



Consejo de Administración

312.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2011

GB.312/INS/2/1

Sección Institucional

INS

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

Orden del día de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia

Presentación resumida

Resumen

Se propone inscribir los siguientes puntos para completar el orden del día de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia: i) el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general); 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), y vii) revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas).

Repercusiones en materia de políticas

Se pide al Consejo de Administración que complete el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia y, por lo tanto, la decisión a la que se llegue sobre la base de este documento tendrá repercusiones en el programa de la Conferencia correspondiente a ese año.

Repercusiones jurídicas

Aplicación del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo 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.

Decisión requerida

Párrafo 15.

Seguimiento requerido

Trabajos preparatorios de acuerdo con la decisión del Consejo de Administración en relación con los puntos del orden del día.

Unidad autora

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

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.273/2, GB.274/LILS/WP/PRS/3, GB.274/4 (Rev. 1), GB. 301/13 (Rev.), GB.301/ESP/5, GB. 303/3/2, GB.306/TC/5, GB.309/2/2, GB.310/PV, Dec-GB.311/6, GB.311/6, GB.312/INS/2/2, GB.312/POL/1 y GB.212/HL/1.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

Introducción

1. En su 102.^a reunión (2013), 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;
 - las propuestas de Programa y Presupuesto para 2014-2015 y otras cuestiones financieras, y
 - la información y los informes presentados sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones.
2. Además, la Conferencia examina de ordinario tres puntos técnicos. En marzo de 2011, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia una discusión recurrente sobre el diálogo social, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, así como una discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, y decidió aplazar la selección del tercer punto ¹.
3. En junio de 2011, el Consejo de Administración decidió aplazar hasta la presente reunión su decisión sobre el punto que completaría el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia, sobre la base de los puntos restantes entre los propuestos en marzo de 2011 (es decir, los puntos que todavía no hayan sido seleccionados en el contexto del orden del día de las reuniones de 2012 y 2013 de la Conferencia) y de otros puntos que la Oficina también debía desarrollar a petición suya, a saber, un punto relativo a la revisión de normas para dar curso a las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier ², y un punto relativo a las zonas francas industriales (ZFI) ³.

Propuestas

Seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier

4. Cabe recordar que, en las propuestas anteriores presentadas al Consejo de Administración, se han tenido en cuenta las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier relativas a la identificación de una serie de instrumentos que requerían revisión o respecto de los cuales se precisaba información adicional sobre la posible necesidad de revisarlos o refundirlos. A este respecto, en noviembre de 2007 se presentó por última vez una propuesta relativa a la protección de los niños y los jóvenes ⁴ y, en noviembre de 2002, se presentó por última vez

¹ Documento GB.310/PV, párrafo 15.

² El Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas.

³ Decisión – documento GB.311/6 – GB.311/6, párrafo 6.

⁴ Véase el documento GB.300/2/2, párrafos 61 a 67. La refundición de los instrumentos propuestos afectó a tres convenios y dos recomendaciones sobre el trabajo nocturno de los menores, a saber: el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90); el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79) y la Recomendación

una propuesta relativa a la reconstrucción de los países afectados por conflictos ⁵. Además, entre las propuestas para una discusión general en las próximas reuniones de la Conferencia siguen figurando dos puntos relativos a las relaciones laborales. El punto titulado nuevas tendencias en la prevención y solución de conflictos laborales, presentado en noviembre de 2010, figuraba entre las propuestas para «futuras reuniones de la Conferencia», y el punto relativo al derecho a la información y la consulta en el contexto de la reestructuración económica, presentado en marzo de 2011, figuraba entre las propuestas para la reunión de 2013 de la Conferencia ⁶.

5. En cuanto a los otros instrumentos clasificados entre los que requerían revisión ⁷, cabría señalar que hasta la fecha los mandantes tripartitos no habían considerado apropiado realizar un seguimiento. En el contexto de la discusión del Consejo de Administración sobre un posible mecanismo de examen de las normas, se acordó que las cuestiones pendientes relativas al seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier debían considerarse en el marco de este mecanismo de examen.
6. En vista de la solicitud formulada por el Consejo de Administración, la Oficina examinó las propuestas antes mencionadas, teniendo en cuenta las posibles repercusiones de los puntos sobre temas conexos ya inscritos en el orden del día de las reuniones de 2012 y

conexa (núm. 80), y la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14), así como tres convenios y dos recomendaciones sobre el examen médico de los menores (industria, trabajos no industriales y trabajo subterráneo) y las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), a saber: el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77), el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78); el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124), la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79) y la Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125).

⁵ Véase el documento GB.285/2. Se consideró la posibilidad de revisar la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) en relación con esta propuesta.

⁶ Véanse los documentos GB.309/2/2, párrafos 6 a 11, y GB.310/2, párrafos 72 a 83. Los instrumentos abarcados incluían la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92); 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); la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129) y la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

⁷ En lo que respecta a los instrumentos que requieren revisión, los otros instrumentos son: **seguridad y salud en el trabajo** — el Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13); el Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136) y la Recomendación conexa (núm. 144); la Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4); la Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6); la Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3); el Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119) y la Recomendación conexa (núm. 118); el Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127) y la Recomendación conexa (núm. 128); **horas de trabajo** — el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152) y la Recomendación conexa (núm. 161); **trabajadores portuarios** — el Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27); **gente de mar** — el Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946 (núm. 71), y **pescadores** — el Convenio sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966 (núm. 125), y la Recomendación sobre la formación profesional (pescadores), 1966 (núm. 126). En lo que respecta a las solicitudes pendientes de información sobre la necesidad de revisión, los otros instrumentos son: **tiempo de trabajo** — la Recomendación sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921 (núm. 13); **trabajadores migrantes** — la Recomendación sobre las estadísticas de migraciones, 1922 (núm. 19), y **navegación interior** — la Recomendación sobre las horas de trabajo (navegación interior), 1920 (núm. 8).

2013 de la Conferencia (es decir, las discusiones recurrentes sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y sobre el diálogo social, y la discusión general sobre la crisis del empleo de los jóvenes) y la capacidad limitada de los sectores implicados en una discusión recurrente para elaborar además un punto de carácter normativo.

7. En particular y, con respecto a los instrumentos relativos al trabajo nocturno de los menores (que ofrecen una protección específica en relación con el trabajo nocturno a los jóvenes trabajadores que han cumplido la edad mínima — es decir, que pueden trabajar legalmente, pero son menores de 18 años), cabe señalar que este grupo de trabajadores está amparado por los dos convenios fundamentales actualizados sobre el trabajo infantil, a saber, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), complementados por sus respectivas Recomendaciones y por el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), también actualizado. Las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes también se centran en este grupo de edad y, según se indicó anteriormente, la Conferencia celebrará una discusión general sobre la crisis del empleo juvenil en junio de 2012.
8. En la misma reunión de 2012, la Conferencia examinará, en la Comisión para la Discusión Recurrente, el informe recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, en la Comisión de Aplicación de Normas, el Estudio General preparado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el mismo tema. Con el fin de determinar la dirección acertada en el marco del seguimiento de las conclusiones pertinentes del Grupo de Trabajo Cartier, la Oficina deberá guiarse por las discusiones que se celebrarán en las próximas reuniones de la Conferencia y por las opiniones expresadas por los mandantes en este contexto, así como por las discusiones celebradas en el Consejo de Administración sobre el mecanismo de examen de las normas.
9. En lo que respecta a la posible revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), la propuesta fue revisada y se presenta ahora para la reunión de 2013 de la Conferencia.
10. El punto relativo a las nuevas tendencias en la prevención y solución de conflictos laborales fue revisado y se presenta como una propuesta para discusión general en la reunión de 2013 de la Conferencia. Esta discusión general podría constituir una gran oportunidad para que los Estados Miembros informen a la Oficina acerca de la necesidad de actualizar la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) y la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130)⁸.
11. El punto relativo al derecho a la información y la consulta ha sido revisado y se presenta como una propuesta de carácter normativo — revisión para la reunión de 2014 de la Conferencia con miras a actualizar y refundir en un solo instrumento (una recomendación) 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)⁹. Conviene señalar que el mecanismo de examen de las normas que examinará el Consejo de Administración en la presente reunión también abarcará estos instrumentos.

⁸ En cuanto a la relación existente entre esta propuesta y la discusión recurrente sobre el diálogo social inscrita en el orden del día de la misma reunión, véase el anexo, párrafo 60.

⁹ Véase el documento GB.312/INS/2/2, incluso respecto a la relación existente entre este punto propuesto para el orden del día de la reunión de 2014 y la discusión recurrente sobre el diálogo social de 2013.

Un punto relativo a las zonas francas industriales (ZFI)

12. En noviembre de 2010 se presentó por última vez una propuesta preliminar sobre las ZFI para «futuras reuniones de la Conferencia». Tal como pidió el Consejo de Administración, la propuesta se desarrolló y se presenta para su inscripción en el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia.

Puntos anteriormente presentados

13. De los puntos propuestos en el contexto del orden del día de las reuniones de 2012¹⁰ y 2013 de la Conferencia, los puntos restantes son:
- i) el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general);
 - 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), y
 - v) el derecho a la información y la consulta en el marco de la reestructuración económica (discusión general).

Los puntos i) a iv) se presentan de nuevo con miras a la posible selección de un tercer punto para el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia. Por los motivos anteriormente expuestos, el punto v) se presenta ahora para su inscripción en el orden del día de la reunión de 2014 de la Conferencia como posible punto de carácter normativo.

Conclusión

14. En resumen, las propuestas presentadas para el orden del día de la reunión de 2013 de la Conferencia son:
- Cuatro propuestas anteriormente presentadas:
 - el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general);
 - 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);
 - el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general), y

¹⁰ En el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2012 ya se han inscrito los siguientes puntos: una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que abarca las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales; la crisis del empleo de los jóvenes (discusión general), y un punto sobre la elaboración de una norma titulada «Elaboración de una recomendación autónoma sobre el piso de protección social» (simple discusión).

- la financiación con una finalidad social (discusión general).
- Una propuesta nuevamente formulada (ya presentada como propuesta preliminar):
 - el trabajo decente en las zonas francas industriales (discusión general).
- Dos propuestas relacionadas con el seguimiento del Grupo de Trabajo Cartier:
 - la promoción de unas relaciones de trabajo adecuadas mediante la prevención y solución de los conflictos laborales (discusión general), y
 - la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas).

15. *En vista de las consideraciones que anteceden, y con miras a completar el orden del día de la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a que seleccione una de las siguientes propuestas:*

- i) el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (discusión general);*
- 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), con los ajustes necesarios en la discusión recurrente sobre el diálogo social inscrita en el orden del día de la misma reunión, y*
- vii) la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas).*

Ginebra, 18 de octubre de 2011

Punto que requiere decisión: párrafo 15

Anexo

I. Propuestas anteriormente presentadas

1. *Desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes (discusión general)*

Resumen

El deterioro del medio ambiente, el cambio climático y la transición hacia pautas de desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono son factores que afectan cada vez más al mundo del trabajo, ya que si bien generan oportunidades, al mismo tiempo son fuentes de posibles amenazas. A nivel general y en muchos países, se están formulando importantes políticas. Para obtener resultados positivos en el ámbito del trabajo decente es indispensable contar con políticas coherentes. Los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 («Río+20») imprimirán una dirección y un impulso nuevos a estas iniciativas, pues se proyecta que en esa ocasión se renueve el compromiso global con el desarrollo sostenible y se definan objetivos e indicadores para la política nacional e internacional. Es probable que los resultados de la Conferencia incidan en la adopción de políticas a escala nacional y configuren la agenda política internacional posterior a 2015, año en que vencen los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su forma actual.

La discusión fomentará la participación activa de los mandantes mediante la identificación de las prioridades, las buenas prácticas en materia de políticas y los mecanismos institucionales eficaces que hacen posible un proceso de transición equitativo, así como un desarrollo sostenible con creación de empleos decentes en empresas sostenibles.

Fundamentos

1. La contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales, el cambio climático y los desastres que ello conlleva son fenómenos que ya están afectando la vida de millones de hombres y mujeres en todo el mundo, y que amenazan con neutralizar los progresos realizados en los últimos diez años para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los desafíos medioambientales, al igual que las políticas para abordarlos, repercuten cada vez más en las economías, las empresas y los mercados de trabajo.
2. En el Pacto Mundial para el Empleo se planteó la necesidad de emprender la transformación de la economía hacia un desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono, planteamiento que no sólo recibe un reconocimiento cada vez más amplio sino que gradualmente comienza a llevarse a la práctica. En el conjunto de medidas de estímulo económico adoptadas para superar la crisis, muchos gobiernos incluyeron numerosos componentes ecológicos. Un número aún mayor de países en todo el mundo está aplicando políticas y programas que tienen por objeto iniciar la transición hacia una economía más ecológica y con mayor capacidad de adaptación al cambio climático. Para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente al desafío del cambio climático, se está creando, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, un fondo importante (conocido como el Fondo Verde) cuyo monto se espera alcance, en 2020, los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales.
3. A escala internacional, se sigue atribuyendo un alto grado de prioridad al cambio climático y al desarrollo sostenible, como lo demuestran el acuerdo al que llegaron los países del G-20 para eliminar los subsidios contraproducentes a la energía y las continuas e intensas negociaciones que se celebran de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las economías verdes y la gobernanza ecológica para garantizar la sostenibilidad medioambiental constituirán el tema central de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (o Río+20) que acogerá el Brasil en 2012.

4. Las limitaciones medioambientales, el cambio climático y la transición hacia una economía sostenible con bajas emisiones de carbono tendrán importantes repercusiones tanto en las pautas de producción y de consumo como en las empresas y los trabajadores. La única manera de lograr una transformación como ésta es haciendo un esfuerzo generalizado para lograr que todas las empresas de la economía sean más ecológicas. Además, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero está propiciando cambios en los sectores económicos y entre los mismos, así como entre las regiones. Se está produciendo un rápido aumento de la producción y el empleo en las industrias y servicios con bajas emisiones de carbono, en la gestión y el reciclaje de desechos y en la restauración del capital natural. Por otra parte, podría producirse un estancamiento e incluso una desaceleración en los sectores de gran consumo de energía y de recursos.
5. Aunque el cambio climático ya ha comenzado a perturbar la actividad económica perjudicando e incluso destruyendo empresas y empleos en muchos países, la adopción de medidas de adaptación adecuadas demuestra que el proceso de ajuste al cambio climático no es incompatible con la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Los empleos verdes pueden servir de puente entre el ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y el ODM 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).
6. Según se desprende de un creciente número de investigaciones, la ecologización de las empresas y los empleos verdes que se han creado en este proceso compensan con creces las pérdidas ocasionadas por las actividades no sostenibles desde el punto de vista medioambiental. El proceso de transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono debería dar lugar a un crecimiento del empleo que podría ser moderado o elevado dependiendo de los países y las políticas.
7. La experiencia de algunos países muestra que esta transición puede reportar beneficios en términos de calidad del empleo. En algunos sectores como el de la gestión y reciclaje de desechos, que ya emplea a decenas de millones de trabajadores en todo el mundo (1 por ciento de la población urbana de los países en desarrollo según estimaciones del Banco Mundial) y que no cesa de crecer, la formalización de las empresas y el empleo, así como las mejoras en la calidad del empleo, no sólo son objetivos factibles, sino que en realidad constituyen un requisito previo para la creación de una industria del reciclaje eficaz y con efectos positivos para el medio ambiente.
8. A fin de que la transformación de la economía se lleve a cabo con éxito y reporte beneficios sociales será necesario adoptar políticas coherentes y disposiciones para garantizar un proceso de transición equitativo y sin contratiempos, en particular políticas activas de mercado de trabajo e inversiones importantes en el perfeccionamiento de las competencias profesionales.
9. En la Memoria del Director General presentada en la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo se identificaron los retos que planteaban el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes¹. Ello dio lugar a la puesta en marcha de la iniciativa de empleos verdes de la OIT en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional; asimismo, condujo a la creación en 2008 de un programa mundial de empleos verdes que ha ido ampliándose muy rápidamente. Este programa incorpora las cuatro dimensiones del trabajo decente y recoge, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, el acervo de competencias y capacidades pertinentes de la OIT con que cuenta la Oficina. El programa mundial de empleos verdes de la OIT se está aplicando actualmente en 20 Estados Miembros, en varios de los cuales se han adoptado programas y políticas nuevos y prometedores para la creación de empleos verdes y la

¹ OIT: *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, Memoria del Director General, Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, 2007.

inclusión social. En el documento GB.312/POL/1² se presenta una versión actualizada del Programa.

10. En las discusiones relativas al Pacto Mundial para el Empleo que tuvieron lugar en las reuniones del Consejo de Administración de 2007 y 2008, en la reunión de la Conferencia de 2009 y en la discusión recurrente sobre el empleo de 2010, se hizo hincapié en la creación de oportunidades de trabajo decente y en el crecimiento económico integrador, aunque también se insistió en la necesidad de coherencia entre las políticas económicas, medioambientales, sociales y laborales a fin de obtener resultados positivos. Los empleos verdes no son un resultado automático de las inversiones. Para lograr esta transformación, será indispensable contar con la participación activa de millones de empresarios y gestores, y de cientos de millones de trabajadores.
11. A fin de lograr una transición sin contratiempos y la participación activa de los actores del mundo del trabajo, así como la coherencia de las políticas, se requiere el diálogo social en los procesos de formulación y aplicación de las políticas. Existen ejemplos irrefutables de la contribución que puede aportar el diálogo social en torno a las políticas internacionales en el proceso de transformación hacia una economía verde en todos los niveles.

Cuestiones propuestas para la discusión

12. La discusión en la Conferencia podría incluir las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son las repercusiones más importantes en el trabajo decente y el mundo del trabajo tanto del cambio climático y otros problemas medioambientales como de las políticas climáticas y medioambientales?
- ¿Qué oportunidades y retos plantea la interacción entre los factores y las políticas medioambientales y los resultados económicos y sociales?
- ¿Qué políticas y programas son eficaces para impulsar la transición de la economía hacia actividades con bajos niveles de emisión de carbono y una utilización eficiente de los recursos y la energía, promoviendo al mismo tiempo un crecimiento integrador basado en el trabajo decente?
- ¿De qué manera puede contribuir el diálogo social al logro de un desarrollo sostenible y una transición sin contratiempos?
- ¿Cuáles son los mecanismos e instituciones que deben tenerse en cuenta a fin de garantizar la coherencia indispensable de las políticas a escala internacional, nacional y sectorial, y de qué manera puede contribuir la OIT a la formulación de políticas eficaces y coherentes?

Resultados esperados

13. Los resultados que se espera obtener de la discusión de la Conferencia son los siguientes:
 - Efectuar un balance y una síntesis de los conocimientos y la experiencia a nivel mundial sobre la interrelación entre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes.
 - Realizar un inventario de las enseñanzas en materia de políticas y buenas prácticas con el objetivo de ayudar a los mandantes a abordar la dimensión social del cambio climático y el desarrollo sostenible.
 - Obtener orientación sobre la manera en que la OIT y sus mandantes pueden articular eficazmente el Programa de Trabajo Decente con las políticas nacionales e internacionales para abordar el cambio climático y garantizar un desarrollo sostenible.

² Para saber más, consúltese: <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang--es/index.htm>.

- Obtener orientación sobre la manera en que la OIT debería contribuir al seguimiento y a la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 «Río+20».

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.

14. 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 políticas³.
15. 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.
16. 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.
17. 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:

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...⁴.
18. 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»⁵.
19. 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

³ Véase el documento GB.312/HL/1.

⁴ 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.

⁵ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, parte I, A).

evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas ⁶.

20. 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 internacional ⁷.

21. 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 antes mencionado revistiera la forma de una recomendación. Diversos gobiernos respaldaron esta propuesta.
22. 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.
23. Por consiguiente, la recomendación contribuiría a fortalecer las economías nacionales y favorecería un crecimiento económico sostenible.

⁶ *Ibíd.*, parte II, C).

⁷ OIT: Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, conclusiones, párrafo 50.

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 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).

24. 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.
25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. 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.

29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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.

34. 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.
35. 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.
36. 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

37. 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

38. 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 microfinanciación⁸ 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.

⁸ 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

39. 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.
40. 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

41. 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

42. 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

43. 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?

II. Una propuesta nuevamente formulada

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

44. 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»⁹. 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 entorno reglamentario flexible, incluso por lo que se refiere al cumplimiento de las normas y los derechos laborales.
45. 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 trabajadores¹⁰. 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 mundial¹¹.

Presentación de las cuestiones

46. 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 trabajo¹².
47. 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 empleo¹³. 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.
48. 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 conflictos¹⁴. 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 derecho¹⁵. 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 (principalmente, el imposible acceso de los inspectores del trabajo y la falta de recursos humanos y financieros)¹⁶.
49. 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 tóxicas¹⁷. Por lo tanto, las ZFI pueden relacionarse con un alto nivel de rotación y absentismo del personal, una productividad

¹¹ *Ibíd.*

¹² 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).

¹³ Documento GB.301/ESP/5.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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).

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 mundo¹⁸. 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

50. 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 fructífera¹⁹. 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 actividades²⁰. En marzo de 2008, el Consejo de Administración examinó un documento sobre las últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI²¹ 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.
51. Desde 2008, la Oficina lleva a cabo una serie de actividades de investigación, fortalecimiento de la capacidad e intercambio de conocimientos²². 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 información pertinente sobre estas zonas, de cuyo mantenimiento se encarga la Oficina de la Biblioteca y Servicios de Información de la OIT²³.
52. 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 documento²⁴, 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.

¹⁸ Milberg y Amengual, *op. cit.*

¹⁹ 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.

²⁰ Estas actividades se describen en el documento GB.303/3/2 (anexo II, párrafo 2).

²¹ Véanse los documentos GB.301/ESP/5 y GB.301/13 (Rev.).

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

²³ Ésta puede consultarse en: <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/epz.htm>.

²⁴ Véase el documento GB.309/2/2, anexo II.1.3, a).

Enfoque propuesto para la Conferencia

53. 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.
54. 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

55. 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 1998²⁵, 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 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.
56. 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.

²⁵ 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, TMEPZ/1998, pág. 3.

III. Propuestas relacionadas con el seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier

6. *Promoción de unas relaciones de trabajo adecuadas mediante la prevención y solución de los conflictos laborales (discusión general)*

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.

57. 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.
58. 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.
59. 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.
60. 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 tema²⁶ 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)²⁷. Podría complementar la discusión recurrente sobre el diálogo social

²⁶ 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).

²⁷ Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), y Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

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.

61. 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.

62. 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.

7. *Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas)*

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

63. 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.
64. 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 Mundial²⁸, 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.
65. La cuestión de la revisión de la Recomendación núm. 71 fue planteada por primera vez por el Consejo de Administración en noviembre de 1998²⁹. Posteriormente, el Grupo de Trabajo sobre política en materia de revisión de normas (Grupo de Trabajo Cartier) solicitó información sobre la necesidad de sustituir esa Recomendación³⁰.
66. Debido a la recurrencia y urgencia³¹ 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 conflicto³² (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 Unidas³³. En consonancia con los principios consagrados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización

²⁸ 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».

²⁹ Documento GB.273/2.

³⁰ Documentos GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.1, R1, 3, a), ii), y GB.274/4 (Rev.1).

³¹ Documento GB.273/2, párrafo 68.

³² 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).

³³ 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, CESPAAO, 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.

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 conflicto³⁴. 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 ejecución³⁵.

67. Además, la Organización se compromete a promover su política normativa³⁶ y a «garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización»³⁷, 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 Unidas³⁸.
68. 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.
69. 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

70. 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 Unidas³⁹ 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.
71. 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

³⁴ Política de las Naciones Unidas, párrafo 5 (véase también el documento GB.306/TC/5).

³⁵ *Ibíd.*: «ILO and UNDP (...) will provide leadership in supporting the implementation of this policy» (no existe la versión íntegra de la política en español).

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).

³⁸ Documento GB.306/TC/5.

³⁹ Documento GB.273/2, párrafo 67.

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.

72. 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 ⁴⁰.
73. 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

74. 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 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.
75. Todas estas consideraciones justifican la revisión de la Recomendación núm. 71.
76. 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.
77. 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 fragmentadas ⁴¹, y resalta la necesidad de intervenciones multidimensionales e interdependientes. La Política de las Naciones Unidas se basa en tres ejes de

⁴⁰ 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.

⁴¹ Política de las Naciones Unidas (no existe versión íntegra en español), *op. cit.*, *Annex 3, Guiding principle 1: «be coherent and comprehensive»*.

programación ⁴², cada uno de los cuales prevé un objetivo específico y aborda retos específicos. Si bien varían en intensidad, los tres ejes deberían aplicarse simultáneamente ⁴³.

78. 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.
79. 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.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ 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.