

**Reunión tripartita de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI)**

Ginebra  
21 a 23 de noviembre de  
2017

**Conclusiones sobre la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI) <sup>1</sup>**

La Reunión tripartita de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI),

Congregada en Ginebra del 21 al 23 de noviembre de 2017,

Adopta, el 23 de noviembre de 2017, las siguientes conclusiones:

1. Las presentes conclusiones se han elaborado en consonancia con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 329.ª reunión (marzo de 2017), por la que se aprueba el siguiente orden del día de la reunión:
  - examinar posibles medidas para promover el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores en las zonas francas industriales (ZFI);
  - adoptar conclusiones que proporcionarían orientaciones sobre el contenido y las modalidades de un plan de acción sobre las ZFI de conformidad con el llamado formulado en las conclusiones de la CIT de 2016 sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
2. Las presentes conclusiones parten de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998 y de las deliberaciones anteriores sobre las ZFI. Asimismo, afirman las conclusiones de 1998 sobre las prioridades y directrices destinadas a mejorar las relaciones sociales y laborales en las ZFI, si bien reconocen que es preciso actualizarlas; y afirman también las *Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016, sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente en todos los territorios, incluidas las ZFI, así como las conclusiones sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2017.

<sup>1</sup> Las presentes conclusiones fueron adoptadas por la Reunión tripartita de expertos el 23 de noviembre de 2017. De conformidad con los procedimientos establecidos, se someterán a la consideración del Consejo de Administración de la OIT en su 332.ª reunión (marzo de 2018).

- 
3. Hay pocos estudios empíricos recientes sobre las ZFI en general, los efectos de las ZFI en el trabajo decente y la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores en las ZFI. Algunas publicaciones recientes se ven obligadas a recurrir a estudios empíricos que se remontan al período comprendido entre mediados del decenio de 1990 y mediados del decenio de 2000, y a veces hasta la mitad de los años ochenta. No obstante, parece que existe una tendencia general a la proliferación de las ZFI y otros tipos de zonas de libre comercio y al aumento del número de países que recurren a ellas desde el último recuento de la OIT, realizado en 2006. Esta brecha de conocimientos de aproximadamente diez años sobre la incidencia de las ZFI en el trabajo decente y la heterogeneidad de estas zonas subrayan la necesidad de contar con información actualizada y desaconsejan un enfoque uniforme.
  4. Las ZFI se han convertido en un instrumento muy utilizado tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados para estimular el desarrollo de las empresas, la creación de empleo, el desarrollo de competencias y el crecimiento económico. Sirven para atraer los ingresos en divisas, aportan capital y materiales esenciales para la producción y pueden potenciar la industrialización, además de constituir un primer paso más asequible para participar en la economía mundial. La transferencia de tecnología y el efecto de demostración también pueden estimular a las empresas nacionales a subir peldaños en las cadenas de valor. Las empresas situadas en las ZFI funcionan dentro de la economía formal y a menudo ofrecen un camino de acceso al empleo formal para los jóvenes y en particular las mujeres jóvenes. Los trabajadores de las ZFI también suelen percibir una remuneración más elevada y están integrados en los planes de protección social.
  5. Se han constatado desafíos y déficits en materia de derechos fundamentales y trabajo decente en múltiples ZFI. Los trabajadores a menudo afrontan obstáculos para ejercer su derecho de sindicación y los sindicatos pueden afrontar obstáculos y ser objeto de la discriminación. La negociación colectiva sigue siendo escasa. Las formas atípicas de empleo pueden afectar a estos derechos. Las trabajadoras pueden ser víctimas de acoso y discriminación en el lugar de trabajo. En ocasiones, los trabajadores experimentan el retraso o impago de los salarios adeudados tras el despido, y los dispositivos de protección social contemplados en la legislación no siempre se materializan en la práctica. Las primas salariales relativas no siempre implican que los salarios sean adecuados; además, los horarios de trabajo suelen ser prolongados y las elevadas cuotas de producción intensifican el ritmo de trabajo, lo que conlleva un mayor riesgo de accidentes y lesiones para los trabajadores. También puede darse una imposición de horas extraordinarias. Los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables. Esta problemática no es única de las ZFI y suele ser un reflejo de la economía formal general.
  6. Los incentivos para atraer inversiones a las ZFI suelen ser maneras de ayudar a las empresas a innovar y promover el progreso económico a través de medidas como la inversión en infraestructuras o la simplificación de los servicios administrativos. Sin embargo, los incentivos también pueden conllevar una disminución de las protecciones para los derechos de los trabajadores en aquellas ZFI en que el Gobierno haya considerado que algunas disposiciones de la normativa laboral y la inspección del trabajo resultan disuasorias a la hora de atraer inversiones.
  7. La naturaleza de enclave de las ZFI puede limitar los beneficios que podrían tener para los productores nacionales las buenas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos de los trabajadores y las mejoras en tecnología, gestión y competencias. Una mayor vinculación entre las empresas de las ZFI y los productores de la economía general podría contribuir en gran medida a hacer realidad los derechos fundamentales y a eliminar los desafíos y déficits en materia de trabajo decente en el conjunto de la economía, además de acelerar el desarrollo de las empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas (PYME), y facilitar un mayor acceso de las empresas nacionales a las ZFI. Con todo, la naturaleza de enclave también presenta algunas ventajas: pueden ser una vía para que los países exploren la

---

posibilidad de abrir sus economías al mercado mundial. En los países donde existen problemas que dificultan un mayor desarrollo, como una corrupción endémica, las ZFI ofrecen la oportunidad de poner en marcha reformas clave a una escala más manejable que posteriormente pueden llevarse a la economía de forma más amplia. Asimismo, en los países donde persisten los déficits de trabajo decente, sobre todo en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las ZFI podrían ofrecer un espacio para iniciar reformas encaminadas a reforzar la protección de los derechos de los trabajadores que gradualmente podrían ampliarse a toda la nación.

- 8.** Los gobiernos reconocen que las ZFI traen consigo retos y oportunidades, y reconocen también sus posibles beneficios. Resulta alentador que muchos gobiernos hayan avanzado en la administración de las ZFI con medidas como la consistente en eliminar las restricciones a la sindicación de los trabajadores en las ZFI.
- 9.** Las políticas de los gobiernos en materia de ZFI deberían garantizar que se protejan los derechos de los trabajadores y que, como mínimo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo no se vean comprometidos en las políticas destinadas a atraer a inversores a las ZFI. Se deberían hacer esfuerzos concertados para garantizar la libertad sindical y proteger el derecho de sindicación y negociación colectiva en las ZFI. Entre las responsabilidades de los gobiernos también está la promoción activa de estos derechos habilitantes.
- 10.** El acceso a los incentivos en las ZFI, cuando sea oportuno, debería estar condicionado a un compromiso de promoción del trabajo decente. Hacen falta ejemplos de políticas eficaces que ayuden a los gobiernos e interlocutores sociales a atraer inversiones que fomenten el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- 11.** Las ZFI suelen estar vinculadas a las cadenas mundiales de suministro. Las estrategias de abastecimiento de las empresas también pueden repercutir en los derechos de los trabajadores de las ZFI de forma notable. Todas las empresas deben respetar los derechos de los trabajadores y utilizar su influencia para lograr que se respeten también los derechos de los trabajadores de sus cadenas de suministro y para que los trabajadores tengan acceso a vías de reparación cuando sus derechos sean vulnerados, tal como proponen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales). La asistencia técnica a los mandantes tripartitos en los países con ZFI resulta vital para la protección y promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente en las ZFI, y debería formar parte de los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT.
- 12.** Los gobiernos deberían otorgar gran prioridad al refuerzo de los sistemas de inspección del trabajo tanto en las ZFI como en la economía general en los países donde los sistemas vigentes resulten inadecuados para proteger plenamente los derechos de los trabajadores. El acceso a las vías de reparación debería ser rápido y las multas por vulnerar los derechos de los trabajadores deberían resultar suficientemente disuasorias. Las actividades de desarrollo de la capacidad deberían preparar a los inspectores del trabajo para la compleja naturaleza de las cadenas de suministro.
- 13.** Los gobiernos deberían ratificar convenios y aplicar las disposiciones contenidas en los convenios ratificados en la legislación y en la práctica en todo el país, incluidas las ZFI. Las autoridades responsables de los derechos laborales deben participar en las acciones emprendidas en materia de ZFI.
- 14.** Los gobiernos deberían promover la negociación colectiva y velar por un entorno propicio para unas relaciones laborales sostenibles; mejorar las condiciones de trabajo y los dispositivos de protección social, incluida la protección de la maternidad; adoptar medidas apropiadas a fin de que las formas atípicas de empleo no se usen para conculcar los derechos

---

de los trabajadores; desarrollar sistemas de seguridad y salud en el trabajo que también se apliquen en las ZFI; reforzar la inspección del trabajo en las ZFI y facilitar un acceso rápido a vías de reparación efectiva cuando se haya confirmado una vulneración; fomentar el diálogo a nivel nacional, regional y local a fin de identificar los retos que plantean las ZFI; y ayudar a las empresas a ejercer la debida diligencia. En términos más generales, deberían adoptar políticas industriales para posibilitar una diversificación con actividades económicas de mayor valor añadido y reforzar el desarrollo de competencias.

15. Las organizaciones de empleadores deberían alentar y ayudar a las empresas a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo y promover el trabajo decente; cumplir la legislación nacional; no incurrir en prácticas antisindicales; apoyar la inspección pública del trabajo en las ZFI; ejercer la debida diligencia; y utilizar su influencia con sus socios de negocios en sus cadenas de valor para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente. Las organizaciones de empleadores también deberían entablar un diálogo social en relación con las políticas encaminadas a promover el trabajo decente en las ZFI.
16. Las organizaciones de trabajadores deberían ofrecer una asistencia específica a los trabajadores de las ZFI, en particular a las mujeres, los jóvenes, los trabajadores migrantes y los refugiados. También deberían entablar un diálogo social a todos los niveles y promover vínculos entre distintos niveles en las actividades sindicales.
17. El sistema multilateral puede ayudar a reforzar la gobernanza en las ZFI, así como a promover la coherencia de las políticas a nivel mundial en áreas que tienen un impacto en el desarrollo de las ZFI, como las políticas de crecimiento inclusivo y sostenible, las políticas comerciales y de inversión, las estrategias de industrialización y desarrollo de PYME y la protección de los derechos humanos. Uno de los principales objetivos del sistema multilateral debería ser promover una mayor coordinación entre los actores a nivel nacional e internacional: los mandantes tripartitos, las partes interesadas, los inversores extranjeros, las PYME y las organizaciones internacionales. Instrumentos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible combinados con la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los Principios para la Inversión Responsable y los principios de contratación responsable de las Naciones Unidas, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y las normas internacionales del trabajo pueden fomentar la coherencia de las políticas.
18. La OIT podría proporcionar apoyo a los mandantes tripartitos en países que disponen de ZFI para mejorar la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La OIT también podría facilitar orientaciones para promover el empleo productivo y el trabajo decente y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las ZFI. El apoyo podría consistir en:
  - a. Mejorar la base de conocimientos para contar con información actualizada y tener una visión más completa de la naturaleza de las ZFI. Los temas de estudio podrían ser: la recopilación de datos sobre el número, la situación, el tamaño, la forma y la función de las ZFI; los efectos netos de las ZFI en la creación de empleo, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente de forma más general, incluida la protección social; las repercusiones de las ZFI en los derechos de los trabajadores, en particular en los derechos de sindicación y negociación colectiva en las empresas que se encuentran dentro y fuera de las ZFI; las repercusiones en las prácticas de contratación dentro y fuera de las ZFI; las repercusiones de las ZFI en los derechos de las trabajadoras, en particular por cuanto se refiere a la discriminación de género en el desarrollo de competencias y los salarios; las repercusiones de las ZFI en los derechos fundamentales y en el trabajo decente en comparación con los mercados de trabajo nacionales generales; las repercusiones de la robótica y la inteligencia artificial en la

---

creación de empleo en las ZFI en un contexto de necesidades y tendencias cambiantes en el futuro mundo del trabajo; la importancia de las relaciones laborales para la repercusión positiva de las ZFI; la incidencia de las modalidades de gestión de las cadenas de suministro en los derechos de los trabajadores de las ZFI y las buenas prácticas de reparto de beneficios entre los compradores y los trabajadores en sus cadenas de suministro; una valoración de cuáles son las políticas que facilitan la vinculación con los productores locales; las buenas prácticas para que los gobiernos realicen un análisis del costo-beneficio de sus políticas relativas a las ZFI; y las buenas prácticas relacionadas con el uso de las políticas de inversión, los acuerdos comerciales o los códigos de conducta para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente en las ZFI;

- b. Reforzar la capacidad de los sistemas nacionales de inspección del trabajo, incluida la inspección en las ZFI;
- c. Promover y ampliar el programa Un entorno propicio para las empresas sostenibles incluyendo a las ZFI;
- d. Prestar asistencia técnica a los mandantes tripartitos utilizando las disposiciones de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT en las deliberaciones tripartitas sobre las políticas que definen cómo pueden contribuir las ZFI al trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- e. Promover la ratificación y la aplicación de los principales convenios y normas en materia de salud y seguridad en el trabajo y protección social, y alentar la cooperación entre los ministerios relacionados con las ZFI, como Trabajo, Finanzas y Asuntos Exteriores, y con las autoridades de las ZFI, públicas y privadas, con el fin de promover la coherencia de las políticas a nivel nacional;
- f. Apoyar a los interlocutores sociales para que participen en las relaciones laborales y en el diálogo social en general a fin de reducir los desafíos y déficits en materia de derechos fundamentales y trabajo decente en las ZFI;
- g. Desarrollar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a través de ellas de las empresas y los trabajadores activos en las ZFI, en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Programa de Trabajo Decente, y las relaciones laborales;
- h. Adoptar medidas para paliar la escasez de mano de obra calificada mediante el desarrollo de competencias, la educación y la formación profesional, también en las ZFI, y ayudar a los Estados Miembros a convertirse en economías basadas en el conocimiento;
- i. Brindar asistencia técnica a los gobiernos e interlocutores sociales a fin de integrar los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente para los trabajadores de las ZFI. Un posible vehículo para ello podrían ser los planes de acción nacionales elaborados en el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas;
- j. Documentar las buenas prácticas de los gobiernos, los interlocutores sociales y las empresas para lograr el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y eliminar los desafíos y déficits en materia de trabajo decente en las ZFI y compartir esas experiencias de manera más amplia; y
- k. Apoyar el desarrollo del diálogo social a todos los niveles.

**19.** Por cuanto se refiere al sistema multilateral, la OIT debería:

- 
- a. Intensificar la colaboración y coordinación con organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial para garantizar una mejor comprensión del papel de las ZFI en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otras cosas organizando actividades conjuntas de recopilación de datos y estudio de las ZFI para adquirir una amplia comprensión de su forma y su composición, así como su función y su efecto en el desarrollo económico y social;
  - b. Cooperar con las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales para promover el trabajo decente y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI;
  - c. Colaborar con el G20 teniendo en cuenta su reciente compromiso de promover cadenas mundiales de suministro sostenibles en el marco del programa para lograr una globalización más inclusiva, justa y sostenible;
  - d. Llevar actividades en el contexto de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y colaborar con la World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA) para apoyar la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las ZFI y aumentar la eficacia, la sostenibilidad y la alineación de las ZFI con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Programa de Trabajo Decente;
- 20.** Las acciones citadas debería ser concretas y tener un calendario, cuando sea preciso, y deberían estar alineadas con los programas de la OIT ya existentes que promueven los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente, como el programa de acción sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016 y el plan de acción dimanante de la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 106.a reunión de 2017.