



Consejo de Administración

332.^a reunión, Ginebra, 8-22 de marzo de 2018

GB.332/POL/5

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación para el Desarrollo

POL

Fecha: 23 de febrero de 2018

Original: inglés

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Una estrategia integrada de la OIT para abordar los déficits de trabajo decente en el sector del tabaco

Finalidad del documento

En este documento se presenta un panorama general del sector del tabaco y de los desafíos que plantea la promoción del trabajo decente en el sector; una estrategia integrada para abordar los déficits de trabajo decente en el sector, e información sobre los recursos y las modalidades de aplicación para apoyar la estrategia integrada.

Se invita al Consejo de Administración a examinar la estrategia integrada y a solicitar al Director General su aplicación, teniendo en cuenta la discusión del Consejo de Administración (véase el proyecto de decisión en el párrafo 42).

Objetivo estratégico pertinente: Todos los objetivos estratégicos.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, y Resultado 5: Trabajo decente en la economía rural.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Se requiere la movilización de recursos extrapresupuestarios para la aplicación de esta estrategia.

Seguimiento requerido: Aplicación de la estrategia.

Unidad autora: Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE).

Documentos conexos: GB.329/POL/6 y GB.331/POL/5.

Antecedentes

1. En su 331.^a reunión (octubre-noviembre de 2017), el Consejo de Administración examinó un documento titulado «Colaboración de la OIT con la industria del tabaco en pos del mandato social de la Organización»¹. Al no haber logrado llegar a un acuerdo sobre la cuestión de la aceptación de fondos procedentes de la industria tabacalera para apoyar la labor de la OIT, el Consejo de Administración pidió al Director General que preparara una estrategia integrada para abordar los déficits de trabajo decente en el sector del tabaco, con el fin de someterla a su consideración en su siguiente reunión.
2. Anteriormente se había celebrado una discusión sobre esta cuestión en marzo de 2017² a la luz del borrador del modelo de políticas para los organismos del sistema de las Naciones Unidas con el propósito de prevenir la interferencia de la industria tabacalera (*Model policy for agencies of the United Nations system on preventing tobacco industry interference*), elaborado por el Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades no Transmisibles, del que la OIT es miembro. Habida cuenta de que el proyecto de modelo de políticas tenía repercusiones para la labor de la OIT en el ámbito del trabajo infantil, que se había financiado por la industria del tabaco desde 2011 en varios Estados Miembros, la OIT se reservó su posición al respecto a la espera de la orientación del Consejo de Administración. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) aprobó una resolución en julio de 2017 en la que se «alienta» a los miembros del Equipo de Tareas a que, «según proceda y en consonancia con sus respectivos mandatos, establezcan y apliquen sus propias políticas sobre la prevención de la interferencia de la industria tabacalera, teniendo presente el modelo de políticas»³.
3. La finalidad del *modelo de políticas* es «asegurar que los esfuerzos destinados a proteger las políticas relativas al control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera sean integrales, eficaces y uniformes en todo el sistema de las Naciones Unidas». En dicho *modelo de políticas* se ofrece una lista no exhaustiva de medidas no vinculantes destinadas a limitar las interacciones y evitar alianzas reales o percibidas con la industria tabacalera. De acuerdo con el principio de que «la colaboración con la industria tabacalera es contraria a los objetivos, los principios fundamentales y los valores del sistema de las Naciones Unidas», en el *modelo de políticas* se insta a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a «trabajar de consuno y separar de manera efectiva y coherente sus actividades de las actividades de la industria tabacalera, con miras a preservar su integridad y su buena reputación y a promover el desarrollo».

Características del sector del tabaco

4. Según las estimaciones, el valor del mercado mundial de cigarrillos se eleva a 683 000 millones de dólares de los Estados Unidos. Se prevé que, entre 2016 y 2021, el valor total de las ventas del tabaco aumente en un 1 por ciento⁴. La cadena mundial de suministro del tabaco abarca: el cultivo y la transformación del tabaco en hoja; la manufactura de productos del tabaco y las industrias caseras conexas, y en último lugar el *marketing* y la

¹ Documento [GB.331/POL/5](#).

² Documento [GB.329/POL/6](#).

³ Documento [E/2017/L.21](#).

⁴ <https://blog.euromonitor.com/2017/06/latest-research-tobacco-2017-edition-data.html> [consultado el 7 de febrero de 2018].

distribución, que no entran en el ámbito de este documento. El tabaco se produce en 124 países. El cultivo y el procesamiento del tabaco proporciona empleo a alrededor de 40 millones de personas, principalmente en Asia, África Subsahariana, Brasil y Estados Unidos. La manufactura del tabaco proporciona empleo a 1,2 millones de trabajadores, de los cuales casi el 70 por ciento están ubicados en China, India e Indonesia. Las industrias caseras conexas emplean a 20 millones de trabajadores adicionales, integrados principalmente por los 10 millones de indonesios que confeccionan cigarrillos *kretek* y los 4,5 millones de indios que lían a mano cigarrillos *bidis*. En algunas partes del sector las barreras de entrada son escasas, por lo que éste proporciona ingresos y oportunidades de trabajo a numerosos grupos marginados y ha sido una importante fuente de empleo para las mujeres ⁵.

5. Aproximadamente el 20 por ciento de los adultos fuma. La reciente disminución de las ventas de cigarrillos en China, el mayor productor y consumidor de tabaco del mundo, se ha achacado al aumento de los impuestos y al mayor control de la producción; esta disminución de las ventas es en gran medida responsable de la contracción del 3 por ciento del consumo mundial de cigarrillos registrada en 2016. El consumo de cigarrillos está disminuyendo en Europa y América del Norte, y aumentando en Oriente Medio y África. El uso de cigarrillos electrónicos y de sus componentes sigue en aumento ⁶.
6. Al tratarse de una industria legal, el tabaco reporta importantes sumas a las tesorerías nacionales a través de los impuestos ⁷. En algunos países, el tabaco genera una proporción sustancial de los ingresos en divisas. Sin embargo, son de sobra conocidas las adversas consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo del tabaco ⁸.
7. La incidencia de la pobreza es muy alta en los hogares de los agricultores del tabaco y de las personas que trabajan en el cultivo del tabaco ⁹. El sector se caracteriza por la prevalencia de explotaciones familiares y a pequeña escala, y en algunos países es habitual el arrendamiento de fincas o la aparcería. Las investigaciones realizadas en Malawi ¹⁰ muestran, por ejemplo, que el 63 por ciento de la fuerza de trabajo en las explotaciones de

⁵ OIT: *Tendencias del empleo en el sector del tabaco: retos y perspectivas*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el futuro del empleo en el sector del tabaco (documento TMETS/2003), Ginebra, 2003.

⁶ <https://blog.euromonitor.com/2017/06/latest-research-tobacco-2017-edition-data.html> [consultado el 7 de febrero de 2018].

⁷ Este punto se puso de relieve durante la discusión del Consejo de Administración de octubre-noviembre de 2017 y durante las consultas informales tripartitas celebradas en enero de 2018.

⁸ *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*, artículo 3.

⁹ Las investigaciones de la OIT en la República Unida de Tanzania concluyeron que el 84 por ciento de los padres y madres que trabajaban en el cultivo del tabaco eran pobres o muy pobres, con unos ingresos medios anuales de poco más de 100 dólares de los Estados Unidos. Los trabajadores, tanto adultos como niños, indicaron que la indigencia era el principal motivo que les impulsaba a ejercer una actividad económica (OIT: *Child labour in the Tanzania tobacco industry: An analysis of the value chain*, 2010).

¹⁰ Mucha de la información presentada en esta estrategia procede de las investigaciones realizadas en Malawi, República Unida de Tanzania y Zambia. Los esfuerzos de estos países para erradicar el trabajo infantil con el apoyo de la OIT han permitido elaborar un corpus relativamente amplio de investigaciones sobre el sector en esta región. Sin embargo, hay déficits de trabajo decente en el sector del tabaco en todas las regiones.

tabaco está constituida por arrendatarios, mientras que el 28 por ciento son trabajadores ocasionales, y el 9 por ciento son trabajadores permanentes ¹¹. Las investigaciones en Indonesia revelan que el 63 por ciento de los agricultores son propietarios de las tierras que cultivan, el 24 por ciento arriendan las tierras y el 12 por ciento son aparceros que proporcionan la mano de obra y reparten las ganancias de la cosecha con los propietarios de las tierras ¹².

8. La producción de tabaco es intensiva en mano de obra e insumos. Según las estimaciones, en Zambia el costo de la mano de obra en la producción de tabaco representa casi el 40 por ciento del total de los costos de producción, mientras que en el cultivo del maíz este costo representa un 10 por ciento del total ¹³. La investigación realizada por el Banco Mundial en Indonesia mostró que los productores de tabaco eran más propensos a necesitar un crédito que en el pasado, y que algunos agricultores recurrían a créditos para sufragar los gastos cotidianos y de educación, además de los insumos para la producción agrícola ¹⁴.
9. Los sistemas de arrendamiento pueden fomentar y perpetuar las condiciones que dan lugar a la pobreza. En Malawi los aparceros son en su mayoría migrantes internos, y la elevada tasa de analfabetismo limita su capacidad para negociar de manera eficaz con los propietarios de las tierras, quienes determinan el precio de los insumos agrícolas y deducen los costos conexos, así como el costo de los demás bienes y servicios de su remuneración al término de la temporada ¹⁵.
10. No es inusual que las deducciones sean más elevadas que el porcentaje que recibe el aparcerero de las ganancias de la cosecha, lo que da lugar a un endeudamiento. Aproximadamente el 40 por ciento de los aparceros entrevistados en Malawi dijeron que tenían que pagar deudas de la temporada anterior por este concepto. Otros aparceros percibieron menos de 50 dólares de los Estados Unidos por año trabajado. Además, debido a las deudas o a la falta de transporte, los migrantes internos deben permanecer en las explotaciones ¹⁶.
11. Como es característico de la agricultura minifundista en muchos países en desarrollo, la productividad está limitada por la falta de economías de escala, el acceso insuficiente a los insumos y la tecnología, los elevados costos de producción, las deficientes competencias de gestión de las agroempresas, la escasez de las infraestructuras y los factores medioambientales. En muchos casos, como consecuencia de las ganancias insuficientes que obtienen del cultivo del tabaco, los agricultores y trabajadores venden su fuerza de trabajo a ocupaciones secundarias ¹⁷.

¹¹ Centre for Social Concern: *Tobacco Production and Tenancy Labour in Malawi: Treating Individuals and Families as mere Instruments of Production*, 2015.

¹² Banco Mundial: *The Economics of Tobacco Farming in Indonesia*, 2017.

¹³ OIT: *A Rapid Assessment on child labour in tobacco-growing communities in Kaoma District, Zambia*, Ginebra, 2014.

¹⁴ Banco Mundial, 2017, *op. cit.*

¹⁵ OIT: *A Rapid Assessment of the Tobacco Sector in Malawi* (de próxima publicación).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ H. Gordon: «Agricultural productivity and shared growth», en R. Utz (ed.): *Sustaining and sharing economic growth in Tanzania*, Banco Mundial, 2008, y Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources: *Farm-level Economics of Tobacco Production in Malawi*, 2016.

12. Habida cuenta de estas características de la producción de tabaco, es habitual el trabajo familiar no remunerado, incluido el trabajo infantil, en el cultivo del tabaco como medio para reducir los costos de producción ¹⁸.
13. Algunos países, como Zimbabwe, Malawi y Estados Unidos, han introducido en los últimos años sistemas integrados de producción en el marco de los cuales «agricultores subcontratados» celebran acuerdos legales con empresas que compran las hojas y proporcionan insumos agrícolas a crédito y, en ocasiones, préstamos en efectivo.
14. Según los escasos trabajos de investigación disponibles, el hecho de celebrar contratos no reporta necesariamente mejores resultados para los agricultores. Algunos agricultores subcontratados de Malawi obtienen beneficios, pero el 15 por ciento de los agricultores subcontratados encuestados declararon que estaban endeudados al finalizar la temporada de venta del tabaco. De forma análoga, los agricultores subcontratados de Indonesia no lograban obtener beneficios ¹⁹. En Malawi, las empresas mantienen el control sobre la clasificación y el precio del tabaco, y las investigaciones realizadas indican que el precio que se cobra a los agricultores por los insumos es muy superior al precio de mercado. Asimismo, el analfabetismo y la falta de información sobre el mercado afecta a los ingresos: el 25 por ciento de los agricultores que suscribieron contratos para vender tabaco no disponían de información suficiente sobre los términos del acuerdo ²⁰. En Indonesia, más del 20 por ciento de los agricultores trabajan en régimen de subcontratación y cerca del 90 por ciento de todos los agricultores calcularon erróneamente sus costos, con un margen de error de más del 25 por ciento, si bien el error de cálculo era en promedio de más del 50 por ciento ²¹. En las explotaciones independientes y en régimen de subcontratación de Malawi, aproximadamente el 90 por ciento del costo total de la mano de obra se asume mediante trabajo familiar no remunerado ²².

Desafíos para la promoción del trabajo decente en el sector del tabaco

15. El sector del tabaco presenta diversos déficits de trabajo decente, entre los que cabe citar las violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la laxitud de las normas de seguridad y salud en el trabajo, los salarios bajos y la necesidad de mejorar las competencias y promover la empleabilidad de los trabajadores del sector.
16. Si bien no se dispone de estimaciones mundiales, las investigaciones de la OIT suelen arrojar resultados análogos en los distintos países e indican que el trabajo infantil está muy

¹⁸ H. Gordon: «Agricultural productivity and shared growth» y Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources: *Farm-level Economics of Tobacco Production in Malawi*, op. cit.

¹⁹ Banco Mundial, 2017, op. cit.

²⁰ Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources: *Farm-level Economics of Tobacco Production in Malawi*, op. cit.

²¹ Banco Mundial, 2017, op. cit.

²² Lilongwe University of Agriculture and Natural Resources: *Farm-level Economics of Tobacco Production in Malawi*, op. cit.

extendido en el sector del tabaco ²³. La pandemia del VIH y el sida ha exacerbado el trabajo infantil en algunas regiones donde se cultiva tabaco.

17. Los niños de uno y otro sexo participan en el ensartado, la recolección por hojas, el desmalezado, el acaballonado, la clasificación, el riego de los semilleros, el trasplante, la fertilización y la cosecha. El desmalezado representa más de la mitad del trabajo necesario y lo realizan predominantemente las mujeres y los niños. Con frecuencia, los niños realizan trabajos peligrosos, incluida la aplicación de plaguicidas y el acarreo de cargas pesadas. También participan en el trabajo nocturno y se ven expuestos a otros peligros.
18. La falta de infraestructuras educativas y la deficiente calidad de la educación en las comunidades que cultivan tabaco son otro de los motivos por los cuales los padres envían a sus hijos a trabajar en lugar de a la escuela ²⁴. Aunque muchos niños están escolarizados, se registra un absentismo muy elevado durante las principales épocas de cultivo. Los niños que acuden a la escuela a menudo están cansados por el trabajo que realizan y ello afecta a sus resultados escolares. Las niñas tienen más probabilidades que los niños de repetir curso a causa del absentismo ²⁵.
19. Los trabajadores que participan en el cultivo y la elaboración del tabaco también corren el riesgo de ser víctimas del trabajo forzoso, que puede estar relacionado con las migraciones internas o transfronterizas y el endeudamiento ²⁶.
20. Se han documentado casos de trabajo en condiciones de servidumbre entre los trabajadores de las empresas de elaboración de cigarrillos *bidi* que dependen de los anticipos pagados por sus agentes ²⁷, así como en países con sistemas de aparcería.

²³ En las investigaciones de la OIT se constató que los niños representan el 45 por ciento de la mano de obra en el cultivo del tabaco en la República Unida de Tanzania (OIT, *Child labour in the Tanzania tobacco industry: An analysis of the value chain, op. cit.*). En las explotaciones agrícolas de Zambia en las que se cultiva tabaco, de las que un 34 por ciento depende exclusivamente del trabajo familiar, la mayoría de los niños trabaja como mano de obra familiar no remunerada. En el 66 por ciento de las explotaciones en las que se contratan trabajadores, los niños representan una cuarta parte de la mano de obra. Un 8 por ciento de los niños que realizan trabajo infantil tienen edades comprendidas entre los 6 y los 10 años; un 58 por ciento, entre los 11 y los 15 años, y un 34 por ciento, entre los 16 y los 17 años (OIT, *A Rapid Assessment on child labour in tobacco-growing communities in Kaoma District, Zambia, op. cit.*).

²⁴ En Malawi, en una investigación inédita de la OIT de 2015 se documentó una tasa de alfabetismo de sólo un 54 por ciento entre los aparceros.

²⁵ Centre for Social Concern, *Tobacco Production and Tenancy Labour in Malawi: Treating Individuals and Families as mere Instruments of Production, op. cit.*

²⁶ Por ejemplo, a algunos trabajadores migrantes del sector del tabaco de Kazajstán sus empleadores les han retenido el pasaporte y los han obligado a trabajar sin retribución alguna. Véase al respecto la solicitud directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, adoptada en julio de 2016 y publicada en la 106.ª reunión (2017) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

²⁷ OIT: *Bonded Labor in India: Its Incidence and Pattern*, Ginebra, 2005. Varios estudios más recientes han confirmado la persistencia de la servidumbre entre los trabajadores de las manufacturas de cigarrillos *bidi*. Alrededor del 40 por ciento de los aparceros entrevistados en un estudio de próxima publicación realizado por la OIT en Malawi respondieron que tendrían que liquidar las deudas de la temporada precedente en la temporada en curso. Una vez que se practican las retenciones oportunas, a muchos de los aparceros que no terminan endeudados no les quedan más de 50 dólares de los Estados Unidos como ganancia por año trabajado.

21. En las investigaciones de la OIT se señala que, en algunos países, la discriminación por motivos de género está muy extendida en el cultivo del tabaco. Las mujeres trabajan con los hombres ²⁸, pero se conciertan acuerdos entre el propietario y el esposo o la pareja masculina, y al final de la temporada los pagos los recibe el hombre. Las mujeres y los niños, especialmente las niñas, también se encargan de realizar la mayor parte del trabajo de prestación de cuidados no remunerado, el acarreo de agua y otras tareas domésticas.
22. Además, las mujeres y los niños están expuestos a abusos físicos y sexuales a manos de los propietarios y los administradores ²⁹.
23. Los trabajadores, los aparceros y los agricultores se enfrentan a dificultades para ejercer el derecho de libertad sindical y el derecho de constituir organizaciones mediante las que podrían negociar colectivamente con sus empleadores, los propietarios de las tierras o los contratistas o afiliarse a ellas. Esas dificultades pueden deberse a la falta de conocimiento o de capacidad o, incluso, a restricciones jurídicas ³⁰. La investigación realizada en Malawi puso de manifiesto que muchos trabajadores empleados en la producción de tabaco desconocían la finalidad y la naturaleza de los sindicatos, lo cual sugiere que la falta de información puede impedirles el pleno ejercicio de esos derechos. Algunos aparceros declaran que no se afilian a un sindicato porque temen que el propietario de la tierra prescindiera de sus servicios ³¹.
24. Los sindicatos de trabajadores del sector del tabaco denuncian la falta de reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, así como el incumplimiento por parte de los gobiernos de su obligación de aplicar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) de la OIT ³². La OIT ha documentado restricciones legislativas en algunos países al ejercicio por parte de los trabajadores rurales del derecho a constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes en países productores de tabaco, incluidos aquellos que han ratificado el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11). Esas restricciones abarcan desde la denegación del derecho de sindicación a todos los trabajadores de la agricultura hasta la imposición de límites a la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva para varias categorías de trabajadores rurales, como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores migrantes, los trabajadores en pequeñas explotaciones agrícolas y los trabajadores temporales ³³.
25. En algunos países, las cooperativas de producción de tabaco tienen una capacidad limitada de apoyar a sus miembros para que éstos negocien eficazmente tanto en los mercados de

²⁸ Las mujeres aportan más del 50 por ciento de los insumos de mano de obra a la producción agrícola en Malawi, República Unida de Tanzania y Uganda. Véase A. Palacios-López, L. Christiaensen y T. Kilic: «How much of the labor in African agriculture is provided by women?», en *Food Policy*, 2017, núm. 67, págs. 52 a 63.

²⁹ OIT: *A Rapid Assessment of the Tobacco Sector in Malawi* (de próxima publicación).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² OIT: *Dar una voz a los trabajadores rurales, Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

³³ *Ibid.*

insumos como en los de productos, lo que se traduce en bajos rendimientos³⁴. En sus esfuerzos por sumar nuevos afiliados entre los pequeños agricultores, las asociaciones de productores se enfrentan a dificultades de orden práctico, en particular el aislamiento geográfico de las plantaciones de tabaco.

26. En lo referente a la seguridad y salud en el trabajo (SST), los adultos y los niños que trabajan en el cultivo del tabaco están expuestos a múltiples riesgos para su seguridad y salud, con consecuencias a corto y a largo plazo. La exposición a la nicotina puede causar la enfermedad del tabaco verde, un tipo de intoxicación específico del trabajo en este sector³⁵.
27. Los salarios de los trabajadores de las plantaciones de tabaco suelen ser bajos y, en algunas zonas, no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. En algunos países, los trabajadores asalariados reciben una remuneración inferior al salario mínimo en vigor³⁶. Se ha constatado la existencia de sistemas de pago a destajo en el cultivo del tabaco, lo que puede agravar el trabajo infantil, habida cuenta de que el trabajo de los niños puede representar una fuente importante de ingresos adicionales para las familias, incluso aunque sean menos productivos que los adultos.
28. Los bajos niveles de competencias de los trabajadores del sector tabacalero representan un obstáculo para conseguir un empleo en los nuevos servicios e industrias³⁷. Las altas tasas de desempleo juvenil en los principales países productores de tabaco, donde escasean las oportunidades de empleo productivo, agravan el problema.

Estrategia integrada para promover el trabajo decente en el sector del tabaco

29. En el marco de una estrategia integrada se reconocería que lograr el objetivo del trabajo decente en las zonas de cultivo del tabaco puede contribuir en gran medida a alcanzar los ODS y a satisfacer las ambiciones de la Declaración de Buenos Aires. Asimismo, en ella se deberían tener en cuenta las obligaciones de los Estados Miembros que son Estados Partes en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT). Dada la importancia que el sector del tabaco tiene actualmente y en el futuro inmediato como fuente de empleo e ingresos de muchos países, es urgente subsanar los marcados déficits de trabajo decente que lo caracterizan, actuando en el ámbito de todos los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, mientras se persiguen las metas a más largo plazo que los Estados Miembros también se han fijado con respecto a esta industria.
30. La estrategia propuesta consta de tres facetas: 1) promover un entorno de políticas propicio para el trabajo decente en los países productores de tabaco; 2) fortalecer el diálogo social, y 3) prestar asistencia a las comunidades que cultivan tabaco a fin de subsanar los déficits de trabajo decente, abordando en particular el problema del trabajo infantil, y de emprender un proceso de transición hacia medios de vida alternativos. La estrategia toma como referencia

³⁴ E. W. Chirwa: *Analysis of the Tobacco Industry in Malawi*, 2011.

³⁵ T. A. Arcury, S. A. Quandt, J. S. Preisser y D. Norton (2001): «The incidence of Green Tobacco Sickness among Latino farmworkers», en *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, núm. 43 (7), págs. 601 a 609.

³⁶ OIT: *Tobacco: An economic lifeline? The case of tobacco farming in the Kasungu Agricultural Development Division, Malawi*, Ginebra, 2003.

³⁷ OIT: *Tendencias del empleo en el sector del tabaco: retos y perspectivas*, Ginebra, 2003.

las necesidades y prioridades reconocidas de los mandantes tripartitos y actúa en estos ámbitos a nivel mundial, nacional, sectorial y comunitario.

Entorno de políticas propicio

31. El primer elemento básico es el desarrollo de políticas nuevas y perfeccionadas para promover el trabajo decente en las zonas de cultivo del tabaco, en el contexto de las estrategias nacionales para el empleo y el desarrollo rural. Esto englobaría:
- la colaboración con los países productores de tabaco a fin de diseñar planes nacionales de empleo que estén claramente orientados a la elaboración de una base de conocimientos empíricos para crear estrategias de diversificación económica que permitan abandonar el sector del tabaco y para formular políticas que ayuden a mejorar la productividad laboral y empresarial, así como las condiciones de trabajo, incluyendo la SST y los salarios en el sector³⁸;
 - el establecimiento de vínculos con otras esferas de política pertinentes, como la SST, la protección social y la educación;
 - el fomento de un enfoque más centrado en el trabajo decente en el sector del tabaco en otros marcos, como los programas de reducción de la pobreza, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los planes de acción nacionales contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso y el empleo juvenil, y los planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos, de conformidad con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), y
 - la promoción y el favorecimiento de una mayor coordinación interministerial y coherencia de las políticas a nivel nacional, por ejemplo entre los ministerios de trabajo, agricultura, planificación y educación.

Fortalecimiento del diálogo social

32. Para crear un entorno de políticas propicio y subsanar los déficits de trabajo decente en el sector, sobre todo en ámbitos de importancia crucial como los salarios y las condiciones de trabajo, es necesario que las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos mantengan un diálogo social sólido. Asimismo, la transición a más largo plazo hacia medios de vida alternativos y empleos de calidad también debería sustentarse en este diálogo. Por consiguiente, el fortalecimiento del diálogo social y las instituciones para el diálogo social constituiría el segundo elemento de la estrategia, y comprendería:
- el desarrollo de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los ministerios de trabajo, para entablar y promover el diálogo sobre los principales déficits de trabajo decente observados en el sector al aplicar la estrategia;
 - el apoyo a las medidas gubernamentales destinadas a alentar y promover el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y la utilización de

³⁸ Las políticas deberían garantizar que, a medida que la demanda de mano de obra aumente debido al desarrollo de estas cadenas de valor, no se produzca un incremento del trabajo infantil ni de otras formas inaceptables de trabajo.

mecanismos de negociación voluntaria entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores;

- el respaldo a las acciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores pertinentes destinadas a aumentar el número de afiliados, reforzar sus capacidades e impulsar cambios positivos en las comunidades que cultivan tabaco³⁹, y
- el fomento de sistemas que favorezcan una conducta empresarial responsable y la debida diligencia en la industria tabacalera, con arreglo a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

33. Podría considerarse la posibilidad de organizar una reunión tripartita mundial en la que se aborde la creación y la aplicación de una iniciativa renovada e integrada para promover el trabajo decente en las comunidades que cultivan tabaco. Esta reunión serviría de foro en el que los actores del sector podrían intercambiar ideas y buenas prácticas para reducir los déficits de trabajo decente.

Promoción del trabajo decente en las comunidades que cultivan tabaco y transición hacia medios de vida alternativos

34. Habida cuenta de las características del sector, es fundamental que la acción se dirija a subsanar los déficits de trabajo decente a nivel comunitario. Esto conllevaría:

- el fortalecimiento de las iniciativas en el ámbito del trabajo infantil en las comunidades en que la OIT está llevando a cabo una acción, identificando oportunidades para aumentar el alcance de las intervenciones fructíferas. El objetivo sería consolidar los logros alcanzados y asegurar que los niños no vuelvan a verse atrapados en el trabajo infantil y que no haya nuevos grupos de niños que los reemplacen, mediante, entre otras iniciativas, el apoyo a los sistemas de vigilancia comunitaria de este fenómeno;
- la promoción del desarrollo económico local basado en empresas sostenibles y en el apoyo a medios de vida alternativos para los productores, los trabajadores y sus familias;
- la atención prioritaria a la puesta en práctica de programas de alta calidad en materia de desarrollo de competencias y formación, al ser aspectos esenciales para el éxito de la transición. Se debería alentar a las instituciones nacionales a que impartan formación y capacitación profesionales en las comunidades destinatarias, sobre la base de un análisis de las necesidades y oportunidades de los mercados de trabajo locales, prestando especial atención a las competencias «transferibles»⁴⁰;

³⁹ Un ejemplo de organización eficaz es la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA). Se trata de un sindicato de trabajadoras informales de la India, del que forman parte jornaleras agrícolas y mujeres que fabrican *bidis* (tipo de cigarrillos) en su casa. La SEWA ha llevado a cabo una negociación eficaz con el Gobierno y los empleadores/contratistas a fin de conseguir aumentos salariales, primas anuales, prestaciones de salud y/o cotizaciones al régimen de pensiones en beneficio de los trabajadores informales.

⁴⁰ Por ejemplo, las competencias en agronomía que facilitarán la transición de la producción de tabaco a la producción de cultivos alternativos.

- la mejora de la capacidad de las comunidades para identificar cultivos alternativos y sectores de mayor valor añadido que, como el turismo rural, tengan potencial para la creación de empleo y el desarrollo de capacidades, con el respaldo de servicios de desarrollo de pequeñas empresas y programas de formación en gestión y prevención de riesgos;
- el apoyo a la creación de cooperativas de productores, enfoque que ha demostrado ser útil para tratar las causas profundas del trabajo infantil en la agricultura, ayudar a mejorar los ingresos de los hogares posibilitando las economías de escala en las compras, y facilitar el uso mancomunado del trabajo, el transporte y el almacenamiento, y
- la sensibilización a la SST y la puesta en marcha de programas de formación basados en evaluaciones de riesgos para la SST y en planes de medidas correctivas, y la colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores rurales.

Recursos y modalidades de aplicación

35. La estrategia presentada sigue el enfoque integrado del Programa de Trabajo Decente, que se estableció en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), pero implicaría un cambio de dirección importante en la labor que la OIT está realizando actualmente en el sector del tabaco. Su aplicación requerirá, de hecho, un fuerte apoyo por parte de los mandantes a fin de pasar de un enfoque centrado en proyectos y dirigido únicamente al trabajo infantil, a un enfoque más amplio basado en programas, establecido e impulsado en el marco de las políticas nacionales para el desarrollo sostenible y las estrategias de financiamiento conexas, así como en otros marcos para el desarrollo de ámbito más general.
36. La aplicación de la estrategia integrada para el trabajo decente requeriría una transición de una base de financiación de proyectos alimentada principalmente por donantes del sector, a una base sustentada en una amplia coalición de asociados para el desarrollo que respalden las aspiraciones más generales de la estrategia integrada y los objetivos internacionales de desarrollo.
37. Se propone que, mientras transcurre el proceso de preparación para el cambio a más largo plazo, se adopten las medidas siguientes a más corto plazo, en consulta con los mandantes y los asociados para el desarrollo.
38. En 2018, cuando venzan las alianzas de colaboración público-privadas actualmente en vigor, la OIT utilizará fondos de su Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario y fondos para la Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario para proseguir sus actividades en las zonas tabaqueras del Brasil, Malawi, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia.
39. Durante este período se emprenderán medidas específicas de movilización de recursos con el fin de que una amplia gama de asociados para el desarrollo apoyen la estrategia integrada, en la perspectiva de garantizar el trabajo decente en el sector del tabaco, la educación de calidad para los niños y el desarrollo de fuentes alternativas de ingresos. A la vista de los contactos mantenidos hasta el momento, parece razonable esperar que la estrategia integrada recibirá apoyo, dado el compromiso de la comunidad internacional con los objetivos internacionales de desarrollo, el trabajo decente para todos y el control del tabaco.
40. Las alianzas que se establezcan con los organismos de las Naciones Unidas y los bancos internacionales de desarrollo, en particular el Banco Mundial, estarán supeditadas a las

prioridades y políticas de la OIT y de dichas organizaciones, también en lo que concierne a la colaboración con la industria y el sector del tabaco.

41. Varios organismos de las Naciones Unidas han prohibido explícitamente aceptar fondos de la industria tabacalera. Entre ellos figuran el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Por otra parte, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas no permite que las compañías tabacaleras participen en esta iniciativa, de conformidad con el CMCT. El Banco Mundial no otorga préstamos directos para la producción, el procesamiento o la comercialización del tabaco, y tampoco invierte ni garantiza inversiones o préstamos para estas actividades ⁴¹. En cuanto a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, si bien ésta no excluye explícitamente a la industria tabacalera como interlocutor potencial, considera que el sector del tabaco es «muy controvertido», al igual que las industrias del alcohol, los juegos de azar, la pornografía y las armas ⁴². Por último, será fundamental asignar recursos nacionales públicos, complementados por asistencia internacional, según proceda, para hacer realidad el objetivo del trabajo decente en las zonas en que se cultiva tabaco ⁴³.

Proyecto de decisión

42. *El Consejo de Administración acoge con satisfacción la estrategia integrada para promover el trabajo decente en el sector del tabaco y solicita al Director General que:*
- a) *aplique la estrategia, en particular en lo relativo a la financiación a corto plazo y a la creación de alianzas a largo plazo, teniendo en cuenta la discusión del Consejo de Administración, y*
 - b) *informe sobre su aplicación en la reunión de octubre-noviembre de 2019 del Consejo de Administración.*

⁴¹ OMS: *UN agencies and tobacco industry interference: Examples of good practice from UN agencies*, 2015.

⁴² Los organismos mencionados son también miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles. En las políticas de varios organismos se hace referencia a las «Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial», las cuales no excluyen al sector del tabaco.

⁴³ La necesidad de estos recursos se ha puesto de manifiesto en la *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, en relación con el desarrollo sostenible en un sentido más amplio.