ello. El Grupo Gubernamental había desplegado enormes esfuerzos para lograr una posición común, que tuviera en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales. Sin embargo, también consideraba que debía respetarse escrupulosamente el mandato de la Reunión, y no ampliarlo englobando nuevos elementos. Por tanto, los gobiernos habían tomado la iniciativa y habían guiado las labores. Ahora correspondía a los interlocutores sociales acabar de perfilar el texto para lograr un consenso, aunque su aparente falta de flexibilidad parecía alejar la posibilidad de establecer conclusiones consensuadas coherentes.
146. La Vicepresidenta trabajadora agradeció la iniciativa y los esfuerzos por acercar posiciones del Grupo Gubernamental, y acogió con satisfacción esa muestra de tripartismo. Sin embargo, a todas luces se había producido un escaso diálogo social durante las negociaciones, y sin este el tripartismo no podía funcionar. El Grupo de los Trabajadores había llegado a la Reunión bien preparado, había presentado propuestas y había aportado ejemplos y explicaciones. Ahora parecía improbable que las discusiones pudieran culminar con conclusiones consensuadas. Tras observar la determinación del Grupo Gubernamental

de no alejarse del mandato establecido para la Reunión en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, la oradora reiteró que su Grupo estaba dispuesto a trabajar sobre la base de la propuesta presentada por el Grupo Gubernamental y había presentado enmiendas que incrementaban su precisión. En el párrafo 1, su Grupo deseaba limitar el examen exhaustivo a las normas internacionales del trabajo, con objeto de que este no abarcara todas las normas en este ámbito; y, en el párrafo 2, el cambio que proponía tenía la finalidad de aclarar la forma en que se elaboraría la estrategia integral. En cambio, las propuestas presentadas por el Grupo de los Empleadores no respetaban las partes más importantes del texto del Grupo Gubernamental. Por consiguiente, la oradora deseaba saber ahora si los empleadores podían aceptar que se encomendara a la Oficina la realización de un examen de las posibles lagunas en las normas internacionales del trabajo, a fin de que el grupo de trabajo tripartito pudiera trabajar sobre la base de ese examen.

147. El Vicepresidente empleador leyó en voz alta la definición de diálogo social que figuraba en el sitio web de la OIT: «Con arreglo a la definición de la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas e incluso el mero intercambio de información, entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre temas de interés común en materia de política económica y social». Este texto demostraba que lo que se había producido en la sala de reuniones era efectivamente un diálogo social de gran calidad. En ese sentido, el orador agradeció a los tres Grupos su excelente compromiso con el diálogo social. Su Grupo había insistido en todo momento en que se evitaran los tonos recriminatorios. Los empleadores habían llevado a cabo sus negociaciones con determinación, lealtad y honestidad; y consideraban que se les había respetado durante la mayor parte de la Reunión. Sin embargo, en ocasiones había reconocido que se había llegado a un punto muerto y que era hora de dejarlo estar para intentarlo de nuevo otro día. Como último intento por alcanzar un consenso, su Grupo estaba dispuesto a aceptar todas las enmiendas propuestas por el Grupo de los Trabajadores, con la condición de que también se aceptaran todas las enmiendas propuestas por el Grupo de los Empleadores.
148. La Vicepresidenta trabajadora observó que el Grupo Gubernamental había señalado dos escollos importantes en el proyecto de enmienda del Grupo de los Empleadores. El primero era que, en el proyecto del Grupo de los Empleadores, un grupo de trabajo tripartito realizaría un examen que la Oficina podía efectuar de forma más conveniente; y el segundo era que el Grupo de los Empleadores insistía en que el grupo de trabajo tripartito no abordara específicamente las cadenas mundiales de suministro, sino que también se ocupara de las cadenas nacionales de suministro. En vista de las opiniones expresadas en la sala, el Grupo de los Trabajadores consideraba que la propuesta del Grupo de los Empleadores no era seria y no veía cómo podía obtener un acuerdo tripartito.
149. El Vicepresidente gubernamental opinó que los interlocutores sociales no habían asistido a la Reunión para negociar, sino para informar a los participantes de sus respectivas posiciones, sin importarles las consecuencias. Su Grupo había analizado las posiciones de ambos Grupos y las había fundido en un proyecto de texto de compromiso. La respuesta de los interlocutores sociales había consistido en dividir nuevamente el proyecto en dos textos, cada uno de los cuales promovía su propio enfoque. Algunos participantes parecían haber asistido a la Reunión con la finalidad de boicotearla. El Grupo Gubernamental había intentado abogar por que la Oficina llevara a cabo la labor de investigación y de examen, una labor para la que estaba preparada y que, de hecho, parecía entrar dentro de sus competencias. Dado que se había criticado que el informe de referencia carecía de un análisis fundamental de las lagunas en materia de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro, los mandantes podrían haber solicitado la reelaboración de dicho informe y proporcionado sus contribuciones y orientaciones. A continuación, se hubiera podido convocar otra reunión —tal vez más restringida— para examinar el informe de referencia revisado en su nueva forma. Sin embargo, eso no había ocurrido. En la Declaración del Centenario de la OIT se exhortaba a revitalizar el contrato social. Esa revitalización no se había observado en la presente Reunión. Desafortunadamente ninguno de los interlocutores

sociales parecía dispuesto a abandonar sus respectivas posiciones, lo que podía acarrear graves consecuencias para las posteriores reuniones técnicas y de otra índole de la OIT.

150. El representante del Gobierno de los Países Bajos solicitó que constara en acta que los gobiernos habían hecho todo lo posible por lograr un compromiso justo que englobara los elementos importantes de las posiciones de ambos interlocutores sociales; y esperaba que ello pudiera servir, al menos, de guía en futuras negociaciones con miras a lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. El proyecto de enmiendas presentado por el Grupo de los Empleadores modificaba radicalmente la propuesta inicial del Grupo Gubernamental y, como tal, resultaba del todo inaceptable, al menos para los Países Bajos. Llegados a este punto, los gobiernos no podían ir más allá, a menos que los interlocutores sociales mostraran cierta disposición a desbloquear la situación. Por consiguiente, los animó a reunirse de forma bilateral y a resolver sus diferencias.
151. El representante del Gobierno de los Estados Unidos dijo que no se trataba de que los gobiernos no pudieran ir más allá, sino más bien de que el Grupo Gubernamental no podía ir más allá. Los gobiernos todavía podían presentar, a título individual, sus propios puntos de vista, aunque eso cambiaría la estructura del debate. Era mucho mejor para ellos que intervinieran como un grupo unido y ayudaran a los interlocutores sociales a acercar posiciones. En este caso, el Grupo Gubernamental había desplegado enormes esfuerzos a fin de alcanzar una posición común. A todas luces, ello no sería posible para cada modificación individual propuesta por los interlocutores sociales.
152. La representante del Gobierno del Reino Unido estimó que la Reunión había reconocido desde el principio la importancia del tema objeto de discusión. Tras constatar que el texto del proyecto de conclusiones objeto de examen no parecía contener elementos irreconciliables, se sumó a sus colegas para exhortar a los interlocutores sociales a que hallaran la forma de lograr conclusiones consensuadas a través del diálogo social.
153. El Vicepresidente gubernamental aclaró que no deseaba que los gobiernos perdieran la unidad que tanto les había costado obtener sobre esta cuestión y empezaran a hablar desde un punto de vista individual; y consideró que el texto presentado por el Grupo Gubernamental proporcionaba una base clara para llegar a un compromiso.
154. El representante del Gobierno del Brasil recalcó que el Grupo Gubernamental había desplegado enormes esfuerzos, y que muchos gobiernos con puntos de vista inicialmente opuestos habían tenido que llegar a compromisos para lograr el texto propuesto. Por otra parte, era perfectamente comprensible que los interlocutores sociales quisieran introducir algunas enmiendas, pero el texto proporcionaba una sólida base.
155. El representante del Gobierno de la India destacó la importancia de intentar avanzar de forma conjunta en una misma dirección; y consideró que debía adoptarse un enfoque gradual. Las Conclusiones de 2016 habían supuesto el arranque de la labor de la presente Reunión, pero muchas cosas habían cambiado desde entonces en el mundo del trabajo y era importante estudiar el efecto de esos cambios en las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Los gobiernos habían desplegado denodados esfuerzos para hallar una posición común. Como forma de avanzar, los interlocutores sociales podían seguir trabajando sobre la base de la propuesta del Grupo Gubernamental.
156. La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, apoyó la declaración del Gobierno de los Países Bajos y consideró que la propuesta realizada por el Grupo de los Empleadores socavaba realmente la posición del Grupo Gubernamental. Los interlocutores sociales debían dar el siguiente paso.
157. El Vicepresidente empleador indicó su deseo de rebatir una serie de aseveraciones que se habían realizado y que su Grupo consideraba preocupantes. En primer lugar, expresó su

objeción a la afirmación del Gobierno de los Países Bajos según la cual, en el caso de que no se alcanzara un acuerdo en la sala, la opinión de un Grupo debería ser la posición *de facto*. Se habían desplegado muchos esfuerzos por alcanzar un consenso, que no se había logrado. Las enmiendas presentadas por el Grupo de los Empleadores tenían la finalidad de permitir que la Reunión tomara una cierta distancia con respecto a las claras diferencias de opinión expresadas y dejara que el grupo de trabajo tripartito propuesto resolviera las cuestiones pendientes. El Grupo agradecía los esfuerzos que los gobiernos habían desplegado para llegar a una posición común, pero no debía olvidarse que el Grupo de los Empleadores representaba a 159 organizaciones de empleadores de todo el mundo y tenía que plasmar las distintas opiniones de cada una de ellas en una posición común. Su Grupo no podía abandonar esa posición por el simple hecho de que el Grupo Gubernamental hubiera logrado cierto grado de unidad. En segundo lugar, el Grupo de los Empleadores no apreciaba lo que entendía como una percepción en la sala de que un Grupo quería establecer una norma y el otro no. Los empleadores habían realizado notables concesiones en un intento de conciliar opiniones divergentes; en ningún momento se habían opuesto al proceso de diálogo y de consultas, y habían presentado numerosas propuestas. Además, el Grupo de los Empleadores había aceptado trabajar sobre la base del texto presentado por el Grupo Gubernamental. Esos esfuerzos no se habían reconocido. Los empleadores no eran ni «negativistas» ni ideólogos. En ningún momento habían negado que hubiera problemas en las cadenas mundiales de suministro, pero seguían encontrando ilógico que se excluyera a las cadenas nacionales de suministro del debate, ya que ambas estaban vinculadas, como se había reconocido en la Declaración del Centenario de la OIT. El Grupo consideraba que no tenía mucho sentido establecer constantemente nuevas normas que pocos Estados Miembros ratificaban y aún menos aplicaban. Era importante hallar soluciones que tuvieran una repercusión en la vida de las personas. Muchas normas no lo habían logrado y, sin embargo, la OIT seguía estableciéndolas. El desempleo no dejaba de aumentar, y era importante preguntarse por qué y decidir medidas eficaces para revertir su tendencia ascendente. El orador reiteró que la propuesta de su Grupo ofrecía un modo razonable de avanzar, esto es, que el grupo de trabajo tripartito prosiguiera la discusión, teniendo en cuenta todo lo que se había dicho en la Reunión. Asimismo, reiteró que dicho grupo de trabajo podría escoger libremente si recomendaba o no el establecimiento de una norma, y que existía la posibilidad de que los grupos de trabajo generaran sus propios análisis: el Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo había completado sus labores exactamente de esa forma. Los empleadores habían propuesto incluso una enmienda al texto con objeto de mencionar el apoyo que la Oficina prestaría al grupo de trabajo. Presionar al Grupo para que aceptara un nivel y un tipo específico de intervención de la Oficina suponía un acoso y una falta de respeto, como también las acusaciones vertidas contra el Grupo de falta de participación en el diálogo social y de negociación.

158. El Grupo de los Empleadores había presentado claramente su posición durante el transcurso de las discusiones. A medida que estas habían avanzado, el Grupo había modificado considerablemente sus puntos de vista, realizando sacrificios y concesiones a fin de lograr resultados. Estos esfuerzos no se habían reconocido. El orador solicitó que en el informe constara que él había ido personalmente con frecuencia a las oficinas de los Vicepresidentes del Grupo Gubernamental y del Grupo de los Trabajadores para negociar, y había vuelto a su Grupo para brindar explicaciones e introducir modificaciones y matices con objeto de alcanzar un resultado aceptable.
159. La representante del Gobierno de Alemania leyó nuevamente en voz alta el enunciado del párrafo 25 de las Conclusiones de 2016 a los participantes en la Reunión; y concluyó que el texto presentado por el Grupo de los Empleadores no se correspondía con lo que se solicitaba de la Reunión en las Conclusiones de 2016. Por consiguiente, el Gobierno de Alemania no podía aceptar esa formulación.

-
- 160.** La Vicepresidenta trabajadora se mostró de acuerdo con la representante del Gobierno de Alemania en que la Reunión debería respetar el mandato que se le había otorgado en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016. Tras agradecer los esfuerzos desplegados por el Grupo Gubernamental, observó el elevadísimo nivel de consenso interno que dicho Grupo había alcanzado. La oradora señaló que no debía considerarse que el Grupo de los Trabajadores se atrincheraba en una posición que impedía hallar soluciones que pudieran hacer avanzar el debate. Los trabajadores de todo el mundo eran los más interesados en lograr avances, ya que eran los principales afectados, día tras día, por los déficits de trabajo decente. El Grupo de los Empleadores no reconocía la responsabilidad que incumbía a las organizaciones empresariales de obtener avances en este ámbito. Sin embargo, los representantes sindicales se habían reunido con estas a nivel local, regional e internacional y habían constatado que aceptaban —aunque tal vez no siempre con agrado— su responsabilidad por el trabajo en el contexto de las cadenas mundiales de suministro, se habían creado iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas y se habían firmado acuerdos marco internacionales con empresas concretas o grupos de empresas. Si bien era consciente de que el Grupo de los Empleadores representaba a 159 organizaciones de empleadores, el Grupo de los Trabajadores se preguntaba si representaba verdaderamente a las empresas locales que sufrían una presión creciente por parte de las cadenas mundiales de suministro y que se veían forzadas a vender sus bienes y servicios por debajo de su precio de coste. Esas empresas también merecían que se representaran sus intereses, así como los intereses de muchas marcas manufactureras importantes que deseaban asumir su responsabilidad con respecto a los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro. Muchas instituciones internacionales también deseaban avanzar en el ámbito de la responsabilidad, y aguardaban las medidas que adoptaría la OIT, cuyo mandato era promover el trabajo decente y la justicia social. Si la Reunión no lograba presentar conclusiones, equivaldría a admitir que la Organización concebida para promover el diálogo social a nivel internacional no era capaz de cumplir esa responsabilidad.
- 161.** No debería establecerse un grupo de trabajo tripartito con la finalidad de decirle a la Oficina lo que tenía que hacer. Ello modificaría, en la práctica, las funciones de la Oficina, que consistían en labores de preparación, de investigación y de realización de las tareas técnicas, como la revisión de las normas internacionales del trabajo, necesarias para servir de base a las discusiones en el marco de una reunión tripartita. El Grupo de los Trabajadores no estaba dispuesto a aceptar ese cambio, y había constatado que el Grupo Gubernamental compartía esa opinión. La presente Reunión debía ceñirse al mandato que se le había otorgado en el párrafo 25 de las Conclusiones de 2016 y limitar, por tanto, su alcance a las cadenas mundiales de suministro. Por consiguiente, la oradora pidió que los tres Grupos expusieran una vez más sus posiciones.
- 162.** El Vicepresidente empleador señaló que la posición de su Grupo no había cambiado.
- 163.** El Vicepresidente gubernamental indicó que la posición común de su Grupo se enunciaba en el proyecto de texto que había presentado, aunque su Grupo seguía dispuesto a escuchar las propuestas que pudieran mejorar su formulación.
- 164.** La Vicepresidenta trabajadora solicitó que el Grupo de los Empleadores indicara claramente si estaría dispuesto a proseguir las discusiones si no se aceptaba su propuesta con la función específica que esta otorgaba al grupo de trabajo tripartito. En caso negativo, ¿podría el Grupo aceptar la responsabilidad de las consecuencias que eso tendría?
- 165.** El Vicepresidente empleador señaló que no se podía atribuir a un solo Grupo la responsabilidad de las consecuencias de que la Reunión no hubiera logrado acordar unas conclusiones, ya que se trataba de una responsabilidad colectiva. El orador insistió en que constaran claramente en acta las posiciones adoptadas por su Grupo y las considerables concesiones que este había hecho, como, por ejemplo, la inclusión del término «normas internacionales del trabajo», en lugar de «medidas normativas y no normativas». Ante el

escaso reconocimiento de los esfuerzos de su Grupo, consideró que poco más se podía añadir.

166. El Vicepresidente gubernamental describió la situación a la que se había llegado como una «apuesta arriesgada»; y apoyó la petición del representante del Gobierno de los Países Bajos de que constaran en acta los esfuerzos desplegados por los gobiernos para acercar posiciones —desde el deseo de establecer una norma de forma inmediata al deseo de no establecer ninguna norma en absoluto— con la presentación de un texto de compromiso coherente. El Grupo Gubernamental seguía dispuesto a perfeccionar y mejorar ese texto; pero consideraba que, a menos que la discusión se volviera más constructiva, no tenía mucho sentido continuar. Por consiguiente, solicitó a la Oficina que aclarara cuáles serían las implicaciones de no alcanzar un acuerdo.
167. La Directora General Adjunta de Políticas de la OIT leyó en voz alta el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento para las reuniones técnicas, que se refería al establecimiento de las actas, con el siguiente tenor:

Si la reunión no alcanza el resultado especificado por el Consejo de Administración de conformidad con el artículo 3, las actas de las labores deberán contener cualquier recomendación que la reunión desee dirigir al Consejo de Administración acerca de posibles acciones futuras relacionadas con cuestiones tratadas en el orden del día.

168. Toda recomendación que la Reunión deseara dirigir al Consejo de Administración debería acordarse por consenso. Las actas completas de la Reunión se presentarían al Consejo de Administración en su reunión de octubre-noviembre de 2020. Todos los participantes en la presente Reunión tendrían la oportunidad de revisar los resúmenes de sus intervenciones antes de la presentación del documento al Consejo de Administración, y podrían introducir correcciones en dichos resúmenes, de ser necesario. El Consejo de Administración era el único que podía decidir las medidas que debían adoptarse si la Reunión no lograba acordar unas conclusiones. Si bien en el párrafo 14 de las Conclusiones de 2016 se señalaba que la OIT era la institución «mejor posicionada para liderar la acción mundial en favor del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro», otras organizaciones estaban sacando adelante sus propias iniciativas. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos estaba trabajando en una norma vinculante sobre las empresas y los derechos humanos, que se basaba en los *Principios Rectores de las Naciones Unidas*.
169. La representante del Gobierno de Filipinas instó a los participantes a mirar más allá de la sala de reuniones: a los niños que eran víctimas del trabajo infantil, a las trabajadoras que carecían de protección y a los pueblos indígenas que se veían despojados de sus recursos. Ellos eran los verdaderos perdedores. El debate sobre la responsabilidad y la rendición de cuentas, y sobre lo que debía hacerse para promover el trabajo decente, se había prolongado durante decenios. Por ello, exhortó a ambas partes a que intentaran lograr un compromiso, de modo que esas personas supieran que se estaban defendiendo sus intereses supremos.
170. La Presidenta, observando que la Reunión había llegado a un punto muerto, cedió la palabra a los participantes para que pronunciaran sus declaraciones finales.

Declaraciones finales

171. La Vicepresidenta trabajadora se mostró de acuerdo con el sentir expresado por la representante del Gobierno de Filipinas. En las Conclusiones de 2016 se habían analizado las preocupaciones de todas las partes y se había establecido un claro mandato sobre la forma de proceder. En el programa de acción se había indicado que varias cuestiones se examinarían en reuniones específicas, como los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los trabajadores en las zonas francas industriales y el diálogo social

transfronterizo, cuya discusión había aplazado el mantenimiento de la presente Reunión. Después de dos días de discusión, en la que se habían abordado muchos temas, la Oficina había elaborado unas conclusiones provisionales que, aunque no eran perfectas, el Grupo de los Trabajadores estaba dispuesto a aceptar como base de trabajo. No obstante, desde el momento en que un Grupo declaró que no estaba dispuesto a discutir el proyecto de texto presentado por la Oficina, se alteró el carácter de la Reunión y ni siquiera fue posible concluir que existían graves déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, a pesar de que ello se enunciaba claramente en las Conclusiones de 2016.

172. El Grupo Gubernamental había tomado la iniciativa de intentar tender puentes entre las posiciones de los interlocutores sociales. El Grupo de los Trabajadores había reiterado en múltiples ocasiones que estaba dispuesto a estudiar todas las propuestas que se pudieran presentar y a trabajar sobre esa base. Los participantes en la Reunión habían dedicado dos días a debatir las respuestas a tres puntos de discusión y otros dos días a intentar, en vano, ponerse de acuerdo sobre un breve texto que era muy similar al enunciado del párrafo 25 de las Conclusiones de 2016, aunque algo más flojo. Ese texto hubiera permitido, al menos, definir el modo de avanzar, atribuyendo funciones claras a la Oficina y a los mandantes. La incapacidad de aportar una contribución al debate sobre esta cuestión apremiante propinaba un duro golpe a la imagen de la OIT.
173. La globalización estaba fragilizando la situación de los trabajadores. Las fronteras se estaban cerrando y se tomaban medidas para frenar todo tipo de migración. A eso también se añadían ahora las amenazas víricas. Hubiera sido el momento idóneo de tomar la iniciativa, no para erigir barreras contra las actividades empresariales transfronterizas, sino para regularlas y asegurar unas normas mínimas. Los gobiernos, con opiniones sumamente divergentes, habían sido capaces de alcanzar un acuerdo, pero la Reunión en su conjunto no lo había logrado. Era difícil comprender cómo se había podido desperdiciar esta oportunidad. Lo que debía ser una reunión técnica se había acabado politizando. Las actas de la Reunión se someterían ahora al Consejo de Administración. Cabía esperar que este asumiera sus responsabilidades y allanara el camino hacia la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
174. El Vicepresidente empleador consideró que era trágico que no se hubiera alcanzado un consenso en la Reunión, y se mostró de acuerdo con la representante del Gobierno de Filipinas en que la verdadera tragedia era para las personas a las que los participantes representaban. El orador expresó su esperanza de que el tripartismo y el diálogo social salieran reforzados del fracaso de la Reunión y se extrajeran enseñanzas de ello. Las actas evidenciarían los esfuerzos que su Grupo había desplegado y la falta de reconocimiento de estos por el simple hecho de haber osado expresar su disconformidad. Tras agradecer todos los intentos del Grupo Gubernamental y del Grupo de los Trabajadores por avanzar en el proceso de diálogo, dio las gracias a su Grupo por las importantes concesiones que habían aceptado realizar. Por último, afirmó que la responsabilidad del fracaso de la Reunión era colectiva.
175. El Secretario General Adjunto de IndustriALL señaló que el Grupo de los Trabajadores había llegado a Ginebra lleno de buena voluntad y dispuesto a participar en una discusión constructiva, pero se había llevado una gran decepción. Sus miembros se habían sentido ofendidos, humillados y, en algunos casos, insultados. Su organización representaba a más de 50 millones de trabajadores en los sectores manufacturero, textil y de la confección, minero, automovilístico y aeroespacial, en todas partes en el núcleo de las cadenas mundiales de suministro. La principal enseñanza extraída de la Reunión era que las instituciones como la OIT eran organismos vivos, que solo mantenían su pertinencia si respondían a las expectativas y se ocupaban de la realidad sobre el terreno. Hoy, la OIT se había negado a ver la realidad sobre el terreno.

-
- 176.** Sin embargo, la OIT no era el único organismo en el que se estaba tratando la cuestión de las cadenas mundiales de suministro. El ambiente y el espíritu de cooperación en otras organizaciones eran mucho mejores que en la OIT, y más propicios para lograr decisiones consensuadas. En ellas se podían establecer acuerdos de colaboración con líderes de las cadenas mundiales de suministro que no estaban presentes en la OIT. El informe de referencia no citaba la fundación Acción, Colaboración, Transformación (ACT), establecida por IndustriALL junto con 21 marcas del sector textil y de la confección, que abordaba la cuestión del salario mínimo vital en las cadenas de suministro en dicho sector. Durante la Reunión, se habían introducido varios temas en la discusión como meras distracciones para impedir todo avance, por ejemplo, la cuestión de la definición de las cadenas mundiales de suministro, la cuestión de añadir las cadenas nacionales de suministro a las cadenas mundiales de suministro o la cuestión de si existían déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Los empleadores habían hablado de hacer concesiones, pero los trabajadores se estaban jugando la vida. La catástrofe del Rana Plaza en Bangladesh se produjo una semana después de que una empresa le concediera la certificación de cumplimiento social; y lo mismo podía decirse de la catástrofe de Ali Enterprises en Pakistán. Los trabajadores del sector de la confección en Etiopía cobraban entre 27 y 30 dólares de los Estados Unidos al mes y los trabajadores de las minas de cobalto en la República Democrática del Congo se estaban muriendo, mientras que las grandes empresas obtenían enormes beneficios. Si la OIT quería mantener su pertinencia, debía afrontar esa realidad. Los representantes de los trabajadores seguirían dedicándose de forma civilizada a promover economías sostenibles, pero si no se abordaban las causas profundas de los obvios problemas existentes, no se podía justificar la celebración de reuniones como la actual, que movilizaban a un gran número de participantes de alto nivel durante cuatro días. La OIT iba a la zaga de otras organizaciones internacionales.
- 177.** El Vicepresidente gubernamental señaló que la OIT se encontraba en el epicentro del diálogo social mundial sobre las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo y, sin embargo, la Reunión había fracasado. El Grupo Gubernamental había mostrado su disposición a actuar con flexibilidad y a participar de forma constructiva en la discusión. El Grupo creía que las conclusiones de la Reunión deberían haberse basado en su propuesta de texto, ya que esta reflejaba los puntos de vista de todas las partes y, como tal, demostraba que el diálogo social funcionaba. La Reunión hubiera podido brindar a la OIT la oportunidad de liderar las discusiones sobre las cadenas mundiales de suministro, pero al fracasar se había desperdiciado esa oportunidad. Ese fracaso se dejaría sentir en las comunidades citadas por la representante del Gobierno de Filipinas.
- 178.** La representante del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, dijo que el Grupo Gubernamental había participado activamente en la Reunión y había tratado de alcanzar un compromiso. Era lamentable que no se hubiera logrado un acuerdo tripartito y que el Grupo de los Empleadores no hubiera aprovechado la oportunidad de otorgar a la OIT y a sus mandantes un papel central en la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. La OIT debería intensificar ahora sus esfuerzos en ese sentido, sobre la base de las Conclusiones de 2016, el programa de acción y los resultados de las dos reuniones conexas previas. En la reunión que el Consejo de Administración celebraría en octubre-noviembre de 2020, la Unión Europea y sus Estados miembros intentarían alcanzar un acuerdo sobre los medios para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, tomando como punto de partida el proyecto de texto propuesto por el Grupo Gubernamental.
- 179.** El representante del Gobierno de los Estados Unidos reafirmó el permanente compromiso de su Gobierno con el trato equitativo de todos los trabajadores, libres de explotación, y con el goce de condiciones de trabajo y niveles de vida dignos en el pleno ejercicio de sus derechos laborales. El orador lamentó que la Reunión no hubiera logrado ningún resultado.

-
- 180.** La representante del Gobierno del Reino Unido dijo que había esperado que en la Reunión se pudieran acordar propuestas sobre la labor que debía acometer la OIT en el futuro a fin de promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en particular sobre la diligencia debida y sobre herramientas que pudieran ayudar a detectar las prácticas de explotación laboral. Era decepcionante que la Reunión se concluyera con un fracaso colectivo.
- 181.** El representante del Gobierno del Canadá lamentó que no hubiera sido posible llegar a una conclusión. La OIT seguía siendo la organización más idónea para allanar el camino hacia la resolución de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. El Gobierno del Canadá seguiría abordando los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro a través de numerosos medios, como las cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio, la lucha contra la trata de seres humanos, las adquisiciones y contrataciones públicas responsables y la colaboración con la Alianza 8.7.
- 182.** El Vicepresidente empleador señaló que no podía dejar que su Grupo se convirtiera en el chivo expiatorio. La sugerencia del Gobierno de Croacia, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, de que el Grupo de los Empleadores era responsable del fracaso de la Reunión era ofensiva e inaceptable. No se había podido hallar una solución aceptable para todos los presentes en la sala que hubiera permitido alcanzar un resultado. La propuesta del Grupo Gubernamental —que el Grupo de los Empleadores había agradecido ampliamente— estaba lejos de ser equilibrada. Solo se hacía un pequeño gesto hacia los empleadores en una pequeña parte del texto; el resto no hacía referencia a ninguna aportación de su Grupo. A pesar de ello, y en un intento por lograr un consenso, el Grupo de los Empleadores había aceptado abandonar su propio proyecto de texto y trabajar sobre la base del proyecto del Grupo Gubernamental, haciendo al mismo tiempo una serie de concesiones. En ningún momento el Grupo Gubernamental había ofrecido enmendar su proyecto de texto o modificar su posición común. El Grupo de los Trabajadores tampoco se había mostrado dispuesto a ceder terreno alguno en sus posiciones. El civismo afable del Grupo de los Empleadores no debía tomarse por una muestra de debilidad: su Grupo era un mandante de la OIT en igualdad de condiciones que los demás. El fracaso de la Reunión era colectivo. El Grupo de los Empleadores tenía la conciencia tranquila: había hecho todo lo posible para lograr un resultado y no permitiría que se tergiversara la realidad.
- 183.** La Vicepresidenta trabajadora dijo que el Grupo Gubernamental no había escatimado esfuerzos para intentar acercar las posiciones de todos los mandantes de la Organización. Un elemento que el Grupo de los Trabajadores hubiera deseado que figurara en el preámbulo de las conclusiones de la Reunión —si se hubiera logrado avanzar hasta ese punto— se enunciaba en el párrafo 15 de las Conclusiones de 2016, a saber: «Los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales tienen responsabilidades complementarias aunque diferenciadas en la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro». Su Grupo consideraba que debería mantenerse esta noción tan importante.
- 184.** El Vicepresidente gubernamental dio las gracias a los otros Vicepresidentes y a los integrantes de su propio Grupo por el apoyo que le habían prestado.
- 185.** La Presidenta dio las gracias a los Vicepresidentes y a los participantes en la Reunión; lamentó que no hubiera sido posible obtener un resultado; señaló que la labor proseguiría dentro y fuera de la OIT, y esperó que la Organización asumiera un papel —muy necesario— de liderazgo para lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Con ello, declaró clausurada la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.