



Consejo de Administración

313.^a reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012

GB.313/INS/2

Sección Institucional

INS

Fecha: 13 de marzo de 2012

Original: inglés

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

Finalidad del documento

En el presente documento se invita al Consejo de Administración a que adopte diversas propuestas relativas al lugar de celebración y al orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo, a la luz de las consultas informales sobre la cuestión que tuvieron lugar en febrero de 2012 (véanse los puntos que requieren decisión que figuran en los párrafos 17 y 18).

Se invita también a la Oficina a que adopte las medidas apropiadas para proseguir las consultas sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la Conferencia y a que apruebe propuestas relativas a las discusiones recurrentes de las futuras reuniones de la Conferencia (véanse los puntos que requieren decisión que figuran en los párrafos 16 y 19).

Objetivo estratégico pertinente: Los cuatro objetivos estratégicos.

Repercusiones en materia de políticas: la decisión de ultimar el orden del día de la 103.^a reunión de la Conferencia (2014) tendrá repercusiones en el programa de la Conferencia para ese año.

Repercusiones jurídicas: Las repercusiones habituales derivadas de la aplicación del Reglamento de la Conferencia y del Reglamento del Consejo de Administración.

Repercusiones financieras: Las repercusiones habituales respecto de los puntos inscritos en el orden del día de la Conferencia.

Seguimiento requerido: Labores preparatorias, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración.

Unidad autora: Sectores del Empleo, del Diálogo Social y de las Normas y de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

Documentos conexos: GB.308/5, GB.312/INS/2/1, GB.312/INS/2/2, GB.312/WP/GBC/1 y GB.313/WP/GBC/1.

I. Lugar de celebración de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia

1. Se propone que la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia se celebre en Ginebra.

II. Orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia

2. En su 103.^a reunión (2014), la Conferencia examinará los puntos inscritos de oficio en su orden del día, a saber:
 - el informe del Presidente del Consejo de Administración y la Memoria del Director General;
 - el Programa y Presupuesto y otras cuestiones financieras, y
 - la información y los informes presentados sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones.
3. La Conferencia examina en principio tres puntos técnicos cada año. Los puntos considerados para su inscripción en el orden del día de una reunión determinada de la Conferencia, pero que finalmente no se incorporan a él, suelen presentarse de nuevo en forma de propuesta para su inclusión en el orden del día de la siguiente reunión de la Conferencia, sin perjuicio de cualquier otra decisión que el Consejo de Administración adopte al respecto.
4. El artículo 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración dispone que «[c]uando el Consejo de Administración haya de discutir, por primera vez, una proposición para inscribir una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, no podrá, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes, adoptar una decisión hasta la reunión siguiente.»¹.
5. En consecuencia, la práctica habitual del Consejo de Administración ha consistido en celebrar cada mes de noviembre una primera discusión sobre los puntos propuestos para su inscripción en el orden del día de la reunión de la Conferencia que ha de celebrarse dos años y medio después. El Consejo de Administración celebra esa reunión para elaborar una lista breve de puntos que ha de examinar con mayor detenimiento en el mes de marzo del año siguiente, cuando debería — en principio — ultimar el orden del día de la reunión correspondiente de la Conferencia. El Consejo de Administración también puede decidir aplazar la decisión definitiva hasta una reunión más cercana a la de la Conferencia considerada, con sujeción a determinados plazos, en particular los relativos a los puntos incluidos para la elaboración de normas².

¹ Véase OIT: *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2011, pág. 21.

² Véanse los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia. Véase también el documento GB.308/5, párrafos 9 y 10.

Propuestas presentadas en la 312.^a reunión del Consejo de Administración

6. Durante su 312.^a reunión (noviembre de 2011)³, y en el contexto de las propuestas para el orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia, el Consejo de Administración tuvo ante sí una lista en la que figuraban los puntos siguientes (véase también el anexo del presente documento):
- i) una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo;
 - ii) una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo) (elaboración de normas);
 - iii) el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general);
 - iv) la financiación con una finalidad social (discusión general);
 - v) el trabajo decente en las zonas francas industriales (discusión general);
 - vi) la promoción de unas relaciones de trabajo adecuadas mediante la prevención y solución de los conflictos laborales (discusión general – seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier), con los ajustes necesarios en la discusión recurrente sobre el diálogo social;
 - vii) la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas – seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier);
 - viii) una posible recomendación sobre el derecho a la información y la consulta (elaboración de normas – revisión y refundición como seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier), con los ajustes necesarios en la discusión recurrente sobre el diálogo social.
7. El Consejo de Administración decidió que en su 313.^a reunión (marzo de 2012) continuaría examinando esas propuestas y solicitó a la Oficina que organizara consultas informales sobre este punto.

III. El proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia

8. Asimismo, en la 312.^a reunión del Consejo de Administración, el Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo inició una discusión sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia en el contexto de las mejoras del funcionamiento de ésta⁴. Durante ese primer intercambio de opiniones se propusieron diversas ideas. Los gobiernos consideraron que el proceso debía someterse a verdaderas consultas tripartitas. Los puntos del orden del día presentados que no recibieran apoyo suficiente en el Consejo de Administración no debían volver a figurar año tras año. Una posible opción era que la

³ Documentos GB.312/INS/2/1 y GB.312/INS/2/2.

⁴ Documento GB.312/WP/GBC/1.

manifestación de interés en estos puntos se hiciera por medios electrónicos, a través de un portal interactivo. La Oficina debía identificar las cuestiones actuales y emergentes respecto de las cuales la Conferencia podía formular respuestas concretas. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 había establecido una serie de discusiones recurrentes para que la OIT comprendiera mejor las necesidades de sus mandantes. Debía darse más relevancia a estas discusiones al establecer los órdenes del día de la reunión de la Conferencia, así como en el seguimiento previsto. Los Trabajadores señalaron que la Declaración todavía se encontraba en las primeras fases de aplicación, y seguramente redundaría en mejoras en el establecimiento del orden del día. Los Empleadores recalcaron que la credibilidad de la Conferencia dependía de un alto nivel de participación y de la pertinencia de su programa.

Consultas tripartitas informales celebradas en febrero de 2012

9. El 2 de febrero de 2012 se celebraron consultas oficiosas sobre la cuestión del establecimiento de los órdenes del día de la reunión de la Conferencia, incluido el orden del día para la reunión de 2014. El 9 de febrero de 2012 volvió a abordarse la cuestión en el marco de las consultas oficiosas sobre el funcionamiento de la Conferencia. En el documento sometido al Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo en la actual reunión del Consejo de Administración se resumen las principales conclusiones alcanzadas en relación con el establecimiento del orden del día, a saber ⁵:

- la selección de los puntos del orden del día de la reunión de la Conferencia que han de someterse al Consejo de Administración (distintos de los propuestos para la discusión recurrente de conformidad con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa) debería consistir en un proceso de examen constante, basado en amplias consultas con los mandantes. En ese sentido, se identificaron tres fuentes principales como posibles «generadoras» de propuestas: la Oficina; los resultados de las reuniones de la OIT y las cuestiones que se plantean en el mundo del trabajo, y los propios mandantes;
- si bien la discusión recurrente debería considerarse como parte de las labores preparatorias en el proceso de establecimiento del orden del día de la reunión de la CIT y daría lugar a nuevos puntos del orden del día para futuras reuniones de la Conferencia, este proceso no debería transformar automáticamente la discusión recurrente en una doble discusión;
- se debería dejar margen hasta la reunión de junio del Consejo de Administración para tener la posibilidad de seleccionar un punto como seguimiento a las labores de una de las comisiones técnicas, incluida la comisión para la discusión recurrente, o un tema de actualidad que requiera examen urgente. Se reconoció que el calendario de las decisiones finales sobre los puntos del orden del día tenía que tener en cuenta no sólo la conveniencia de tratar cuestiones de actualidad importantes, sino también la necesidad de contar con tiempo suficiente para la preparación, con inclusión de la elaboración de normas.

10. También se mencionó la posibilidad de eliminar del orden del día aquellos puntos propuestos que, reiteradamente y después de un determinado período de tiempo (por ejemplo, más de tres años), no habían recibido apoyo. «La financiación con una finalidad social» podía ser uno de los puntos que cumple ese criterio. El Consejo de Administración podría indicar otros puntos susceptibles de ser eliminados de la lista sobre la base de dicho criterio.

⁵ Documento GB.313/WP/GBC/1.

11. De las consultas oficiosas no se desprendía que se podía llegar a un consenso sobre ninguno de los puntos propuestos, con la excepción del relativo a la discusión recurrente sobre el empleo. Se señaló que era preciso seguir trabajando con carácter urgente para encontrar opciones alternativas.
12. En lo que respecta a las discusiones recurrentes sobre los diferentes objetivos estratégicos, cabe recordar que el empleo fue objeto de discusión en 2010, y la protección social (seguridad social) en 2011; los principios y derechos fundamentales en el trabajo serán tema de discusión recurrente en 2012, y el diálogo social en 2013. Durante las consultas, se confirmó que, a efectos de lograr un ciclo equilibrado, podría aceptarse que el orden de los temas correspondientes a las tres discusiones recurrentes ulteriores fuera el siguiente: el empleo (2014); la protección social (protección de los trabajadores) (2015); y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2016)⁶.

IV. Conclusiones

13. En este contexto, parece que resulta necesario seguir celebrando consultas tripartitas sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia, incluida la determinación de los puntos pertinentes distintos de los propuestos para la discusión recurrente. Debería tenerse debidamente en cuenta, entre otras cosas, la articulación entre este proceso y la discusión recurrente, y el mecanismo de examen de las normas — cuyo establecimiento fue acordado por el Consejo de Administración en su 312.^a reunión (noviembre de 2011) —, una vez convenidas las modalidades de ese mecanismo.
14. En relación con el orden del día de la reunión de 2014 de la Conferencia, cabe recordar que el Consejo de Administración debe seleccionar tres puntos. Uno de esos puntos debería ser la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo. En vista de las consideraciones que preceden, la selección de un segundo punto podría ser aplazada, en espera del resultado de las discusiones de la reunión de la Conferencia de 2012. Por lo que concierne al tercer punto, el Consejo de Administración puede decidir:
 - a) o bien seleccionar ese punto de entre los seis restantes que figuran actualmente en la lista (véase el párrafo 6 – puesto que se habría eliminado el punto titulado «La financiación con una finalidad social»);
 - b) o considerar que tres de los seis puntos restantes son apropiados para ser examinados en el marco de las futuras discusiones recurrentes — los dos puntos del Grupo de Trabajo Cartier (véase párrafo 6, vi) y vii)) pertinentes en relación con los temas del diálogo social previsto para 2013 y del empleo previsto para 2014, y la cuestión de las relaciones de trabajo adecuadas mediante la prevención y solución de los conflictos laborales, pertinente en relación con el diálogo social (2013) — y seleccionar el tercer punto que se ha de examinar en 2014 entre los tres puntos restantes: una posible recomendación sobre la coherencia de las políticas (elaboración de normas), el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general), y el trabajo decente en las zonas francas industriales (discusión general);
 - c) o abordar la selección del tercer punto en ulteriores consultas sobre el orden del día; el resultado de dichas consultas se sometería posteriormente al Consejo de Administración en noviembre de 2012.

⁶ Documento GB.312/INS/2/2.

15. Por último, el Consejo de Administración también puede decidir que los dos últimos temas del ciclo de discusiones recurrentes sean la protección social (protección de los trabajadores) (en 2015), y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (en 2016), y que esos puntos se inscriban en el orden del día de la reunión de la Conferencia.

V. Proyecto de decisiones

16. *El Consejo de Administración solicita a la Oficina que adopte las medidas apropiadas para proseguir las consultas sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia.*

17. *El Consejo de Administración decide que la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia se celebre en Ginebra.*

18. *Para el orden del día de la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia, el Consejo de Administración:*

- i) aprueba la propuesta para una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo;*
- ii) acuerda aplazar la selección de un segundo punto, en espera del resultado de las discusiones de la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia;*
- iii) o bien*

acuerda seleccionar el tercer punto entre los seis puntos restantes que figuran actualmente en la lista que tiene ante sí (véase el párrafo 6 – puesto que se habría eliminado el punto titulado «La financiación con una finalidad social»);

o

acuerda seleccionar el tercer punto entre los seis puntos restantes enumerados en la lista una vez que se haya suprimido el punto titulado «La financiación con una finalidad social» y dejando de lado los tres puntos pertinentes para las discusiones recurrentes de 2013 y 2014 (véase el párrafo 14, b);

o

acuerda abordar la selección del tercer punto en ulteriores consultas sobre el orden del día.

19. *En relación con los órdenes del día de futuras reuniones de la Conferencia, el Consejo de Administración decide que las dos últimas discusiones recurrentes del ciclo versen sobre la protección social (protección de los trabajadores) (2015), y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2016), y que esos dos puntos se inscriban en el orden del día de la reunión de la Conferencia.*

Anexo

1. Propuesta para una discusión recurrente en 2014 sobre el objetivo estratégico del empleo

1. En la primera de la serie de discusiones recurrentes, que se mantuvo en la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se abordó el objetivo estratégico del empleo. Por lo tanto, se propone que el empleo sea el primer objetivo estratégico que se trate de manera repetida en el sistema de discusiones recurrentes establecido en relación con el seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia ¹. En la segunda discusión recurrente, celebrada en 2011, se abordó el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social). La tercera discusión recurrente, que versará sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se celebrará en 2012. Por último, se prevé dedicar la cuarta discusión recurrente, que se celebrará en 2013, al objetivo estratégico del diálogo social.
2. La discusión de 2014 revestirá un interés especial, por versar sobre el primero de los objetivos estratégicos que se abordará dos veces dentro del ciclo de siete años establecido para las discusiones recurrentes. Por lo tanto, sentará un precedente al permitir combinar una discusión sobre los temas más actuales y los últimos logros de los Miembros de la OIT en el ámbito del empleo con una discusión sobre la manera en que la Organización ha aplicado las conclusiones acordadas en la primera discusión recurrente.

Naturaleza y contenido del informe para la discusión recurrente

3. En la primera sección del informe de referencia que preparará la Oficina se hará un balance de las tendencias del empleo y los desafíos que se plantean en este ámbito en el heterogéneo grupo de Estados Miembros, centrándose en particular en las esferas susceptibles de mejora y los nuevos desafíos surgidos desde la celebración de la primera discusión recurrente.
4. En la segunda sección se hará un balance de las políticas instauradas por los Estados Miembros para responder a estos nuevos desafíos. Habida cuenta de que la primera discusión recurrente sobre el empleo coincidió con la gran magnitud de la recesión económica y de la crisis del empleo, en el informe que se preparará para la discusión de 2014 se incluirán evaluaciones de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis y para la recuperación cinco años después. Será el momento oportuno para hacer un balance de los modelos de recuperación y extraer enseñanzas de las políticas de recuperación de los Estados Miembros. La base de datos sobre la respuesta a la crisis, elaborada en cooperación con el Banco Mundial, será muy valiosa para la preparación de esta sección del informe.
5. Al hacer este balance se informará asimismo de los esfuerzos realizados por los Estados Miembros menos afectados por la crisis de 2008 para situar el empleo en el centro de sus estrategias de desarrollo y establecer marcos macroeconómicos y políticas del mercado de trabajo que aceleren la creación de trabajo decente y productivo para sectores más amplios de sus sociedades.

¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, anexo, parte II, B).

6. Esta sección del informe se elaborará a partir de la información recopilada sobre las políticas nacionales y puesta a disposición a través del sistema de gestión de los conocimientos implantado en toda la Oficina.
7. En la tercera sección se informará del curso dado a las pautas de orientación proporcionadas en las conclusiones de la primera discusión recurrente sobre el empleo celebrada en 2010. Esta información incluirá las medidas adoptadas por todos los sectores de la Oficina en materia de aplicación y demostrará que los enfoques integrados han sido apropiados para llevar a la práctica las orientaciones brindadas.
8. En el análisis de los progresos y las repercusiones de la labor relativa al objetivo estratégico sobre el empleo también se pondrán de relieve las medidas adoptadas para aplicar toda conclusión derivada de las discusiones generales de la Conferencia sobre temas relacionados con el empleo que se prevé celebrar entre las dos discusiones recurrentes sobre el empleo, como la discusión general sobre la crisis del empleo de los jóvenes (2012) o la discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico (2013). En el informe también se hará hincapié en las medidas adoptadas a través de la labor de promoción del empleo para aplicar las conclusiones derivadas de las discusiones recurrentes sobre la seguridad social (2011), los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012) y el diálogo social (2013).
9. Las orientaciones derivadas de la discusión recurrente sobre el empleo que se celebrará en 2014 serán oportunas para examinar la situación de los mercados de trabajo en todo el mundo, las políticas necesarias para mejorar la situación y la labor de la Organización durante la aplicación del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, así como para orientar la planificación de la aplicación del siguiente plan de trabajo estratégico sexenal.

2. Una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo (a raíz de la discusión recurrente sobre el empleo) (elaboración de normas)

Resumen

Tras la discusión recurrente sobre el empleo que tuvo lugar en la 99.^a reunión de la Conferencia (2010), se propone incluir en el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia la elaboración de una recomendación que sirva de guía para mejorar la coherencia a escala nacional entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo con miras a promover el empleo pleno, decente y libremente elegido.

10. Como se sabe desde hace tiempo, la cantidad y la calidad de los empleos en cualquier país dependerán de las diversas políticas económicas y sociales que se apliquen. Por consiguiente, el logro del trabajo decente exige la cooperación y la coherencia entre muchas esferas políticas²
11. La OIT tiene el mandato inequívoco de promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente tanto en el ámbito nacional como internacional. Este mandato se explicita en diversos documentos fundamentales.
12. Por ejemplo, la Declaración de Filadelfia (1944) encomienda a la OIT la responsabilidad de examinar y considerar todas las políticas económicas y financieras internacionales teniendo en cuenta el objetivo fundamental de la justicia social.
13. En 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización puso de relieve la necesidad de fomentar la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales. En sus conclusiones señaló:

² Véase el documento GB.312/HL/1.

La garantía de una mayor coherencia entre las políticas no sólo incumbe a las organizaciones del sistema multilateral, sino también a los gobiernos y parlamentos que supervisan su trabajo. En concreto, para que la coherencia de política sea mayor, es preciso conferir a las organizaciones internacionales un mandato político claro...³.

14. Más recientemente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, reafirmó la responsabilidad de la OIT enunciada en la Declaración de Filadelfia y exhortó a los Miembros y a la Organización a «poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo», y a «situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales»⁴.

15. En la Declaración sobre la Justicia Social también se afirma lo siguiente:

Otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica del enfoque integrado. La OIT debería invitarles a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas⁵.

16. Desde 2008, la crisis financiera mundial y las dramáticas consecuencias sociales y laborales de la recesión dejan patente que, a pesar de los compromisos mencionados respecto de la coherencia de las políticas, este objetivo no se ha podido alcanzar. Por consiguiente, existe una clara necesidad de proporcionar una mayor orientación sobre las implicaciones prácticas de la coherencia de las políticas tanto a escala nacional como internacional. En la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes de la OIT expresaron la necesidad de disponer de orientaciones más prácticas y detalladas sobre cómo lograr la coherencia de las políticas. En las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia, se acuerda:

Pedir al Director General que inicie rápidamente conversaciones con las principales instituciones financieras y económicas internacionales y otros organismos internacionales competentes con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional. Invitar al Director General a que presente al Consejo de Administración, en su reunión de noviembre de 2010, un documento con la descripción de los elementos y las posibles modalidades de un marco para promover la coherencia entre esas políticas. Ese documento debería proporcionar un marco coherente para prestar el mejor asesoramiento posible a los gobiernos y los interlocutores sociales con objeto de conferir al empleo pleno y productivo y al trabajo decente un lugar central en las políticas económicas y sociales, mejorando al mismo tiempo la cooperación y el intercambio de experiencias entre ellos. Al preparar los elementos de dicho marco, la Oficina debería consultar a las principales instituciones económicas y financieras internacionales a fin de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional, teniendo presente que ello también podría propiciar la coherencia entre las políticas gubernamentales a escala nacional y su promoción en el ámbito internacional⁶.

17. En el debate celebrado en la reunión de 2010 de la Conferencia, el Grupo de los Trabajadores propuso que el marco destinado a garantizar la coherencia de las políticas

³ OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004, párrafo 605.

⁴ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, parte I, A).

⁵ *Ibíd.*, parte II, C).

⁶ OIT: Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, conclusiones, párrafo 50.

antes mencionado revistiera la forma de una recomendación. Diversos gobiernos respaldaron esta propuesta.

18. Un instrumento de esta índole podría brindar una orientación útil para mejorar la coherencia a escala nacional entre las políticas económica, financiera, social y de empleo con miras a promover el pleno empleo, decente y libremente elegido. Para ello, se podría promover la evaluación del impacto sobre el empleo de las políticas propuestas, así como mecanismos de coordinación de las políticas, incluidas las consultas tripartitas en materia de políticas y la coordinación interministerial.
19. Por consiguiente, la recomendación contribuiría a fortalecer las economías nacionales y favorecería un crecimiento económico sostenible.

3. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general)

Resumen

El desarrollo de las cadenas de suministro, que a menudo se extienden por todo el mundo como consecuencia de la globalización creciente, suscita hoy mucho debate acerca de las repercusiones de este fenómeno en la cantidad, la calidad y la distribución del empleo en el mundo. Se plantean cuestiones como las oportunidades y retos que los países y las empresas tienen ante sí para aprovechar el potencial de desarrollo económico de estas cadenas mundiales de suministro y mantener o elevar al mismo tiempo el nivel de las normas sociales. El punto propuesto para la discusión abarcaría las consecuencias que tienen en los ámbitos económico, social y del empleo los cambios estructurales registrados en sectores clave de la economía mundial, en particular la determinación de políticas, programas e instrumentos con miras a lograr resultados en materia de empleo productivo y trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Se prestaría especial atención a las posibles repercusiones que podrían tener en los ámbitos económico, social y del empleo las crisis económicas en las cadenas mundiales de suministro y el potencial de éstas para estabilizar los mercados y generar nuevos empleos. A fin de sentar las bases y centrar el tema de la discusión, en el informe se partiría del marco de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), se presentaría un panorama general y un análisis de la inversión extranjera directa y se podría hacer referencia a una selección de cadenas de suministro representativas e importantes que sirvan de hilo conductor de la discusión (por ejemplo, el equipamiento relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación, las cadenas mundiales de suministro de alimentos, o servicios como el diseño industrial, la creación de programas informáticos o el turismo).

20. Las cadenas de suministro influyen considerablemente en la estructura de los mercados de productos, de servicios y de trabajo en todo el mundo. La participación en las cadenas de suministro internacionales ha generado mucha creación y desarrollo empresarial y del empleo en algunos países en desarrollo, y es uno de los medios principales a través del cual muchos países en desarrollo se vinculan a la economía mundial. Ello ha dado lugar a la expansión de los mercados de servicios, productos manufacturados y productos agrícolas, así como al aumento de la capacidad de producción de estos países.
21. El hecho de que hasta la fecha sólo algunos países en desarrollo hayan podido sacar provecho de estas oportunidades denota claramente que los países, en particular los países en desarrollo, no sólo se hallan ante oportunidades, sino también ante desafíos a la hora de apoyar el desarrollo, la diversificación y la mejora del nivel de su base empresarial.
22. La mayor apertura de los mercados y el aumento de la inversión extranjera directa, junto con los cambios tecnológicos, incluidos los de los sistemas de transporte y comunicaciones, han tenido importantes repercusiones en la organización de la producción y en las relaciones empresariales. En muchos sectores, las empresas han decidido centrarse en las competencias básicas y externalizar una serie de actividades relacionadas con la producción y los servicios. A su vez, esto ha dado lugar a la formación de cadenas de suministro internacionales cada vez más grandes y a menudo complejas, que están integradas por diversas empresas dedicadas al desarrollo, la producción y la distribución de productos y servicios.

23. Cada vez más, las modalidades de externalización reflejan una modificación de las relaciones empresariales provocada por estos cambios. En algunos sectores económicos importantes se observa un aumento del poder de las empresas que comercializan bienes o servicios en comparación con el de las empresas que los producen, cambio que ha tenido una importante incidencia en el mundo del trabajo. Anteriormente, la mayoría de las empresas principales de las cadenas mundiales de suministro se encontraban en los países desarrollados. Actualmente, tiende a aumentar el número de empresas multinacionales con sede en los países en desarrollo.
24. Las decisiones de externalizar la producción o los servicios implican a menudo la deslocalización de estas actividades al extranjero. Estas decisiones se basan normalmente en la consideración de una serie de factores, como los costos laborales, la capacidad de producción y de servicios, la calidad del producto, el tiempo de comercialización, la fiabilidad y el acceso a infraestructuras. La elección de los proveedores influye en la elección del país. Entre los criterios de elección pueden figurar el conjunto de factores identificados en las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas en la reunión de 2007 de la Conferencia, esto es, la estabilidad política y económica, la disponibilidad y la capacidad de los recursos humanos y las capacidades lingüísticas de los trabajadores, la calidad de la infraestructura (transporte, telecomunicaciones), la disponibilidad de servicios financieros eficaces, la solidez del Estado de derecho, en particular en lo que respecta a la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad, y la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos, entre otros factores. Así pues, las oportunidades que tienen los países de integrarse en las cadenas mundiales de suministro y promover el empleo productivo y el trabajo decente dependen en gran medida de los marcos de políticas nacionales.
25. Los países pueden utilizar toda una serie de estrategias para aprovechar mejor el potencial de las cadenas mundiales de suministro a fin de generar crecimiento económico y empleo productivo y reducir la pobreza. Entre las estrategias que permiten aprovechar las oportunidades de las cadenas mundiales de suministro cabe citar los programas específicos destinados a mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad de sectores y grupos de empresas determinados. El desarrollo de la infraestructura, el desarrollo de productos, las instalaciones de ensayo, la transferencia de tecnología y los programas para el desarrollo de los proveedores pueden constituir medios eficaces, en particular en los países en desarrollo, para ayudar a las empresas a integrarse de manera provechosa y sostenible en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los esfuerzos destinados a utilizar las cadenas de valor en el plano nacional e internacional para que los más de 1.300 millones de trabajadores pobres de la economía informal disfruten de más oportunidades de empleo productivo pueden formar parte de una estrategia de reducción de la pobreza.
26. El desarrollo de las cadenas de suministro y de la externalización plantea problemas en relación con la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Por diversas razones, entre ellas la falta de recursos, los gobiernos de los países en desarrollo no siempre supervisan adecuadamente las prácticas laborales ni el cumplimiento de las normas del trabajo. Las presiones competitivas intensas a las que están sometidas las empresas, en particular en el extremo inferior de la cadena, han influido en el desarrollo y la aplicación de la legislación. Como consecuencia, hay una creciente preocupación porque en muchos ámbitos de la actividad económica internacional no se cumplen las normas internacionales del trabajo ni los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
27. Por diversas razones, entre ellas, la creciente preocupación por las prácticas laborales y sociales en las cadenas de suministro y el deseo de mejorar las prácticas de gestión y la productividad, muchas empresas contratantes han empezado a incidir en las prácticas laborales de sus proveedores. A menudo, ello entraña la adopción de códigos de conducta aplicables a los proveedores y de diversos sistemas de aplicación y control. Estas iniciativas plantean muchas dificultades, sobre todo en el caso de la empresa que asume ciertas responsabilidades respecto de las prácticas laborales de otra empresa de la cual no es propietaria y a la que tampoco controla.

28. No hay una división clara de responsabilidades entre las empresas y los gobiernos en cuanto a los mecanismos que necesita una empresa contratante para controlar eficazmente las prácticas laborales de sus proveedores y a la forma en que debería tratar la inobservancia; también hay incertidumbre en cuanto a la capacidad de las empresas para aplicar eficazmente los códigos, y a la forma de hacerlo, habida cuenta de que estos códigos se remiten a menudo a normas internacionales del trabajo, en situaciones en las que el gobierno no asume ni respeta sus obligaciones en relación con estas normas.
29. Las organizaciones de trabajadores, en particular, han expresado preocupación porque las relaciones entre partes independientes en la cadena de suministro pueden servir de pretexto a las empresas contratantes para eludir sus obligaciones como empleadores en lo que respecta a la observancia de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo. Las organizaciones de trabajadores sostienen que el poder relativo de las empresas contratantes puede incidir negativamente en las posibilidades de proteger a los trabajadores a través de la negociación colectiva, al negar a los trabajadores situados en el extremo inferior de la cadena de suministro el acceso a los verdaderos responsables de la adopción de decisiones que determinan de hecho sus condiciones de trabajo. El derecho a la información y la consulta es especialmente importante en el contexto de la crisis financiera y económica actual. Por su parte, las organizaciones de empleadores han expresado preocupación porque la proliferación de códigos y regímenes de control entraña un costo añadido y provoca incertidumbre entre las empresas, sin aportar necesariamente una mejora de las condiciones de trabajo. Además, para los empleadores es motivo de preocupación que se pretenda que las empresas compartan responsabilidades que, a su juicio, deberían asumir los gobiernos correspondientes. Por otra parte, algunos gobiernos, en particular en los países en desarrollo, expresan su preocupación porque estos sistemas puedan constituir obstáculos no arancelarios a las exportaciones.
30. Las cadenas de suministro también pueden tener importantes repercusiones en la formulación de las políticas nacionales en el ámbito de la política fiscal nacional, las políticas en materia de competencia o de inversión o incluso en el campo de las políticas sociales relativas, por ejemplo, a los servicios de seguridad social y de bienestar.
31. La decisión adoptada recientemente por la Conferencia Internacional del Trabajo (2010) de emprender un examen para elaborar un mecanismo de seguimiento destinado a promover la Declaración sobre las Empresas Multinacionales ofrece también potencial en términos de visibilidad y vías de acción en relación con el único marco internacional adoptado unánimemente sobre una base tripartita.
32. Los actuales programas de la OIT, como Better Work, PECR (Promoción de Empresas Competitivas y Responsables) y las iniciativas de desarrollo de la cadena de valor para las pequeñas y medianas empresas, también serán objeto de examen, en particular en lo que respecta a su posible aplicación en otros sectores.

Algunas cuestiones propuestas para la discusión

33. La discusión debería centrarse en cómo promover el empleo y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Podrían tratarse las siguientes cuestiones:
- ¿Cuáles son las tendencias y cambios estructurales fundamentales que se están produciendo en las cadenas mundiales de suministro?
 - ¿Cuáles son los principales impulsores de estas tendencias?
 - ¿De qué manera la crisis económica y financiera influye en estas tendencias?
 - ¿Cómo pueden las cadenas mundiales de suministro ayudar a estabilizar los mercados de trabajo y a generar empleos, además de contribuir a paliar la actual crisis del empleo?

- ¿Qué repercusiones tienen estos cambios sobre la cantidad, la calidad y la distribución del empleo?
- ¿Cuál podría ser la función de las políticas internacionales para abordar los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro?
- ¿Cuáles son las políticas más eficaces para mejorar la competitividad, la productividad y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?
- ¿Qué políticas y estrategias nacionales, locales y sectoriales podrían utilizarse para promover el empleo productivo, y para vincular al gran número de trabajadores pobres a las cadenas de suministro nacionales y mundiales?
- ¿Mediante qué normativas estatales u otros sistemas de control podrían tratarse las cuestiones relacionadas con las cadenas mundiales de suministro y el trabajo decente?
- ¿Qué papel tienen y podrían tener programas como Better Work, PECR y otras iniciativas encaminadas a gestionar las cuestiones sociales en las cadenas mundiales de suministro?
- ¿Qué repercusiones tienen las cadenas mundiales de suministro sobre la negociación colectiva y el diálogo social?
- ¿Qué implicaciones tienen los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro para los gobiernos y para las organizaciones de empleadores y de trabajadores y cuál es su incidencia en el empleo productivo y el trabajo decente?
- ¿Qué servicios de asesoramiento, herramientas y medios de asistencia técnica podría desarrollar la OIT para promover la creación de empleo y la mejora empresarial en las cadenas mundiales de suministro, en consonancia con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales?
- ¿Cómo podrían promover las organizaciones de empleadores y de trabajadores el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro?

Resultados esperados

34. Los resultados que se espera obtener de la discusión de la Conferencia son los siguientes:

- un balance del debate internacional sobre las repercusiones de los cambios estructurales en las cadenas mundiales de suministro en lo que respecta a la cantidad, la calidad y la distribución del empleo, en el contexto del Programa de Trabajo Decente;
- recomendaciones para que en el marco de la labor de la OIT se fomente el uso de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales mediante políticas, estrategias y herramientas coherentes para prestar asistencia técnica a los mandantes que promuevan el empleo productivo y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

4. Financiación con una finalidad social (discusión general)

Resumen

La financiación social desempeña un papel primordial en la promoción de un crecimiento integrador y generador de empleo. La microfinanciación¹ abre oportunidades de empleo productivo, permite salir de la informalidad, ayuda a mejorar las condiciones de trabajo y proporciona seguridad contra los reveses en materia de ingresos. En 2008 la OIT inició una colaboración con más de 70 instituciones de microfinanciación y proveedores de microseguros con el fin de experimentar innovaciones que abordan los déficit de trabajo decente.

La crisis financiera ha puesto de manifiesto la importancia de las estrategias financieras que sirven a la economía real y responden a las necesidades de los hogares y las empresas. Una de esas estrategias es la microfinanciación. Su desarrollo y su impacto demuestran que la financiación socialmente responsable es posible, viable y sostenible.

En el contexto de la crisis financiera, la discusión de la Conferencia sería una oportunidad para extraer conclusiones de la experiencia adquirida en materia de innovaciones para la formulación de políticas. Por consiguiente, sería también el momento oportuno para definir la posición de la OIT respecto de la financiación socialmente responsable, y llevar así a la práctica la Declaración de Filadelfia y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

¹ Las finanzas sociales, según las define la OIT, consisten en encauzar las políticas e instituciones financieras hacia resultados de trabajo decente. Por tanto, la «microfinanciación» y la «financiación socialmente responsable» son elementos de las finanzas sociales.

Fundamentos

35. En varias reuniones de la Conferencia se ha identificado la falta de acceso al crédito y a la financiación como uno de los obstáculos más importantes para el trabajo decente y el empleo productivo, ya sea en el contexto de las empresas sostenibles, el desarrollo rural, el empleo de los jóvenes, las cooperativas, la protección social, las cuestiones de género, la economía informal o la migración. El Consejo de Administración ha pedido, asimismo, a la Oficina que explore distintos medios con que dotar a los sistemas financieros para que sirvan mejor al trabajo decente y lograr que la financiación sea más integradora. Para profundizar en el análisis, entender mejor estos mecanismos y encontrar puntos de partida para la formulación de políticas, la Oficina emprendió iniciativas piloto en el marco del resultado conjunto relativo a la financiación social. En colaboración con instituciones importantes en el mundo, la Oficina puso a prueba diversas innovaciones financieras para afrontar de forma concreta las cuestiones relativas al trabajo decente, con el asesoramiento de las organizaciones locales de empleadores y trabajadores. Paralelamente, la Oficina emprendió varias iniciativas con miras a fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para orientar y ayudar a sus miembros en lo relativo al acceso y la gestión de la financiación. También se incluyen aquí los gobiernos que solicitan el asesoramiento de la Oficina para el diseño y la gestión de fondos sociales destinados a amortiguar las perturbaciones producto de la crisis financiera.
36. En la discusión de la Conferencia se examinarían prácticas recomendables de utilización de instrumentos financieros selectivos para crear empleo productivo y trabajo decente, y se definirían las implicaciones en materia de formulación de políticas. Se identificarían, asimismo, prácticas óptimas para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales y los ministerios de trabajo, y ayudarlos a interactuar de forma más efectiva con los ministerios de finanzas y los bancos centrales.

Pertinencia para el trabajo decente

37. La financiación social incluye en distintos aspectos fundamentales del trabajo decente:
 - La mejora del acceso a la financiación impulsa la iniciativa empresarial, las inversiones y la productividad, y estimula la demanda de mano de obra; cuanto más

estrechamente trabajen los intermediarios financieros con las pequeñas empresas, mayor será su capacidad de responder rápidamente a la demanda de financiación. Las instituciones financieras con una finalidad social específica, por ejemplo, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro municipales, los bancos de fomento, los bancos comunitarios y las instituciones de microfinanciación, muestran distintas maneras mediante las que la intermediación financiera puede seguir respondiendo plenamente a las necesidades de los hogares y de las empresas de la economía real, sin dejar por ello de aplicar los principios de mercado. Ello se aplica asimismo a la concepción de productos y servicios financieros individuales. Los créditos pueden constituirse de tal manera que induzcan a los padres a mantener a sus hijos en la escuela en lugar de obligarlos a trabajar. Una institución en Marruecos, por ejemplo, rebaja los intereses de los créditos que concede a los padres si presentan un certificado de asistencia escolar de sus hijos.

- En Bangladesh, un programa que beneficia a casi 1 millón de mujeres proporciona gratuitamente cereales alimenticios durante un período de 18 meses a hogares indígenas muy pobres encabezados por mujeres, que son los más expuestos al riesgo de padecer hambre. A través de la asistencia de emergencia mediante el suministro de cereales alimenticios, el programa logra atraer a los más pobres y atender a sus necesidades inmediatas de consumo, pero a ello se añade luego formación profesional y servicios de ahorro y crédito con el fin de ampliar su capacidad de desarrollo. De esta forma, cuando termina el ciclo de los cereales alimenticios gratuitos, los participantes son capaces de emprender actividades generadoras de ingresos y convertirse en clientes de los programas permanentes de microfinanciación. Esta estrategia merecería darse a conocer mejor en una coyuntura de crisis alimentaria constante.
- La financiación también puede ser una herramienta eficaz para luchar contra la servidumbre por deudas, que constituye una violación fundamental de los derechos laborales. En Pakistán, por ejemplo, una institución combina la movilización social, la formación y el ahorro para asegurarse de que los «haaris», un grupo de trabajadores anteriormente sometidos a servidumbre por deudas, no vuelvan a ser víctimas de esa práctica.
- Los contratos financieros representan una vía de salida de la economía informal. Son múltiples las razones por las cuales algunas instituciones financieras ofrecen incentivos a sus clientes para que se integren en la economía formal. Una asociación empresarial en Egipto, por ejemplo, vincula la concesión de préstamos a los esfuerzos que demuestra el cliente por obtener determinados documentos, lo cual alienta a los prestatarios a ir apartándose gradualmente de la economía informal. Uno de los documentos exigidos guarda relación con la situación de los asalariados en lo que respecta a la seguridad social.
- Mejorar el acceso a la financiación puede tener una incidencia en la distribución del tiempo de trabajo entre hombres y mujeres. Se ha observado que la microfinanciación permite una mayor participación a la mujer en la toma de decisiones domésticas relacionadas con la actividad financiada, así como en la gestión de todo el presupuesto familiar. No obstante, muchas mujeres, sobre todo en las zonas rurales, tienen dificultades para acceder a los servicios financieros debido a la discriminación de que son víctimas en relación con el acceso a la alfabetización, los derechos de propiedad o las actitudes sociales.
- La financiación social se ocupa de muchas otras cuestiones relativas al trabajo decente:
 - a) facilita el acceso a seguros y microcréditos para los trabajadores que viven con el VIH y el sida y sus familiares y personas a cargo, sin ninguna discriminación;

- b) concibe productos de ahorro e inversión para las familias de trabajadores migrantes que reciben remesas;
- c) ofrece acceso a seguros de vida y de enfermedad;
- d) organiza a los trabajadores a domicilio o subcontratados en asociaciones de ahorro y crédito;
- e) brinda la oportunidad de crear una empresa a los jóvenes en busca de un empleo;
- f) integra a las personas con discapacidades en los servicios principales, y
- g) hace posible que los empleadores de la economía informal proporcionen prestaciones a sus trabajadores, tales como un seguro de salud, etc.

Objetivos

38. La discusión de la Conferencia podría:

- generar conocimientos sobre prácticas recomendables, es decir, qué soluciones resultan eficaces, en qué momento y circunstancias cuando se trata de orientar los instrumentos financieros selectivos hacia el trabajo decente;
- identificar posibles alianzas de colaboración entre los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones financieras competentes. El debate permitirá descubrir ámbitos en los que cabría ampliar la capacidad de los interlocutores sociales y orientar las políticas gubernamentales en apoyo a tales iniciativas.

Puntos que examinar

39. He aquí algunos puntos que podrían examinarse, basados en la declaración de política de la OIT a este respecto:

- ¿De qué manera podrían las instituciones y los instrumentos financieros selectivos promover el empleo productivo y el trabajo decente?
- ¿De qué manera la financiación puede ayudar a los agentes económicos a pasar de la economía informal a la economía formal?
- ¿Qué pueden hacer las organizaciones de trabajadores y de empleadores para proteger mejor a los trabajadores y a los productores independientes de los abusos en el ámbito de la financiación, prevenir el endeudamiento excesivo, garantizar la transparencia a la hora de fijar los precios y promover un comportamiento ético por parte del personal de los bancos?
- ¿Cuál es la mejor manera de ayudar a los ministerios de trabajo a administrar los fondos establecidos para impulsar la creación de empleos para las personas despedidas como consecuencia de la crisis financiera y económica o excluidas por cualquier otro motivo del mercado de trabajo?
- ¿De qué manera las organizaciones de empleadores pueden:
 - a) influir en la cartera de inversiones de las instituciones financieras para orientarlas hacia el desarrollo empresarial;
 - b) interactuar mejor con las instituciones financieras para abordar el problema de las restricciones en el acceso a los créditos, reducir los costos de la inversión y promover instrumentos de participación en el riesgo adaptados a las PYME;
 - c) hacer oír las necesidades de sus miembros en relación con un mejor acceso al capital, y
 - d) fomentar el ahorro de los trabajadores y facilitar el envío de remesas?

- ¿De qué manera las organizaciones de trabajadores pueden:
 - a) promover instituciones de financiación social a través de fondos de pensión y de inversiones socialmente responsables;
 - b) colaborar con las instituciones locales de financiación para garantizar que se ofrezcan a los trabajadores mecanismos asequibles y fiables de ahorro, seguro y crédito, y
 - c) mejorar las competencias financieras de los trabajadores para asegurarse de que comprenden mejor los riesgos y las oportunidades que comportan los contratos financieros, a fin de complementar los esfuerzos de negociación colectiva para proteger el poder adquisitivo real de los trabajadores?

5. El trabajo decente en las zonas francas industriales (ZFI) (discusión general)

Resumen

Las zonas francas industriales (ZFI) son zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a cierto grado de elaboración industrial antes de ser de nuevo exportados. Estas zonas existen tanto en las economías industrializadas como en las economías en desarrollo. El nombre con el que se las conoce varía según los países y, en general, constituyen un instrumento de política comúnmente empleado por los gobiernos para promover el comercio y las inversiones extranjeras directas (IED), así como la creación de empleos. Si bien es cierto que las ZFI ofrecen a determinados grupos de trabajadores, como las mujeres jóvenes y los trabajadores poco cualificados, la oportunidad de acceder al empleo en el sector formal, éstas siguen suscitando inquietudes por lo que se refiere a la calidad y la sostenibilidad de los empleos creados y el cumplimiento de las normas del trabajo.

La discusión general propuesta tendrá por objeto examinar las últimas tendencias registradas en las ZFI; determinar y difundir las prácticas adecuadas, así como definir las nuevas áreas para la investigación y el desarrollo e intercambio de conocimientos; definir, principalmente en el contexto de la persistencia de las crisis económicas y financieras, una estrategia de acción futura de la OIT, como la cooperación técnica, el aprovechamiento de la ventaja comparativa de la OIT en esta esfera, y el suministro de orientaciones claras a la Oficina en cuanto a los resultados esperados y los servicios que habrán de prestarse y, por último, determinar las posibles esferas para las actividades interinstitucionales, teniendo en cuenta el mandato y las prioridades de cada organismo de las Naciones Unidas.

Antecedentes

40. Varios países de todo el mundo han creado zonas francas industriales (ZFI) con el fin de estimular el crecimiento económico atrayendo inversiones extranjeras directas (IED). La OIT define las ZFI como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»⁷. Las ZFI adoptan toda una variedad de nombres y de formas según los países (zonas de libre comercio, zonas económicas especiales (ZEE), zonas de desarrollo industrial (ZDI), depósitos o almacenes de aduana, puertos libres y maquiladoras). En muchos países una parte importante de las exportaciones se concentra en las industrias textil y de las prendas de vestir y de la electrónica. Las ZFI son cada vez más comunes a medida que los países pasan de unas políticas basadas en la sustitución de las exportaciones a unas políticas de crecimiento impulsado por las exportaciones. Entre los incentivos habituales que explican la expansión de estas zonas cabe mencionar las concesiones tributarias y arancelarias especiales, y un

⁷ Véase OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, documento TMEPZ/1998 (Ginebra, 1998), pág. 3. Véase asimismo el documento GB.301/ESP/5.

entorno reglamentario flexible, incluso por lo que se refiere al cumplimiento de las normas y los derechos laborales.

41. Según estimaciones de la OIT, en 2006 había 3.500 ZFI o zonas de características similares en 130 países, que proporcionaban más de 66 millones de empleos directos. Según las mismas estimaciones, estas zonas daban empleo a 40 millones de trabajadores solamente en China y, fuera de este país, el empleo en las ZFI se duplicó entre 2002 y 2006, al pasar de 13 a 26 millones de trabajadores⁸. La expansión de las ZFI en China ha sido especialmente rápida, y la existencia de estas zonas se ha vuelto habitual en casi todas las regiones del mundo. En el África Subsahariana, la variación porcentual del empleo en las ZFI ha sido mayor aún que en China y, en Sudáfrica y Europa Oriental, el empleo en estas zonas ha aumentado considerablemente. En muchos países pobres, las ZFI representan un porcentaje importante (aunque recientemente éste ha disminuido) de las exportaciones. Aun así, las ZFI o las zonas de características similares sólo emplean a una pequeña parte de la población mundial activa, siendo el promedio de trabajadores empleados en dichas zonas inferior al tres por ciento de la fuerza de trabajo mundial⁹.

Presentación de las cuestiones

42. El número de ZFI en todo el mundo sigue en aumento, y algunas de estas zonas siguen suscitando cuestionamientos e inquietudes desde el punto de vista de la creación de empleo y el respeto de los derechos de los trabajadores, especialmente en los ámbitos de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, la aplicación de la legislación laboral y las condiciones de trabajo¹⁰.
43. Si bien los datos existentes sobre los niveles de empleo en las ZFI no siempre son claros, parece que estas zonas raramente constituyen una fuente viable de creación de empleo¹¹. La reciente crisis económica mundial podría haber tenido efectos negativos en varias ZFI, ya que la contracción de la demanda ha entrañado la pérdida de mercados para la exportación y, posiblemente, un aumento de los costos de los insumos. Ello podría haber agravado todavía más la situación del empleo en los países en desarrollo.
44. Las ZFI se caracterizan además por la ausencia de mecanismos y procesos adecuados para el intercambio de información y la consulta, por no hablar de la negociación y la solución de conflictos¹². Así, las legislaciones de algunos países que poseen ZFI privan a los trabajadores de estas zonas del derecho de sindicarse, o limitan fuertemente el libre ejercicio de este derecho¹³. E incluso cuando la legislación laboral se aplica también a las ZFI, su cumplimiento puede ser problemático debido a las dificultades de acceso a estas zonas y a los problemas habituales relacionados con la inspección del trabajo

⁸ W. Milberg y M. Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*, documento de trabajo núm. 3 (Ginebra, OIT, 2008), pág. 5.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Para tener una visión general de cuestiones recientes en relación con las ZFI, véase J. K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, documento de trabajo núm. 21, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Ginebra, OIT, 2011).

¹¹ Documento GB.301/ESP/5.

¹² *Ibíd.*

¹³ R. Gopalakrisanan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, documento de trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, OIT, 2007), pág. 1.

(principalmente, el imposible acceso de los inspectores del trabajo y la falta de recursos humanos y financieros)¹⁴.

45. Desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, las ZFI suelen caracterizarse por los numerosos accidentes causados por la maquinaria, el polvo, el ruido, una ventilación deficiente y la exposición a sustancias químicas tóxicas¹⁵. Por lo tanto, las ZFI pueden relacionarse con un alto nivel de rotación y absentismo del personal, una productividad baja y conflictos laborales. En varios estudios se identifica la cuestión de las largas jornadas de trabajo, lo que en muchos casos es contrario a la legislación nacional, como algo endémico en las ZFI de todo el mundo¹⁶. Aunque se tiene constancia de los esfuerzos realizados por los países para resolver estos problemas, el historial de muchas ZFI a este respecto sigue dejando que desear. Habida cuenta de que la mayor parte de la fuerza de trabajo en las ZFI suele estar constituida por mujeres jóvenes (junto a aquéllos que se encuentran en los niveles más bajos de la jerarquía profesional y de competencias), en la mayoría de los casos son éstas las que tienen que soportar unas condiciones de vida y de trabajo difíciles, y las primeras en verse afectadas por las crisis económicas mundiales.

Actividades de la OIT

46. La OIT sigue la evolución de las ZFI desde hace más de 20 años y ha informado de sus actividades al Consejo de Administración que, en varias ocasiones, ha dado instrucciones a la Oficina para que siguiera examinando esta cuestión. En 1998, la OIT organizó una Reunión tripartita de países donde existen zonas francas industriales, que fue muy fructífera¹⁷. Las conclusiones de esta reunión han sido el marco principal para las actividades llevadas a cabo posteriormente por la OIT en relación con las ZFI. El Programa y Presupuesto para 2006-2007 incluía una Iniciativa InFocus sobre las ZFI, que preveía una serie de actividades¹⁸. En marzo de 2008, el Consejo de Administración examinó un documento sobre las últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI¹⁹ e invitó a la Oficina a que siguiera examinando la cuestión y facilitara más información detallada y datos estadísticos. También solicitó que, en las siguientes reuniones, se presentara un informe sobre los progresos realizados.
47. Desde 2008, la Oficina lleva a cabo una serie de actividades de investigación, fortalecimiento de la capacidad e intercambio de conocimientos²⁰. Las actividades de investigación tienen por objeto reunir información cuantitativa y cualitativa sobre las prácticas en materia de relaciones laborales en las ZFI (especialmente en los ámbitos de la libertad sindical y de asociación, y de la negociación colectiva, la inspección del trabajo y el diálogo social). Además, se ha confeccionado una guía de recursos en línea con

¹⁴ En relación con la función especial de la inspección del trabajo en las ZFI, véase el Informe de la Comisión de la Administración del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, *Actas Provisionales* núm. 19, párrafo 22.

¹⁵ R. Loewenson: «Globalization and occupational health: A perspective from southern Africa», *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, 2001, vol. 79, núm. 9 (Ginebra).

¹⁶ Milberg y Amengual, *op. cit.*

¹⁷ OIT: *Nota sobre las labores*, Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998), documento TMEPZ/1998/5.

¹⁸ Estas actividades se describen en el documento GB.303/3/2 (anexo II, párrafo 2).

¹⁹ Véanse los documentos GB.301/ESP/5 y GB.301/13 (Rev.).

²⁰ Véase el documento GB.309/2/2, anexo II.

información pertinente sobre estas zonas, de cuyo mantenimiento se encarga la Oficina de la Biblioteca y Servicios de Información de la OIT ²¹.

48. Convendría señalar que la recopilación de datos sobre cuestiones relacionadas con las ZFI (por ejemplo, sobre las tendencias y las cotas de empleo; las dimensiones de género y sectorial de las ZFI; las condiciones de trabajo, incluido el tiempo de trabajo; la seguridad y salud en el trabajo, y los trabajadores migrantes) tropieza con dificultades importantes. Estas dificultades, explicadas en otro documento ²², hacen necesarias la elaboración de una definición común de las ZFI y una estrategia de colaboración interinstitucional destinada a facilitar la recopilación de información actualizada sobre las ZFI en todo el mundo.

Enfoque propuesto para la Conferencia

49. Con una perspectiva basada en el Programa de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, la Conferencia podría centrarse en las siguientes cuestiones interrelacionadas:
- a) la contribución de las ZFI a las políticas nacionales de desarrollo industrial y la función de las IED;
 - b) el fortalecimiento de la productividad y la mejora de las perspectivas de creación de empleo y trabajo decente en las ZFI;
 - c) el marco jurídico e institucional para hacer realidad los derechos laborales en las ZFI;
 - d) las estrategias destinadas a promover la aplicación y el cumplimiento de la legislación del trabajo en favor de los trabajadores de las ZFI, principalmente mediante la inspección del trabajo;
 - e) la función de los interlocutores sociales en la promoción del trabajo decente en las ZFI, incluso mediante la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva;
 - f) las funciones y responsabilidades de las organizaciones internacionales que representan a los trabajadores y los empleadores a escala mundial, por sectores de actividad, en la promoción del trabajo decente en las ZFI, y
 - g) la función de las empresas multinacionales (EMN) y otras empresas que forman parte de las cadenas mundiales de suministro de las EMN, en la promoción del trabajo decente en las ZFI.
50. En la discusión general propuesta, se prestaría especial atención a la situación de las trabajadoras jóvenes, que constituyen el grueso de la fuerza de trabajo en las ZFI, así como al tema de la migración (incluida la migración interna).

Resultados posibles de la discusión de la Conferencia

51. Celebrar en la Conferencia una discusión general sobre las ZFI podría ser un ejercicio oportuno, pues el tema no se ha abordado en una verdadera reunión tripartita de la OIT desde 1998 ²³, pese a que la reciente crisis financiera y económica mundial ha generado nuevos fenómenos, incluso en las ZFI. Además, la discusión que se propone se celebre en la Conferencia podría revestir interés no sólo desde el punto de vista de la OIT y sus

²¹ Ésta puede consultarse en: <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/epz.htm>.

²² Véase el documento GB.309/2/2, anexo II.1.3, a).

²³ Véase OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, informe para la discusión en la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 1998, documento TMEPZ/1998, pág. 3.

mandantes, sino también de otros organismos multilaterales (como la Organización Mundial del Comercio), que a menudo solicitan a la Oficina asesoramiento y una contribución técnica para garantizar una coherencia global. Finalmente, la discusión permitiría dar mayor difusión a las buenas prácticas que hayan surgido recientemente en este ámbito.

52. En particular, a raíz de las recientes investigaciones realizadas por la OIT y de los conocimientos especializados desarrollados por la Oficina a través de varios proyectos de asistencia técnica y de fortalecimiento de la capacidad, la discusión general propuesta podría tener por objetivo examinar las últimas tendencias en las ZFI; determinar y difundir las prácticas adecuadas; definir nuevas áreas de investigación y desarrollo y de intercambio de conocimientos; formular, en particular en el contexto de la persistencia de las crisis económica y financiera, una estrategia para las actividades futuras de la OIT, incluidas las actividades de cooperación técnica, aprovechando la ventaja comparativa de la Organización en esta esfera y brindando orientaciones claras a la Oficina en cuanto a los resultados esperados y los servicios que habrán de prestarse y, por último, determinar las posibles esferas de actividad interinstitucional, teniendo en cuenta el mandato y las prioridades de cada organismo de las Naciones Unidas.

6. Promoción de unas relaciones de trabajo adecuadas mediante la prevención y solución de los conflictos laborales (discusión general – seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier)

Resumen

Si bien en varios países la integración económica mundial puede haber generado crecimiento económico, la distribución desigual de sus beneficios ha provocado crecientes tensiones sociales, que la actual desaceleración económica ha exacerbado. Esta propuesta tiene por objeto examinar las tendencias recientes en el ámbito de los conflictos laborales, los diferentes enfoques para la prevención y solución de conflictos, y el papel que en ese contexto pueden desempeñar los servicios voluntarios de conciliación, arbitraje y mediación. También se examinarán la función que corresponde a los interlocutores sociales y la manera de fortalecer los mecanismos voluntarios para la prevención y solución de conflictos.

53. En 1992, el Consejo de Administración examinó una propuesta sobre la posible inscripción en el orden del día de la Conferencia de un punto relativo a la solución de los conflictos. Ulteriormente se celebraron más deliberaciones sobre el tema en varias reuniones del Consejo de Administración. También se presentó a este último un informe detallado sobre ese tema en su 261.^a reunión y, más recientemente, en su reunión de marzo de 1999. A la sazón se propuso que el tema fuera objeto de una discusión general, pero la propuesta no fue aceptada.
54. Las consecuencias sociales y económicas de la globalización han sido ampliamente documentadas. Si bien han dado lugar a un crecimiento económico en varios países, la distribución desigual de sus beneficios ha provocado crecientes tensiones sociales. La actual desaceleración económica ha exacerbado esas tensiones y en algunos países se han disparado los conflictos laborales entre empleadores y trabajadores.
55. Es un hecho reconocido que los conflictos laborales son algo natural en toda relación de trabajo y de empleo. La prevención de estos conflictos, siempre que sea posible, y su solución eficiente y eficaz son características esenciales para que existan unas relaciones de trabajo buenas. La conciliación y el arbitraje voluntarios pueden contribuir en gran medida a la prevención y solución de los conflictos. Por esta razón, sería beneficioso hacer un balance de las novedades relativas a los sistemas de prevención y solución de conflictos, y debatir al respecto.
56. La celebración de una discusión general en el marco de un punto del orden del día de la Conferencia permitiría examinar las numerosas normas internacionales del trabajo relativas

a este tema²⁴ así como el estado de la legislación y la práctica nacionales al respecto. A partir de esta discusión, la Oficina y los mandantes podrían formular recomendaciones sobre las actividades de seguimiento. Esta discusión podría brindar a los Estados Miembros la importante oportunidad de informar a la Oficina sobre la posible necesidad de actualizar varias recomendaciones de la OIT relativas a este tema, como se subrayó en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política en materia de revisión de normas (Grupo de Trabajo Cartier)²⁵. Podría complementar la discusión recurrente sobre el diálogo social en la misma reunión de la Conferencia, cuyo ámbito se ajustaría para tomar en cuenta, sin por ello tratar concretamente, el tema de la prevención y solución de conflictos laborales. Se contempla la posibilidad de que en una discusión general de carácter detallado y específico sobre la prevención y la solución de conflictos se examinen algunos temas de manera pormenorizada.

57. En una discusión general podrían examinarse, entre otros temas, los siguientes:

- las tendencias generales y novedades en el campo de la prevención y la solución de conflictos laborales;
- los diferentes enfoques respecto de la prevención y la solución de conflictos laborales;
- el papel que desempeñan los servicios voluntarios de conciliación, arbitraje y mediación en la prevención y la solución de conflictos laborales;
- los medios para reforzar los sistemas de solución de conflictos laborales y para integrar nuevos enfoques, herramientas y técnicas, con referencia a las características determinantes (es decir, marco jurídico, instituciones, mecanismos y procedimientos) de los sistemas que han tenido éxito;
- el papel de los interlocutores sociales, y
- las perspectivas de nuevas investigaciones, servicios de consulta y cooperación técnica.

58. Si el Consejo de Administración decidiese entablar una discusión general en una reunión futura de la Conferencia, tal vez estime oportuno pedir a la Oficina que inicie un programa de investigaciones destinado a definir la situación actual en relación con la legislación, las instituciones y las prácticas atinentes al tema.

²⁴ Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92); Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130); Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154); Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163); Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159).

²⁵ Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), y Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

7. Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas-seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier)

Resumen

La Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz) (núm. 71) fue adoptada por la OIT en 1944. Se trata de la única norma internacional del trabajo que establece medidas específicas para promover la reconstrucción, a través del empleo, de las sociedades que salen de situaciones de conflicto. Sin embargo, las características de los conflictos y de la recuperación posterior han cambiado considerablemente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, es necesario actualizar la Recomendación para que pueda brindar el máximo de sus posibilidades y proporcionar orientaciones actualizadas a los gobiernos y los interlocutores sociales.

La reconstrucción a través del empleo de las sociedades que salen de situaciones de conflicto se ha convertido recientemente en una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas, como deja patente la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, aprobada en 2008. En consonancia con el mandato de la Organización, la OIT es uno de los actores clave para la ejecución de esta Política. En ese sentido, la adopción de una nueva norma internacional del trabajo basada en el Programa de Trabajo Decente y la Política de las Naciones Unidas sería una de las maneras más apropiadas de poner en práctica los principios enunciados en dicha Política. Por otra parte, la revisión de la Recomendación núm. 71, además de potenciar los esfuerzos y la credibilidad de la OIT en el ámbito de la consolidación de la paz, brindaría a la Organización una oportunidad única para cumplir su compromiso en relación con la recuperación económica y social después de un conflicto como parte de la labor de las Naciones Unidas en general.

Antecedentes

59. Con arreglo a lo establecido en la Constitución de la OIT, y en la Declaración de Filadelfia (posteriormente incorporada a la Constitución), el mandato de la OIT consiste en promover la justicia social y la creación de empleos decentes para alcanzar la paz universal. Más recientemente, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, y el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009, reafirmaron este objetivo. La adopción de normas internacionales del trabajo se identificó como una de las formas más adecuadas de materializarlo, y sigue siendo uno de los principales medios de acción de la Organización.
60. La Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) es la única norma en que se aborda la cuestión del restablecimiento de la paz, después de un conflicto armado, a través del empleo, y en que se propone una serie de medidas que deberían adoptar los Estados para la reconstrucción de las sociedades que salen de situaciones de conflicto. Ahora bien, la Recomendación núm. 71 fue adoptada en 1944, en el contexto específico de la Segunda Guerra Mundial ²⁶, cuando la mayor parte de los conflictos tenían características diferentes a las de hoy. Esos contextos y esa manera de ver la recuperación después de los conflictos han evolucionado considerablemente desde entonces.
61. La cuestión de la revisión de la Recomendación núm. 71 fue planteada por primera vez por el Consejo de Administración en noviembre de 1998 ²⁷. Posteriormente, el Grupo de

²⁶ Además, la terminología utilizada en la Recomendación núm. 71 ha quedado obsoleta, puesto que en ella aparecen expresiones como «agresión del Eje» «territorios de los países del Eje», y «territorios ocupados por el Eje».

²⁷ Documento GB.273/2.

Trabajo sobre política en materia de revisión de normas (Grupo de Trabajo Cartier) solicitó información sobre la necesidad de sustituir esa Recomendación ²⁸.

62. Debido a la recurrencia y urgencia ²⁹ de los desafíos que plantean los conflictos armados contemporáneos, la cuestión de la reconstrucción, a través del empleo, de las sociedades que salen de situaciones de conflicto constituye, con razón, una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, como se refleja en la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto ³⁰ (en lo sucesivo, la Política de las Naciones Unidas). Esta Política, que fue adoptada en mayo de 2008, fue fruto de varios años de estudios, análisis y trabajos conjuntos de un número significativo de organismos del sistema de las Naciones Unidas ³¹. En consonancia con los principios consagrados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), el objetivo de la Política es ampliar y potenciar al máximo el impacto, la coherencia y la eficacia del apoyo al empleo que prestan los organismos de las Naciones Unidas a los países que salen de situaciones de conflicto ³². A tal fin, la Política de las Naciones Unidas otorga a la OIT, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un papel de liderazgo en el apoyo a la ejecución ³³.
63. Además, la Organización se compromete a promover su política normativa ³⁴ y a «garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización» ³⁵, cumpliendo sus compromisos y trabajando con eficacia para promover la solución de los conflictos, la recuperación económica y la consolidación de la paz. Más recientemente, durante la 306.ª reunión del Consejo de Administración celebrada en noviembre de 2009, la Comisión de Cooperación Técnica recordó la necesidad de un «compromiso firme» y un «apoyo inquebrantable» de la OIT con respecto a la Política de las Naciones Unidas ³⁶.
64. Como resultado de su importante contribución, se ha encomendado a la OIT un papel preponderante y, teniendo en cuenta la naturaleza de su mandato, es uno de los organismos llamados a desempeñar un papel clave en la puesta en práctica de la Política.

²⁸ Documentos GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.1, R1, 3, a), ii), y GB.274/4 (Rev.1).

²⁹ Documento GB.273/2, párrafo 68.

³⁰ Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto (Política de las Naciones Unidas), Naciones Unidas, Ginebra, mayo de 2008. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf (no existe versión íntegra en español).

³¹ Los siguientes organismos contribuyeron a la elaboración de la Política de las Naciones Unidas: OIT, PNUD, DAES, DAP, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, CESPAP, FAO, ACNUDH, Oficina del Asesor Especial para África, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, FNUDC, ACNUR, UNICEF, UNIFEM y OOPS.

³² Política de las Naciones Unidas, párrafo 5 (véase también el documento GB.306/TC/5).

³³ *Ibíd.*: «ILO and UNDP (...) will provide leadership in supporting the implementation of this policy» (no existe la versión íntegra de la política en español).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).

³⁶ Documento GB.306/TC/5.

65. La Recomendación núm. 71 es la única norma internacional del trabajo en que se señalan de forma pormenorizada los mecanismos que se necesitan para ayudar a reconstruir las sociedades después de los conflictos a través del empleo, y por ello podría reforzar en gran medida la adhesión a la Política de las Naciones Unidas. Si se revisa — y se enmarca mejor en el contexto de los conflictos actuales y de sus nuevas exigencias — la Recomendación podría brindar un apoyo esencial a los esfuerzos de consolidación de la paz desplegados por la OIT y el sistema de las Naciones Unidas en general.

El papel de la OIT en el proceso de consolidación de la paz

66. Como resultado tanto de su singular estructura tripartita como de su experiencia, la OIT posee, con respecto a otras organizaciones internacionales y organismos especializados de las Naciones Unidas ³⁷ una clara ventaja comparativa para promover el empleo en situaciones posteriores a conflictos. Habida cuenta de su mandato en relación con la promoción del empleo, las normas internacionales del trabajo y la justicia social, a la Organización le corresponde un papel capital en los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo que emprenden los países en situaciones posteriores a conflictos. Esto también se recuerda en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, en la cual se reconoce que la OIT ha de desempeñar un papel clave en el proceso de consolidación de la paz.
67. Normalmente, en las situaciones posteriores a conflictos, las oportunidades de empleo adecuadas y la generación de ingresos son sumamente importantes para la estabilidad a corto plazo, la reintegración socioeconómica y la consecución de una paz duradera y sociedades democráticas y estables. El cambio en la naturaleza de los conflictos ha hecho que este tema vuelva a acaparar la atención en el marco de los esfuerzos de consolidación de la paz. Por consiguiente, en diversas cumbres e instituciones se ha reiterado la importancia del trabajo decente y la necesidad de potenciar su impacto mediante la adopción de las medidas concretas que se reseñan en la Política de las Naciones Unidas. Los programas elaborados y aplicados en los dos últimos decenios por la OIT y otros interlocutores han ayudado a extraer importantes enseñanzas para una acción eficaz.
68. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha destacado la importancia que reviste el derecho al trabajo en situaciones posteriores a conflictos. La Comisión también ha hecho referencia específica a la Recomendación núm. 71, y ha recordado la importancia fundamental de las medidas que en ella se prevén ³⁸.
69. La actualización de las normas internacionales del trabajo que podrían servir para promover la reconstrucción, a través del trabajo, de las sociedades que salen de situaciones de conflicto, reforzaría el apoyo brindado por la OIT a las actividades posteriores a los conflictos, fomentaría transiciones democráticas y estables, y coadyuvaría a la ejecución de la Política de las Naciones Unidas.

La necesidad de revisar la Recomendación núm. 71

70. En resumen, desde que se aprobara la Recomendación núm. 71 en 1944, se han producido importantes cambios geopolíticos, que han hecho que las características de los conflictos contemporáneos también cambien. Desde el final de la Guerra Fría han aumentado los conflictos armados internos, con frecuencia provocados por diferencias étnicas o religiosas. Del mismo modo, el clima general de inseguridad, sobre todo para la población civil, también es un factor nuevo, ya que tras el cese de las hostilidades siguen latentes

³⁷ Documento GB.273/2, párrafo 67.

³⁸ OIT: Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra, 2010, párrafo 190.

muchas tensiones que amenazan con desencadenar nuevos enfrentamientos. Al mismo tiempo, se ha adquirido una experiencia importante para hacer frente a las situaciones posteriores a los conflictos. Las mujeres y los grupos vulnerables de la sociedad pagan a menudo el precio más alto, razón por la cual convendría cuidar especialmente de hallar un espacio adecuado para las cuestiones de igualdad de género en el nuevo texto.

71. Todas estas consideraciones justifican la revisión de la Recomendación núm. 71.
72. A diferencia de la Política de las Naciones Unidas, la Recomendación núm. 71 no contempla específicamente la necesidad de adoptar, con respecto al proceso de consolidación de la paz, un enfoque por etapas y basado en el establecimiento de prioridades. En otras palabras, los 11 principios establecidos en la Recomendación no forman parte, en sentido estricto, de un enfoque progresivo y coherente para la gestión de las crisis, sino que más bien proponen soluciones a problemas puntuales y aislados, sin distinguir entre los que requieren una acción urgente y los que deben resolverse mediante un marco de acción de medio a largo plazo.
73. La Política de las Naciones Unidas sigue un enfoque radicalmente opuesto, ya que su primer principio rector, a saber, coherencia y exhaustividad, insta a que se eviten las medidas aisladas y fragmentadas³⁹, y resalta la necesidad de intervenciones multidimensionales e interdependientes. La Política de las Naciones Unidas se basa en tres ejes de programación⁴⁰, cada uno de los cuales prevé un objetivo específico y aborda retos específicos. Si bien varían en intensidad, los tres ejes deberían aplicarse simultáneamente⁴¹.
74. Semejante enfoque hace posible abordar todas las sutilezas del proceso de reconstrucción de las sociedades después de los conflictos, tener en cuenta de manera coherente la multitud de retos que se plantean y encontrar las soluciones adecuadas. En lugar de una visión estática del proceso de consolidación de la paz, se propone un enfoque evolutivo, que pueda adaptarse en función del contexto de la crisis en cuestión. Por tanto, cabría revisar la Recomendación núm. 71 para proporcionar un enfoque integral de los problemas, e incluir el nexo de unión con la inserción de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT en los contextos específicos que procedan, sin por ello dejar de ofrecer a los mandantes la flexibilidad necesaria para emprender una acción eficaz.
75. En este sentido, la revisión de la Recomendación núm. 71 brindaría a la OIT una oportunidad única para cumplir sus compromisos, tanto en términos de su mandato original como de su reciente participación en la puesta en práctica de la Política de las Naciones Unidas. En consecuencia, se debe prestar especial atención a la propuesta de adoptar una norma actualizada que podría potenciar en gran medida la eficacia de la Organización en el ámbito de la consolidación de la paz.

³⁹ Política de las Naciones Unidas (no existe versión íntegra en español), *op. cit.*, *Annex 3, Guiding principle 1: «be coherent and comprehensive»*.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ El primero de los tres ejes se centra en la necesidad de una respuesta urgente para satisfacer las necesidades básicas de algunos grupos especialmente vulnerables y brindarles atención, mientras que el segundo se orienta más a la recuperación de la economía local, y el tercero a la creación de un marco económico y jurídico a nivel nacional que propicie las condiciones para una paz duradera y sostenible.

8. Una posible recomendación sobre el derecho a la información y la consulta (elaboración de normas – revisión y refundición-seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier)

Resumen

La globalización y los rápidos cambios registrados en los mercados han llevado a las empresas a adoptar numerosas estrategias para tratar de mantener y aumentar su ventaja competitiva. La actual crisis financiera ha exacerbado la necesidad de ajustes y acelerado su introducción. Debido a las repercusiones considerables que pueden tener los ajustes constantes sobre la fuerza de trabajo, la empresa y la sociedad en general, es importante que éstos vayan acompañados de formas apropiadas de diálogo social, en todos los niveles, que aporten respuestas eficaces a los retos que plantean esas presiones externas. En el marco del seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier, la inscripción de este punto relativo al establecimiento de normas en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, a fin de que sea objeto de una doble discusión, brindaría a los mandantes una oportunidad para reflexionar sobre la importancia del diálogo social como herramienta para gestionar el cambio de una manera eficaz y permitiría refundir y actualizar tres Recomendaciones conexas, a saber: la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94); la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129).

Antecedentes

76. Las presiones que para las empresas supone la necesidad de adaptarse constantemente a la evolución en los planos nacional e internacional están aumentando debido a factores tales como: los cambios en la situación de los distintos sectores (incluido el sector público) que componen las economías nacionales, el aumento de nuevas formas de organización de la producción (con inclusión de la rápida expansión de las cadenas mundiales de suministro tras el declive de la producción en masa) y las repercusiones de la globalización sumadas a las de la crisis financiera. Muchas empresas se enfrentan ahora con una competencia mucho más reñida que antes. Esto obliga a las empresas a adaptar sus lugares de trabajo a fin de igualar los niveles de eficiencia, producción y calidad de los líderes del mercado o, si no lo logran, a poner fin a sus actividades⁴². Independientemente de las causas que la motiven, la reestructuración de empresas puede implicar costos sociales de varias clases, como pérdida de empleos, aumento del desempleo, desigualdades de trato entre los trabajadores, mayor inseguridad en el lugar de trabajo y conflictos laborales y sociales.
77. Hay muchos ejemplos de colaboración fructuosa entre los interlocutores sociales para responder a cambios estructurales y de otro tipo generados por la crisis actual y movilizar el pleno potencial de sus empresas⁴³. Cabe mencionar los esfuerzos destinados a mejorar la adaptabilidad de las empresas basados en un enfoque consultivo y dirigido hacia el logro de un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad. Aunque la adopción de este enfoque no obvia la necesidad de que los empleadores procedan a una reestructuración eficiente y eficaz, su utilización sí puede aumentar la competitividad de las empresas porque trata de obtener la comprensión y el apoyo de la fuerza de trabajo para aplicar los cambios propuestos. Con este enfoque, los trabajadores pueden seguir beneficiándose de salarios y condiciones de trabajo decentes y, por el hecho de contribuir a los cambios propuestos, tienen capacidad para influir en la obtención de los mejores resultados posibles para la

⁴² OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I (C), 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

⁴³ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, documento de trabajo núm. 1, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Ginebra, OIT, 2009). K. Papadakis, *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in times of crisis*, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, documento de trabajo núm. 19 (Ginebra, OIT, 2010).

fuerza de trabajo. En este contexto, se están produciendo cambios en la relación laboral tradicional. Los modelos de negociación están cambiando, así como su contenido y los enfoques utilizados por los actores pertinentes. Los interlocutores sociales en todos los niveles están negociando diversas soluciones que, a menudo, conducen a la concertación de acuerdos basados en concesiones recíprocas sobre cuestiones tales como la seguridad en el empleo, los horarios de trabajo, los salarios, las posibilidades de educación permanente y/o la aplicación de nuevos métodos de organización del trabajo.

78. Los procedimientos existentes para informar y consultar a los trabajadores y a sus representantes son esencialmente de naturaleza dual. En primer lugar, los propios interlocutores sociales pueden convenir normas informales en distintos planos mediante un proceso de negociación y, en segundo lugar, también pueden elaborarse marcos jurídicos que prevean el intercambio de información y la celebración de consultas en los casos de despidos por reducción de personal o amenazas de despido, traspaso de empresas, deslocalización y otras formas de reestructuración que afectan a las empresas. En muchos países, las disposiciones jurídicas suelen partir de un enfoque reactivo en lugar de reconocer la necesidad de un diálogo social continuo en todos los planos para examinar de manera adecuada las repercusiones que tienen las decisiones adoptadas sobre la economía y el empleo.
79. A raíz de la globalización creciente de los mercados de capitales, productos y trabajo, en muchos casos son las empresas multinacionales las que toman decisiones que afectan a las empresas y a sus trabajadores. Las informaciones y consultas en este ámbito aún no están muy desarrolladas, a pesar de los intentos de algunas empresas multinacionales y de agrupaciones de integración regional, sobre todo en Europa, donde la adopción de la Directiva sobre el comité de empresa europeo en 1994 ha conducido al establecimiento de una amplia variedad de prácticas en materia de consultas y de intercambio de información ⁴⁴. Sin embargo, incluso en este caso, el objetivo principal de dar a los trabajadores una posibilidad real de expresarse en los procesos de toma de decisiones de las empresas sólo se ha logrado en algunas ocasiones. Además, muchos de los procedimientos pertinentes de los comités de empresa europeos siguen utilizándose principalmente para el suministro de información, y el requisito de proporcionar informaciones mínimas a menudo está orientado hacia el pasado y no hacia la situación futura de la empresa ⁴⁵. A este respecto, y con el fin de reforzar el papel de los comités de empresa europeos en materia de información y consulta de los trabajadores, en particular cuando se trata de cambios importantes en la estructura de las empresas, en 2009 se revisó la Directiva sobre el comité de empresa europeo de 1994 ⁴⁶. Los Estados miembros disponían de plazo hasta el 5 de junio de 2011 para trasponer la Directiva revisada a la legislación nacional. Actualmente existen comités de empresa europeos en 820 grandes empresas de la Unión Europea, y éstos abarcan a cerca de 14,5 millones de trabajadores ⁴⁷.
80. Sin embargo, los problemas que se plantean y los procedimientos de consulta e información adoptados no constituyen un fenómeno exclusivamente europeo. De los 90 países incluidos en la base de datos de la OIT sobre la legislación de protección del

⁴⁴ Tal como queda reflejado en la Directiva 2002/14/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

⁴⁵ A. Weiler: *Comités de empresas en la práctica*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Luxemburgo, 2004.

⁴⁶ Véase el *Diario Oficial* de la Unión Europea de 16 de mayo de 2009.

⁴⁷ Para el texto completo de la propuesta de directiva, sírvase consultar <http://ec.europa.eu/social/lobServlet?docId=458&langId=en>.

empleo (EPLex), 66 indicaron que preveían cierto grado de consulta con los representantes de los trabajadores en el caso de despidos colectivos ⁴⁸.

81. Por último, en años recientes, los mercados mundiales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que éstos funcionen de manera fluida y equitativa ⁴⁹, y esta situación prevalece a escala nacional, industrial y empresarial. La inexistencia o la debilidad de esas instituciones y procedimientos de diálogo entre los gobiernos y entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones representativas hacen difícil obtener un consenso sobre cuestiones importantes que afectan a las empresas que operan a escala nacional e internacional. Como se señala en un informe reciente sobre el diálogo social, la crisis actual ha obligado a muchos gobiernos a intensificar su llamamiento a los interlocutores sociales para que negocien o participen en consultas conjuntas. Otro tanto ocurre en los países con administraciones menos orientadas hacia el diálogo, no sólo de Europa sino también de América Latina y Asia ⁵⁰.

La respuesta de la OIT: Acción normativa de la OIT

82. En la Declaración de Filadelfia quedaba patente la preocupación de la OIT por que los trabajadores de las empresas sean informados y consultados sobre las cuestiones que los afectan pero también, en términos más generales, sobre los medios para fomentar una cooperación permanente entre la dirección y los trabajadores en relación con el desarrollo de la empresa. En la Declaración se pedía a la Organización que elaborara programas con miras a promover el «reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción...» (párrafo 3, e)).
83. Esta obligación institucional se refleja en varios instrumentos ulteriores, como la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129). En la Recomendación núm. 129 se facilitan pautas detalladas sobre cómo establecer una comprensión y confianza mutuas dentro de las empresas. También se indica que debería suministrarse información a los trabajadores y a sus representantes, y que deberían celebrarse consultas con ellos antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés (párrafo 3). En esta Recomendación se prevé que la dirección debería proporcionar información a los trabajadores sobre una amplia gama de cuestiones, por ejemplo sobre la situación general de la empresa y perspectivas o planes de desarrollo futuro, y explicar las decisiones que probablemente tengan efectos directos o indirectos sobre la situación de los trabajadores en la empresa (párrafo 15, 2)). En estas Recomendaciones se recalca que los procesos de información y consulta deberían coexistir con la institución de la negociación colectiva y complementarla.
84. El Grupo de Trabajo Cartier concluyó que se precisaba información sobre las Recomendaciones núms. 94 y 129 para evaluar la necesidad de reemplazar ambos instrumentos.
85. Los acontecimientos recientes registrados en las relaciones laborales a nivel de la empresa, con inclusión de nuevas formas para lograr un consenso mediante el intercambio de

⁴⁸ La base de datos sobre la legislación de protección del empleo, EPLex, puede consultarse en línea, en: http://www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home?p_lang=es.

⁴⁹ OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004).

⁵⁰ L. Rychly, *op. cit.*

información y la celebración de consultas, que hayan resultado útiles para mitigar el impacto de la crisis, así como los acontecimientos conexos registrados en materia de diálogo social a escala empresarial, nacional y transnacional, aconsejan una orientación internacional actualizada sobre estas cuestiones.

Discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo y resultados

86. Una discusión de este punto en las reuniones de 2014 y 2015 de la Conferencia podría basarse en las conclusiones de la discusión recurrente sobre el diálogo social que se mantendrá en 2013 y desembocar en la refundición y actualización de tres recomendaciones conexas con miras a la adopción de un único instrumento (una recomendación) relativo a la información, la consulta y la cooperación en todos los planos.