



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación

ACTRAV  
Oficina  
de Actividades para  
los Trabajadores



Manual sindical sobre las

**ZONAS FRANCAS  
DE EXPORTACIÓN**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación*

ISBN 978-92-2-328613-2 (print) 978-92-2-328614-9 (web pdf)

Publicado también en francés: *Manuel syndical sur les zones franches d'exportation*, ISBN 978-92-2-228613-3 (print) 978-92-2-228614-0 (web pdf), Ginebra, 2014, y en inglés: *Trade Union manual on Export Processing Zones* ISBN 978-92-2-128613-4 (print) 978-92-2-128614-1 (web pdf), Ginebra, 2014.

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Diseño, composición e impresión por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín - Italia

# Prólogo

En los últimos años, la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT ha desarrollado un programa para apoyar a los sindicatos en sus esfuerzos por organizar a los trabajadores de las Zonas Francas de Exportación (ZFE). Esta preocupación por parte de los trabajadores de las ZFE se explica por el hecho de que se les niega generalmente el derecho a organizarse y por el déficit de trabajo decente muy generalizado en las zonas. Sin embargo, al mismo tiempo existe una proliferación de dichas zonas en todo el mundo.

Según las estadísticas de la OIT, 47 países tenían ZFE en 1986. Dos décadas después el número de países con zonas francas se ha incrementado a 130. Durante el mismo período, el número de ZFE en el mundo ha pasado de 176 a 3500. Hoy en día, según cálculos conservadores de la OIT, se estima que asciende a más de 66 millones el número de trabajadores en dichas zonas. El hecho de que este fenómeno de zonas francas se está generalizando rápidamente se debe a la mundialización creciente de la producción y a la competencia que se hacen los Estados por atraer la inversión extranjera directa.

Con el crecimiento de las ZFE, los sindicatos se esfuerzan por asegurar que las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de estas zonas cumplan los principios consagrados en las normas internacionales de trabajo de la OIT, reconocidas a nivel internacional. Esto significa que derechos fundamentales como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la no discriminación, los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares, el derecho a la salud y seguridad laboral, entre otros, sean respetados en las zonas. Este manual es otra contribución de ACTRAV para ayudar a los sindicatos a lograr estas metas.

El manual es el resultado de una amplia colaboración entre ACTRAV y los sindicatos. En primer lugar, nos gustaría agradecer al Sr. Ramón Vivanco, quien redactó el manual. También queremos dar las gracias a varios colegas del secretariado de la CSI y especialmente a la Sra. Isabelle Hoferlin por las observaciones detalladas que fueron formuladas acerca de los proyectos. Quisiéramos destacar la inestimable contribución de la Sra. Jenny Holcroft. Asimismo, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los colegas de la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT por sus valiosos comentarios. Este manual no hubiera sido posible sin las contribuciones de varias centrales sindicales nacionales que han preparado informes por país. Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento al Sr. Claude Akpokavie, responsable ACTRAV en materia de ZFE, por sus comentarios y por haber coordinado todo el proyecto. Finalmente, damos las gracias al Gobierno sueco por haber financiado el programa ACTRAV sobre las ZFE.

Sra. María Helena André  
Directora  
Oficina de Actividades para los  
Trabajadores de la OIT

# Prefacio

Todos los días, en un número creciente de países, un grupo de jóvenes sale a trabajar, en lugares de trabajo muy a menudo cercados y vigilados. Generalmente, a estos trabajadores se les niega el derecho a organizarse. Su ritmo acelerado de trabajo está impulsado por las cuotas de producción que tienen que cumplir diariamente. Siguen trabajando a pesar de los numerosos déficits de trabajo decente que deben soportar porque necesitan su empleo para sobrevivir. Sin embargo, es tan difícil trabajar en estas condiciones que la rotación de los trabajadores es anormalmente elevada en muchos países. Esta es la realidad del trabajo en las Zonas Francas de Exportación (ZFE). Los trabajadores afectados son generalmente mujeres jóvenes, en su mayoría pobres, y en algunas regiones son migrantes internos desde las zonas rurales hacia las ciudades.

Aunque cada vez más países están creando ZFE y los gobiernos destacan la cantidad de empleos creados, los sindicatos señalan que estas zonas son como islotes, fuera del ámbito de las relaciones laborales tradicionales, concentrando déficits de trabajo decente y concretizando un síntoma de la “carrera hasta el fondo” de la economía mundial. Los sindicatos han intentado enfrentar los desafíos de estas zonas, principalmente con dos estrategias. En primer lugar, involucrando a sus gobiernos en las políticas socioeconómicas que respaldan las estrategias de las zonas francas del país. En segundo lugar, y más importante aún, realizando esfuerzos para organizar a los trabajadores de las zonas francas a los que se les niega sistemáticamente el derecho de sindicación. El objeto de este manual es ayudar a los dirigentes, responsables, organizadores y formadores sindicales a superar ambos desafíos.

La idea de la elaboración de este manual surgió de los debates celebrados durante un taller internacional sobre “La Organización en las Zonas Francas de Exportación” en el que participaron dirigentes sindicales de zonas francas de 15 países. La mayoría de las ideas, experiencias y estrategias presentadas en este manual dimanaron de dos fuentes, a saber el taller internacional y los informes nacionales sobre la situación de las ZFE en Nicaragua, Nigeria, Madagascar, Togo, Marruecos, la India y China. Estos informes nacionales presentan un análisis detallado de las zonas francas en estos países y de las estrategias utilizadas por los sindicatos para organizar a los trabajadores. Tanto el manual como los informes por país permiten a ACTRAV presentar una imagen dinámica de las condiciones de trabajo en las ZFE del mundo, ayudan a identificar las estrategias sindicales eficientes para defender los derechos de los trabajadores en estas zonas.

La violación de los derechos de los trabajadores en las ZFE es principalmente una violación de los derechos de las mujeres jóvenes. Las estrategias tradicionales de organización deben complementarse con estrategias nuevas e innovadoras que incluyan una sensibilidad de género. Así pues, la dimensión del género en las estrategias sindicales de las ZFE es fundamental si los sindicatos quieren defender eficazmente a los trabajadores y a las trabajadoras. Por lo tanto, este manual también es un reto a los sindicatos para que el género y la no discriminación ocupen un lugar central en sus estructuras, políticas y estrategias organizativas.

Claude Akpokavie  
Especialista Principal, Oficina de  
Actividades para los Trabajadores

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	<b>iii</b>
<b>Prefacio</b> .....	<b>iv</b>
<b>Abreviaturas</b> .....	<b>xii</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Capítulo 1. Hechos y cifras sobre las zonas francas de exportación</b> .....	<b>1</b>
ZFE: Definición, orígenes y formas a lo largo del tiempo .....	1
¿Cómo han evolucionado las ZFE a lo largo del tiempo? .....	2
Panorama estadístico de las ZFE .....	3
Resumen de los incentivos especiales otorgados en las ZFE .....	4
¿Por qué los gobiernos crean ZFE? .....	6
Empresas y ZFE .....	7
Sector económico, inversores y mercados de exportación de las ZFE .....	8
Ejercicios .....	10
<b>Capítulo 2. Perfil de los trabajadores de las ZFE</b> .....	<b>13</b>
Mujeres trabajadoras .....	13
Trabajadores jóvenes .....	14
Trabajadores pobres .....	15
Trabajadores migrantes .....	16
Trabajadores precarios .....	16
Ejercicios .....	16

### Capítulo 3. Condiciones de trabajo en las ZFE a la luz del programa de trabajo decente de la OIT ..... 19

El programa de trabajo decente de la OIT.....	19
Cuestiones de empleo en las ZFE.....	20
Derechos de los Trabajadores en las ZFE.....	24
La libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.....	24
Eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación.....	43
<i>Restricciones legales a la sindicación.....</i>	29
<i>Acceso a las ZFE.....</i>	31
<i>Restricciones legales a la acción sindical .....</i>	32
<i>Injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores..</i>	34
<i>Discriminación antisindical .....</i>	37
<i>Negociación colectiva.....</i>	39
Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio .....	45
Eliminación del trabajo infantil.....	46
Inspección del trabajo .....	47
Protección social en las ZFE.....	48
Terminación de la relación de trabajo .....	49
Seguridad social.....	50
Salarios.....	52
Tiempo de trabajo.....	53
Salud y seguridad laboral .....	54
Protección de la maternidad.....	56
VIH/SIDA en el lugar de trabajo .....	58
Trabajadores con responsabilidades familiares.....	59
Acoso sexual y violencia de género.....	60
Diálogo Social en las ZFE .....	60
Ejercicios.....	65

### Capítulo 4. Respuestas sindicales – implicación en los debates políticos ..... 69

¿Promueven las ZFE vínculos hacia delante y hacia atrás con la economía nacional? .....	70
Costes y Beneficios de las ZFE.....	70

El impacto de la terminación del Acuerdo Multifibras.....	71
Las ZFE y la Organización Mundial del Comercio .....	73
El Grupo del Banco Mundial y las ZFE .....	74
Conclusiones: promoción sindical de los derechos de los trabajadores y de la igualdad de género .....	75
Ejercicios.....	77
<b>Capítulo 5. Respuestas sindicales – organizar estrategias en las ZFE .....</b>	<b>81</b>
Obstáculos a la organización.....	81
La cuestión de género: un factor decisivo para organizar en las ZFE .....	83
Oportunidades de organización .....	84
Estrategias y experiencias concretas de organización en las ZFE.....	85
Experiencias de sindicación en las zonas francas.....	85
Algunas de las principales lecciones aprendidas en el contexto de la sindicación de los trabajadores de las ZFE .....	90
Ejercicios.....	92
<b>Capítulo 6. Mecanismos internacionales para la defensa y la promoción de los derechos de los trabajadores de las ZFE .....</b>	<b>95</b>
Utilizar los Mecanismos de Control y los programas de la OIT .....	95
Utilizar el Mecanismo de Control Periódico: .....	96
Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones .....	96
La Comisión sobre la Aplicación de las Normas de la Conferencia de la OIT .....	97
Utilizar los procedimientos especiales de la OIT .....	97
Comité de la Libertad Sindical (CLS).....	97
Utilizar las Declaraciones pertinentes de la OIT .....	98
Utilizar los Programas de Trabajo Decente por País .....	101
Utilizar otros mecanismos internacionales.....	101
Utilizar las Líneas directrices de la OCDE .....	101
El Pacto Mundial.....	103
Acuerdos Marco Internacionales .....	103
Códigos de Conducta .....	106

Marco de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos: “Los Principios de John Ruggie” .....	107
Las Normas de Desempeño de la CFI y su Mecanismo de Queja en línea.....	107
Disposiciones laborales en los Acuerdos Internacionales sobre Comercio e Inversión. ....	109
Informes de la Confederación Sindical Internacional.....	114
Ejercicios.....	115

<b>Contactos y enlaces .....</b>	<b>120</b>
----------------------------------	------------

<b>Bibliografía .....</b>	<b>121</b>
---------------------------	------------

## Lista de recuadros

<b>RECUADRO 1:</b> Incentivos otorgados a los inversionistas en Nigeria .....	5
<b>RECUADRO 2:</b> Algunos instrumentos pertinentes de la OIT para el empleo...20	
<b>RECUADRO 3:</b> Instrumentos claves de la OIT para la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva .....	26
<b>RECUADRO 4:</b> Jurisprudencia del Comité de la Libertad Sindical (CLS) de la OIT sobre las limitaciones a la sindicación .....	30
<b>RECUADRO 5:</b> Jurisprudencia del CLS sobre el acceso a los lugares de trabajo .....	32
<b>RECUADRO 6:</b> Jurisprudencia del CLS sobre la restricción de la acción sindical.....	33
<b>RECUADRO 7:</b> Jurisprudencia del CLS sobre injerencia en los asuntos sindicales.....	36
<b>RECUADRO 8:</b> Jurisprudencia del CLS sobre la discriminación antisindical ..	38
<b>RECUADRO 9:</b> Jurisprudencia del CLS sobre la negociación colectiva .....	42
<b>RECUADRO 10:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT relativos a la discriminación .....	44
<b>RECUADRO 11:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el trabajo forzoso...45	

<b>RECUADRO 12:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el trabajo infantil.....	46
<b>RECUADRO 13:</b> Instrumento pertinente de la OIT en materia de inspección del trabajo.....	48
<b>RECUADRO 14:</b> Instrumento pertinente de la OIT sobre el empleo .....	49
<b>RECUADRO 15:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre la seguridad social ....	50
<b>RECUADRO 16:</b> ..... Instrumentos pertinentes de la OIT sobre salarios.....	52
<b>RECUADRO 17:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre las horas de trabajo .....	53
<b>RECUADRO 18:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT en materia de salud y seguridad .....	55
<b>RECUADRO 19:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre la protección de la maternidad .....	57
<b>RECUADRO 20:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el VIH/SIDA .....	58
<b>RECUADRO 21:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares .....	59
<b>RECUADRO 22:</b> Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el diálogo social ....	61
<b>RECUADRO 23:</b> Revisión de la legislación y la práctica de algunos instrumentos claves de la OIT antes de sindicarse a los trabajadores.....	82





# Abreviaturas

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASEM	Reunión Asia-Europa Comisión de Expertos
CEACR	en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de la Libertad Sindical
CMI	Convenios Marco Internacionales
CSA	Confederación Sindical de las Américas
CSI	Confederación Sindical Internacional Federación Internacional
FITIM	de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas Federación Internacional
FITTV	de Trabajadores de Textil, Vestido y Cuero
FSI	Federaciones Sindicales Internacionales (GUF)
IED	Inversión Extranjera Directa
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PCN	Punto de Contacto Nacional
PMA	Países Menos Adelantados
PMD	Países Menos Desarrollados
TUAC	Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE
UE	Unión Europea
ZFE	Zonas Francas de Exportación

# Introducción

El taller sobre la organización en las zonas francas de exportación (ZFE), celebrado conjuntamente por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) en febrero de 2011, concluyó con dos principales desafíos. En primer lugar, iniciar un debate general con los gobiernos sobre la política de las ZFE. En segundo lugar, organizar a los trabajadores. El manual responde a ambos retos.

Los participantes al taller coincidieron en la necesidad de un nuevo enfoque combinando los métodos tradicionales de organización con instrumentos modernos; la necesidad de definir objetivos estratégicos a nivel nacional; la necesidad de reformar las estructuras sindicales para garantizar la participación de las mujeres en materia de liderazgo, planificación y organización; la necesidad de realizar campañas basadas en las prioridades determinadas a nivel nacional; y la necesidad de una mayor coordinación entre los sindicatos nacionales, las organizaciones sindicales regionales e internacionales y ACTRAV. El seguimiento del taller internacional se centró alrededor de cinco acciones estratégicas, a saber: el trabajo en redes, actividades de fomento de la capacidad, apoyo jurídico, investigación y debates políticos sobre las estrategias de las zonas francas. Este manual es una contribución para el seguimiento del plan de acción.

Este manual está estructurado en seis capítulos que cubren las principales características y funciones de las ZFE, el perfil de los trabajadores de las zonas francas, los déficits de trabajo decente a la luz del Programa de Trabajo Decente de la OIT, la respuesta sindical a nivel de políticas, las estrategias de organización sindical, los instrumentos internacionales para fomentar y defender los derechos sindicales, y una lista de enlaces y contactos importantes. Cada capítulo termina con unos ejercicios para que el documento sirva también de herramienta de formación.

El “Manual Sindical sobre las ZFE” contiene cuestiones políticas pertinentes que deben tenerse en cuenta en debates sobre políticas en materia de ZFE. Su objetivo es ayudar a los organizadores, negociadores, formadores y al personal jurídico de los sindicatos en sus actividades. El documento pretende también proporcionar a los usuarios una visión y una comprensión global de la realidad de las zonas francas y ayudarles a desarrollar una perspectiva y un enfoque sindical de género en materia de organización en las ZFE. El manual contiene asimismo una serie de instrumentos internacionales que pueden ser útiles a los sindicatos para la organización de campañas. El manual puede utilizarse como documento de referencia o como ayuda a la organización de actividades o para trabajar con los gobiernos. Finalmente, el manual también es un instrumento para formar y capacitar a los responsables y a los organizadores sindicales.



جهاز إطفاء الحريق  
Fire Extinguisher

Man in blue shirt and glasses standing in the aisle.

Man in blue shirt and dark apron working at a sewing machine.

Woman in blue shirt and brown hijab working at a sewing machine.

Red crates with Arabic text.

Green and white crates filled with blue and white striped fabric.

# Capítulo 1.

## Hechos y cifras sobre las zonas francas de exportación

### ZFE: Definición, orígenes y formas a lo largo del tiempo

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las zonas francas de exportación (ZFE) - o zonas francas industriales (ZFI) - son zonas industriales, dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, donde los materiales importados se someten a cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) define una zona franca de exportación como un área relativamente pequeña, separada geográficamente del resto del país, cuyo objetivo es atraer a industrias orientadas a la exportación, ofreciéndoles condiciones muy favorables para el comercio y la inversión en comparación con el resto del país anfitrión.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) define las ZFE como polígonos industriales formando enclaves dentro del territorio aduanero nacional y ubicándose generalmente cerca de un puerto internacional y/o de un aeropuerto. En principio, se exporta la totalidad de la producción de estas zonas. Las importaciones de materias primas, maquinaria, productos intermedios y equipos necesarios para la producción destinada a la exportación, no están sujetas a derechos aduanales.

El Banco Mundial define una ZFE como un polígono industrial, se trata generalmente de un área cercada de 10 a 300 hectáreas especializada en la producción manufacturera de exportación. Ofrece condiciones de libre comercio y un entorno bastante liberal.

Según las definiciones de las organizaciones internacionales, los principales elementos constitutivos de las ZFE son los siguientes:

- Se trata de zonas industriales con incentivos específicos
- Son áreas bastante pequeñas, geográficamente separadas dentro de un país y se ubican generalmente cerca de un puerto o aeropuerto internacional.
- Su objetivo es atraer a industrias destinadas a la exportación ofreciéndoles condiciones de libre comercio y un entorno bastante liberal.

- Generalmente se exporta la totalidad de la producción de estas zonas.

Las denominaciones usuales para las ZFE incluyen referencias a “áreas geográficas o cercadas” y “condiciones de libre comercio” para atraer a “fabricantes orientados a la exportación”. La OIT señala cerca de treinta denominaciones utilizadas en el mundo para indicar pequeñas diferencias en términos de concesiones, subsidios y reglamentaciones.

## ¿Cómo han evolucionado las ZFE a lo largo del tiempo?

Las primeras referencias a las ZFE son españolas y datan del siglo XIII cuando el rey Alfonso X otorgó ciertos privilegios comerciales a la ciudad de Cádiz. También en España, se creó una zona franca en Barcelona que empezó a funcionar después de la Segunda Guerra Mundial cuando se establecieron varias plantas automóbiles allá. Irlanda y Puerto Rico también son ejemplos de países que han creado ZFE a finales de los años 50.

Las zonas francas se han desarrollado considerablemente después de la Segunda Guerra Mundial. El gran auge ocurrió en los años 70 y ha seguido hasta la fecha. En Asia, la India ha creado la primera zona franca en Kandla en 1965, el Taipei Chino en Kaohsiung en 1965, la República de Corea en Masán en 1970 y las Filipinas en Bataan en 1972. En 1980, China estableció cinco zonas económicas especiales (ZEE) ubicadas en la costa. Algunos países africanos como Senegal, Liberia y Ghana han creado ZFE en los años 70. América Latina y el Caribe hicieron lo mismo en los años 70. Asimismo, Colombia estableció una zona franca en Barranquilla en 1964, Honduras en Puerto Cortés en 1972, El Salvador en San Bartolo en 1973 y Costa Rica en Santa Rosa/El Roble a inicios de los años 80.

Las ZFE han evolucionado de manera considerable desde su inicio, tanto en cuanto a la forma como al alcance. El tipo de actividades también ha evolucionado y a pesar de que la producción tradicional de bienes como textil y confección sigue siendo común, muchas nuevas zonas se están especializando en sectores específicos como la electrónica y los productos químicos, o en el sector de los servicios como las tecnologías de la información y los servicios financieros. En la actualidad, su forma física incluye no sólo zonas de tipo enclave sino también zonas de una sola rama de actividad, de un solo producto, de una



sola fábrica o de una sola empresa. Los modelos de propiedad también han cambiado. Existe una participación creciente tanto privada como gubernamental. Además, las empresas, tanto extranjeras como nacionales, suelen convivir en las zonas francas. En muchas nuevas zonas se ha suavizado el requisito de que toda la producción tiene que exportarse y se autoriza el suministro de bienes y servicios a la economía nacional contra pago de derechos aduanales. En algunos casos, los gobiernos han otorgado el régimen de ZFE a todo un país como por ejemplo en Sri Lanka o en Honduras en 1998. Esto significa que las empresas de todo el país, independientemente de su ubicación, pueden solicitar y disfrutar del estatuto de zona franca de exportación.

## Panorama estadístico de las ZFE

Según la OIT existen actualmente cerca de 3500 ZFE en el mundo, repartidas en 130 países y territorios y empleando alrededor de 66 millones de personas. La cantidad de países utilizando las zonas francas ha aumentado, pasando de 25 en 1975, a 116 en 2002 y a 130 en 2006. Sin embargo, estas cifras deben considerarse con cautela y no tomarse como una certeza absoluta. Dada la falta de datos válidos y completos en materia de tendencias de empleo en las zonas francas, las cifras de la OIT son estimaciones que se basan en gran medida en fuentes secundarias. Otras fuentes consideran esas cifras como conservadoras y señalan que el fenómeno de las zonas francas es mucho más amplio que lo que se ve en las estadísticas oficiales.

**Cuadro 1: Estimaciones de la OIT en materia de empleo en las ZFE**

Zonas geográficas	Número estimado de trabajadores	Número de zonas
Asia	55.741.147	900 +
América Central y México	5.252.216	155
Medio Oriente	1.043.597	50
África del Norte	643.152	65
África subsahariana	860.474	90 +
Estados Unidos	340.000	713
América del Sur	459.825	43
Economías en transición	1.400.379	400
Caribe	546.513	250
Región del Océano Índico	182.712	1
Europa	364.818	50
Pacífico	145.930	14
<b>TOTAL (estimaciones)</b>	<b>65.980.763</b>	<b>3500 +</b>

**Cuadro 2: Estimaciones de la OIT sobre las tendencias del empleo en las ZFE (2008)**

	1975	1986	1995	1997	2002	2006
<b>Número de países con ZFE</b>	29	47	73	93	116	130
<b>Número de ZFE</b>	79	176	500	845	3000	3500
<b>Empleo (millones)</b>	N/A	N/A	N/A	22.5	43	66
<b>China</b>	N/A	N/A	N/A	18	30	40
<b>Otros países</b>	0.8	1.9	N/A	4.5	13	26

Actualmente pueden encontrarse zonas francas en todo el mundo, tanto en las economías desarrolladas como en las en desarrollo. Según la OIT, el empleo en las ZFE ha pasado de 43 a 66 millones de personas entre 2002 y 2006, representando el 3% de la fuerza de trabajo mundial. A partir de 2006, todas las regiones del mundo, a excepción de América del Sur, tenían una presencia significativa de ZFE en términos de empleo.

El Continente Asiático abarca más del 85% del total de los trabajadores de las zonas francas del mundo. Se calcula que alrededor de 40 millones de personas trabajan en las zonas francas sólo en China y otros 15 millones en otros países asiáticos. La OIT estima que hay 6 millones de estos trabajadores en Indonesia, 3.5 millones en Bangladesh, 1.1 millón en las Filipinas, 500.000 en Malasia y Tailandia respectivamente, 200.000 en Japón, cerca de 200.000 en Camboya y 160.000 en Sri Lanka.

## Resumen de los incentivos especiales otorgados en las ZFE

Generalmente, los países ofrecen un paquete de incentivos por medio de una agencia gubernamental encargada de la promoción de las inversiones. Los incentivos al comercio y a la inversión varían mucho de un país a otro. La mayoría de los países donde operan las zonas francas proponen paquetes de incentivos bastante similares a los inversionistas, con ventajas económicas específicas como exención aduanera y fiscal así como instalaciones manufactureras y servicios orientados a la exportación. También proporcionan una administración más racionalizada en forma de ventanilla única o de servicios administrativos centralizados. Entre otras ventajas cabe mencionar el acceso barato a servicios públicos como suministro de agua y electricidad gratis o debajo de la tarifa oficial, y una ubicación estratégica con buen acceso al mercado e infraestructuras adecuadas. Algunos países conceden además derogaciones a la legislación y a las normas laborales nacionales. Por ejemplo, la página net<sup>1</sup> de la Autoridad nigeriana de zonas francas (Nigeria Export Processing Zones Authority) establece que *“se prohíben las huelgas y cierres patronales durante un período de diez años tras el inicio de operaciones en la Zona (tal como lo contempla el Artículo 18(5) de la ley NEPZA Act CAP N107 LFN 2004) y cualquier conflicto comercial que surja en una Zona será resuelto por la Autoridad”*.

<sup>1</sup> <http://www.nepza.gov.ng/faqs.asp#lockups>

**Recuadro 1: Incentivos otorgados a los inversionistas en Nigeria**

A continuación se encuentra el texto relativo a los incentivos según el Decreto Nigeriano sobre las Zonas Francas de Exportación (Nigerian Export Processing Zones Decree):

**18. Incentivos y cuestiones conexas**

- (1) Las empresas autorizadas dentro de las Zonas tendrán derecho a los siguientes incentivos-
  - a) las disposiciones legislativas relativas a impuestos, derechos arancelarios, gravámenes y reglamentación sobre cambio de divisas no se aplicarán en las Zonas;
  - b) repatriación de las inversiones extranjeras en las Zonas en cualquier momento con revalorización del capital de la inversión;
  - c) remesas de beneficios y dividendos obtenidos por los inversores extranjeros en las Zonas;
  - d) dispensa de licencias de importación/exportación;
  - e) podrá venderse hasta el 25% de la producción en el territorio aduanero con el permiso adecuado y pagando los derechos apropiados;
  - f) terrenos libres de alquiler en la fase de construcción y luego la renta será determinada por la Autoridad;
  - g) posibilidad de detener hasta el 100% de propiedad extranjera de la empresa en las Zonas;
  - h) las empresas operando en las Zonas pueden emplear directivos y personal cualificado extranjeros;
- (2) La Autoridad será la única agencia competente para -
  - a) otorgar autorizaciones; y
  - b) cancelar todas las licencias.
- (3) La Autoridad simplificará todo procedimiento necesario para la autorización de inversiones en una Zona e indicará periódicamente por decreto sus requisitos para la concesión de autorizaciones relativas a inversiones en una Zona.
- (4) Las operaciones dentro de una Zona empiezan en la fecha en que se hayan terminado las cercas y el portón del perímetro y que la Autoridad haya asumido sus funciones;
- (5) **Se prohíben las huelgas y cierres patronales por un período de diez años tras el inicio de operaciones en una Zona y cualquier conflicto comercial que surja en una Zona será resuelto por la Autoridad.**

## Gestión

Generalmente existe una Autoridad, con oficinas tanto a nivel nacional, como a nivel de la zona, que se ocupa de la gestión de la zona franca. Esta Autoridad acostumbra tener varios servicios especializados, en algunos casos excepcionales puede contar con un departamento de empleo y relaciones laborales y en general es autosuficiente aunque con alguna participación gubernamental dados los incentivos y concesiones otorgados. La autoridad de la zona ofrece generalmente un servicio de “ventanilla única” para que los inversionistas puedan obtener rápidamente las debidas autorizaciones, y completar los procedimientos para empezar a funcionar.

## ¿Por qué los gobiernos crean ZFE?

Al crear ZFE, los gobiernos quieren atraer la inversión extranjera directa en sus economías. A este nivel, existe una verdadera competencia entre los gobiernos y las zonas francas ya que son un medio para atraer tales inversiones ofreciendo paquetes atractivos a los inversores. Las principales razones por las que los gobiernos desean buscar y atraer la inversión extranjera son:

- crear empleos y aumentar el nivel de vida
- transferir competencias y aptitudes hacia los recursos humanos locales
- dinamizar el sector de la exportación
- generar ingresos en divisas
- crear vínculos hacia delante y hacia atrás
- introducir nuevas tecnologías
- fortalecer regiones menos desarrolladas



© ILO/M. Crozet

- estimular sectores considerados como estratégicamente importantes para la economía
- reactivar la economía en su conjunto

La mayoría de los gobiernos de países en desarrollo adoptan una estrategia de promoción de las zonas francas para proporcionar un vínculo con los mercados extranjeros y las redes de producción mundial, y como manera de superar el retraso del crecimiento económico. Las zonas francas ofrecen un canal de acceso al mercado mundial y los gobiernos consideran que la posibilidad de creación de empleos en las zonas francas es esencial para absorber el exceso de mano de obra, por ejemplo cuando hay mucho empleo informal.

## Empresas y ZFE

Varios factores parecen influir en la elección de una empresa para una plataforma de producción tal como una zona franca. Dichos factores incluyen:

- la generosidad de los incentivos propuestos
- costes laborales relativamente bajos
- el entorno de las relaciones laborales
- la estabilidad política y social
- disponibilidad de recursos humanos adecuados
- ubicación estratégica, cerca de los mercados o de las empresas asociadas
- calidad de las infraestructuras
- abastecimiento de materias primas
- acuerdos comerciales existentes
- moneda devaluada que reduce los costes y aumenta la competitividad de exportación

Las transnacionales que controlan las cadenas mundiales de producción invierten y producen generalmente en las zonas francas porque disfrutan de un acceso comercial preferencial y de distintos incentivos, incluidas normas y reglamentaciones laborales más laxas. Los inversionistas extranjeros escogen las zonas francas que les proporcionan un acceso a sus mercados más importantes, y que están bien ubicadas con respecto a sus mercados objetivo.

Las empresas que producen con procesos requiriendo mucha mano de obra y poca tecnología tienden a considerar el trabajo como un coste que hace falta reducir y, por consiguiente, tienen generalmente una rotación elevada de personal, ausentismo e inestabilidad laboral. Ese tipo de empresas tienden a invertir en zonas francas que les otorgan paquetes generosos en cuanto a derechos arancelarios e impuestos, sueldos bajos, legislación laboral laxa, ausencia de organizaciones sindicales y un sistema de administración del trabajo débil.

## Sectores económicos, inversores y mercados de exportación de las ZFE

Muchos países donde hay zonas francas se han especializado en la confección y producción textil. Sin embargo, algunos países han diversificado su producción en las zonas francas en los últimos años. Costa Rica, por ejemplo, diversificó sus exportaciones de prendas de vestir hacia otros bienes manufacturados como productos electrónicos y farmacéuticos. En la India, el sector textil sigue siendo crucial pero la producción se dedica también a la alimentación y a la electrónica. Otros países como Ghana o Malasia se concentran en procesamientos agroalimentarios de alta tecnología.

Esta tendencia a la diversificación se puede atribuir a distintos factores. Uno de ellos es, por ejemplo, la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF) a finales de 2004. En los últimos años, el desarrollo de las zonas francas se ha caracterizado también por la diversificación de los inversores. Por ejemplo, cada vez hay más empresas asiáticas que invierten en América del Sur, América Central y en África. Así mismo, inversionistas de los países del Golfo y de otras regiones están invirtiendo cada vez más en África.

El siguiente cuadro enumera algunos países e informa sobre los principales países inversores, los sectores de actividad económica y los mercados de exportación.

País	Principales países inversores	Principales sectores	Principales mercados
<b>Egipto</b>	Estados Unidos, Canadá, Islas Caimán, Japón, Bermudas, Alemania, España, Turquía, Chipre, India	Servicios, petróleo y gas, electricidad, construcción, productos químicos, marmol, medios de comunicación	España, Chipre, Grecia, China, Francia, EUA, Canadá, Marruecos
<b>Túnez</b>	Francia, Italia, Bélgica, Reino Unido, Japón, Suiza	Indústrias mecánica y eléctrica, cuero, turismo, componentes automóviles	Francia, Alemania, India, Turquía, Irán, Marruecos
<b>Ghana</b>	Malasia, Líbano, Reino Unido, Austria, EAU, Alemania	Textil, industria agrolimentaria, productos farmacéuticos, joyería, fabricación cerámica	Togo, Estados Unidos, Reino Unido, Nigeria, Francia, Bélgica, Japón
<b>Namibia</b>	Japón, República de Corea, Alemania, Estados Unidos, Suráfrica	Industria alimentaria, minería, turismo, pesca	Suráfrica, Angola, Reino Unido, Estados Unidos
<b>Mauricio</b>	Suráfrica, Singapur, India, Malasia, Francia	Alimentación, flores, textiles, productos de cuero, óptica, juguetes y artículos para carnaval	Estados Unidos, Japón, Países del Medio Oriente, Oceanía, Europa
<b>Jordania</b>	Jordania, Países Bajos, Turquía, Israel, Dinamarca, Taiwán	Servicios de producción, turismo	Estados Unidos, Israel, Egipto
<b>EAU</b>	EAU, Francia, Reino Unido, China	TIC, medios de comunicación, turismo, marketing	Suecia, Dinamarca, Francia, Países Bajos

País	Principales países inversores	Principales sectores	Principales mercados
<b>Maldivas</b>	Estados Unidos, Japón, China	Pesca, servicios bancarios y financieros	Italia, Alemania, Reino Unido, Japón, China
<b>Singapur</b>	Japón, Estados Unidos, México, Canadá, Chile, Australia, Nueva Zelanda	Alimentación, textiles, productos químicos, componentes electrónicos	Estados Unidos, Países ASEAN, Países del Golfo, UE
<b>Malasia</b>	Japón, Reino Unido, Alemania, Italia, Finlandia, Taiwán, Suiza	Altas tecnologías, alimentación, productos farmacéuticos	Japón, Estados Unidos, Alemania, República de Corea
<b>Tailandia</b>	UE, Estados Unidos	Productos agrícolas, minerales y cerámicos, plásticos y electrónicos.	República de Corea, Países Bajos, Austria, Malasia, Japón, India, EUA
<b>Taiwán, Singapur</b>	Productos agrícolas, minerales y cerámica, plástico, electrónica	República de Corea, Países Bajos, Austria, Malasia, Japón, India, Estados Unidos	EUA. Japón, Costa Rica, Honduras, Alemania
<b>El Salvador</b>	Estados Unidos, República de Corea, República Dominicana, Alemania, Guatemala, Italia	Confección, productos médicos, pesca del atún, aeronáutica	Estados Unidos, Japón, Costa Rica, Honduras, Alemania
<b>Costa Rica</b>	Estados Unidos, República de Corea, México, Singapur, Italia, Guatemala	Aparatos mecánicos y eléctricos, productos farmacéuticos, textiles, plástico y goma	Estados Unidos, UE
<b>República Dominicana</b>	Estados Unidos, República Dominicana, República de Corea, Francia, Taiwán, Canadá	Textiles, electrónica, productos farmacéuticos, industria agroalimentaria	Estados Unidos, Suiza, Puerto Rico, Ecuador, Reino Unido
<b>México</b>	Estados Unidos, Canadá, Suecia, UE, Japón	Maquinaria y aparatos eléctricos, electrónica, sector de la automoción, enlatado de alimentos	Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, UE, Japón
<b>Bolivia</b>	Alemania, Bélgica, Luxemburgo, España, Australia, República de Corea, Chile	Cuero, textiles	Estados Unidos, Chile, Perú
<b>Brasil</b>	Brasil, Estados Unidos, Portugal	Electrónica, motocicletas, productos mecánicos, zapatos, cuero	Estados Unidos, Francia, Portugal, Canadá, España, América del Sur
<b>Nigeria</b>	UE, Estados Unidos, China, Suráfrica, Líbano, República de Corea	Industria de la comunicación, agroindustrias, productos eléctricos y electrónicos, servicios de restauración	UE, Estados Unidos, China, Suráfrica, República de Corea, UEMOA, India

## Ejercicios

Este ejercicio le ayudará a comprender las zonas francas en su país y le dará un panorama general de los principales elementos que las caracterizan.

1) Escriba una breve descripción de la evolución de las zonas francas en su país

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) Complete los siguientes puntos:

- Número de zonas francas en su país .....
- Ubicación de las zonas francas en su país .....
- Número de empresas operando en zonas francas de su país .....
- Sectores de actividad de las zonas francas de su país .....
- Base jurídica/Actos constitutivos de las zonas francas en su país .....
- Incentivos otorgados por su país a los inversores extranjeros .....
- Número de trabajadores en las zonas francas, desglosados por género .....
- Empleos creados en los últimos años .....
- Origen de las empresas operando en las zonas francas .....
- Principales mercados de las empresas operando en las zonas francas .....
- Principales multinacionales abastecidas por empresas operando en las zonas francas .....

- (3) Elabore un organigrama de la gestión de las zonas francas en su país, incluidos los departamentos gubernamentales





# Capítulo 2.

## Perfil de los trabajadores de las ZFE

La gran mayoría de los trabajadores de las zonas francas son jóvenes mujeres pobres. Se trata a menudo de migrantes internas, que han ido de las zonas rurales hacia las ciudades. Para muchas de ellas es su primera experiencia del mercado laboral urbano y no tienen conocimiento previo de los sindicatos. Las trabajadoras de las zonas francas se encuentran generalmente en el nivel más bajo de la cadena de valor mundial y se enfrentan con muchos problemas como la precariedad del empleo, la protección insuficiente de la maternidad, el acoso sexual o la falta de voz en las estructuras sindicales. Los empleadores prefieren generalmente a las mujeres jóvenes porque se considera que son más rápidas, pacientes y hábiles y que se adaptan mejor a las prácticas de trabajo intensivo y repetitivo de las zonas francas. Es menos probable que tengan hijos, que se vayan a quejar o que se afilien a un sindicato, y por consiguiente ocasionan menos problemas al empresario. En cuanto a la afiliación sindical, las trabajadoras de las zonas francas a menudo no son conscientes del papel del sindicato y cuando son miembro de un sindicato por lo general están subrepresentadas. Este perfil típico de las trabajadoras de las zonas francas -mujer, joven, migrante y pobre, que no tiene experiencia sindical y que no conoce sus derechos- las colocan en una situación de múltiples desventajas exponiéndolas a todo tipo de explotación.

### Mujeres trabajadoras

La gran mayoría de los trabajadores de las zonas francas en el mundo son mujeres, representando el 70% y en algunos casos el 90% de la mano de obra, sobre todo en los sectores de la confección y de la electrónica. Las razones generalmente mencionadas por los empresarios para explicar su preferencia por empleadas mujeres en las zonas francas es que son más baratas en términos de costes laborales, tienen buena resistencia en el trabajo monótono de producción y son menos propensas a afiliarse a un sindicato. Las zonas francas han mejorado el acceso de las mujeres al empleo en los países en desarrollo. Sin embargo, las mujeres de las zonas francas se encuentran por lo general al extremo inferior de la jerarquía profesional, también en cuanto a cualificaciones. Es muy difícil para ellas conseguir empleo en empresas que requieren destrezas especiales y perciben sueldos mucho más bajos que los trabajadores varones.

Las horas extras son una constante muy generalizada en las zonas francas alrededor del mundo. Por consiguiente, las trabajadoras de las zonas francas, sobre todo si son mujeres

jóvenes, sufren mayor vulnerabilidad al acoso sexual durante las horas de trabajo y a los ataques cuando van al trabajo o cuando regresan a casa tarde en la noche o a horas extrañas. Esta situación se ve a veces agravada por los servicios de transporte deficientes, que les obliga a caminar largas distancias para llegar al trabajo, saliendo de casa muy temprano y regresando tarde en la noche. Dada la naturaleza de su labor en las zonas francas, las mujeres trabajadoras suelen dimitir o abandonar su empleo a menudo, lo que provoca una tasa elevada de rotación. La falta de protección social eficaz implica que las mujeres trabajadoras no pueden ser económicamente independientes después de haber dejado su empleo y la falta de formación las coloca en desventaja para encontrar otro trabajo o trabajar por cuenta propia.

La mayor preocupación de las mujeres trabajando en las zonas francas es el cuidado de los niños. La disponibilidad de cuidado infantil es casi nula o inadecuada y el costo es prohibitivo para las mujeres trabajadoras. En muchos países existen reglamentaciones que impiden a los niños entrar en las zonas industriales. Por tanto, el Estado ofrece servicios de guardería a nivel comunitario. Esto sumado a otras cargas domésticas puede causar retrasos, absentismo y rotación de personal muy frecuente entre las trabajadoras de las zonas francas.

Las trabajadoras de las zonas francas a menudo no tienen acceso a alimentos de calidad, a precios asequibles y en cantidad suficiente. Por consiguiente, estas trabajadoras suelen enfermarse y estar desnutridas. No siempre hay servicios de salud en las zonas francas y si los hay, están limitados y poco equipados para solucionar los problemas de salud específicos de estas mujeres. El acoso sexual es un problema generalizado en las empresas de las zonas francas. Las mujeres sexualmente acosadas carecen de una oficina independiente y confidencial donde quejarse o hablar de sus preocupaciones, y las administraciones de las zonas francas tal vez no desean proveer servicios de apoyo a las trabajadoras que han sido acosadas o sancionar a los supervisores que las han acosado.

## Trabajadores jóvenes

La mayoría de los trabajadores de las zonas francas son mujeres jóvenes sin experiencia previa del mercado de trabajo formal. Están generalmente guiadas por el deseo de salir de la pobreza. No conocen sus derechos y no tienen experiencia sindical previa. El bajo nivel de afiliación entre ellas significa que muchas veces no tienen acceso a la protección, información y formación que ofrecen la representación y las actividades de promoción sindical. Por consiguiente, se encuentran abiertamente expuestas a la explotación. Los empresarios de las ZFE se muestran reacios a contratar a mujeres de más de 23 años. Se cree que las trabajadoras jóvenes son más dóciles y que tienen más habilidad. Generalmente es difícil encontrar a trabajadoras de más de 23 años porque se encuentran rechazadas debido a su edad – eso si no han sido expulsadas por haber querido casarse o por haber tenido un bebé o debido a sus actividades sindicales. Una empleada de una empresa indonesia de bordado dice: *“Mi empleador nos explica de manera muy dura, a mi y a las demás trabajadoras, lo que tenemos que hacer y si nos negamos, nos regaña”*.

## Trabajadores pobres

La mayoría de los trabajadores de las zonas francas vienen de familias de bajos ingresos y muy pocos han recibido capacitación previa. Así que los empleos que aceptan en las zonas francas son empleos mal pagados exigiendo poca calificación. Algunas veces, las mujeres trabajadoras son madres solteras y a veces tienen que apoyar a sus familiares con su pequeño sueldo. Un estudio de la OIT indica que en Guatemala el 45% de las trabajadoras son madres solteras mientras en Nicaragua el 66% de las trabajadoras entrevistadas en la encuesta declaran tener más de tres personas a cargo. Muchos trabajadores se alojan cerca de la zona franca y comparten habitación con otros trabajadores en lugares congestionados con instalaciones de agua y saneamiento insuficientes, condiciones insalubres y falta de privacidad. Las mujeres con niños tienen dificultades para combinar empleo y responsabilidades domésticas y muchas de ellas no tienen acceso a los servicios de guardería, ya que sale caro y que no pueden permitírselo con su pequeño sueldo. Muchas trabajadoras viven lejos de su familia y carecen de una red de apoyo familiar o de una ayuda comunitaria estable. Una joven trabajadora de una zona franca de Madagascar declara que gana el equivalente a 20 euros al mes y *“no tengo dinero suficiente para los alimentos básicos y el pasaje del autobús, por lo tanto tengo que caminar cada día hasta la zona franca”*.



© ILOR. Lord

## Trabajadores migrantes

Muchos de los trabajadores de las zonas francas en el mundo son migrantes internos. El desempleo y el aumento de la pobreza han llevado muchos de ellos a buscar trabajo en otra parte, muchas veces bajo la falsa promesa de un buen sueldo y de prestaciones laborales. No tienen otra opción que la de buscar un empleo lejos de sus hogares, como trabajadores migrantes. Proceden generalmente de áreas rurales y no están muy acostumbrados a las zonas urbanas. No conocen la legislación laboral ni sus derechos. En algunos países como Sri Lanka por ejemplo, se ve a los trabajadores migrantes con desprecio por distintas razones culturales. Esta condición los expone a la explotación y marginalización. No tienen el derecho de fundar sindicatos ni de afiliarse a ellos, son objeto de amenazas y acoso físico por parte de sus empleadores si intentan hacerlo y sufren pavorosas condiciones de trabajo con muy poca protección social. El instrumento pertinente de la OIT para tratar los problemas de discriminación de las mujeres trabajadoras migrantes de las zonas francas es el Convenio fundamental de la OIT sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)<sup>2</sup>. Este Convenio fundamental define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

## Trabajadores precarios

El último rasgo del trabajo en las ZFE es el alto grado de rotación de la plantilla. Debido a la inseguridad de los contratos y a la presión por cumplir los objetivos de producción fijados por la dirección, los trabajadores/as tienden a quedarse poco tiempo en las zonas francas antes de cambiar de empleo. La elevada tasa de rotación de la plantilla refleja la precariedad del empleo en las zonas. También significa que casi no hay desarrollo de habilidades de los trabajadores. El alto índice de movimiento de personal se empeora debido a actos de intimidación, discriminación antisindical y despidos por motivo de embarazo. Desde el punto de vista sindical esta alta rotación dificulta mucho la organización de los trabajadores.

### Ejercicios

Este ejercicio le ayudará a tener un panorama general de la fuerza laboral de las empresas establecidas en las zonas francas de su país, y cómo los sindicatos abordan sus preocupaciones y especificidades en su país.

---

<sup>2</sup> Para mayor información véase capítulo sobre "Condiciones de trabajo a la luz del programa de trabajo decente de la OIT".





# Capítulo 3.

## Condiciones de trabajo en las ZFE a la luz del programa de trabajo decente de la OIT

### El programa de trabajo decente de la OIT<sup>3</sup>

El Programa de Trabajo Decente de la OIT trata de alcanzar los objetivos del empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos, a nivel mundial, regional, local y sectorial. El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral. Según la OIT, esto implica oportunidades de trabajo productivo, con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad de las personas de expresar sus opiniones, organizarse y participar en las decisiones que inciden en sus vidas, e igualdad de oportunidades y de trato para todas las mujeres y todos los hombres. Por ello, el trabajo decente cuenta con cuatro pilares independientes, a saber:

- Creación de empleos
- Pleno respeto de los derechos en el trabajo
- Ampliación de la protección social
- Promoción del diálogo social

El Programa de Trabajo Decente de la OIT ha sido universalmente respaldado por la comunidad internacional. Las Naciones Unidas adoptaron resoluciones comprometiendo a los Estados miembros a promover el empleo y el trabajo decente para todos. Una amplia gama de agencias internacionales, instituciones financieras internacionales, empresas transnacionales privadas y grupos de integración regional, todos han apoyado el objetivo del trabajo decente. De ahí el programa de trabajo decente es una base legítima y justa para evaluar las condiciones de trabajo en las ZFE. Por tanto, este capítulo ofrece una guía para ayudar a los sindicatos a evaluar en qué medida las zonas francas de su país cumplen con las normas de trabajo decente universalmente aceptadas.

<sup>3</sup> <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>

## Cuestiones de empleo en las ZFE

El trabajo decente implica que los trabajadores tienen un empleo adecuado de calidad aceptable con un nivel de remuneración suficiente para garantizar que ellos y sus familias tengan condiciones de vida aceptables por encima de la línea de pobreza. Por lo general, la calidad de los empleos creados en las zonas francas es bastante baja y la cantidad muy inestable. Estos empleos dependen mucho de factores externos como crisis económicas, demandas externas, nivel de inversión o existencia de acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

Las políticas encaminadas a mejorar la calidad y la productividad del empleo en las zonas francas tienen que evaluarse respecto al número de empleos creados, destruidos o modificados tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, y respecto al impacto sobre los principales grupos vulnerables, como las mujeres y los migrantes. En ese sentido, las empresas operando en las zonas francas tienen que desempeñar un papel clave en la creación de trabajo productivo y cualitativo.

Una economía productiva y competitiva necesita una mano de obra bien capacitada y adaptable. Las políticas dando acceso a la capacitación profesional, la formación técnica y al aprendizaje a lo largo de la vida mejoran la empleabilidad y adaptabilidad de la fuerza laboral. Lo anterior es muy importante para los trabajadores de las empresas operando en las zonas francas, donde la rotación de personal elevada y el nivel de adquisición de competencias muy bajo son habituales.

### Recuadro 2: Algunos instrumentos pertinentes de la OIT para el empleo

**Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122):** Este Convenio prioritario establece que los Estados que lo ratifiquen, formulen y lleven a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

**Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181):** Este Convenio establece que los Estados que lo ratifiquen deberán garantizar que las agencias de empleo privadas respeten el principio de no discriminación. Este Convenio dispone la cooperación entre los servicios de empleo públicos y privados, los principios generales para proteger a los demandantes de empleo de las prácticas poco éticas o inapropiadas, y la protección de los trabajadores subcontratados y de los trabajadores reclutados en el extranjero.

**Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198):** Esta Recomendación establece que los Estados miembros deberían formular y aplicar una política nacional a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Dicha política nacional debería incluir medidas para proporcionar orientaciones sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo, sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes, así como también medidas para luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, tales como los acuerdos contractuales que permiten que un empleador considere a una persona como si no fuese empleada, ocultando su verdadera condición jurídica de asalariada o asalariado.

**Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142):** Este Convenio establece que todo Estado que lo ratifique deberá desarrollar políticas y programas de orientación y formación profesional, estrechamente relacionados con el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo.

## Cantidad de empleo

Con la estrategia de ampliación de las zonas francas en sus países, los gobiernos pretenden atraer inversiones extranjeras y por tanto, crear empleo. Por consiguiente, la creación de empleo ha sido un factor importante motivando a los gobiernos a promover las zonas francas. Estas zonas tienden a crear muchos empleos como puede observarse más arriba en los Cuadros 1 y 2.

Las zonas francas no representan sin embargo un porcentaje importante del empleo total de un país. Según las estimaciones, el empleo en las zonas francas representaría menos del 0,5% del empleo mundial. He aquí unos ejemplos de países donde hubo un crecimiento significativo del empleo en las zonas francas entre 2002 y 2006, se trata de las Filipinas (37%), Sri Lanka (56%), Vietnam (788%) o Marruecos (103%). China, por ejemplo, experimentó un crecimiento del empleo del 11.56% entre 1995 y 2005, lo que representa el 49% del crecimiento total del empleo en el país. En la India, si bien más de 1 millón de personas trabajaban en una zona franca en 2005, esta cifra sólo representa 1% del empleo manufacturero. En Costa Rica, el empleo en las maquilas representaba sólo el 2.09% de la población activa en 2005, más que en la mayoría de los países latinoamericanos, salvo en la República Dominicana (4.83%), Honduras (2.16%) y México (3.41%).

En 2006 las zonas francas empleaban cerca de 116.000 trabajadores en Madagascar, 9.828 en Ghana, 44.000 en Lesotho y 29.000 en Namibia. En Marruecos, la zona franca de Tánger ocupa alrededor de 48.000 personas de las que el 60% son mujeres. Existen perspectivas de ampliación de la zona franca de Tánger, lo que podría crear unos 80.000 empleos en el futuro, y hasta 200.000 de aquí a 2020. En Togo, el número de empleos ha ido creciendo regularmente desde 1994 y esta cifra ascendía a cerca de 9.500 empleos en 2010. En Nicaragua, el número de empleos pasó de 8.000 a 70.000 trabajadores



© OIT/R. Perera

entre 1965 y 2010. Pero la crisis mundial y la volatilidad de las inversiones han afectado fuerte y negativamente al empleo con una pérdida de 20.000 empleos en sólo dos años y con la perspectiva de recuperar apenas 4.000 de los empleos perdidos. Sin embargo, las autoridades están esperando la creación de 10.000 empleos nuevos para llegar a un total de 80.000 empleos en las zonas francas del país debido al aumento del 12% de las exportaciones en 2010.

También hubo creación y destrucción de empleos debido a la existencia de acuerdos internacionales de libre comercio. A este respecto, en Madagascar una reducción significativa de las actividades y de los empleos en las zonas francas se debe a la suspensión de concesiones comerciales estadounidenses en virtud de la Ley de crecimiento y oportunidad en África (African Growth and Opportunity Act-AGOA), con una pérdida de alrededor de 30,000 empleos. Por otra parte, algunos países han tenido oportunidades de creación de empleo gracias a acuerdos comerciales regionales. En Nicaragua, se esperaban nuevas inversiones en las ZFE sobre la base de la firma en 2005 del CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos).

En algunos países, las empresas que ya estaban implantadas en el país trasladaron sencillamente sus actividades hacia las ZFE, a fin de sacar provecho de los incentivos atractivos. El resultado es que mientras las estadísticas del empleo en las zonas francas aumentan, la creación neta de empleo en la economía nacional es nula. Esta tendencia se ha observado en México en los años 90. Este desplazamiento del empleo de las industrias manufactureras desde fuera de las ZFE hacia las zonas, fue calificado como la “maquiladorización” de la economía mexicana.

## Calidad del empleo

La calidad del empleo implica que los puestos de trabajo deben cumplir con las normas del programa de trabajo decente de la OIT. Es decir, ofrecer la oportunidad de un trabajo productivo, garantizando un sueldo justo así como la seguridad en el lugar de trabajo. El empleo debe también implicar la protección social a las familias, perspectivas de desarrollo personal, libertad de expresar sus preocupaciones, organizarse y participar en las decisiones que afectan a sus vidas. Significa también un empleo garantizando la igualdad de oportunidades y de trato para todas las trabajadoras y todos los trabajadores.

No obstante, existe un déficit de trabajo decente generalizado en todas las zonas francas del mundo. En Sri Lanka, por ejemplo, las condiciones de trabajo son tan duras que las mujeres no trabajan más de cinco años, lo que implica una rotación muy grande de la plantilla. En Marruecos, los contratos no siempre son escritos y cuando lo son, se trata de contratos a plazo fijo. En Madagascar, las zonas francas se caracterizan por un grado elevado de seguridad de empleo porque el 85% de los trabajadores están contratados con un contrato, sin embargo la rotación en las empresas es muy alta con cifras de 11.000 en 2005 y 7.000 en 2006. En Nigeria la mayor parte de los trabajadores de las zonas francas son trabajadores ocasionales sin seguridad de empleo. En Togo, las estadísticas establecen que sólo 2387 trabajadores de un total de 9087 han sido declarados al “Fondo Nacional de Seguridad Social” en 2009, y solamente 1331 trabajadores tenían sus declaraciones actualizadas. Esta situación se debe a que la rotación es muy elevada con empleos temporales contando por la mitad de los empleos. Se trata sobre todo de

trabajadores temporales, estacionales y jornaleros que ocupan puestos vinculados con las actividades normales de las empresas.

Un estudio realizado por la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido y Cuero (FITTVVC)<sup>4</sup>, cubriendo Indonesia, Filipinas y Sri Lanka, descubrió pruebas de la generalización del trabajo precario y de los empleos de baja calidad en las ZFE. Indicó que en Indonesia un gran porcentaje de trabajadores de varias empresas están empleados con contratos a corto plazo. En dos fábricas de Tangerang abasteciendo a una de las marcas deportivas más importantes del mundo y a dos marcas norteamericanas, respectivamente el 80% y el 50 % de la plantilla estaba empleada con contratos a corto plazo. En una tercera empresa, alrededor de 1900 trabajadores estaban contratados con contratos temporales. También se constató que la utilización de trabajadores contratados se extendía en casi todos los puestos de producción y que no se limitaba a un papel específico o a un sólo nivel de responsabilidad.

En las Filipinas, los investigadores encontraron que el 25% de los trabajadores eran empleados precarios. Más de la tercera parte de ellos estaba contratada por una agencia de empleo privada. Otros trabajadores cedidos estaban empleados por el DOLE (Servicio Público de Empleo). Todos los trabajadores eventuales o con contratos a corto plazo encuestados realizaban actividades esenciales, sin embargo se les negaba la condición de trabajador regular, conforme a lo dispuesto en el artículo 280 del Código del Trabajo de las Filipinas. Los resultados de la encuesta indican también que los empresarios eluden sistemáticamente la ley para evitar la regularización de su plantilla. El estudio también muestra que ninguno de los empleados eventuales o temporales estaba empleado por más de seis meses, a pesar de que se volvía a contratar a algunos de ellos con nuevos contratos. El carácter a corto plazo de sus empleos significa que todos los trabajadores eventuales y temporales están sujetos a un período de prueba, prácticamente durante todo su período de empleo.

Según la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)<sup>5</sup>, los trabajadores más explotados en la zona franca de Batam en Indonesia son los trabajadores subcontratados. Se contratan a través de una agencia de empleo y por lo general firman un contrato con la agencia que les hace responsables, en caso de que perdieran su empleo, de pagarles una cantidad equivalente a cinco o diez veces su salario. En caso de enfermedad, embarazo o accidente de trabajo, la empresa los suelta inmediatamente y la agencia de empleo probablemente se les exige pagar una sanción por incumplimiento del contrato. La federación sindical FSPMI<sup>6</sup> ha sido exitosa en negociar el fin de todos estos contratos con empleados subcontratados. Este tipo de contratos ya no existe en las plantas organizadas por la FSPMI. El factor determinante que explica los éxitos de la FSPMI en materia de sindicación de los trabajadores de las ZFE y de defensa de sus derechos, es la reforma emprendida en el sindicato. Este ha reformado sus estructuras a fin de promover la representación y el activismo de las mujeres, lo que ha desempeñado un papel clave en el incremento de la capacidad sindical para organizar a los trabajadores de las ZFE.

<sup>4</sup> Ahora la FITTVVC forma parte del sindicato **IndustriALL**, después de la fusión de sindicatos de los sectores de la minería, energía y sectores manufactureros.

<sup>5</sup> Ahora la FITIM forma parte del sindicato **IndustriALL**, después de la fusión de sindicatos de los sectores de la minería, energía y sectores manufactureros.

<sup>6</sup> Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia.



© OIT/J. Maillard

### ***Formación profesional y desarrollo de calificaciones***

En Sri Lanka y en México, se han creado institutos para mejorar la formación técnica y profesional de los trabajadores de las zonas francas y en Madagascar, el 63% de las empresas de las zonas francas organizan programas internos de formación, en comparación con sólo un 30% en el resto del país. En China, existe una gran variedad de situaciones en función de la región y de la zona. En lugares como las zonas de desarrollo económico y tecnológico y las zonas de desarrollo industrial de altas tecnologías, los empleadores están más dispuestos a proporcionar capacitación.

## **Derechos de los Trabajadores en las ZFE**

### **La libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva**

La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva es un derecho humano fundamental. A este respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>7</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 han reconocido explícitamente la libertad de asociación y el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos. Estos derechos

<sup>7</sup> El artículo 23.4 establece que, "toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses".

son derechos humanos. Son universales, indivisibles y derivan de la dignidad inherente a la persona humana.

El Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo indica que el reconocimiento de los principios de la libertad sindical es imprescindible para mejorar las condiciones de trabajo y lograr una paz universal y duradera. La Declaración de Filadelfia de la OIT que está anexada a la Constitución de la OIT, reitera que la libertad de asociación es esencial para el progreso constante. Por consiguiente, la libertad sindical es una obligación constitucional de todos los Estados miembros de la OIT.

Los dos principales instrumentos de la OIT que promueven y protegen la libertad sindical son el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98).

No obstante, el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva se encuentra violado en casi todas las ZFE del mundo. Aún si los países operando en dichas zonas son Estados miembros de la OIT y que se han comprometido, en virtud de su pertenencia a la Organización, a observar los principios de libertad de asociación y negociación colectiva, es la categoría de derechos que plantea más problemas en las zonas francas. Muchos países no cumplen con los principios de estos instrumentos ni en la legislación ni en la práctica. La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva siguen siendo una de las mayores preocupaciones en todas las zonas francas del mundo y representan uno de los principales déficits en materia de trabajo decente.

En general, a los trabajadores de las zonas francas se les niega su derecho a organizarse libremente. En los lugares de trabajo donde hay sindicatos, los sindicalistas de las zonas francas tienen que enfrentar acosos, intimidaciones, amenazas, discriminaciones y despidos improcedentes. La capacidad de negociación colectiva es muy baja y débil, con problemas de reconocimiento de los sindicatos como negociadores. A veces se imponen organizaciones alternativas -organismos experimentales que violan claramente los principios consagrados en los convenios 87 y 98 de la OIT.

En Madagascar, por ejemplo, la actividad sindical es muy débil con un nivel de afiliación de apenas un 14% y con solamente una de las 62 empresas de la zona franca formando parte de un convenio colectivo. En Togo, sólo el 15,63% de los trabajadores están sindicalizados y apenas se han creado tres sindicatos desde 2009. En Nigeria, la gran mayoría de los trabajadores de las zonas francas siguen sin estar organizados. En Mauricio, el nivel de afiliación en las zonas francas se ubica debajo del 12%. En Namibia, los empleadores son muy hostiles hacia los sindicatos, negándose a reconocerlos o dejarlos llevar a cabo sus actividades en los lugares de trabajo o a entablar negociaciones colectivas con ellos. En Belice, no hay sindicatos. La violación sistemática de los derechos fundamentales de los trabajadores, como el derecho de sindicación, de huelga y de negociación colectiva, es la regla general. En Honduras, solamente el 1.5% de los trabajadores está sindicalizado y menos del 0.5% está cubierto por convenios colectivos. En Jamaica, no hay sindicatos en las ZFE debido a prácticas antisindicales. En Costa Rica, prácticamente no hay organizaciones de trabajadores en las ZFE y los pocos empleados afiliados están expuestos a acosos y despidos injustos. En Nicaragua, la tasa de sindicalización es un poco más elevada. Existen cerca de 43 organizaciones sindicales en las zonas francas. De un total de 150 empresas, más de 28 cuentan con presencia sindical. En las Filipinas, según un estudio sindical reciente menos de la mitad de las empresas analizadas tenían sindicatos.

### Recuadro 3: Instrumentos claves de la OIT para la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva

#### Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)<sup>8</sup>

El Convenio establece que:

- Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas<sup>9</sup>.
- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa<sup>10</sup>.
- Los sindicatos tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, que a su vez, tienen el derecho de afiliarse a nivel internacional<sup>11</sup>.

El Convenio garantiza a todos los trabajadores<sup>12</sup>, sin ninguna distinción, el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas sin autorización previa. El artículo 2 del Convenio garantiza este derecho y el artículo 10 define el término “organización” en dicho convenio como toda organización de trabajadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores.

El Convenio garantiza a las organizaciones de trabajadores el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción<sup>13</sup>.

El Convenio establece que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal<sup>14</sup>. El Convenio establece que las condiciones para que las organizaciones de trabajadores adquirieran la personalidad jurídica no pueden estar sujetas a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4<sup>15</sup>.

El Convenio compromete a los Estados miembros en los que está en vigor a tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar que los trabajadores puedan ejercer el derecho de organizarse libremente y establece que la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en el Convenio<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C087>

<sup>9</sup> Art. 2 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>10</sup> Art. 4 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>11</sup> Art. 5 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>12</sup> El Convenio hace una excepción en el caso de miembros de las fuerzas armadas y de la policía, estableciendo que la medida en que el Convenio se aplicará a las fuerzas armadas y a la policía se determinará mediante leyes o reglamentos nacionales en el Art. 9.

<sup>13</sup> Art. 3.1 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>14</sup> Art. 3.2 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>15</sup> Art. 7 del Convenio 87 de la OIT.

<sup>16</sup> Artículos 1,3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

### Derecho de huelga

El derecho de huelga no figura específicamente por escrito en el Convenio. No obstante, la OIT siempre ha considerado el derecho a la huelga de los trabajadores y de sus organizaciones como un medio legítimo para defender sus intereses económicos y sociales. Tanto la CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones) como el CLS (Comité de Libertad Sindical) han reconocido ampliamente el derecho de huelga<sup>17</sup>. Este derecho se considera como un corolario intrínseco del derecho a organizarse garantizado por el Convenio 87. Los artículos 3, 8 y 10 del Convenio, que garantizan a los sindicatos el derecho de organizar su administración y sus actividades, de formular su programa de acción y de promover los intereses de los trabajadores, han sido interpretados como incluyendo el derecho a la huelga<sup>18</sup>.

### Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98)<sup>19</sup>

El Convenio:

- extiende la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical<sup>20</sup>
- promueve y protege el proceso de negociación voluntaria entre organizaciones de trabajadores y de empleadores para regular las condiciones de empleo mediante convenios colectivos<sup>21</sup>.

El Convenio<sup>22</sup> garantiza una protección adecuada a los trabajadores contra actos de discriminación antisindical en relación con su empleo y dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; o despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo<sup>23</sup>.

El Convenio está encaminado a proteger a las organizaciones de trabajadores contra actos de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración, por parte de las organizaciones de empleadores o por medio de sus agentes o miembros y aclara que se consideran como actos de injerencia las medidas que tienden a fomentar

<sup>17</sup> Véase Recopilación 1996 del CLS párrafo 474; y por ejemplo, informe 302, caso núm. 1809, párrafo 381; informe 304, caso núm. 1863, párrafo 356; informe 307, caso núm. 1850, párrafo 120; informe 308, caso núm. 1900, párrafo 183; informe 311, caso núm. 1934, párrafo 126; informe 324, caso núm. 2072 párrafo 587; informe 327, caso núm. 1581, párrafo 111; informe 328, caso núm. 2116, párrafo 368; informe 332, caso núm. 2258, párrafo 522 e informe 335, caso núm. 2305, párrafo 505.

<sup>18</sup> Véase las conclusiones del CLS sobre el caso núm. 893 (Canadá)-informe núm. 204, noviembre de 1980. Párrafo 124; caso núm. 1071 (Canadá)-informe núm. 214, marzo de 1982, párrafo 247; caso núm. 1247/Alberta. informe N°241, noviembre de 198. párrafo 131 y 140; y caso núm. 1954 (Costa de Marfil) - informe núm. 131, noviembre de 1998, párrafo 405.

<sup>19</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C098>

<sup>20</sup> Art. 1 del Convenio 98 de la OIT.

<sup>21</sup> Art. 4 del Convenio 98 de la OIT.

<sup>22</sup> Al igual que el Convenio 87, el Convenio 98 establece que, la medida en la que las garantías del Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía, se determinará mediante leyes o reglamentos nacionales. También aclara que no se refiere a la situación de los funcionarios públicos trabajando en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

<sup>23</sup> Art. 1 del Convenio 98 de la OIT.

la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por organizaciones de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores u otras organizaciones, con objeto de colocarlas bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores. El Convenio indica que deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando sea necesario, para asegurar el respeto del derecho de sindicación garantizado en el Convenio<sup>24</sup>.

La libertad sindical es una fuerza de progreso social, conlleva beneficios económicos y sociales y es un derecho que permite promover y concretizar condiciones de trabajo decentes. Los derechos consagrados en los convenios 87 y 98 de la OIT son condiciones previas a un buen diálogo social y son derechos que permiten lograr el empleo decente. En los lugares de trabajo donde hay sindicatos, se protegen mejor los derechos de maternidad de las trabajadoras, existen sistemas de protección social, se respetan la jornada laboral de ocho horas así como el descanso semanal, y no hay trabajo infantil.

En cuanto a las zonas francas, el tema más difícil, la mayor preocupación y la máxima prioridad del movimiento sindical es garantizar el derecho de los trabajadores a crear y afiliarse a un sindicato independiente y a negociar colectivamente con los empleadores que operan allá. Basándose en el supuesto de que las ZFE sin presencia sindical pueden ser más atractivas para los inversionistas, muchos gobiernos han privado a los trabajadores de las zonas francas de su derecho a organizarse o lo han limitado. Muchas veces los trabajadores de las zonas francas no pueden ejercer su libertad de asociación de forma efectiva porque los empleadores adoptan prácticas como despidos, traslados, inclusión en una lista negra y hasta violencias físicas contra los trabajadores que se comprometen en actividades sindicales. Muchas veces los sindicatos no pueden funcionar eficazmente porque la ley les impone requisitos injustificados para su reconocimiento como negociadores o porque limita los temas de la negociación colectiva. En numerosas ocasiones la ley prohíbe que los trabajadores de las zonas francas recurran a la acción sindical.

### ***Exámen de las principales violaciones de los Convenios 87 y 98 de la OIT en las ZFE***

A pesar de que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son principios fundamentales de la OIT, dichos derechos se encuentran frecuentemente violados en las zonas francas de todo el mundo. Algunas de estas principales violaciones se traducen en restricciones de la sindicación en las zonas, limitaciones en cuanto al acceso a los trabajadores de las zonas, restricciones del derecho a la huelga, injerencia de las autoridades de las zonas o de los gobiernos en asuntos de las organizaciones sindicales, actos de discriminación antisindical contra dirigentes y simpatizantes sindicales y violación de los derechos de negociación colectiva. A continuación, se presentan algunos ejemplos de países donde hubo casos de violaciones.

<sup>24</sup> Artículos 2 y 3 del Convenio 98 de la OIT.

### ***Restricciones legales a la sindicación***

Los órganos de supervisión de la OIT han destacado que toda restricción legal que anulara el derecho de los trabajadores de las zonas francas a fundar y afiliarse a sindicatos de su propia elección, no resulta coherente con los requisitos del Convenio 87 de la OIT, en particular con el artículo 2 de dicho Convenio que garantiza a todos los trabajadores, sin distinción, el derecho de constituir y afiliarse a la organización de su propia elección. Las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT también establecen que dichas restricciones no son admisibles, ni por razones económicas, ni por otras razones, aunque sean temporales. Los peores problemas en materia de restricciones legales a la sindicación en las zonas francas son las derogaciones a la aplicación de la legislación laboral vigente, restricciones legales implícitas a la sindicación, ambigüedad en cuanto a la aplicación de la legislación laboral y restricciones legales a la afiliación sindical.

En Namibia, el artículo 8(1) de la Ley sobre Zonas Francas de Exportación (Export Processing Zones Act), de 1995, estipula que las disposiciones de la Ley Laboral (Act 6) de 1992 que reconocen el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos, no se aplicarán a las ZFE. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT subraya la necesidad para todo trabajador, sin distinción, incluso los de las zonas francas, de gozar plenamente de los derechos consagrados en el Convenio 87 de la OIT. De manera general, los empleadores de Namibia han sido muy hostiles a los sindicatos, negándose a reconocerlos, a dejarlos llevar a cabo sus actividades en los lugares de trabajo o a entablar negociaciones colectivas con ellos.

En Togo, un acuerdo relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores en la zona franca togolesa entró en vigor en junio de 1996. El capítulo V del acuerdo determinaba el procedimiento para la elección de los representantes del personal pero no hacía referencia a las organizaciones sindicales. La CEACR pidió al gobierno togolés que especificara si los sindicatos tienen el derecho y la posibilidad de presentar candidatos con el fin de representar a los trabajadores de las zonas francas.

En Egipto, las disposiciones de la Ley Especial sobre Zonas Francas (Special Economic Zone Law) de 2002 exime a las empresas inversoras recientemente instaladas, de las disposiciones legales sobre el derecho de sindicación. Los informes muestran que muchas reglamentaciones laborales no se cumplen debidamente y que los actos antisindicales son muy frecuentes. Los responsables sindicales se enfrentan a acosos, intimidaciones y sanciones administrativas en sus esfuerzos por organizar a los trabajadores.



© OIT/J. Maillard

#### Recuadro 4: Jurisprudencia del Comité de la Libertad Sindical (CLS) de la OIT sobre las limitaciones a la sindicación

- El artículo 2 del Convenio núm. 87 consagra el principio de la no discriminación en materia sindical y la expresión “sin ninguna distinción”, que contiene este artículo significa que se reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad o a las opiniones políticas, a todos los trabajadores sin ninguna distinción<sup>25</sup>, y los trabajadores de las zonas francas, como los demás trabajadores, deberían gozar de los derechos sindicales contemplados en los Convenios sobre la libertad sindical<sup>26</sup>.
- El Comité de la Libertad Sindical recordó que las normas contenidas en el Convenio núm. 87 se aplican a todos los trabajadores “sin ninguna distinción” y ha pedido a muchos gobiernos que enmendaran la legislación a fin de garantizar a los trabajadores el derecho de sindicación y de negociación colectiva conforme a los Convenios 87 y 98<sup>27</sup>.
- La Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y las políticas sociales establece que los incentivos especiales para atraer la inversión extranjera no deberían incluir ninguna limitación a la libertad sindical de los trabajadores ni al derecho de sindicación ni de negociación colectiva. El Comité de la Libertad Sindical considera que las disposiciones legales sobre las ZFE deberían garantizar el derecho de sindicación y de negociación colectiva<sup>28</sup>.
- Las formalidades prescritas en las reglamentaciones nacionales acerca de la constitución y del funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores son compatibles con las disposiciones del Convenio núm. 87, a condición de que esas disposiciones reglamentarias no se hallen en contradicción con las garantías dispuestas en el Convenio núm. 87<sup>29</sup>.
- Si bien es cierto que los fundadores de un sindicato deben respetar las formalidades previstas por la legislación, a su vez estas formalidades no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones<sup>30</sup>. Los requisitos previstos por la ley para constituir un sindicato, no se deben aplicar de manera que impidan o retrasen la creación de organizaciones sindicales, y toda demora provocada por las autoridades en el registro de un sindicato constituye una violación del artículo 2 del Convenio núm. 87<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 209, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ednorm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ednorm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf) y véase también Recopilación 1996, párrafo 205; e informe 308, caso núm. 1900, §182.

<sup>26</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 264. Véase también Recopilación 1996, párrafo 240; informe 302, caso núm. 1826, párrafo 411; e informe 337, caso núm. 2327, párrafo 195.

<sup>27</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 265.

<sup>28</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 266.

<sup>29</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 275.

<sup>30</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 276.

<sup>31</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 279.

- El establecimiento de un sindicato puede verse sometido a grandes dificultades, e incluso hacerse imposible, cuando la legislación fija en una cifra evidentemente exagerada el mínimo de miembros de un sindicato, como ocurre, por ejemplo, cuando estipula que los promotores de un sindicato de empresa deben ser 50 como mínimo<sup>32</sup>. El CLS considera también que una exigencia de afiliación mínima del 30 por ciento del número total de los trabajadores empleados en la empresa para crear un sindicato es demasiado elevado<sup>33</sup>. Sin embargo, la obligación legal de que haya un número mínimo de 20 miembros para la constitución de un sindicato no parece constituir una cifra exagerada ni, por consiguiente, un obstáculo de por sí para la formación de sindicatos<sup>34</sup>.

### ***Acceso a las ZFE***

Para los representantes de los sindicatos, el acceso a las ZFE es esencial para asegurarse que los trabajadores de las zonas disfrutan de la libertad sindical en la práctica. Este acceso es particularmente necesario debido a que los trabajadores de muchas ZFE se encuentran físicamente aislados de los demás trabajadores industriales y que muchos de ellos casi no han tenido experiencia previa en la actividad sindical. El acceso de los representantes sindicales a estos trabajadores es necesario para informarles de las posibles ventajas de la sindicalización. Sin embargo, los representantes sindicales enfrentan a menudo dificultades para acceder a los trabajadores de las zonas, por razones de restricciones legales a la entrada de personas en las zonas o debido a otras medidas tomadas por las empresas de las ZFE, como el despliegue de guardias de seguridad armados para impedir que los representantes sindicales puedan encontrarse con los trabajadores de las ZFE. Los órganos de supervisión de la OIT han destacado la necesidad para los representantes sindicales de tener un acceso razonable a las zonas a fin de informar los trabajadores sobre su interés en formar sindicatos.

En Mauricio, los empleadores de las zonas francas siguen siendo hostiles a los sindicatos, y como en la mayoría de los casos se les niega el acceso a los sitios industriales, los sindicalistas pueden difícilmente acercarse a los trabajadores.

En Marruecos es muy difícil organizar en las ZFE. El acceso de los sindicatos, a las zonas está muy restringido y, por lo tanto, la libertad sindical es casi imposible en la práctica.

En un caso relacionado con la República Dominicana ante el CLS, el denunciante alegó que tres activistas sindicales habían sido arrestados y detenidos mientras estaban distribuyendo información sobre su sindicato en una zona franca. El gobierno reconoció que uno de los activistas había sido detenido porque no había solicitado autorización a la dirección de la zona para entrar. El CLS llamó la atención del gobierno sobre el hecho de que habría que otorgar ese tipo de facilidades a los representantes de los trabajadores ya que es necesario al buen desarrollo de sus funciones, incluido el acceso a los lugares de trabajo.

<sup>32</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 284.

<sup>33</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 288.

<sup>34</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 292.

**Recuadro 5: Jurisprudencia del CLS sobre el acceso a los lugares de trabajo**

- Los gobiernos deben garantizar el acceso de los representantes sindicales a los lugares de trabajo, con el debido respeto del derecho de propiedad y de los derechos de la dirección de la empresa, de manera que los sindicatos puedan comunicarse con los trabajadores para que puedan informarles de los beneficios que pueden derivarse de la afiliación sindical.
- Los representantes sindicales que no están empleados en la empresa pero cuyo sindicato tiene miembros empleados en ella, deberían gozar del derecho de acceso a la empresa. El otorgamiento de dichas facilidades no debería afectar el funcionamiento eficaz de la empresa.
- El derecho de acceso no debería ejercerse en detrimento del funcionamiento eficiente de la administración o de las instituciones públicas afectadas. Por ello, en tales casos, el Comité ha indicado con frecuencia que las organizaciones de trabajadores pertinentes y el empleador deben tratar de llegar a acuerdos de manera que se reconozca a las organizaciones de trabajadores el acceso a los lugares de trabajo, durante el horario laboral y fuera de él, sin perjudicar el funcionamiento eficiente de la administración o de la institución pública en cuestión.

***Restricciones legales a la acción sindical***

El derecho a la huelga ha sido reconocido como uno de los principales medios que los trabajadores y sus organizaciones tienen a su disposición para promover sus intereses económicos y sociales. Varios países donde existen zonas francas intentaron limitar legalmente el derecho a la huelga. Las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT indican que toda medida de este tipo es incompatible con las disposiciones de los Convenios 87 y 98 de la OIT. Las observaciones de la OIT indican que tampoco está permitido imponer límites de tiempo a los derechos de los trabajadores de las ZFE para recurrir a la acción sindical. Las principales deficiencias en materia de restricciones legales de la acción sindical en las ZFE son la interdicción de acción sindical por haber clasificado a las industrias de la zona como servicios esenciales, la remisión de conflictos al arbitraje obligatorio y la supresión de huelgas en las zonas francas.

En Nigeria, el artículo 18 (5) de la Ley sobre las Zonas Francas de Exportación (Export Processing Zones Act) establece que no habrá huelgas ni cierres patronales durante un período de diez años después de la creación de una zona franca. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha recordado que ese tipo de interdicción no era compatible con las disposiciones del Convenio 87 de la OIT y ha pedido que el gobierno de Nigeria indicase las medidas tomadas o por adoptar a fin de

asegurar que los trabajadores de las zonas francas tuviesen el derecho de organizar sus actividades y formular sus programas sin injerencia de las autoridades públicas.

En Pakistán, existe una interdicción explícita del derecho de los trabajadores de las ZFE a recurrir a la huelga. A este respecto, el artículo 4 del Reglamento de las Zonas Francas de Exportación (Export Processing Zones Rules), de 1982 priva a los trabajadores de las zonas francas de su derecho de huelga o de cualquier otra acción sindical. La CEACR y el CFA han subrayado que esta disposición no es compatible con los requisitos de los Convenios 87 y 98 de la OIT.

En Bangladesh, la Ley sobre Asociaciones de Trabajadores y Relaciones Laborales (Workers' Associations and Industrial Relations Act), de 2004, impone limitaciones al derecho de los trabajadores de participar en acciones sindicales. Según esta ley, no se permitía ninguna huelga ni cierre patronal en ninguna planta industrial de las zonas francas hasta el 31 de octubre de 2008, y entretanto todos los conflictos laborales estarían sometidos a un arbitraje obligatorio y jurídicamente vinculante. El CLS pidió al Gobierno de Bangladesh que tomase las medidas pertinentes para enmendar la ley y acelerar el reconocimiento de la huelga en las zonas francas antes de la fecha prevista.

#### **Recuadro 6: Jurisprudencia del CLS sobre la restricción de la acción sindical**

- La prohibición general de huelgas no podría estar justificada más que en una situación de crisis nacional aguda y por una duración limitada<sup>35</sup>. Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población<sup>36</sup>. La responsabilidad de suspender una huelga por motivos de seguridad nacional o de salud pública no debería corresponder al Gobierno, sino más bien a un órgano independiente que goce de la confianza de todas las partes interesadas<sup>37</sup>.
- Aun cuando las huelgas y otras acciones conexas tienen repercusiones perjudiciales para el comercio y los intercambios, tales consecuencias no convierten de por sí al sector afectado en un servicio “esencial”, y por ende debería mantenerse el derecho de huelga en el mismo<sup>38</sup>.
- Pueden ser considerados como servicios esenciales: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos, la policía y las fuerzas armadas, los servicios de bomberos, los servicios penitenciarios públicos o privados, el suministro de alimentos a alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares y el control del tráfico aéreo<sup>39</sup>.
- No constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término: la radio-televisión, los sectores del petróleo, los puertos, los bancos, los servicios

<sup>35</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 570.

<sup>36</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 581.

<sup>37</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 571.

<sup>38</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 592.

<sup>39</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 585.

de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los grandes almacenes y los parques de atracciones, la metalurgia y el conjunto del sector minero, los transportes en general, los pilotos de líneas aéreas, la generación, transporte y distribución de combustibles, los servicios ferroviarios, los transportes metropolitanos, los servicios de correos, el servicio de recolección de basuras, las empresas frigoríficas, los servicios de hotelería, la construcción, la fabricación de automóviles, las actividades agrícolas, el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios, la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco, el sector de la educación y las empresas de embotellamiento de agua mineral<sup>40</sup>.

- El arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto colectivo de trabajo y a una huelga sólo es aceptable cuando lo han pedido las dos partes implicadas en el conflicto<sup>41</sup>.
- En la medida en que el arbitraje obligatorio impide el ejercicio de la huelga, dicho arbitraje atenta contra el derecho de las organizaciones sindicales a organizar libremente sus actividades, y sólo podría justificarse en el marco de la función pública o de los servicios esenciales en el sentido estricto del término<sup>42</sup>.
- El CLS considera que un sistema de arbitraje obligatorio por la autoridad del trabajo, cuando un conflicto no se ha solucionado por otros medios, puede tener por resultado restringir considerablemente el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades e incluso imponer indirectamente una prohibición absoluta de la huelga, en contra de los principios de libertad sindical<sup>43</sup>.

### ***Injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores***

El artículo 3 del Convenio 87 de la OIT y el artículo 2 del Convenio 98 de la OIT están encaminados a proteger las organizaciones de trabajadores contra todo acto de injerencia por parte de una autoridad pública, de empleadores o de organizaciones de empleadores, respectivamente en su constitución, funcionamiento o administración.

El CLS destacó que el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente sus propios representantes sin ninguna injerencia de una autoridad pública es una condición indispensable para que puedan promover de manera eficaz los intereses de sus miembros. Ha subrayado que el requisito de autorización previa para que las organizaciones de trabajadores puedan recibir ayuda financiera internacional para sus actividades sindicales equivale a una injerencia de las autoridades públicas en el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar libremente su administración y sus actividades. También ha señalado que autorizar representantes del empleador a pedir la disolución de sindicatos puede dar lugar a actos de injerencia por parte del empleador.

<sup>40</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 587.

<sup>41</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 564.

<sup>42</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 565.

<sup>43</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 568.

Las principales deficiencias relativas a la injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores en las zonas francas son la interferencia en las elecciones y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, la injerencia en los procedimientos de registro y disolución y la interferencia en sus actividades de financiación.

En un caso relacionado con una ZFE de Nicaragua, el denunciante alegó que poco tiempo después de la creación de un nuevo sindicato, la empresa y posteriormente cuatro trabajadores y un asesor pagados por la empresa han pedido la disolución del sindicato. Los procedimientos han sido denunciados y luego el Ministerio del Empleo se negó a registrar la reorganización del Comité ejecutivo del sindicato. El CLS desaprobó el rechazo inicial del gobierno de registrar la reorganización del comité del sindicato así como el retraso de varios meses para registrar al comité y pidió al gobierno de Nicaragua que en el futuro se abstuviera de interferir en asuntos sindicales.

El artículo 18 (2) de la Ley sobre Asociaciones de Trabajadores de las ZFE y Relaciones Sindicales (EPZs Workers' Associations and Industrial Relations Act), de 2004 en Bangladesh establece que ninguna asociación de trabajadores obtendrá o recibirá fondos de una fuente externa sin la aprobación previa del Presidente Ejecutivo de la Autoridad de la ZFE. El CLS, recordando que no se debería exigir ninguna autorización previa a los sindicatos para recibir ayuda financiera internacional en sus actividades sindicales, e indicando que la disposición en cuestión interfiere con el derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar su administración y sus actividades sin injerencia de las

autoridades públicas, pidió que el gobierno de Bangladesh tomase las medidas pertinentes para enmendar el artículo de la Ley. En Indonesia, las investigaciones de los sindicatos muestran que todas las empresas han adoptado medidas antisindicales para intervenir en sus actividades. Sin embargo, existen sindicatos en algunas empresas.



**Recuadro 7: Jurisprudencia del CLS sobre injerencia en los asuntos sindicales**

- El artículo 2 del Convenio núm.98 establece la total independencia de las organizaciones en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores<sup>44</sup>.
- El respeto de los principios de libertad sindical exige que las autoridades públicas actúen con una gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos<sup>45</sup>.
- La existencia de normas legislativas por las que se prohíben los actos de injerencia es insuficiente si tales normas no van acompañadas de procedimientos eficaces que permitan asegurar su aplicación en la práctica<sup>46</sup>.
- Es necesario que se prevean en la legislación, de manera expresa, recursos y sanciones suficientemente disuasivos contra los actos de injerencia de los empleadores contra los trabajadores y las organizaciones de trabajadores, a fin de garantizar la eficacia práctica de los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98<sup>47</sup>.
- La cancelación o exclusión del registro de una organización por el registrador de sindicatos equivale a su suspensión o disolución por vía administrativa<sup>48</sup>. La cancelación del registro de un sindicato sólo debería ser posible por vía judicial<sup>49</sup>.
- Una legislación por la que el ministro puede, a su total discreción y sin derecho de apelación ante los tribunales, ordenar la anulación del registro de un sindicato, es contraria a los principios de libertad sindical<sup>50</sup>.
- Las medidas de suspensión o de disolución por parte de la autoridad administrativa constituyen graves violaciones de los principios de la libertad sindical<sup>51</sup>.
- El derecho de los trabajadores a constituir organizaciones de su elección y el derecho de estas organizaciones a elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos y a organizar su gestión y su actividad suponen la independencia financiera, lo cual implica que las organizaciones no estén financiadas de manera tal que estén sujetas a la discreción de los poderes públicos<sup>52</sup>.
- Un sistema según el cual los trabajadores estén obligados a pagar una cotización a un organismo de derecho público que, a su vez, asegura el financiamiento de las organizaciones sindicales puede entrañar graves peligros para la independencia de dichas organizaciones<sup>53</sup>.

<sup>44</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 855.

<sup>45</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 859.

<sup>46</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 861.

<sup>47</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 862.

<sup>48</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 685.

<sup>49</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 687.

<sup>50</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 689.

<sup>51</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 862.

<sup>52</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 466.

<sup>53</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 470.

### ***Discriminación antisindical***

Mientras la mayoría de los países operando en las zonas francas reconocen por ley el derecho de sindicación de los trabajadores de las ZFE, en la práctica, el derecho de los trabajadores a organizarse libremente y a participar en actividades sindicales se encuentra restringido en muchas ZFE debido a prácticas antisindicales discriminatorias adoptadas por los empleadores. Estas medidas incluyen despidos, traslados, suspensiones, listas negras, acosos, intimidaciones y ataques físicos de los responsables sindicales y de sus miembros y la coerción de trabajadores para que se afilien a sindicatos y asociaciones de los empleadores. Estas prácticas son particularmente activas en la etapa de formación de los sindicatos. El problema se acentúa cuando los trabajadores de las zonas francas carecen de seguridad de empleo ya que permite a los empleadores deshacerse fácilmente de trabajadores involucrados en actividades sindicales. Los principales problemas en relación con actos de discriminación antisindical en las zonas francas son la falta de protección legislativa adaptada contra la discriminación antisindical, represalias contra sindicalistas, colocación de los responsables sindicales en listas negras, acosos y violencias.

En El Salvador, los trabajadores de las ZFE sufren explotación, malos tratos, abusos verbales, amenazas y acosos sexuales. La maquila textil se caracteriza por su política antisindical y los despidos de los trabajadores que intentan ejercer sus derechos sindicales. En Nicaragua, los despidos y las presiones sobre los sindicalistas son muy frecuentes. Lo mismo pasa con las violaciones de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva que ocurren durante todo el proceso de organización, desde la fase inicial hasta que sea totalmente operacional, a pesar de que hubo pequeñas mejoras gracias al papel más activo del Ministerio del Empleo. En Indonesia, los investigadores de la FITTVC indican que si efectivamente existen sindicatos representando a los trabajadores en la mayoría de las plantas encuestadas, todas las fábricas han tomado medidas antisindicales. Los responsables sindicales también expresaron su preocupación por el hecho de que los empleadores privan a los trabajadores de relaciones laborales para debilitar a los sindicatos. Los trabajadores que se han afiliado a sindicatos han sufrido intimidaciones, despidos y se les negó la posibilidad de renovar su contrato, enviándoles así una clara señal de que la dirección no era favorable a la afiliación a sindicatos. En Marruecos los trabajadores de las zonas francas están demasiado asustados para formar sindicatos, por miedo de perder su empleo. En Namibia, por lo general los empleadores han sido muy hostiles a los sindicatos, negándose a reconocerlos o a dejarlos llevar a cabo sus actividades, especialmente en las zonas francas. En Belice, las zonas francas se han caracterizado por la violación sistemática de los derechos fundamentales de los trabajadores. En Jamaica, no hay sindicatos en las zonas francas porque las prácticas antisindicales siempre han impedido la creación de sindicatos. Las maquilas ubicadas en la frontera norte de México firman a menudo “contratos de protección”. Estos contratos son acuerdos celebrados entre una empresa y un sindicato pero que tan solo existen en el papel. Los trabajadores que se afilian tienen que enfrentar intimidación y represión por parte de los “sindicatos de papel” y del gobierno. Los que intentan defender sus derechos están etiquetados como problemáticos y corren el riesgo de encontrarse en la lista negra de la empresa. En Costa Rica prácticamente no hay sindicatos en las zonas francas y los pocos trabajadores sindicalizados padecen acoso y despidos injustos.

**Recuadro 8: Jurisprudencia del CLS sobre la discriminación antisindical**

- La discriminación antisindical, representa una de las más graves violaciones de la libertad sindical, ya que puede poner en peligro la propia existencia de los sindicatos<sup>54</sup>.
- Un movimiento sindical realmente libre e independiente no se puede desarrollar en un clima de violencia e incertidumbre<sup>55</sup>.
- Ninguna persona debería ser objeto de discriminación o de perjuicios en el empleo a causa de su actividad o de su afiliación sindical legítimas, y debe sancionarse a las personas responsables de la comisión de tales actos<sup>56</sup>.
- La protección contra la discriminación antisindical se aplica de la misma manera tanto a los afiliados sindicales y ex representantes sindicales que a los dirigentes sindicales en ejercicio<sup>57</sup>.
- La práctica consistente en establecer listas negras de dirigentes sindicales y sindicalistas constituye una grave amenaza para el libre ejercicio de los derechos sindicales y, en general, los gobiernos deberían tomar medidas enérgicas para combatir tales prácticas<sup>58</sup>.
- La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona<sup>59</sup>. El derecho a la vida es el presupuesto básico del ejercicio de los derechos consagrados en el Convenio núm. 87<sup>60</sup>.
- Los derechos de las organizaciones de trabajadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio<sup>61</sup>. Todo Estado tiene la ineludible obligación de fomentar y mantener un clima social donde impere el respeto a la ley, cómo único medio para garantizar el respeto y la protección a la vida<sup>62</sup>.
- Cuando se han producido ataques a la integridad física o moral, el CLS ha considerado que la realización de una investigación judicial independiente debería efectuarse sin dilación, ya que constituye un método especialmente apropiado para esclarecer plenamente los hechos, determinar las responsabilidades, sancionar a los culpables y prevenir la repetición de tales actos<sup>63</sup>.
- La ausencia de fallos contra los culpables comporta una impunidad de hecho que agrava el clima de violencia y de inseguridad, lo cual es extremadamente perjudicial para el ejercicio de las actividades sindicales<sup>64</sup>.

<sup>54</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 769.

<sup>55</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 45.

<sup>56</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 772.

<sup>57</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 775.

<sup>58</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 803.

<sup>59</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 43.

<sup>60</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 42.

<sup>61</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 44.

<sup>62</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 58.

<sup>63</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 50.

<sup>64</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 52.

### ***Negociación colectiva***

En la mayor parte de los países donde hay ZFE, se reconoce el derecho de los trabajadores a negociar colectivamente con el empleador para promover las condiciones de trabajo. Sin embargo, en los países donde no se reconoce por ley el derecho de los trabajadores de las zonas francas a organizarse, es probable que no se reconozca su derecho a negociar colectivamente con el empleador. Los principales problemas relativos a la negociación colectiva en las zonas francas son los relacionados con el reconocimiento del interlocutor social, las restricciones al alcance de la negociación colectiva, el rechazo de negociar y la promoción de la negociación colectiva en las zonas francas.

En Ghana, Blue Skies Products (Gh) Ltd, una empresa de la zona franca procesando frutas, que emplea a más de mil trabajadores, se ha negado sistemáticamente a reconocer al sindicato de sus trabajadores, el “Food and Allied Workers Union” (FAWU), afiliado a la Ghana Federation of Labour (GFL). El sindicato organizó a los trabajadores y obtuvo un certificado de negociación colectiva en febrero de 2004, pero hasta la fecha todavía



no ha podido negociar con la empresa. Al mismo tiempo que el Ministerio del Empleo entregaba un certificado de negociación colectiva a FAWU, también le remitió uno a la Blue Skies Staff Association, que la Ghana Federation of Labour (GFL) describe como un sindicato amarillo. Se acudió a los tribunales para decidir qué sindicato iba a representar a los trabajadores. El caso fue presentado a la corte en octubre de 2010 sin que se diera notificación previa a FAWU. La Fiscalía General anunció de repente la interrupción del caso, sin ninguna explicación. Blue Skies ha entablado varios casos en contra de GFL y de FAWU a fin de retrasar el reconocimiento de su sindicato. Los casos seguían pendientes a finales de 2010.

En Nigeria, la manera concreta de negociar colectivamente se determina en cada sector y refleja el carácter de las relaciones colectivas de cada sector sindical. Por ejemplo, el sindicato nacional de los empleados del sector químico, de la goma, del calzado, cuero y productos no metálicos (National Union of Chemical Rubber Footwear Leather and Non-Metallic Products Employees) está negociando desde hace dos años con la contraparte del lado empleador acerca de la plataforma sectorial del Consejo nacional industrial conjunto (National Joint Industrial Council), y las normas sustantivas que se adoptan allá son de cumplimiento obligatorio para las zonas francas dentro de su sector. Por otra parte, en los



sectores del gas y del petróleo, no hay “National Joint Industrial Council”, y por lo tanto nunca se ha logrado un acuerdo específico para las ZFE con las empresas petroleras.

En Sri Lanka, el establecimiento de consejos de empleados en 1994, alentado por los empleadores y la Junta de Inversiones (Board of Investment-BOI), ha obstaculizado la creación de sindicatos libres e independientes y el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Los consejos han sido creados sin consultar a los sindicatos, están bajo el control de la Junta y sus miembros no se eligen libremente.

En Togo, todas las negociaciones relacionadas con las condiciones de trabajo en las ZFE se entablan en forma bilateral entre los delegados de personal agrupados en el “Comité de Delegados de Personal” y los empleadores reunidos en la “Asociación de Empleadores de la ZFE” bajo la supervisión general de la Autoridad de Gestión de la ZFE (SAZOF). El 1 de junio de 1996 ambas partes celebraron el acuerdo que se considera como el acuerdo colectivo sectorial de la zona franca así como la revisión de salarios de 2008. Han tenido cierto éxito, pero las partes tradicionales de la negociación colectiva, es decir las organizaciones de trabajadores y de empleadores libremente escogidas, han sido reemplazadas por estos grupos que no son compatibles con los principios consagrados en los Convenios 87 y 98 de la OIT. La legitimidad y capacidad de estas partes a defender, en una negociación colectiva, los derechos y los intereses de tipo material, social y moral de los trabajadores de las ZFE, se pueden cuestionar y la gran mayoría de los trabajadores no reconocen su legitimidad, sobre todo que la ley vigente concede este papel de manera explícita a organizaciones sindicales profesionales. El Comité de Delegados de Personal no tiene las mismas oportunidades que las organizaciones sindicales en cuanto a afiliación, solidaridad sindical, presión, promoción y experiencia sindical. Desde 2006, algunos intentos de verdadero diálogo social tripartito han sido realizados y la buena voluntad de la SAZOF ha abierto el camino hacia un desarrollo tímido pero positivo de las actividades sindicales en las ZFE. Gracias al apoyo de la OIT, del Ministerio del Empleo Togolés y del Seguro Social, el proceso de revisión de textos específicos relativos a las ZFE se ha iniciado con el objeto de eliminar los obstáculos a la libertad sindical. También se están celebrando negociaciones con la participación activa de organizaciones sindicales en las ZFE para la aprobación de un nuevo acuerdo sectorial colectivo.

En las Filipinas, los investigadores de la FITTVC encontraron una fábrica donde el sindicato logró organizar a un número suficiente de trabajadores para cumplir los requisitos a fin de negociar colectivamente con el empleador. El empleador reaccionó organizando una campaña continua de acoso contra los miembros del sindicato, y finalmente cerró la planta y despidió a 800 trabajadores con efecto inmediato. El caso está pendiente ante el Tribunal del Trabajo. Los investigadores de la FITTVC también han señalado el uso de órganos de representación de los trabajadores influidos por la dirección, inclusive consejos de gestión del trabajo y cooperativas de empleados, en un poco menos de la mitad de las fábricas encuestadas.

En Marruecos, en noviembre de 2010, la dirección de APM Terminals en el Puerto de Tánger despidió a cuatro miembros del sindicato de trabajadores del transporte. El sindicato acababa de alcanzar el número legal de miembros que le hubiese permitido negociar un acuerdo colectivo con el empleador.

**Recuadro 9: Jurisprudencia del CLS sobre la negociación colectiva**

- Debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo<sup>65</sup>.
- El derecho a negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros métodos lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido<sup>66</sup>.
- Los trabajadores temporarios deberían poder negociar colectivamente<sup>67</sup>.
- Las cuestiones que pueden ser objeto de la negociación colectiva incluyen el tipo de convenio que se ofrezca a los trabajadores o el tipo de convenio colectivo que haya de negociarse en el futuro, así como los salarios, prestaciones y subsidios, la duración del trabajo, las vacaciones anuales, los criterios de selección en caso de despido, un alcance del convenio colectivo, el otorgamiento de facilidades a los sindicatos, que incluyan un acceso al lugar de trabajo más amplio que el previsto en la legislación, etc<sup>68</sup>.
- La legislación que faculta al Ministerio del Trabajo para fijar las normas relativas a salarios, jornada de trabajo, descanso y vacaciones y condiciones de trabajo, debiendo limitarse los convenios colectivos a recoger dichas normas, y que excluye de la esfera de la negociación colectiva aspectos tan importantes de las condiciones de trabajo, no está en conformidad con el artículo 4 del Convenio núm. 98<sup>69</sup>.
- La negociación voluntaria de acuerdos colectivos y, por tanto la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical<sup>70</sup>.
- El artículo 4 del Convenio núm. 98 no impone de manera alguna al Gobierno el deber de negociar colectivamente del mismo modo que tampoco resulta contrario a dicho artículo el obligar a los interlocutores sociales a entablar negociaciones sobre términos y condiciones de trabajo con miras a estimular y fomentar el desarrollo y la utilización de los mecanismos de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; sin embargo las autoridades públicas deberían abstenerse de toda injerencia indebida en el proceso de negociación<sup>71</sup>.
- Es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo,

<sup>65</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 880.

<sup>66</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 881.

<sup>67</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 906.

<sup>68</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 913.

<sup>69</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 919.

<sup>70</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 925.

<sup>71</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 928.

y la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes.<sup>72</sup>

- Los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes.<sup>73</sup>
- Los empleadores deberían reconocer a las organizaciones representativas de trabajadores en una industria determinada a los fines de la negociación colectiva<sup>74</sup>. El reconocimiento por el empleador de los principales sindicatos representados en su empresa, o del más representativo de ellos, constituye la base misma de todo procedimiento de negociación colectiva de las condiciones de empleo a nivel del establecimiento<sup>75</sup>.

## Eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación

La discriminación en relación con el empleo y la ocupación es uno de los principales desafíos en las ZFE donde la mayor parte de la plantilla está integrada por mujeres jóvenes y migrantes. Estos grupos son más sensibles a la discriminación. En las zonas francas de todo el mundo a las mujeres se les niega el acceso al empleo y a la formación, perciben sueldos más bajos o se ven limitadas a ciertas ocupaciones en la perspectiva de una posible maternidad sin tomar en cuenta sus capacidades y habilidades. Existe discriminación en la mayoría de las ZFE, en términos de igualdad de salario, de igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras y es más probable que haya discriminación hacia los migrantes que hacia los trabajadores locales.



© OIT / M. Crozet

<sup>72</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 935.

<sup>73</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 939.

<sup>74</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 954.

<sup>75</sup> Véase Recopilación 2006, párrafo 953.

**Recuadro 10: Instrumentos pertinentes de la OIT relativos a la discriminación**

**Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100):** Este Convenio fundamental establece que los países que han ratificado el Convenio tienen la obligación de aplicar a todos los trabajadores el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. El término “remuneración” comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador; directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último.

**Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111):** Este Convenio fundamental define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Todo Estado que haya ratificado dicho convenio se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. Esto incluye tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

En Madagascar, el salario medio de una trabajadora en una zona franca es un 8% menos que para un varón en un empleo poco calificado y un 20% menos en puestos directivos. Aunque los derechos de las mujeres embarazadas y de las jóvenes madres se respetan generalmente, existen prácticas discriminatorias, como el rechazo a la contratación de mujeres embarazadas, pérdidas de empleo y el no conceder bajas de maternidad. En Namibia, existe un ejemplo de discriminación inversa en una de las zonas donde se contratan a muchos trabajadores asiáticos cuyos salarios son más elevados que los de sus contrapartes namibias. En Mauricio, la ZFE emplea a 15,000 trabajadores extranjeros, principalmente de China, la India, Bangladesh y Sri Lanka. Debido a problemas de idioma y a limitaciones impuestas por los empleadores, los trabajadores migrantes sufren discriminación y muchas veces no se les ofrece contrato formal. En Sri Lanka, la discriminación de género es común en las plantas de ropa deportiva y de ocio. A este respecto, los investigadores muestran que durante el proceso de contratación, los empleadores preferían trabajadoras solteras. Cuatro empresas hicieron pruebas de embarazo y las mujeres embarazadas no fueron contratadas. En Belice, la deficiente aplicación de la legislación laboral en las ZFE provoca desigualdades y discriminación hacia las mujeres trabajadoras. En este sentido, la tasa de desempleo es mucho más elevada entre las mujeres que entre los varones y su salario alcanza solamente el 52% de lo que perciben los hombres, y se encuentran más mujeres en los empleos de baja remuneración y poca cualificación.

## Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio

La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio sigue siendo un desafío en las ZFE donde el exceso de trabajo y las horas extras obligatorias son comunes y su uso generalizado. Algunas condiciones de trabajo de las zonas francas se pueden asimilar a trabajo forzoso.

En 2010 un informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI) sobre las normas fundamentales del trabajo en El Salvador indicaba que gran parte de los 67,000 trabajadores, entre los cuales una mayoría de mujeres, trabajando en las 15 zonas francas del país, sufrían condiciones de trabajo deplorables que se podían asimilar a trabajo forzoso y considerarse como esclavitud. En Mauricio, por ejemplo, las condiciones de trabajo de los migrantes procedentes de Bangladesh se han descrito como análogas a la esclavitud moderna. El FMI ha denunciado casos en la zona franca de Batam en Indonesia, donde se tratan a los trabajadores como si fueran mercancías, lo que puede equipararse a la trata de seres humanos. Estos trabajadores están contratados por una agencia de empleo y en general firman contratos con dicha agencia, que les cobrá indemnizaciones muy elevadas si pierden su empleo.

### Recuadro 11: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el trabajo forzoso

**Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29):** Este Convenio fundamental prohíbe cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, que se define como “todo trabajo o servicio exigido de un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Se prevén excepciones para los trabajos exigidos por el servicio militar obligatorio, obligaciones cívicas normales, en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial.

**Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105):** Este Convenio fundamental prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas; como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas; como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

## Eliminación del trabajo infantil

El trabajo infantil es una realidad en muchos países del mundo que no han ratificado los convenios de la OIT o que no los aplican eficazmente. Algunos estudios muestran que puede haber casos de trabajo infantil en las zonas francas.

En Ecuador, existen prácticas de trabajo infantil que se parecen mucho a la esclavitud, al trabajo forzoso o a la servidumbre, especialmente en las plantaciones de plátanos y de flores y en los sectores del aceite de palma y de la mina. Estas prácticas afectan sobre todo a niños de familias y entornos pobres. En México, los trabajadores menores de las maquilas son generalmente jóvenes que están justo por debajo de la edad mínima y que empiezan a trabajar a los 12 o 13 años. Entregan falsos certificados de nacimiento o mienten sobre su edad.

### Recuadro 12: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el trabajo infantil

**Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138):** Este Convenio fundamental establece la edad mínima general para la admisión al trabajo o al empleo, en 15 años (13 para los trabajos ligeros) y la edad mínima para el trabajo peligroso, en 18 años (16 bajo determinadas condiciones estrictas). Brinda la posibilidad de establecer al principio la edad mínima general en 14 años (12 para los trabajos ligeros), cuando la economía y los servicios educativos están insuficientemente desarrollados.

**Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182):** Este Convenio fundamental requiere de los Estados que lo ratifiquen la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, incluidas todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de los niños para utilizarlos en conflictos armados; la prostitución y la pornografía infantiles; la utilización de niños para actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; y el trabajo que pueda dañar a la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. El convenio requiere de los Estados que adopten medidas efectivas para impedir la ocupación de los niños en las peores formas de trabajo infantil y para asegurar su rehabilitación y reinserción social. Los Estados también deberán asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

© OIT/N.C.



## Inspección del trabajo

La aplicación correcta y eficaz de la legislación del trabajo depende por una parte, de una inspección laboral eficiente con inspectores de trabajo que examinen cómo se aplican las normas laborales nacionales en los lugares de trabajo y por otra parte, de los consejos de dichos inspectores sobre cómo mejorar la implementación de la legislación laboral nacional. En muchos países, los departamentos de inspección del trabajo carecen de la financiación y del personal necesarios. En las ZFE, la escasez general de recursos materiales y humanos, la falta de capacitación de los inspectores laborales, así como la falta de marco jurídico dándoles el poder de actuar en el interés general, constituyen actualmente el mayor problema.

Los inspectores laborales han tenido muchos problemas de acceso a las zonas francas de Nicaragua. No obstante, la aprobación de la Ley 618 “Ley General de Seguridad y Salud en el Trabajo” ha permitido mejorar la situación. Gracias a esta ley, el papel del Ministerio del Empleo de Nicaragua ha sido fortalecido y los inspectores de trabajo tienen ahora el derecho de visitar las zonas francas en cualquier momento, sin previo aviso. En Marruecos, el código del trabajo impone que los inspectores apliquen las disposiciones relativas a la ley laboral. Sin embargo, las organizaciones sindicales han denunciado la pasividad e incapacidad de la inspección del trabajo. Informan que los inspectores no pueden acceder libremente a las zonas francas y que no responden a las solicitudes de los trabajadores para visitar las zonas francas. En El Salvador, el gobierno no asigna recursos suficientes para la inspección y vigilancia a fin de garantizar el respeto de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva en las zonas francas. Además hay graves

acusaciones de corrupción entre los inspectores de trabajo. En Togo, el artículo 30 del decreto 90/40 del 4/04/1990 prohibiendo el acceso a cualquier persona ajena a la zona franca ha limitado mucho la supervisión de la legislación laboral por los inspectores de trabajo. En Nigeria, es casi imposible llevar a cabo la inspección del trabajo debido a la hostilidad de la dirección de las zonas francas y también debido al número limitado de inspectores de fábricas, que sólo alcanza el 19% de la cifra oficialmente prevista. En Madagascar el número de inspectores de trabajo es muy limitado y los pocos que hay carecen de capacitación. En Sri Lanka, el número de visitas de inspección sigue muy bajo a pesar de que el Ministerio del Empleo haya sido reorganizado y el sistema de inspección revisado con la ayuda de la OIT durante el período 2003-2006. En Indonesia, falta un sistema verdaderamente eficiente para llevar a cabo las inspecciones de trabajo en las zonas francas debido al número insuficiente de inspectores. En Haití, casi no hay inspección laboral y la estructura del Ministerio de Asuntos Sociales no funciona.

### Recuadro 13: Instrumento pertinente de la OIT en materia de inspección del trabajo

**Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm.81):** Este Convenio establece que los Estados que lo hayan ratificado deberán mantener un sistema de inspección del trabajo en los lugares de trabajo de la industria y del comercio. El Convenio establece una serie de principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatuto y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones.

## Protección social en las ZFE

Según la OIT, el 80% de la población mundial no tiene protección social adecuada. La protección social es un derecho humano consagrado en los principales instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. La falta de protección social apropiada representa un gran déficit de trabajo decente entre los trabajadores de las zonas francas, y especialmente para las mujeres. El objetivo de las intervenciones en materia de protección social es reducir la inseguridad en el trabajo, garantizar condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, mantener el nivel de ingresos y asegurar un acceso apropiado a la asistencia y a los servicios sociales. Las intervenciones pueden incluir la seguridad social y los beneficios de desempleo, la protección de la maternidad, los sistemas de pensiones, la salud laboral y las políticas relativas al VIH/SIDA, etc.

## Terminación de la relación de trabajo

La terminación de una relación de trabajo es una experiencia traumática para el trabajador. Significa la pérdida de ingresos, puede conducir a una pérdida de autoestima y tiene un impacto directo sobre el bienestar de la familia del trabajador. Las zonas francas dependen mucho de factores externos y de cambios en la cadena de producción mundial. La demanda externa de productos puede variar. Los acuerdos comerciales regionales o bilaterales pueden impactar las zonas. Pueden aparecer crisis económicas que afectan a las empresas de las ZFE provocando la inseguridad de los empleos en las zonas. Todo ello agravado por el deseo de muchos empresarios de las zonas de optimizar sus beneficios imponiendo malas condiciones de trabajo y fijando altos objetivos de producción a los trabajadores. Además, el uso generalizado de los contratos temporales implica que el empleo termina al vencimiento del contrato, evitando así cualquier sanción al empresario por rescisión. Esto contribuye también a que haya una alta rotación de la plantilla en las ZFE. Finalmente, muchos trabajadores pierden su empleo debido a actos de acoso y a la discriminación antisindical, y algunas trabajadoras quedan despedidas arbitrariamente debido a sus actividades sindicales o simplemente porque están embarazadas.

### Recuadro 14: Instrumento pertinente de la OIT sobre el empleo

#### **Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (núm. 158):**

Este Convenio establece el principio de que no se pondrá término a una relación de trabajo salvo que exista para ello una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio. Entre los motivos que no constituirán causa justificada para la terminación de una relación de trabajo, se incluyen la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales, presentar una queja contra un empleador, la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social, la ausencia temporal del trabajo por motivo de enfermedad o la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad. Si se despide a un trabajador, éste tendrá derecho a defenderse de los cargos formulados contra él. En casos de despidos colectivos, los gobiernos deberán tener como objetivo el estímulo a los empleadores para que consulten a los representantes de los trabajadores y desarrollen alternativas a los despidos masivos (tales como congelación de las contrataciones o reducción del tiempo de trabajo). El Convenio contiene asimismo temas relacionados con la indemnización por fin de servicios, el período de preaviso, los procedimientos de apelación contra el despido, el seguro de desempleo, y el aviso previo a las autoridades en caso de despidos masivos.

En Sri Lanka, hubo casos de empresas que han cerrado sin previo aviso, dejando a los trabajadores sin ninguna indemnización, sin pagar los atrasados, ni las cuotas de seguro nacional. En Nicaragua, los principales problemas de los trabajadores son los despidos y las amenazas permanentes, así como la actitud antisindical de los empleadores. En el contexto actual de crisis mundial, la inestabilidad laboral ha aumentado de manera espectacular en el país con 31 empresas de las zonas francas que han solicitado al Ministerio del Empleo un cierre indefinido afectando así a muchas mujeres trabajadoras. La mayoría de las quejas en 2007, 2008 y 2009 estaban relacionadas con el cierre repentino de empresas sin pagar ninguna compensación, una situación que generó graves conflictos laborales. Una de las exigencias básicas de los sindicatos es una legislación que garantice la creación de un fondo para los casos de cierres de empresas. En El Salvador, la ley no contempla la readmisión de los trabajadores indebidamente despedidos en razón de su afiliación o de sus actividades sindicales. En Guatemala y en Nicaragua, existen casos de empresas que han cerrado sin previo aviso y sin pagar las cuotas de los trabajadores.

## Seguridad social

Los sistemas de seguridad social prevén unos ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Para los empleadores, la seguridad social les ayuda a mantener una mano de obra estable y adaptable al cambio. En un mundo globalizado, donde la gente se encuentra cada vez más expuesta a los riesgos económicos mundiales, una política nacional de seguridad social con una base amplia proporciona un efecto amortiguador contra muchos de los impactos sociales negativos de las crisis. En todas las partes del mundo, los trabajadores de las zonas francas padecen fuertes rotaciones y son más vulnerables a la inestabilidad laboral debido a factores externos. En estos casos son despedidos, muchas veces sin estar cubiertos por la seguridad social.

### Recuadro 15: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre la seguridad social

**Convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima), 1952 (núm. 102):** Este Convenio establece la norma mínima para el nivel de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para poder acceder a las mismas. Comprende las nueve ramas principales de la seguridad social, es decir, asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familia, maternidad, invalidez, y prestaciones de sobrevivientes. Para garantizar que se pueda aplicar cualesquiera sean las circunstancias nacionales, el Convenio ofrece a los Estados la posibilidad de ratificarlo, aceptando al menos tres de las nueve ramas, y posteriormente acatando las obligaciones derivadas de otras ramas, con lo que se permite alcanzar progresivamente todos los objetivos establecidos en el Convenio. El nivel de prestaciones mínimas puede determinarse en relación con el nivel salarial del país de que se trate. Pueden preverse asimismo excepciones temporales para aquellos países cuya economía y cuyos servicios médicos estén

insuficientemente desarrollados, permitiéndoles, de este modo, restringir el ámbito de aplicación del convenio y la cobertura de las prestaciones otorgadas.

**Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202):**

Esta Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social. También se refiere a la aplicación de los pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social. Los pisos de protección social deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social, es decir: (a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definidos a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad y que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; (b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; (c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y (d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional.

En Nicaragua, todos los trabajadores de las zonas francas que tienen una relación de empleo formal están cubiertos por el sistema de seguridad social vigente en el país. No obstante, existe una fuerte tendencia a externalizar ciertas tareas como las de los centros de llamadas. Los trabajadores subcontratados no están cubiertos por la seguridad social. En El Salvador, en 2008 los Ministros del Empleo y de la Economía concluyeron que cerca de 10,000 trabajadores de las zonas francas no percibían los beneficios de la seguridad social ni otros subsidios que les correspondían oficialmente. En Indonesia, los investigadores de la FITTVC descubrieron que se les negaban derechos y beneficios a los trabajadores contratados mediante agencias privadas. Algunos trabajadores señalaron que no estaban pagados cuando salían de vacaciones, no percibían indemnizaciones por cese de servicios o por enfermedad y no tenían contratos escritos. Otros trabajadores añadieron que durante la temporada alta la fábrica contrataba más personal permanente, pero estos trabajadores eran a menudo despedidos al final de su período probatorio de tres meses porque el empleador ya no les necesitaba. Los empleadores no pagaban el sueldo mínimo ni las cuotas de seguridad social durante este período de prueba. En Marruecos, los sindicatos indican que muchos trabajadores de las zonas francas no han sido declarados al “Fondo Nacional de Seguridad Social”. En Togo, muchos trabajadores de las ZFE son temporales lo que les impide beneficiarse de protección social.

## Salarios

En las ZFE no está garantizado el acceso a salarios adecuados y regulares. Los salarios se encuentran al mismo nivel o a veces un poco por encima de los pagados en los demás sectores de la economía. Sin embargo esto no siempre significa que estos ingresos sean salarios decentes. La situación varía entre las zonas francas de un mismo país y en función del sector. Existen casos de trabajadores de zonas francas que pierden sus salarios debido a la bancarrota de los empleadores o cuando una empresa cierra.

### Recuadro 16: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre salarios

**Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (núm. 95):** Este Convenio establece que los salarios deberán pagarse en moneda de curso legal a intervalos regulares; en los casos en los que el pago parcial de los sueldos se realice con prestaciones en especie, el valor atribuido a estas prestaciones deberá ser justo y razonable. Los trabajadores deberán tener la libertad de disponer de su salario en la manera que estimen conveniente. En casos de insolvencia del empleador, los salarios deberán tener prioridad en la distribución de los activos restantes.

**Convenio sobre la Fijación de Salarios Mínimos, 1970 (núm. 131):** Este Convenio obliga a los Estados que lo ratifiquen a establecer unos mecanismos de fijación del salario mínimo, para determinar, revisar periódicamente y ajustar las tasas de los salarios mínimos, que tengan fuerza de ley.

**Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173):** Este Convenio prevé la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia y bancarrota, o mediante un privilegio, o a través de un fondo de garantía.

Según las investigaciones de la FITTVC, en las Filipinas, Sri Lanka e Indonesia, ni una sola de las 83 empresas encuestadas pagaba un salario decente a los trabajadores y muchas de ellas les pagaban un sueldo debajo del salario mínimo legal. En Sri Lanka los investigadores anotaron que los sueldos se basaban en objetivos de productividad a pesar de que la legislación de Sri Lanka estipulara claramente que los trabajadores deberían ser pagados de acuerdo con el número de días trabajados y no de acuerdo a la cantidad de artículos fabricados. En una de las fábricas, se recortaba el sueldo básico de los trabajadores cuando no alcanzaban el objetivo fijado por la dirección. En otra planta de la misma empresa los trabajadores no recibían ningún incentivo si no alcanzaban toda la cuota de producción. Sin embargo los trabajadores dijeron que los objetivos fijados de manera unilateral por la dirección eran inalcanzables y que por lo tanto nunca percibían ningún sobresueldo. En otras dos fábricas los trabajadores tenían que trabajar horas extras no pagadas hasta alcanzar los objetivos fijados por la dirección. En Marruecos, los sindicatos denunciaron que a menudo los sueldos declarados eran

inferiores a los sueldos reales. En Togo, los sueldos han progresado para los trabajadores permanentes. No obstante los trabajadores temporales sin cualificación no tienen derecho a indemnizaciones y hay pruebas de que las ausencias por enfermedad se deducen de su salario y por tanto perciben menos del salario mínimo. En Nicaragua, el sueldo mínimo no cubre ni la mitad de las necesidades básicas mensuales. La “Comisión Tripartita del Trabajo sobre las Zonas Francas Exportadoras” logró un acuerdo sobre un aumento progresivo de los salarios hasta 2013<sup>76</sup>.

## Tiempo de trabajo

Según las investigaciones las horas extras se utilizan de forma excesiva y obligatoria, a menudo violando la legislación nacional, en casi todos los países donde hay ZFE. Muchos trabajadores de las zonas francas trabajan un gran número de horas extras para sobrevivir o para obedecer a los requisitos de la empresa bajo amenazas de despido. El hecho de trabajar horas tan largas e imprevisibles tiene un impacto sobre la capacidad del trabajador de combinar un empleo remunerado y sus obligaciones domésticas.

### Recuadro 17: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre las horas de trabajo

**Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1):** Este Convenio establece la norma general de 48 horas regulares de trabajo a la semana, con un máximo de 8 horas al día.

**Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47):** Este Convenio fija el principio de la semana de cuarenta horas.

**Convenio sobre el Descanso Semanal (Industria), 1921 (núm. 14):** Este Convenio establece la norma general que los trabajadores deben disfrutar de un período de descanso de al menos 24 horas consecutivas cada siete días.

**Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (revisado), 1970 (núm. 132):** Este Convenio estipula que los trabajadores deben disfrutar de al menos tres semanas laborables de vacaciones anuales pagadas por cada año de servicio.

**Convenio sobre el Trabajo Nocturno, 1990 (núm. 171):** Este Convenio señala que los Estados que lo ratifiquen deberán tomar medidas para la protección de trabajadores nocturnos conforme con la naturaleza del trabajo nocturno. La expresión trabajo nocturno designa todo trabajo que se realice durante un período de por lo menos siete horas consecutivas, que abarque el intervalo comprendido entre medianoche y las cinco de la mañana. El Convenio también contempla alternativas al trabajo nocturno que han de ofrecerse a las mujeres para períodos específicos durante y después del embarazo.

<sup>76</sup> Véase “Promoción del Diálogo Social” a continuación.

En Indonesia, los investigadores de la FITTVC observaron que un número excesivo de horas extraordinarias era la norma en las fábricas de ropa deportiva y de ocio. En todas las plantas encuestadas los obreros hacían entre 10 y 40 horas extras a la semana. En la fábrica que tenía el nivel más alto de horas extras obligatorias los empleados declararon que estaban sistemáticamente obligados a trabajar 40 horas extras semanales. En todas las empresas los trabajadores dijeron que el nivel de horas extras aumentaba cuando los plazos se acercaban y que entonces 35 a 40 horas extraordinarias semanales era la norma. Los obreros indicaron también que los que no alcanzaban los objetivos de producción sufrían a veces violencia física y mental. En Sri Lanka, las entrevistas realizadas con los trabajadores revelaron que ciertas empresas obligaban a los empleados a trabajar horas extras. En una de las empresas, los obreros debían realizar entre 90 y 100 horas extras al mes. Los trabajadores tenían que esperar la aprobación previa de la dirección antes de salir de la fábrica si no querían trabajar horas extraordinarias. Los trabajadores declararon que los que pedían permiso de salir no lo recibían y que estaban acosados verbalmente por la dirección. En otra planta, los empleados afirmaron que trabajaban 100-130 horas extras mensuales. Otra vez, los que se negaban a hacer horas extraordinarias sufrían acoso verbal y abusos por parte de los supervisores y de la dirección. En las Filipinas, los investigadores notaron que el 24% de los trabajadores entrevistados en varias empresas encuestadas no recibían sobresueldo ni la compensación legal mínima de las horas suplementarias. En Indonesia, los obreros dijeron que cuando se acercaban las fechas límites, las horas extras obligatorias aumentaban de modo espectacular. Un 6% de los trabajadores entrevistados declararon no recibir ningún tipo de compensación para las horas extras realizadas. Un 18% estaba pagado por las horas extraordinarias, pero sin percibir el bonus contemplado por la ley Filipina. La mayoría de los obreros entrevistados trabajaban por lo menos dos horas suplementarias diarias y muchos trabajadores estaban obligados a trabajar durante sus días de descanso. En una fábrica, la jornada ordinaria era de doce horas, de 6:00 a 18:00, pero justo antes de la fecha límite tenían que trabajar dos horas más por día. En Nicaragua, a pesar de que el Código Laboral establece que la semana laboral es de 48 horas, el promedio de horas trabajadas en las ZFE es mucho más alto. En una encuesta realizada en cinco empresas, el 71,5% de los empleados entrevistados declaraban trabajar horas suplementarias. En Nigeria, el día laborable en las ZFE es generalmente más largo que fuera de las zonas y las vacaciones y los permisos se otorgan de mala gana, sobre todo en las empresas chinas. En Madagascar, casi todo el personal trabaja tiempo completo alrededor de 10 horas diarias y se utiliza constantemente el trabajo suplementario nocturno. La Ley 24/2007 sobre las ZFE establece que, las cláusulas del Código Laboral relativas al trabajo nocturno de las mujeres no son aplicables a las zonas francas.

## Salud y seguridad laboral

La Constitución de la OIT establece el principio de protección de los trabajadores respecto a las enfermedades y a los accidentes de trabajo. Muchas ZFE no proporcionan entornos de trabajo seguros y muchas empresas funcionan con malas condiciones de salud y de seguridad. Los siguientes instrumentos de la OIT son herramientas esenciales para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, a fin de establecer buenas prácticas y proporcionar las mejores normas en materia de salud y seguridad en los lugares de trabajo.

**Recuadro 18: Instrumentos pertinentes de la OIT en materia de salud y seguridad**

**Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo de 2002:** Este Convenio prevé la adopción de una política nacional coherente sobre seguridad y salud en el trabajo, y acciones de los gobiernos y dentro de las empresas, para promover la seguridad y la salud en el trabajo, y mejorar las condiciones de trabajo. El Protocolo exige el establecimiento y la revisión periódica de los requisitos y procedimientos para el registro y la notificación de los accidentes y las enfermedades en el trabajo, así como la publicación de las estadísticas anuales conexas.

**Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161):** Este Convenio prevé el establecimiento de servicios de salud en el ámbito de la empresa, a quienes se asignan funciones esencialmente preventivas y que son responsables de aconsejar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en las empresas acerca del establecimiento de un ambiente de trabajo seguro y saludable.

**Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187):** Este Convenio tiene por objeto promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud con vistas al logro progresivo de un medio de trabajo seguro y saludable. Exige que los Estados ratificantes desarrollen, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas, políticas, sistemas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

En Nicaragua, hay muchos casos de enfermedades profesionales. Un elemento positivo es que existen comisiones mixtas de salud y seguridad en las empresas con la participación de trabajadores y empleadores. En Marruecos, los sindicatos consideran que hay verdaderos problemas de salud y seguridad en el trabajo. Los accidentes son frecuentes debido a los materiales y productos utilizados en las unidades de producción, algunos de ellos altamente tóxicos. Los equipos de protección contra riesgos no son adecuados y los trabajadores no son suficientemente conscientes de los riesgos para su salud. Los sindicatos consideran que la falta de inspecciones en los lugares de trabajo sigue siendo un obstáculo para mejorar las normas de seguridad y salud en los centros de trabajo. Los sindicatos denuncian el hecho de que las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo no se reconocen suficientemente e indican que los comités de salud y seguridad laboral no existen o no desempeñan ningún papel, a pesar de que el artículo 336 del Código Laboral marroquí establece que su creación es obligatoria. En Togo, la zona franca es una zona fundamentalmente industrial y hay muchos casos de muertes, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los riesgos son físicos y sociales (por ejemplo la fatiga debida a las horas extras y a la carga de trabajo demasiado pesada, falta de equipos de protección, exposición a vibraciones, ambientes de trabajo no adaptados, irritación cutánea y ocular, problemas respiratorios, exposición a sustancias peligrosas, problemas de menstruación, estrés, problemas sexuales) y ergonómicos con serias consecuencias en los huesos y articulaciones de los trabajadores. Los sindicatos denuncian una tendencia seria de los empleadores a privilegiar la optimización de los beneficios en detrimento del

respeto de las medidas de salud y seguridad en el trabajo. El artículo 174 del Código Laboral togolés establece que debe haber un comité de salud y seguridad en cada empresa. Sin embargo muy pocas empresas los han creado. En las zonas francas de Nigeria, la situación de la salud y seguridad en el trabajo no queda clara. En el sector del gas y petróleo, existen procedimientos y mecanismos normalizados para tratar las cuestiones de salud y seguridad laboral, sin embargo, en el sector manufacturero la situación es más heterogénea. Algunas empresas parecen más interesadas en respetar los procedimientos de salud y seguridad cuando hay sindicatos reconocidos.

## Protección de la maternidad

El embarazo y la maternidad son períodos en los que las mujeres trabajadoras se encuentran más vulnerables. Las mujeres embarazadas necesitan un tiempo adecuado para dar a luz, para su recuperación y para la lactancia. También requieren protección para asegurarse de que no vayan a perder su empleo por motivo de embarazo o licencia de maternidad. En las ZFE muchas mujeres sufren fuertes presiones por parte de la dirección de las empresas para dejar su empleo y tienen que pasar pruebas de embarazo y controles al ser contratadas. La CEACR ha comentado varias veces las prácticas desleales de las pruebas de embarazo obligatorias en los procesos de selección. En su informe del año 2000, la CEACR expresó su preocupación sobre la cuestión de las pruebas de embarazo como requisito para obtener o mantener su trabajo en las ZFE, en sus comentarios al Gobierno de la República Dominicana y de El Salvador. En 2007 la CEACR examinó el

© OIT/M. Crozet



caso de las pruebas de embarazo obligatorias en Brasil y encontró que la práctica violaba el Convenio 111 de la OIT. Después, la OIT ayudó a Brasil a instaurar un nuevo sistema legislativo de cumplimiento con fuertes multas. Este sistema se ha convertido en modelo para los demás países.

### **Recuadro 19: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre la protección de la maternidad**

**Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183):** Este Convenio es la norma internacional del trabajo sobre protección de la maternidad más actualizada<sup>77</sup>. El Convenio establece 14 semanas de prestaciones de maternidad para las mujeres a las que se aplica el instrumento. Toda mujer que esté ausente del trabajo por licencia de maternidad, tendrá derecho a una prestación en metálico que le garantice su mantenimiento y el de su hijo en condiciones de salud apropiadas y con un nivel de vida adecuado y que no podrá ser inferior a dos tercios de las ganancias anteriores o de las ganancias que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones. El Convenio también requiere de los Estados que lo ratifiquen que tomen las medidas para que ni las mujeres embarazadas ni las madres lactantes se vean obligadas a desempeñar trabajos que puedan afectar su salud o la salud de sus hijos y contempla la protección contra la discriminación por motivos relacionados con la maternidad. El Convenio también prohíbe que los empleadores despidan a una mujer durante el embarazo, o durante su ausencia por licencia de maternidad, o después de haberse reintegrado al trabajo, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, con el parto y con sus consecuencias o la lactancia. Se garantiza a la mujer el derecho a reintegrarse en el mismo puesto de trabajo o en un puesto equivalente con la misma remuneración. También prevé que la mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.

El artículo 9 del Convenio establece que los Estados miembros deben cumplir el requisito de adoptar medidas pertinentes para garantizar que la maternidad no sea una fuente de discriminación en el trabajo, inclusive prohibiendo las pruebas de maternidad como parte del proceso de selección de puestos excepto en circunstancias muy específicas.

En Nicaragua, la presencia de organizaciones sindicales en las empresas de las ZFE ha permitido mejorar las prácticas relativas a la protección de la maternidad. A este respecto, en algunas empresas las mujeres embarazadas tienen el derecho de entrar y salir de la zona franca en prioridad, sin tener que hacer largas colas. No obstante, las condiciones de trabajo y el tipo de actividades en las ZFE afectan de modo considerable a las mujeres embarazadas y hay muchos casos de abortos. En el momento de la contratación hay casos frecuentes de discriminación hacia las mujeres embarazadas. En Marruecos, las organizaciones sindicales denuncian unánimemente que algunas empresas de las zonas francas no respetan la duración de la baja por maternidad y que las mujeres embarazadas

<sup>77</sup> Los instrumentos anteriores, el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103) aún están en vigor en algunos países.

sufren fuertes presiones, sobre todo por parte de la dirección, para que abandonen sus empleos. En Nigeria, la tendencia es de evitar lo más posible la mano de obra femenina y esto se debe a la baja por maternidad. En Sri Lanka, en un estudio realizado por la FITTVC, los trabajadores indicaron que algunas empresas realizaban pruebas de embarazo y que las mujeres embarazadas no estaban contratadas, asimismo las mujeres embarazadas hasta los siete meses tenían que seguir cumpliendo todas las tareas inherentes a su trabajo, sin que se tomara en cuenta su salud ni la de su hijo. En las Filipinas, todas las trabajadoras entrevistadas declararon que los empleadores no respetaban la legislación relativa a la baja por maternidad remunerada, algunas trabajadoras añadieron que no tenían derecho a ninguna prestación por maternidad. La mayoría de las empresas no otorgaban la licencia de cabeza de familia monoparental prevista en la legislación nacional vigente.

## VIH/SIDA en el lugar de trabajo

La pandemia del VIH/SIDA se ha convertido en un motivo de preocupación en el lugar de trabajo. Además de su impacto sobre las mujeres, los hombres y sus familias, afecta directamente al mundo del trabajo en muchos aspectos y particularmente en materia de discriminación y estigmatización de los trabajadores que viven con el VIH/SIDA. En las ZFE hay muchos casos de enfermedades en el trabajo y estar afectado por el VIH/SIDA es un factor adicional de discriminación. Pareciera que el apoyo a los trabajadores viviendo con el VIH/SIDA en las ZFE alrededor del mundo no es una gran preocupación.

### Recuadro 20: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el VIH/SIDA

La OIT adoptó en 2001 el **Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo**<sup>78</sup>. Contiene principios para el desarrollo de políticas y directrices prácticas para los programas realizados a nivel empresarial, comunitario y nacional.

**Recomendación sobre el VIH y el SIDA, 2010 (núm. 200):** Esta norma es el primer instrumento legal reconocido internacionalmente que apunta a fortalecer la contribución del mundo del trabajo para lograr un acceso universal a la prevención, tratamiento, cuidado y apoyo en torno al VIH/SIDA. Contiene disposiciones sobre programas de prevención susceptibles de salvar vidas y medidas antidiscriminatorias a escala nacional y en los lugares de trabajo. Destaca además la importancia del empleo y de las actividades generadoras de ingresos para los trabajadores y las personas que viven con el VIH, en particular a efectos de la continuidad del tratamiento.

<sup>78</sup> <http://www.ilo.org/global/publications/KD00015/lang--en/index.htm>

En Nigeria, es difícil decir hasta donde las empresas de las ZFE han querido mitigar el impacto del VIH/SIDA. Según los sindicatos se puede suponer que no existe un gran interés para brindar apoyo a los trabajadores que viven con el VIH/SIDA, y todavía menos para mejorar la calidad de vida de las mujeres trabajadoras o de las esposas de trabajadores que viven con el VIH/SIDA.

## Trabajadores con responsabilidades familiares

Los salarios, horarios de trabajo, protección de la maternidad así como otras disposiciones para adaptar la vida profesional a las exigencias de la vida personal, son parte esencial de la relación laboral y de la protección de los trabajadores. En todas las zonas francas del mundo, los trabajadores y sobre todo las mujeres trabajadoras, son objeto de discriminación manifiesta por motivos de género, y muchas veces se ven obligadas a quedarse en las ZFE en condiciones muy duras porque no hay otras oportunidades de empleo o porque tienen que rechazar empleos en los que es imposible conciliar vida profesional y personal. Las horas extraordinarias en las ZFE así como las frecuentes violaciones de la protección de la maternidad explican porque tantas mujeres abandonan sus empleos en las zonas francas.

### Recuadro 21: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares

#### **Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156):**

Con el objetivo de crear las condiciones efectivas para lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, el Convenio establece que los Estados que lo ratifiquen deberán incluir, entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o desean desempeñar un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. El Convenio establece asimismo que los gobiernos tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades y para desarrollar y promover servicios comunitarios, públicos o privados, como los servicios y los medios de asistencia a la infancia y a las familias.

En Mauricio, se han tomado algunas iniciativas positivas en materia de servicios de guardería en las ZFE. En Nicaragua, la Comisión Tripartita de Zonas Francas ha incluido en su programa una discusión sobre aspectos orientados a facilitar trabajo y responsabilidades familiares. Siempre en Nicaragua, los sindicatos han logrado que las mujeres que han dado a luz tengan una pausa de 15 minutos cada tres horas para lactancia.

## Acoso sexual y violencia de género

Una de las principales preocupaciones en materia de salud y seguridad laboral en las ZFE es el acoso sexual y la violencia de género. En términos generales, el acoso sexual en el lugar de trabajo es cualquier propuesta sexual no deseada o comportamiento verbal o físico de índole sexual y comentarios inadecuados, contactos físicos innecesarios y no deseados, miradas y gestos lascivos, invitaciones comprometedoras, solicitudes o exigencias de favores sexuales, y amenazas explícitas o implícitas si no se conceden dichos favores. La Conferencia Internacional del Trabajo de 1985 adoptó una resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo que establece que *“el acoso sexual en el lugar de trabajo perjudica las condiciones de trabajo del empleado/a así como las perspectivas de promoción laboral. Por consiguiente, las políticas de promoción de la igualdad deberían incluir medidas para prevenir y combatir el acoso sexual”*.

La violencia contra las mujeres es cualquier acto de violencia de género que provoca o que puede provocar un perjuicio o sufrimiento físico, sexual o psicológico a mujeres, incluidas amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. Las mujeres representan un gran porcentaje de trabajadores en ocupaciones con un mayor riesgo de violencia, y se encuentran particularmente expuestas a riesgos si son migrantes y si tienen un empleo precario y atípico, careciendo a menudo de poder tanto individual como colectivo. Las mujeres de las zonas francas son muy vulnerables a ese tipo de violencia.

## Diálogo Social en las ZFE

El diálogo social puede definirse como cualquier tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores sobre temas relacionados con las políticas económicas y sociales. El diálogo social puede ser un proceso tripartito con el gobierno como parte oficial del diálogo o puede ser bipartito entre sindicatos y organizaciones de empleadores. El diálogo puede tener lugar a nivel nacional, regional o empresarial.

El diálogo social sirve como instrumento para la promoción de mejores condiciones de vida, de trabajo y de justicia social, para la resolución de cuestiones económicas y sociales, para el fomento de la buena gobernanza y para el logro de la paz social y de la estabilidad. Para un buen diálogo social, se requieren condiciones propicias. Se necesitan organizaciones de trabajadores fuertes e independientes, que tengan la capacidad de comprometerse de manera efectiva y eficiente en los procesos de diálogo social.

Existen dos convenios fundamentales de la OIT que son primordiales para este fin, es decir, los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la libertad sindical y la negociación colectiva<sup>79</sup>. El Estado desempeña un papel esencial en la promoción de estas condiciones mediante la ratificación de dichos Convenios y su cumplimiento en la práctica. El Estado también tiene que proporcionar apoyo al proceso de diálogo social mediante la creación de marcos

<sup>79</sup> Véase la sección sobre “Los Derechos de los Trabajadores en las ZFE”.

institucionales o legales, que permitan a las organizaciones de trabajadores lograr una participación eficaz.

La situación del diálogo social en las ZFE varía de un país a otro, pero de manera general, la negociación colectiva es bastante escasa en las zonas francas. Para los trabajadores de las ZFE que se encuentran en una relación triangular debido al uso generalizado de las agencias de empleo, la negociación colectiva es casi imposible.

#### **Recuadro 22: Instrumentos pertinentes de la OIT sobre el diálogo social**

**Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98):** El Convenio establece que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

**Convenio sobre la Negociación Colectiva, 1981 (núm. 154):** Insta a la adopción de medidas adaptadas a las condiciones nacionales para la promoción de la negociación colectiva.

**Convenio sobre los Representantes de los Trabajadores, 1971 (núm. 135):** El Convenio establece que los representantes de los trabajadores de una empresa deberán gozar de una protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido en razón de su condición de representante de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical; siempre que actúen de conformidad con las leyes, los contratos colectivos y otros acuerdos comunes en vigor. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

**Convenio sobre la Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo), 1976 (núm. 144):** Este Convenio prioritario establece el significado de “organizaciones representativas de empleadores y trabajadores” y dispone que los Estados que lo ratifiquen pongan en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con los puntos del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, sumisiones a las autoridades nacionales competentes de las nuevas normas adoptadas por la OIT, revisión de los convenios no ratificados y de las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto, de las memorias sobre los convenios ratificados, y propuestas de denuncia de los convenios ratificados. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en un plano de igualdad en todo organismo a través del cual se lleven a cabo las consultas, y éstas deberán celebrarse al menos una vez al año.

En Sri Lanka, las ZFE se han caracterizado por la falta de diálogo social. El diálogo social tripartito en el Consejo Nacional Consultivo sobre el Trabajo (National Labour Advisory Council) ha sido particularmente limitado. En Indonesia, el gobierno está elaborando un mecanismo para establecer comités laborales locales tripartitos en las ZFE que sirvan de foros locales de diálogo social. En Madagascar, existe un comité bipartito de seguimiento que se reúne una vez al mes para abordar las cuestiones económicas y sociales de las ZFE. En Nigeria, las autoridades de las ZFE, así como la mayoría de las empresas operando en las zonas, han frustrado toda forma de diálogo social significativo y promovido prácticas laborales desleales. Hubo intentos por parte del Ministerio Federal del Empleo y de la Productividad para establecer una apariencia de mejores prácticas de relaciones industriales. Sin embargo, estos intentos se vieron debilitados por la ausencia total de estructuras o mecanismos tripartitos en la dinámica del empleo y de las relaciones laborales de la zona. La zona franca de Calabar es el único polígono donde, hasta cierto punto, hubo un intento de diálogo social tripartito. En Togo, todas las negociaciones relacionadas con las condiciones de trabajo en las ZFE se llevan a cabo bilateralmente entre los delegados de personal agrupados en el Comité de Delegados de Personal y los empleadores agrupados en la Asociación de Empleadores de las ZFE bajo la supervisión de las autoridades de gestión de las ZFE.



En Nicaragua, se ha tomado una iniciativa importante y positiva con la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas. Esta Comisión ha sido propuesta al gobierno en 2006, como un órgano para resolver los conflictos laborales que ocurrían en las ZFE de Nicaragua. El gobierno consideró la propuesta de manera positiva pero no apoyó su implementación. En 2007, con el cambio de gobierno, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Zonas Francas pidió a las organizaciones sindicales que lanzaran el programa. En marzo de 2007, se elaboró la primera agenda para el diálogo tripartito dentro de la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, con 12 temas por discutir, entre los cuales se encuentran:

- problemas con el Ministerio del Empleo de Nicaragua, y en particular la aplicación del artículo 45 del Código Laboral, las inspecciones de trabajo, procedimientos administrativos, salarios mínimos, días laborables, vacaciones, etc.
- creación de un Tribunal de Trabajo
- desarrollo de la estrategia de responsabilidad social de las empresas
- revisión de los objetivos de producción
- representación sindical y empresarial en la Comisión Nacional de Zonas Francas.

La crisis mundial ha tenido un impacto muy fuerte en Nicaragua y provocado el cierre de muchas empresas en las ZFE, aumentando así la tasa de desempleo. La Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas contribuyó en mucho para definir una política de estabilidad laboral y de promoción de inversiones con la participación de trabajadores, empleadores y del gobierno. En el contexto de crisis mundial se firmó un Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral Nacional en marzo de 2009, cubriendo cinco compromisos para:

- promover la estabilidad del empleo y el respeto de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo, con relaciones laborales sanas en los lugares de trabajo
- preservar los actuales puestos de trabajo e instaurar las condiciones para contribuir a mantener las inversiones
- crear la Comisión Tripartita Laboral ZF
- fijar los umbrales de salarios mínimos para el período 2009-2011
- establecer economatos para proporcionar productos alimenticios básicos a los trabajadores que perciben bajos sueldos

Ante la persistencia de la crisis y el éxito del Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral, la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas firmó otro acuerdo llamado "Concertación Sociolaboral de la Comisión Tripartita ZF". El nuevo acuerdo que ha sido firmado por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno tomó nueve puntos en consideración, entre los cuales se encuentran:

- desarrollar políticas sociales encaminadas a colocar a los trabajadores de las ZFE en el camino del trabajo decente, respetando plenamente las normas laborales fundamentales de la OIT

- preservar y atraer más inversión extranjera directa, fortaleciendo la estabilidad laboral y mejorando las condiciones salariales, y fijando también umbrales de sueldos mínimos en las zonas francas para el período 2011-2013
- promover un programa de viviendas sociales
- seguir desarrollando los economatos en las empresas de las ZFE, para garantizar la distribución de por lo menos 40,000 paquetes alimentarios al año
- desarrollar centros recreativos para los trabajadores y sus familias
- crear “Cooperativas de Préstamos y Ahorros” en cada empresa, para promover así el ahorro y facilitar el crédito con bajos tipos de interés. Estos temas serán asesorados por unos órganos y programas gubernamentales, como el “Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo”

Con arreglo al plan de Desarrollo de Capacidades en cuestiones laborales y medioambientales en los países del TLC (CAFTA-DR), se ha pedido a la OIT que dejara a la Comisión Tripartita Laboral implementar y ejecutar proyectos y programas de la OIT relacionados con las ZFE. En julio de 2010, se incorporó una comisión de salud al acuerdo para garantizar asistencia médica a los trabajadores y prevenir las enfermedades y otros riesgos de salud.

La OIT considera las relaciones entabladas entre trabajadores y empleadores con la mediación del gobierno, y gracias a la creación de la Comisión Tripartita Laboral ZF, como un éxito. Los representantes de las organizaciones de trabajadores consideran el acuerdo como un avance significativo en materia de condiciones de vida y de trabajo de los empleados de las ZFE. La evaluación de la dirección de las ZFE también es positiva, estimando que las condiciones han mejorado, pese a que trabajadores y empleadores tienen que seguir trabajando juntos a fin de mejorar las cosas.





**c) Extensión de la Protección Social**

- Terminación de empleo
- Disposiciones de seguridad social
- Salarios
- Tiempo de trabajo
- Salud y seguridad en el trabajo
- Protección de la maternidad
- VIH/SIDA
- Trabajadores con responsabilidades familiares
- Acoso sexual y violencia de género

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**d) Promoción del Diálogo Social**

- Diálogo social y zonas francas

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



# Capítulo 4.

## Respuestas sindicales: implicación en los debates políticos

Las zonas francas plantean cuestiones y preocupaciones muy importantes para los sindicatos que responden esencialmente a dos niveles, por una parte involucrando a los gobiernos en las políticas de desarrollo de las ZFE, y, por otra parte, organizando a los trabajadores. Este capítulo se dedica a examinar algunas de las principales cuestiones políticas relativas a las zonas francas desde el punto de vista sindical.

En todas las partes del mundo, los gobiernos han emprendido políticas de ampliación de las ZFE. Esto plantea una serie de interrogantes en relación con el desarrollo industrial, la evaluación coste/beneficio de las inversiones extranjeras directas (IED), los vínculos progresivos y regresivos a la economía nacional, la transferencia de tecnología y la alineación con la legislación comercial de la OMC, entre otras cosas. Sin embargo, la principal pregunta por contestar es si la creación de ZFE es la mejor opción política para una estrategia industrial sostenible a nivel nacional.

El debate sobre la política de las ZFE tiene que determinar si la instalación de zonas francas es la mejor manera de crear más y mejores empleos, de lograr oportunidades de trabajo decente y de desarrollar el país anfitrión. El debate también tiene que determinar las condiciones en las que las ZFE existentes pueden generar resultados socioeconómicos positivos para el país receptor.

La estrategia de desarrollo de las ZFE utilizada por los gobiernos ha demostrado su capacidad para atraer inversión y crear empleo. Sin embargo, a largo plazo muy pocos países donde operan las zonas francas han logrado aumentar la calidad del empleo creado. Muchos países habían esperado que sus zonas francas generaran crecimiento y desarrollo económico, pero finalmente muy pocos han podido crear los vínculos en ambos sentidos, que son indispensables para lograr un impacto económico más amplio en materia de desarrollo industrial. En términos generales, las zonas francas siguen siendo principalmente lugares de procesamiento y montaje utilizando componentes importados y necesitando pocos materiales, bienes y servicios locales. Dos de los aspectos más problemáticos de las ZFE siguen siendo las relaciones laborales y el desarrollo de los recursos humanos. La falta de estructuras verdaderamente eficientes para tratar las relaciones empresa-trabajadores es una fuente de inestabilidad en las zonas que puede socavar su capacidad de ofrecer una plataforma de exportación internacional competitiva y de lograr mejoras a nivel de los salarios y de las condiciones de trabajo.

## ¿Promueven las ZFE vínculos hacia delante y hacia atrás con la economía nacional?

Los vínculos entre las zonas francas y el resto de la economía del país anfitrión son esenciales para evaluar si un país se beneficia de la creación de zonas francas, y en qué medida. Las estrategias y políticas industriales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo general de un país y los gobiernos ven a las ZFE como un instrumento de desarrollo industrial. En este sentido, los vínculos hacia delante (venta de productos de las ZFE al mercado interno) y los vínculos hacia atrás (compra de insumos del mercado nacional y de la subcontratación por empresas de la zona franca a las empresas nacionales) son extremadamente importantes desde el punto de vista del desarrollo nacional. Estos vínculos podrían promover sinergias entre las industrias dentro y fuera de las zonas, fomentar una coherencia global en la estrategia industrial, garantizar la transferencia de tecnología hacia las industrias locales e impulsar la demanda interna. No obstante, en la realidad, la probabilidad de vínculos progresivos se encuentra generalmente limitada, ya que las empresas extranjeras buscan más bien mercados de exportación.

La mayoría de las investigaciones realizadas sobre los vínculos entre las ZFE y las economías nacionales muestran que la creación de vínculos progresivos y regresivos es mínima. Sin embargo, hay ejemplos positivos de creación de vínculos con la economía nacional. En Corea del Sur, por ejemplo, donde se han creado ZFE para fomentar el sector electrónico y atraer inversiones extranjeras directas, el Estado ha ocupado un papel fundamental en la promoción de vínculos. El porcentaje de insumos permaneció muy elevado durante los años 80. No obstante, estos casos son excepcionales. En la ZFE de Batam, en Indonesia, no hubo muchos vínculos comerciales locales con la economía nacional, ya que generalmente los empresarios han preferido importar y reexportar productos a fin de aprovechar la exención de impuestos que fue propuesta. En otras regiones del mundo, como en las maquilas de Nicaragua y Guatemala, la mayoría de los insumos vienen del extranjero con un promedio del 6% de materias primas y suministros nacionales. En países como Sri Lanka, Filipinas o El Salvador, el porcentaje de insumos comprados localmente en los años 90 se ubica entre el 3 y el 9 por ciento. Las maquilas de la República Dominicana compraban apenas el 0.0001% de insumos materiales en el mercado interno en 2004. Tampoco hay mucha repercusión en la tecnología, ya que el tipo de producción no calificada tan frecuente en las ZFE, generalmente no propicia transferencia de tecnologías. Esto es la principal debilidad del sistema de las zonas francas ya que las industrias locales a menudo necesitan mercados, habilidades y transferencia de tecnología para mejorar su productividad y su competitividad. Pero las ZFE no suelen promover una estrategia industrial nacional integrada, sino más bien “islotes” totalmente aislados de la economía nacional.

## Costos y Beneficios de las ZFE

El debate sobre las ventajas de las ZFE se refiere a cuestiones muy diversas como los derechos laborales, la protección medioambiental y la planificación urbana o las repercusiones en los ingresos públicos, el empleo, el comercio, los ingresos en divisas y el desarrollo. La meta inmediata de los países, al establecer ZFE, es generar IED, exportaciones, divisas y empleo. Para muchos países, estos objetivos se han alcanzado, sobre todo, en materia de exportaciones. Sin embargo, hace falta comparar estas ventajas

con la relación coste-beneficio del establecimiento de las zonas, en especial la posible pérdida de aranceles e impuestos así como las inversiones necesarias para atraer a las empresas en las ZFE.

La creación de una ZFE afecta los ingresos y los gastos de los gobiernos. En términos de gastos públicos, las inversiones necesarias a la infraestructura son a menudo considerables. Los costes de infraestructuras, incluidos los servicios públicos como electricidad y agua, pueden resultar extremadamente costosos, sobre todo, si los beneficios esperados como el empleo y la inversión tardan mucho.

La diversificación de las exportaciones es una posible ventaja de las ZFE. Las IED en nuevos sectores manufactureros pueden contribuir a diversificar las exportaciones. Otro beneficio eventual es la transferencia de tecnologías de las empresas extranjeras de la zona hacia las empresas locales. Las transferencias de tecnología se pueden realizar mediante vínculos progresivos de un proveedor de productos a un comprador y los vínculos regresivos de un comprador de productos a un proveedor así como mediante programas oficiales de capacitación o transferencia de personal de una empresa a otra. Sin embargo, los ejemplos de transferencias de tecnologías en las ZFE son escasos.

Las ZFE pueden también contribuir indirectamente al objetivo de desarrollo económico, creando condiciones que permiten implementar políticas favorables al desarrollo. Las zonas, especialmente cuando generan una oferta de divisas, pueden proporcionar a los gobiernos el espacio fiscal o el poder adquisitivo de activos extranjeros, que acabarán promoviendo el desarrollo económico.

Los gobiernos de los países en desarrollo donde hay ZFE o interesados en ellas, consideran que los incentivos fiscales generosos son indispensables para competir en un mundo donde el capital circula libremente, y donde la liberalización del capital ofrece la oportunidad de trasladar la producción. Si estos incentivos no se evalúan bien, podrían privar a los gobiernos de ingresos fiscales sin compensación adecuada a cambio. A este respecto, se han dado casos en los que los paquetes de incentivos no han funcionado bien. Namibia, por ejemplo, intentó atraer inversión extranjera directa en su zona franca de Walvis Bay, proponiendo a los inversores una exención de impuesto indefinida. Después de la promulgación de la ley sobre las ZFE en 1995, las autoridades esperaban alcanzar 25,000 nuevos empleos durante los cinco primeros años, pero apenas 400 habían sido creados en 1999.

## El impacto de la terminación del Acuerdo Multifibras

La industria y el mercado de la confección representan el mayor sector de exportación de las empresas maquiladoras. La supresión del Acuerdo Multifibras (AMF) y del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATC), ha cambiado radicalmente el sector en todo el mundo. Muchas zonas francas han sido creadas debido al AMF ya que sus disposiciones brindaban a las empresas la posibilidad de moverse a nivel mundial para obtener cupos en distintos países, conforme a lo previsto en el AMF. La eliminación gradual se realizó durante un período de diez años y el AMF expiró el 31 de diciembre de 2004.

El máximo beneficiario de la eliminación de las cuotas sobre textiles y vestido ha sido China, que tiene un gran número de trabajadores tanto cualificados como no cualificados, y la posibilidad de operar a muy gran escala. Esta dimensión operativa posibilita hacer al país muy atractivo para las grandes transnacionales. Las razones del éxito de China en

materia de exportaciones textiles han sido los bajos costes unitarios. Otros países con salarios muy bajos como la India, Sri Lanka, Viet Nam o Indonesia han mantenido o incluso ampliado sus cuotas de mercado de exportación después de la eliminación del acuerdo. Por otra parte, otros países como México, la República Dominicana, Mauricio, Lesotho o Madagascar han experimentado pérdidas de cuotas debido a la competición china. Los países ganadores, además de los salarios bajos, son los que aplican las normas laborales más laxas.

Algunos acuerdos vinculados al sistema de cuotas resultaron totalmente ineficaces después de la eliminación del AMF. El acuerdo Estados Unidos-Camboya, que vinculaba la mejora de las normas laborales, bajo la supervisión de la OIT, con incrementos de cuotas textiles de Camboya hacia Estados Unidos, se volvió inoperante dado que ya no había cuota por aumentar. Este acuerdo había sido aclamado como un verdadero modelo tendiente a mejorar las normas de trabajo.



© OIT/ A. Mirza

## Las ZFE y la Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio (OMC) no considera las zonas francas como un instrumento comercial y no las reglamenta directamente. No existe una definición de las ZFE por la OMC, y nunca se han debatido cuestiones relativas a ellas en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Las ZFE conceden, no obstante, subvenciones incompatibles con las reglas de la OMC, especialmente con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) del Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la OMC. Se dice que como las reglas de la OMC prohíben los subsidios a la exportación otorgados por las ZFE, dichas zonas terminarán desapareciendo. Sin embargo, no es así. Las ZFE siguen desarrollándose en todo el mundo y seguirán existiendo.

El Acuerdo SMC excluye algunos países de la prohibición de subvenciones y establece unas exenciones para otros países, bajo la forma de prórrogas para eliminar gradualmente dichos subsidios.

En este sentido, el artículo 27 del Acuerdo SMC excluye a los países menos adelantados (PMA) de la prohibición de subvenciones a la exportación, es decir, a los miembros de la OMC que entran dentro de la definición de PMA de las Naciones Unidas. Estos países son Angola, Bangladesh, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Cabo Verde, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática de Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

El Acuerdo SMC excluye también a otros países de la prohibición de subvenciones a la exportación cuando su PNB per cápita sobrepase 1,000\$. Estos países son Bolivia, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe.

Algunos otros países en vías de desarrollo, no están sometidos a la prohibición de subvenciones a la exportación para determinados programas, sujetos a notificación, período de carencia y requisitos de aprobación previa. Estos países disfrutaban actualmente de una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2013, con un período de eliminación progresiva en dos años hasta el 31 de diciembre de 2015. Se trata de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Jamaica, Jordania, Mauricio, Panamá, Papúa Nueva Guinea, San Cristóbal y Nieves, República Dominicana, Sta. Lucía, San Vicente y las Granadinas y Uruguay. Sin embargo, esta ampliación no es incondicional ni automática, y los países que hayan recibido una prórroga de tiempo deben someterse a una evaluación anual por parte del Comité SMC y proporcionar una descripción de todos los programas de subvenciones a la exportación vigentes. Los miembros de la OMC que han aprovechado esta extensión, han convenido no solicitar más prórrogas después de esta fecha y eliminar progresivamente todos los subsidios a la exportación para dicha fecha. Después de la fecha de terminación no se prevé ninguna otra prórroga. Algunos de estos países han notificado sus programas de establecimiento de ZFE. En este sentido, Antigua y Barbuda han notificado su Programa de Zonas Francas y de Libre Comercio (Free Trade/Processing Zones Programme), Costa Rica ha notificado su Ley de Régimen de Zonas Francas, la República Dominicana ha notificado la Ley 8/90 para fomentar el establecimiento de zonas francas, Jamaica ha

notificado su Ley sobre las Zonas Francas en Jamaica (Jamaica Export Free Zone Act) y Mauricio ha notificado el Plan de Puerto Franco (Freeport Scheme), entre otros países.

Si se prohíben las subvenciones a la exportación, los países van a eludir la prohibición y buscar otras maneras de crear nuevos incentivos compatibles con las reglas de la OMC. Esto podría incluir esfuerzos para flexibilizar aún más la legislación laboral y su aplicación a fin de disminuir los costes de exportación. Por consiguiente, las ZFE van a seguir existiendo y se van a ampliar aun más. Además, si todos los países abren zonas francas, ningún gobierno va a presentar una queja contra otro gobierno por el uso de subsidios. En otras palabras, si todo el mundo utiliza las subvenciones, ya no se considerarán como distorsión comercial.

## El Grupo del Banco Mundial y las ZFE

Una de las principales críticas que pueden hacerse a la Corporación Financiera Internacional (CFI) al promover las ZFE, es el no respeto de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva, como por ejemplo en Bangladesh. Para esperar una financiación por parte de la CFI, las empresas deben cumplir con criterios económicos, medioambientales y sociales básicos y deben aceptar las condiciones financieras así como las Normas de Desempeño de la CFI<sup>80</sup>. A este respecto, el cliente no debe interferir con el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes o a negociar colectivamente, aun cuando las leyes nacionales no protejan este derecho, y no debe discriminar o tomar represalias contra trabajadores que hubiesen participado en sindicatos o negociaciones colectivas y debe colaborar con los representantes de estos trabajadores. El cliente debe respetar los acuerdos de la negociación colectiva vigente y, de no existir estos acuerdos, tendrá que cumplir con la legislación nacional para definir las condiciones de trabajo y de empleo.

En 2003, la ex FITTVC<sup>81</sup> y la ex CIOLS<sup>82</sup> advirtieron a la CFI de las prácticas laborales deficientes de una gran empresa de confección textil que abría una nueva planta en una ZFE de Haití, con el apoyo de la CFI. En 2004 la CFI acordó incluir un acuerdo de préstamo siempre y cuando la empresa respetase la libertad sindical de los trabajadores. Sin embargo, después de unos cuantos meses la empresa despidió a 350 trabajadores por haber protestado contra la negativa de la dirección a reconocer o a negociar con un sindicato al que la mayoría de los trabajadores se habían afiliado. Después de varios meses de presión y mediación, los trabajadores despedidos han sido reincorporados en 2005. A finales de 2005, la empresa había negociado un acuerdo colectivo con el sindicato, el primero para una zona franca en Haití. A raíz de este acuerdo, la empresa acostumbra resolver las discrepancias mediante la negociación colectiva.

<sup>80</sup> Véase “Mecanismos de Reclamación en Línea de la CFI” en el capítulo 6 “Mecanismos internacionales para defender y promover los derechos de los trabajadores de las ZFE”.

<sup>81</sup> Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido y Cuero.

<sup>82</sup> La creación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) en Viena en noviembre de 2006, acabó con la división que había caracterizado al mundo sindical durante más de un siglo. La CSI representa actualmente a 175 millones de trabajadores de 151 países con 305 afiliados nacionales. La Confederación Internacional de Trabajadores Libres (CIOLS) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) quedaron disueltas antes de la creación de la CSI.

## Conclusiones: promoción sindical de los derechos de los trabajadores y de la igualdad de género

Las ZFE han prosperado como vector de la producción globalizada, como estrategia de los empleadores para exportaciones a bajo costo y como estrategia gubernamental para absorber el superávit de mano de obra y atraer las IED. Al promover una carrera hacia el fondo, el modelo de las ZFE es un camino muy lento hacia la creación de empleos. Por su propia naturaleza, la inversión en las ZFE es precaria y puede salir del país en cualquier momento si se proponen mejores condiciones de producción, inclusive salarios más bajos, en otra parte.

No existe una solución única para asegurar el trabajo decente y el desarrollo socioeconómico mediante la estrategia de las zonas francas debido a la amplia variedad de ZFE en el mundo, a sus vínculos con la economía local y a las condiciones generales de empleo en ellas. Una condición fundamental para garantizar la capacidad de fomento social de las ZFE es, sin embargo, que las zonas estén vinculadas a la economía anfitriona de tal manera que promueva alguna reciprocidad y cohesión. Según la investigación, es más probable que haya vínculos si las actividades de las ZFE se centran en sectores de altas tecnologías, si el mercado doméstico es mayor y que tiene un potencial de diversidad, y si se trata de un Estado “desarrollista”.

© OIT/M. Crozet



La estrategia de ZFE emprendida por los gobiernos ha sido intensivamente dirigida hacia las mujeres, alcanzado hasta el 90% en algunos países, y todos los países en desarrollo recurriendo a mujeres trabajadoras. Las ZFE se han convertido en importante plataforma para el acceso de las mujeres jóvenes al mundo del trabajo formal, con mejores sueldos que en la agricultura o en el sector doméstico. Parece ser que los gobiernos no tienen en cuenta, en su estrategia de empleo en las ZFE, los distintos perfiles de las trabajadoras, el carácter intensivo de la producción, la escasez de políticas de desarrollo de recursos humanos y la falta de prácticas relativas a las relaciones laborales en las zonas, entre otras cosas. Las trabajadoras de las ZFE experimentan condiciones de vida y de trabajo diferentes y los déficits de trabajo decente tienen un impacto mucho mayor en ellas.

Las organizaciones sindicales ocupan un papel primordial en materia de promoción de los derechos de la fuerza laboral en las empresas de las ZFE. Tienen que dirigirse y alcanzar a las mujeres trabajadoras, abogar por ellas con los gobiernos y los empresarios de las zonas francas y analizar los factores que las hacen más vulnerables a la explotación y a la negación de sus derechos, teniendo en cuenta sus múltiples identidades.

Las iniciativas sindicales relativas a las especificidades de la mano de obra de las ZFE pueden incluir diferentes acciones de promoción, conscientización y capacitación:

- Los sindicatos deben defender el pleno respeto, en la ley como en la práctica, de las políticas, leyes y reglamentaciones que protegen a los/as trabajadores/ras de las zonas francas a fin de reducir su vulnerabilidad en el lugar de trabajo.
- Los sindicatos deben involucrar a los gobiernos sobre las repercusiones en materia de género de las políticas de las ZFE y luchar por aspectos particularmente importantes para las mujeres trabajadoras de las zonas.
- Los sindicatos deben garantizar que todas las leyes y reglamentaciones cubran a todos los trabajadores/ras de las zonas francas, asegurándose de que no haya prácticas discriminatorias basadas en la raza, en el género o por motivos étnicos.
- Los sindicatos deben entrar en contacto con los/as trabajadores/as tanto en su lugar de trabajo como afuera, para conscientizarlos/las de sus derechos y ayudarlos/las a entenderlos mediante campañas y actividades de capacitación.
- Los sindicatos deben asumir sus responsabilidades a fin de garantizar que los lugares de trabajo de las ZFE estén debidamente controlados e inspeccionados y que se tomen en consideración las especificidades y las necesidades de la fuerza laboral.
- Las mujeres deberían estar incorporadas en todas las estructuras sindicales y desempeñar un papel primordial en la promoción y otras actividades relacionadas. Las mujeres exigen más espacio en el movimiento sindical, en su toma de decisiones, y si no ocupan este espacio, es por falta de tiempo, sobre todo debido a sus responsabilidades familiares.









# Capítulo 5.

## Respuestas sindicales: organizar estrategias en las ZFE

El capítulo 4 examina la respuesta sindical al modelo de las ZFE mediante una implicación política con los gobiernos, los empleadores y las organizaciones intergubernamentales. La segunda respuesta sindical importante a la creación de ZFE es mediante la organización de los trabajadores en las zonas, a fin de que sean capaces de promover y defender sus intereses como sindicatos.

Sindicalizar en las ZFE es uno de los principales desafíos de los sindicatos. Dada la naturaleza de las relaciones laborales en las zonas, se requiere perseverancia y creatividad para poder organizar a los trabajadores de las zonas. Al sindicalizar a los trabajadores de las ZFE, la meta es establecer así sindicatos fuertes para defender y promover los intereses de los trabajadores, cambiar el mundo del trabajo en las zonas francas, y abordar los déficits de trabajo decente gracias a la representación y a la defensa de sus intereses mediante la negociación colectiva.

### Obstáculos a la organización

Los sindicatos encuentran numerosos obstáculos en sus esfuerzos de organización de los trabajadores en las ZFE. Como puede verse en el Capítulo 3, las condiciones de trabajo en las zonas francas se caracterizan por deficiencias en materia de trabajo decente. Todos estos *déficits de trabajo decente* constituyen obstáculos a la organización de los trabajadores de las zonas. Al emprender una campaña de organización, los sindicatos tal vez deseen examinar los *obstáculos en la legislación y en la práctica* de los distintos déficits de trabajo decente señalados en el Capítulo 3. Los obstáculos jurídicos y prácticos al ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva son de suma importancia. Sin embargo, tomando en cuenta que la mayoría de los trabajadores de las zonas francas son jóvenes mujeres trabajadoras, de igual importancia es el estudio de los obstáculos jurídicos y prácticos relacionados al género, por ejemplo, la discriminación y los trabajadores con responsabilidades familiares.

### Recuadro 23: Revisión de la legislación y la práctica de algunos instrumentos claves de la OIT antes de sindicarse a los trabajadores

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)
- Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo de 2002
- Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202)

La *inestabilidad de las inversiones en las ZFE* es otro obstáculo a la sindicación. Como las zonas francas forman parte de un sistema de producción de la mundialización, los cambios en las tecnologías y en las estructuras de la actividad económica tienen profundas repercusiones en la capacidad organizativa de los trabajadores en las ZFE. Por consiguiente, los cambios complejos en la cadena de suministros, las amenazas de deslocalización y las incertidumbres de la economía mundial representan un obstáculo fundamental a la sindicación.

Las *prácticas de los empleadores y la organización del trabajo* constituyen otro obstáculo importante a la sindicación. Además de las violaciones de los derechos de los trabajadores enumeradas en el Capítulo 3, el aumento del trabajo precario y la proliferación de trabajo contratado y subcontratado por las agencias de empleo, representan también un gran obstáculo. Las empresas utilizan la subcontratación y rechazan las relaciones laborales para evitar las obligaciones que la ley impone a los empresarios. Muchos trabajadores de las ZFE tienen contratos a plazo fijo que sólo duran unos cuantos meses. Estos trabajadores son generalmente más reacios a fundar y afiliarse a un sindicato.

Debido al gran movimiento de personal de las ZFE, los sindicatos se enfrentan a la dificultad de *garantizar la continuidad de los sindicatos y de su liderazgo*. Se trata de un obstáculo serio. Cuando se funda un sindicato en una zona franca, su continuidad depende directamente de la continuación de los dirigentes sindicales, algo difícil debido a los frecuentes despidos de sindicalistas y a la tasa elevada de rotación de la plantilla.

La *percepción de los sindicatos* ha sido un obstáculo a la sindicación en algunas regiones. Los trabajadores jóvenes que tienen poca experiencia del mundo del trabajo y que a veces no conocen bien las áreas urbanas, pueden percibir a los sindicatos, no como organizaciones que resuelven sus problemas sino más bien como perturbadores y alborotadores. Como se trata a menudo de jóvenes muy pobres, prefieren mantenerse fuera de problemas hasta que se enfrenten con las injusticias de las zonas. Por lo tanto, los sindicatos deben ser sensibles a esta percepción de los trabajadores de las ZFE.

Otro obstáculo posible a la sindicación de los trabajadores en las ZFE es la *atomización* de los sindicatos en las zonas. Una de las prioridades de las organizaciones sindicales debería ser lograr una mayor unidad de acción cuando se trata de organizar a los trabajadores de las zonas francas. Esto puede implicar una colaboración con una ONG de ideas afines y con organizaciones de mujeres a fin de tener acceso a las trabajadoras y a los trabajadores de las zonas y de poder organizarlos.

Sin embargo, el obstáculo principal a la organización de los trabajadores en las ZFE es, con mucho, el miedo. El miedo a perder su empleo, a encontrarse en la lista negra por motivo de afiliación sindical o de embarazo, dificulta todavía más la sindicación. Si los sindicatos quieren progresar en materia de sindicación hará falta encontrar la manera de tranquilizar a los trabajadores y de superar sus miedos.

## La cuestión de género: un factor decisivo para organizar en las ZFE

Antes de emprender iniciativas en materia de sindicalización, es imprescindible identificar a los grupos que uno piensa organizar y entender sus especificidades, sus problemas y sus percepciones. La mayoría de los trabajadores/as de las zonas francas tienen varias identidades. Se trata generalmente de mujeres jóvenes, en su mayoría pobres y con frecuencia migrantes. Las mujeres encuentran trabajo en las ZFE pero se trata de empleos precarios, con salarios bajos y terribles condiciones de trabajo. Por consiguiente, el género, debe estar en el centro de toda estrategia de organización en las ZFE.

El nivel de sindicación entre las mujeres trabajadoras en las ZFE es bajo. Muchas de ellas nunca han tenido experiencia sindical. Las formas tradicionales de reclutamiento han sido más bien ineficaces y a veces se han desarrollado otras formas alternativas de organización, paralelas a los sindicatos. Los hombres dominan la mayoría de los sindicatos y no siempre prestan suficiente atención a las cuestiones y a las preocupaciones de las mujeres. Suelen considerar que las cuestiones de la mujer en el empleo como la igualdad de sueldo, la licencia de maternidad y las instalaciones de cuidado infantil, son cosas secundarias. Esto implica que los sindicatos deben desarrollar unas estrategias eficientes para atraer a las mujeres trabajadoras de las ZFE y servir a sus intereses y responder a sus preocupaciones. Los sindicatos deben estar abiertos para construir alianzas con organizaciones de mujeres de ideas afines que son activas en las ZFE. Un instrumento eficiente ha sido la prestación de servicios a las mujeres de las ZFE para crear un clima de confianza entre ellas. Utilizar a las mujeres activistas en primera línea de las campañas de organización es otro elemento crucial, si los sindicatos quieren sensibilizar a las trabajadoras de las ZFE.

## Oportunidades de organización

Tratándose de organización, existe una tendencia a centrarse en los retos y dificultades que pueden presentarse para sindicarse a los trabajadores de una determinada planta. Sin embargo, cada situación ofrece posibilidades de organización a los sindicatos. Estas oportunidades pueden ser locales, nacionales o internacionales. Es importante tener dichas oportunidades en cuenta en toda estrategia sindical seria para organizar a los trabajadores.

Antes de iniciar la sindicación de una empresa de la ZFE, hace falta dedicar tiempo para entender las posibilidades de organización existentes en dicha empresa. Estas oportunidades pueden ir desde su dependencia de algunos mercados externos favorables a los sindicatos, hasta su posición en la cadena de suministro o su dependencia de una empresa global más abierta a los sindicatos, etc. El sindicato tendrá mejores oportunidades de éxito después de haber integrado estas oportunidades en su estrategia organizativa.

La mundialización y la organización de la actividad comercial mediante la producción internacional incrementan la necesidad de cooperación sindical internacional para organizar a los trabajadores de las ZFE. Otra oportunidad de organización es mediante campañas internacionales realizadas en estrecha cooperación con las FSI y la CSI. La utilización de los Acuerdos Marco Internacionales (AMI) representa otra posibilidad de influir las prácticas de empleo en las ZFE y de constituir sindicatos fuertes.

Las actividades de fomento de capacidades y otros programas tendientes a promover las aptitudes de organización son una buena oportunidad para sindicalizar. La OIT y el movimiento sindical internacional pueden movilizar recursos humanos y financieros para dicho objetivo, incluido compartir conocimientos, experiencias y material entre el nivel internacional y los afiliados nacionales.

El uso de las nuevas tecnologías de comunicación y de las redes sociales, puede desempeñar un papel importante en la organización. Medios sociales como Facebook o Twitter pueden ser instrumentos eficaces para organizar a los trabajadores de las ZFE. Pueden convertir la comunicación en diálogo interactivo y ayudar a coordinar y difundir mensajes importantes sobre las ventajas que hay a fundar y afiliarse a un sindicato. También pueden utilizarse para denunciar violaciones de derechos sindicales con un alto grado de anonimidad, y pueden ser muy útiles en el desarrollo de campañas. Sin embargo, es importante entender que la mayoría de los trabajadores son pobres y no siempre disponen de los recursos y de los conocimientos necesarios para utilizar estas tecnologías de la información.

Otra manera de sindicalizar es mediante campañas de organización en la comunidad. Puede ser por la organización de eventos comunitarios o mediante visitas a domicilio a determinados trabajadores de las ZFE. Tratar de acceder a los trabajadores de la comunidad es una tarea difícil pero importante, sobre todo cuando los sindicatos no tienen acceso a las zonas.

## Estrategias y experiencias concretas de organización en las ZFE

El trabajo de organización se hace dependiendo del contexto. La sindicación depende de toda una serie de elementos que varían de un contexto a otro. Depende del entorno de trabajo, del grupo objetivo o de los trabajadores, de las fuerzas y debilidades del empleador, de los obstáculos o de las oportunidades de organización, etc. Los ejemplos presentados en este capítulo no pretenden ser modelos de sindicación, sino más bien elementos que sirvan a inspirar los sindicatos a la acción. Por consiguiente, estos ejemplos no deben copiarse necesariamente, sino más bien servir para sacar lecciones de ellos y para inspirar los sindicatos a aprender de estas experiencias y a desarrollar sus propias estrategias a fin de enfrentar situaciones específicas en sus diferentes países.

En su tarea de sindicación de los trabajadores de las zonas francas, los sindicatos deberían adoptar toda una serie de medidas, incluso revisar las prioridades actuales y las asignaciones financieras, intensificar la formación sindical, incrementar la cooperación con otras organizaciones sindicales y revisar sus respectivas experiencias con diferentes enfoques organizacionales, informar ampliamente al público sobre las actividades sindicales y adoptar objetivos para incrementar la afiliación y fomentar nuevas técnicas y métodos de organización mejorando la planificación y las estrategias.

### Experiencias de sindicación en las zonas francas

El Sindicato de empleados de los servicios generales y de las zonas francas (Free Trade Zones and General Services Employees Union) de Sri Lanka ya cuenta con una experiencia de treinta años en las zonas francas. Ha realizado campañas por los derechos de los trabajadores, sobre todo mediante el uso de varios instrumentos internacionales, a fin de asegurar que los trabajadores estén organizados y para poder negociar colectivamente en las zonas. El sindicato afirma que las luchas sindicales conjuntamente con la solidaridad sindical internacional y el uso de diferentes mecanismos internacionales, han sido la solución para obtener más derechos para los trabajadores, organizarlos y firmar acuerdos colectivos.

En la República Dominicana, la organización de los trabajadores del metal tiene un método para sindicalizar a los trabajadores de las ZFE, que implica entrar en contacto con ellos fuera del lugar de trabajo. Primero se identifican a dos o tres líderes en cada fábrica. Así se pueden obtener los datos personales de otros trabajadores con el pretexto de invitarlos a una fiesta. Una vez establecido el contacto inicial durante la fiesta, los organizadores pueden luego ir a visitar a los empleados en sus casas para hablarles sobre el sindicato.

En la República Dominicana, otro sindicato de la ZFE dice que los trabajadores se dirigen a ellos quejándose de las malas condiciones de trabajo. Luego el sindicato les explica las diferentes formas posibles para organizar a los trabajadores de las zonas francas. En general realizan campañas clandestinas y visitas a domicilio para alcanzar a un gran número de trabajadores, y luego convocan la asamblea constituyente del sindicato, continuando con la campaña, a fin de incrementar el número de miembros. Tratan de lograr las mayorías necesarias para las negociaciones colectivas y muestran a los trabajadores los resultados de los acuerdos colectivos para animarlos a afiliarse. Afirman que la ayuda internacional y la solidaridad sindical internacional, como por ejemplo el apoyo de los sindicatos americanos, constituyen un elemento decisivo para presionar las

empresas y las marcas. La Federación Nacional de Trabajadores de las ZFE dice que es muy difícil conseguir la creación de un sindicato en la zona, pero que es posible. Una vez que el sindicato existe y que los trabajadores ven mejoradas sus condiciones de trabajo, tienden a acercarse y afiliarse al sindicato. Uno de los servicios que ofrece el sindicato es asesorar sobre la sindicación y la negociación colectiva. En el pasado, han podido firmar acuerdos colectivos que mejoraron las condiciones de trabajo e impulsaron la organización de campañas.

Una organizadora de Indonesia explica que su labor de sindicación consiste sobre todo en llamadas telefónicas a sus colegas por las tardes, los fines de semana o los días feriados. Toma el tiempo necesario para hablar con sus vecinos y describir los aspectos positivos que los sindicatos pueden ofrecer a la comunidad.

La Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas pone el ejemplo muy interesante de dos de sus afiliados indonesios que han logrado organizar a los trabajadores de las ZFE y mejorar sus condiciones de trabajo gracias a su determinación, y porque supieron escoger los debidos objetivos cualitativos y cuantitativos así como las estrategias pertinentes. Según esta FSI, el éxito de estos sindicatos se debe principalmente a un compromiso general y al hecho de haber dedicado mucho tiempo y muchos recursos para este objetivo organizativo estratégico. A este respecto, han podido alcanzar su meta porque se trata de sindicatos nacionales y que trabajan en cooperación mutua, compartiendo experiencias y estrategias, sin competir por miembros o estatuto y evitando la atomización sindical. Los afiliados de FITIM entienden que organizar a los trabajadores exige una planificación. Hace falta determinar y acordar los objetivos y es preciso dedicar recursos humanos y financieros a dicha tarea. Uno de los afiliados tiene también unas pequeñas empresas cooperativas para los miembros sin empleo o entre dos contratos. Se trata de pequeños negocios de mantenimiento de motocicletas, peluquería, lavandería y sastrería. Los trabajadores también pueden colaborar en forma voluntaria enseñando materias básicas a niños de las zonas de gran pobreza.

Entre 2001 y 2008, estos sindicatos reclutaron a cerca de 50,000 nuevos miembros y el número de plantas organizadas pasaron de 131 en 2001 a 364 en 2008. La mayoría de los trabajadores son mujeres y los sindicatos consideran que los esfuerzos organizativos deben estar dirigidos por mujeres. También hay mujeres en las instancias directivas, están representadas en todas las estructuras y ocupan un papel protagónico en la planificación y la coordinación de campañas sindicales. La mayoría de los trabajadores tienen contratos temporales y podrían ser reticentes a afiliarse a un sindicato. Es un gran reto para estos sindicatos y la principal prioridad es eliminar la inseguridad y precariedad laboral. Esto de por sí animaría a estos trabajadores a afiliarse a un sindicato. Los sindicatos entran en contacto con los trabajadores mediante la organización de un programa itinerante. El sindicato va directamente hacia los trabajadores proporcionándoles transporte gratuito para que puedan participar cuando se les antoje. Centenares de no miembros asisten al evento para aprender sobre sus derechos, y sobre cómo los sindicatos pueden hacerlos más fuertes en su lugar de trabajo. Durante el evento, los sindicatos identifican a los activistas que podrían luego organizar a los demás trabajadores de la fábrica. Después de este evento de un día, el sindicato forma a un grupo de tareas de 2 a 4 personas. Cuando estas personas vuelven a la fábrica proporcionan información sobre el sindicato y empiezan a organizar. Es fundamental destacar las cuestiones importantes para las mujeres, como lo son la salud y seguridad o la legislación que protege la maternidad. Una de las trabajadoras que participó en el evento declara: "Asistí al evento porque quería obtener información



sobre el aumento de sindicalistas y saber cómo involucrarme. Ahora voy a pedirles a mis amigas que se afilien también al sindicato”.

En Nicaragua<sup>83</sup>, las estrategias organizativas se centraron en los trabajadores jóvenes y en las mujeres de las ZFE ubicadas cerca de la capital. Las estrategias organizativas se apoyaron en días de movilización, como un Día de Acción en la entrada de una de las ZFE. Los sindicatos también han organizado sesiones de formación para expertos laborales. Estas sesiones se realizan una vez a la semana en una de las universidades que colabora estrechamente con los sindicatos. Los sindicatos nicaragüenses buscaron el apoyo internacional para organizar a los trabajadores. Trabajaron en estrecha colaboración con la CSI, la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y el Instituto Sindical para América Central y el Caribe (ISAAC), los que ayudaron a los sindicatos a preparar varias formaciones para los trabajadores y a trabajar conjuntamente a fin de diseñar un plan de acción. El Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores de Textil, Vestido y Cuero en las ZFE, reconoce que los esfuerzos organizativos fueron muy duros pero que se consiguieron resultados gracias a las amplias campañas.

A esta fecha, existen 48 sindicatos en diferentes empresas, y se han conseguido varios logros. En algunas empresas las mujeres embarazadas pueden ir a almorzar y salir de la empresa diez minutos antes del resto de la plantilla y las madres de familia pueden amamentar a sus hijos durante 15 minutos cada tres horas. Estos sindicatos consiguieron también eliminar las horas extras los sábados para los jóvenes que estudian este día y han logrado un acuerdo según el cual los trabajadores en período probatorio gozan de los mismos derechos que los trabajadores fijos. Las condiciones de trabajo siguen siendo muy duras, pero la creación de la Comisión Tripartita de Zonas Francas<sup>84</sup> ha sido un gran logro para el diálogo sostenible a nivel nacional.

<sup>83</sup> La Mesa Laboral de las Maquilas era una unidad sindical de coordinación que fue creada en junio de 2003 y que funcionó hasta 2008 en Nicaragua. Varios sindicatos sectoriales de las ZFE participaron en su creación, como fue también el caso de las organizaciones sindicales a nivel nacional. A pesar de que la plataforma no pudo reunir a todo el sector de las ZFE y que no obtuvo la aprobación del gobierno, ni de los empleadores, en 2007 consiguió crear la Confederación Sindical de Trabajadores de ZF, que ha sido reconocida por el Ministerio del Empleo de Nicaragua como organización afiliada a la CST (Central Sandinista de Trabajadores), una organización sindical a nivel nacional.

<sup>84</sup> Para más información véase la parte relativa al “Diálogo social en las ZFE” en el capítulo 3

En Nigeria, la intervención del Nigeria Labour Congress (NLC) ha desempeñado un papel importante en los procesos que llevaron a la organización de los trabajadores de las zonas francas. La huelga o la amenaza de huelga ha sido un elemento común en casi todos los esfuerzos exitosos de organización que llevaron al reconocimiento de los sindicatos por la dirección de las ZFE.

Los trabajadores de la empresa coreana “Corazón Apparel” instalada en San Pedro Sula en Honduras han logrado formar un sindicato gracias a la ayuda del la FITTVC. La mayor parte del trabajo se ha realizado en secreto en las zonas donde viven los trabajadores para evitar victimizaciones y despidos. En cuanto el sindicato haya obtenido apoyo suficiente y se haya declarado públicamente, la empresa empezó a presionar al sindicato despidiendo a sus líderes. La FITTVC contactó al gobierno, a la empresa y a los minoristas implicados,

y esto llevó a la reincorporación de los trabajadores despedidos. Sin embargo, los problemas no se acabaron ahí y la empresa siguió presionando a las personas comprometidas con el sindicato a través de amenazas, lista negra, etc. La FITTVC se dirigió cinco veces a la empresa interesada y a los minoristas. Los miembros del sindicato permanecieron unidos y determinados, y finalmente hicieron una propuesta de acuerdo colectivo. Finalmente, se concluyeron las negociaciones gracias a la presión internacional sobre la empresa y esta aceptó firmar el acuerdo colectivo.

Un sindicato de El Salvador utiliza folletos para sensibilizar a los trabajadores a la sindicación y adapta sus horarios a las disponibilidades de estos trabajadores. Crearon un departamento jurídico donde las mujeres trabajadoras, sindicadas o no sindicadas, pueden recibir ayuda y consejos relativos a la legislación laboral, al derecho de la familia y al derecho penal. Así las mujeres trabajadoras empiezan a identificarse al sindicato. También se ha creado un servicio de formación donde se enseñan varias materias a los hijos de las trabajadoras organizadas o no. Forman a 280 alumnos cada tres meses.



En Georgia, existe un sindicato que ayuda de muchas maneras a los trabajadores, sobre todo a las mujeres trabajadoras. Les proporcionan ayuda para obtener un tratamiento médico o asistencia jurídica y avisan a los medios de comunicación cuando hay abusos en la fábrica. El sindicato reconoce que la solidaridad internacional es imprescindible para garantizar avances substanciales en las ZFE.

La UMT de Marruecos dice que está totalmente prohibido entrar en las ZFE, por lo que ven a las trabajadoras fuera de las zonas. Colaboran con ONG y con varias asociaciones de derechos humanos para denunciar violaciones de los derechos de los trabajadores y conscientizar a los trabajadores sobre la importancia de la sindicación.

En Togo, la CSTT dice que no ha sido nada fácil organizar a los trabajadores, ya que no tenían el derecho de entrar en las empresas para conscientizarlos sobre la importancia de afiliarse a un sindicato. Tenían que animar a los trabajadores a encontrarse con ellos fuera de sus horas de trabajo. Una noche, por ejemplo, organizaron una formación para los trabajadores de unas fábricas de cemento sobre los principios y valores del sindicalismo. El principal desafío para ellos ha sido convencer a los trabajadores de sindicarse. Finalmente, estuvieron de acuerdo para crear un sindicato y los trabajadores redactaron los estatutos. Después del congreso fundador los trabajadores sindicalizados mandaron un correo electrónico a sus empleadores así como a las autoridades directivas de la zona para informarles de la creación del sindicato. Desde entonces, el movimiento en favor de los derechos sindicales se está fortaleciendo y un segundo sindicato ha sido creado hace poco. 219 trabajadores de 12 empresas participaron al congreso fundador. Los participantes al congreso se comprometieron en apoyar a todas las organizaciones que obran por la defensa de los intereses de los trabajadores. También quisieran establecer una estructura que ayude a los trabajadores despedidos de las ZFE. El nuevo sindicato asistirá a los trabajadores despedidos para que reivindiquen sus derechos y proyecta crear una comisión para debatir de la tarifa base de destajo. El sindicato también quiere negociar el pago del sueldo mínimo en las empresas de las ZFE para garantizar que todos los aumentos de salarios negociados con los empleadores sean efectivos. La CSTT-Togo deja que los nuevos sindicatos se reúnan en sus locales. Se ha comprometido a formar a sus nuevos miembros, y ha previsto de encontrarse con los empleadores a fin de explicar que estos nuevos sindicatos no son una amenaza contra sus intereses, y que los sindicatos son interlocutores sociales que trabajan en consulta con los empleadores para conseguir el respeto de los derechos fundamentales. La CSTT-Togo ruega a las demás organizaciones sindicales que estén atentas a los miembros de estos nuevos sindicatos y a los trabajadores de la ZFE. En Togo, dada la reticencia de la dirección de la zona franca, nadie hubiese pensado que se lograra establecer un sindicato en las ZFE. Sin embargo ha resultado posible.

En Madagascar, la Federación Sindical de Trabajadores de las ZFE apoya a los trabajadores de las zonas cuando están despedidos por haber organizado campañas sindicales. Acompaña también a los trabajadores en el lugar de trabajo cuando el empleador lo permite y restablece la confianza de los trabajadores en si mismos cuando pierden sus empleos. El sindicato logró reunir a 30,000 trabajadores en la capital en 1998, para sensibilizar a los medios de comunicación y a la opinión pública sobre las terribles condiciones de trabajo en las ZFE.

La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT, ha proporcionado asistencia, entre otros, al Trade Union Congress de las Filipinas (TUCP). El TUCP encontró graves obstáculos cuando intentó reclutar y sindicalizar a los trabajadores de las ZFE de las Filipinas. Gracias a la asistencia técnica de la OIT, el TUCP estableció una amplia coalición con sindicatos, con grupos trabajando en la economía informal, una ONG y agencias gubernamentales. Como resultado de los esfuerzos del TUCP y de sus asociados, los supervisores sindicales han evaluado las condiciones de trabajo en más de 70 empresas. El trabajo de difusión y sensibilización acerca de las normas fundamentales de trabajo de la OIT ha continuado, y más de 133 empresas de las ZFE han sido sindicalizadas por el TUCP.

## Algunas de las principales lecciones aprendidas en el contexto de la sindicación de los trabajadores de las ZFE

Basándose en las diferentes experiencias de los sindicatos, pueden sacarse algunas lecciones generales que los sindicatos podrían tener en cuenta en la elaboración de estrategias para sindicalizar a los trabajadores de las ZFE:

- Cada sindicato debe desarrollar sus propias estrategias para enfrentar los retos específicos relativos a la organización de los trabajadores de las ZFE de su país. No existe una estrategia única para sindicalizar a los trabajadores de las ZFE.
- Muchos sindicatos se han dado cuenta de lo importante que es tomar tiempo para planificar una estrategia de organización. Dicha estrategia debe tener en cuenta, entre otros factores, los desafíos y obstáculos a la sindicación y las oportunidades (internas y externas) para sindicalizar en una determinada planta. Se pueden hacer preguntas sencillas como, ¿Quiénes son los trabajadores de la zona? ¿Cuáles son sus problemas y sus intereses que el sindicato debería defender? ¿Dónde viven? ¿Cuáles son las fuerzas, debilidades y oportunidades para sindicalizar en las empresas? etc.
- La mayor parte de los trabajadores de las ZFE son mujeres jóvenes. Un elemento fundamental para una organización exitosa es garantizar que las mujeres estén suficientemente representadas en las estructuras del sindicato y que desempeñen un papel central en la organización de las zonas, desde la planificación hasta la realización de actividades.
- Como se dificulta mucho el acceso a las ZFE, es preciso emprender estrategias organizativas en el lugar de trabajo, y también a nivel de la comunidad. En las comunidades se pueden realizar visitas a domicilio, organizar actividades alternativas de sensibilización, adaptándose a los horarios de los trabajadores y a sus responsabilidades fuera del lugar de trabajo. Los sindicatos deben ser flexibles a nivel de los horarios de trabajo para llegar a los trabajadores de las ZFE y las mujeres activistas deben desempeñar un rol protagónico a nivel de la sindicación. Tienen que estar en la primera línea para hablar con las mujeres jóvenes.
- Combinar el activismo tradicional y la prestación de servicios sindicales es una manera eficaz de atraer a las mujeres jóvenes que no tienen experiencia previa del

sindicalismo o del activismo social. Por ejemplo, además del activismo sindical por la libertad sindical en las zonas, los sindicatos también podrían ofrecer ayuda jurídica a los trabajadores, no solamente sobre cuestiones de relaciones laborales, sino también sobre otros temas como el derecho de la familia o derecho penal. Algunos trabajadores podrían verse atraídos por los servicios brindados por el sindicato. Sobre la base de esta confianza, los trabajadores podrían estudiar la posibilidad de afiliarse a un sindicato y convertirse a su vez en activistas.

- Como la mayoría de los trabajadores de las ZFE son mujeres jóvenes, pobres y a veces migrantes, los sindicatos deben prestar una especial atención a estas especificidades y adaptar sus servicios y sus campañas a cuestiones que son prioridades para las trabajadoras de las zonas francas, como la protección de la maternidad o las responsabilidades familiares, entre otras cosas. Como se trata principalmente de trabajadores/as jóvenes, también es importante adaptarse a la cultura juvenil de un determinado país, por ejemplo, mediante los eventos organizados y el lenguaje utilizado en la publicidad del sindicato.
- Los trabajadores de la ZFE están muy afectados por la inseguridad del empleo, con contratos de duración determinada y salarios bajos. Una de las prioridades de los trabajadores de las ZFE es obtener un contrato permanente y un aumento de sueldo. Los sindicatos deben por consiguiente empezar identificando las necesidades prioritarias. La experiencia de la sindicación muestra que los trabajadores son menos reticentes a fundar y afiliarse a sindicatos si ven resultados positivos y concretos, y si se mejoran sus condiciones de trabajo.
- Es esencial atacar al miedo que los trabajadores de las zonas francas tienen a perder su empleo. Los sindicatos deben responder a este miedo con una serie de iniciativas. Estas incluyen el respeto de las sensibilidades de los trabajadores, brindando un apoyo jurídico y material a los trabajadores despedidos por haber participado en actividades sindicales, informando a los trabajadores sobre las redes internacionales de solidaridad del sindicato, estudiando cómo disminuir los riesgos de pérdida de empleo debido a actividades sindicales, y dedicando tiempo a la conscientización, y al desarrollo de capacidades de los trabajadores de las ZFE.
- Las actividades de cooperación técnica también pueden ser útiles para sindicarse a los trabajadores. La OIT, la CSI, las FSI pueden ayudar las organizaciones sindicales a diseñar e implementar estrategias organizativas dirigidas a los trabajadores de las ZFE, y pueden movilizar recursos humanos y financieros.
- Es esencial lograr una mayor unidad de acción sindical para organizar a los trabajadores de las ZFE. Los sindicatos deben cooperar entre sí a nivel nacional, compartir experiencias y estrategias y evitar la atomización.
- Trabajar en red con ONG de ideas afines, organizaciones de mujeres, grupos religiosos o grupos comunitarios puede ser una estrategia eficiente para organizar a los trabajadores. Estos grupos pueden tener un acceso privilegiado a las zonas francas y pueden estar involucrados en distintos proyectos humanitarios con los trabajadores de las ZFE. Crear redes con ellos y trabajar juntos para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores ha demostrado su eficacia en algunos países.

- La seguridad personal es a menudo una preocupación prioritaria para las mujeres y cuando tienen que recorren un trayecto largo o utilizar lo que se considera como un transporte peligroso, esto puede obstaculizar su participación en las reuniones y en los eventos de fomento de capacidades. En estos casos habría que estudiar la posibilidad de proporcionar un transporte seguro para evitar situaciones de acoso contra las mujeres.
- En muchos lugares, las mujeres no controlan su propia movilidad con fuertes normas sociales y culturales dictando las interacciones sociales entre hombres y mujeres. Con estas normas es difícil tener un acceso eficaz a las mujeres o convencerlas de asistir a las reuniones, y por consiguiente es preciso entender estas situaciones y encontrar soluciones.
- Hace falta desarrollar un programa de información y conscientización a fin de educar la comunidad y el público en general sobre las condiciones de las zonas y ganar la simpatía de la opinión pública por las luchas de los trabajadores de las zonas.

## Ejercicios

- 1) ¿Cuales son los principales obstáculos que encuentra al organizar a los trabajadores de las zonas francas de exportación (ZFE) de su país? ¿Cuales son las oportunidades de sindicación en las zonas?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) ¿Cuales son las principales fuerzas y debilidades de los trabajadores y de los sindicatos? ¿Qué puede hacer el sindicato para superar el miedo de los trabajadores?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) ¿Cuales son las lecciones que ha aprendido de experiencias previas en materia de organización?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4) ¿Cuales son las organizaciones con las que se entraría en contacto, a todos los niveles, para obtener asistencia y apoyo? ¿Cuales son los mecanismos internacionales que piensa utilizar?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5) ¿En resumen, cuales son los elementos claves de la estrategia de sindicación de su sindicato?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



# Capítulo 6.

## Mecanismos internacionales para la defensa y la promoción de los derechos de los trabajadores de las ZFE

Una de las principales lecciones aprendidas por los sindicatos involucrados en la organización de los trabajadores de las ZFE es que algunas situaciones requieren presión externa para que la organización sea posible. Muchos sindicatos han ejercido presión mediante el uso de distintos mecanismos internacionales. Estos mecanismos pueden utilizarse para presionar los gobiernos y los empleadores a nivel nacional a fin de que acepten normas laborales reconocidas internacionalmente. Dichos mecanismos también pueden servir para dar visibilidad a las luchas sindicales locales en beneficio de los derechos de los trabajadores. Esta visibilidad internacional de las violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores presiona a quienes cometieron esas violaciones. Los mecanismos internacionales sirven también para generar la solidaridad internacional. Las ZFE son el resultado de la mundialización de la producción, y por lo tanto, cuando se violan los derechos de los trabajadores, uno puede movilizar la solidaridad internacional en beneficio de ellos. Sin embargo, estos mecanismos internacionales no pueden sustituir la acción y los esfuerzos nacionales. Estos mecanismos internacionales apoyan más bien las acciones realizadas a nivel nacional. Uno no puede depender únicamente de los mecanismos internacionales para alcanzar sus objetivos sindicales. La presión externa sólo puede apoyar la acción nacional. Este capítulo presenta un panorama de los principales instrumentos internacionales que los sindicatos pueden utilizar en su lucha para los derechos de los trabajadores en las ZFE.

### Utilizar los mecanismos de control y los programas de la OIT<sup>85</sup>

La OIT puede ser muy útil a los sindicatos en casos de violaciones de los derechos de los trabajadores en las ZFE. A continuación se exponen varias maneras de utilizar a la

<sup>85</sup> ILOLEX: ILOLEX es un banco de datos trilingüe (español, inglés y francés) que contiene los convenios y recomendaciones de la OIT, información sobre las ratificaciones, comentarios de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y del Comité de la Libertad Sindical (CLS), quejas, interpretaciones, estudios generales y numerosos documentos relacionados. <http://www.ilo.org/ilolex/english/>

OIT, su sistema de supervisión, sus declaraciones y sus programas, para defender a los trabajadores de las ZFE.

## Utilizar el Mecanismo de Control Periódico

### Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Cada Estado miembro de la OIT tiene la obligación de presentar informes periódicos a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que ha tomado para implementar las disposiciones de los convenios que ha ratificado. Copias de todos los informes deben entregarse a las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, invitándoles a formular comentarios. Los sindicatos pueden mandar sus observaciones sobre la aplicación de los convenios ratificados directamente a la OIT. En esas observaciones los sindicatos pueden indicar violaciones de las disposiciones del Convenio ratificado, tanto en la legislación como en la práctica.

La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es el órgano responsable del control de la observancia por los Estados miembros de sus obligaciones derivadas de las normas. La CEACR es un órgano de 20 miembros compuesto por juristas eminentes e imparciales, procedentes de los estados miembros y nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Vela por el cumplimiento de



las normas laborales internacionales basándose en los informes proporcionados por los Estados miembros relativos a la aplicación de los convenios ratificados por ellos y también en base a las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se ha fijado un ciclo de presentación de informes para que los Estados miembros manden sus informes sobre los convenios ratificados. Este ciclo de presentación de informes, que cubre todos los convenios relacionados con las ZFE, puede consultarse en el Manual de la OIT sobre procedimientos relativos a convenios y recomendaciones internacionales del trabajo<sup>86</sup> o en la página web de la OIT. Las observaciones de la CEACR se publican en un informe anual que se debate durante la Conferencia Internacional del Trabajo en la Comisión de Aplicación de Normas.

## La Comisión sobre la Aplicación de las Normas de la Conferencia de la OIT

La Comisión sobre la aplicación de las normas de la Conferencia es un órgano tripartito integrado por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. La Comisión estudia el informe anual de la CEACR presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)<sup>87</sup>. La Comisión invita a los representantes de algunos gobiernos a asistir a sus sesiones y examina las medidas tomadas por el Estado miembro para dar efecto a las disposiciones del convenio que ha sido ratificado. Sobre la base del debate, la Comisión saca sus conclusiones que pueden incluir recomendaciones sobre las medidas que el gobierno debe tomar a fin de garantizar la conformidad con los requisitos de un Convenio. Se publican las discusiones y las conclusiones de la comisión en su informe. Se pueden denunciar violaciones de los derechos de los trabajadores en las ZFE a la CIT mediante este mecanismo.

## Utilizar los procedimientos especiales de la OIT

### Comité de la Libertad Sindical (CLS)

El CLS es un órgano tripartito de nueve personas seleccionadas entre miembros del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores del Consejo de Administración, que se reúne tres veces al año y examina quejas sobre la violación de la libertad sindical. El CLS recibe las quejas independientemente de si un Estado miembro ha ratificado algún convenio en el ámbito de la libertad de asociación. Esto es así puesto que todos los Estados miembros tienen la obligación, de por su adhesión a la Constitución, de reconocer el principio de la libertad sindical. Por lo tanto, si su país no ha ratificado ningún convenio relativo a la libertad de asociación, puede sin embargo presentar una queja al CLS en casos de violaciones de los principios de la libertad sindical. Las quejas deben presentarse por escrito, firmadas y justificadas por pruebas de las alegaciones en relación con infracciones específicas a la libertad sindical. Las quejas pueden ser presentadas por sindicatos que son:

- una organización nacional directamente interesada en el asunto;

<sup>86</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_192621.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_192621.pdf)

<sup>87</sup> Los Estados miembros de la OIT se encuentran anualmente en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza. Cada Estado miembro está representado por una delegación integrada por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores, un delegado de los trabajadores, y sus respectivos consejeros técnicos.

- una organización internacional de trabajadores con estatuto consultivo ante la OIT;
- una organización internacional de trabajadores en los casos en que los alegatos estén relacionadas con asuntos que afectan directamente a las organizaciones afiliadas.

Las quejas deben dirigirse directamente al Director General, OIT, CH-1211, Ginebra 22, Suiza.

El informe del CLS se somete al Consejo de Administración de la OIT, para su aprobación y se transmiten las recomendaciones al Estado miembro interesado. Las recomendaciones pueden requerir que el gobierno interesado informe sobre las medidas tomadas de conformidad con las recomendaciones.

Los principios enunciados por el CLS se compilan en la Recopilación de decisiones y principios del Comité de la Libertad Sindical<sup>88</sup> publicado por la OIT, y proporcionan orientación para futuros casos similares. Varias quejas relativas a la denegación de derechos sindicales a trabajadores de las ZFE han sido examinados por el CLS en las últimas dos décadas. En caso de duda acerca de la validez de una violación de la libertad sindical, los sindicatos pueden consultar la Recopilación antes de presentar una queja oficial.

La OIT cuenta también con otros procedimientos especiales, a saber las Reclamaciones, se trata de un procedimiento regulado por los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, y las Quejas reguladas por los artículos 26 y 34 de la constitución de la OIT. El uso de estos procedimientos requiere una estrecha coordinación con su confederación sindical internacional para que sea eficiente y generalmente se dedica a los casos muy serios y repetidos de violaciones de los derechos de los trabajadores.

## Utilizar las Declaraciones pertinentes de la OIT

Dos declaraciones de la OIT pueden también ser útiles en casos de violaciones de los derechos de los trabajadores de las ZFE. Se trata de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo y su seguimiento, así como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT.

### ***Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo de 1998 y su seguimiento<sup>89</sup>***

La Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo establece que todos los Estados miembros de la OIT han aceptado la obligación de respetar, promover y hacer realidad los principios contenidos en los ocho Convenios fundamentales relativos a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en el trabajo y en el empleo, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio y la abolición efectiva del trabajo infantil, aun cuando no hayan ratificado los Convenios aludidos. La Declaración establece que todos los Estados

<sup>88</sup> [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_090632/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_090632/lang--en/index.htm)

<sup>89</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

© OIT/M. Crozet



miembros tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la OIT. En virtud del seguimiento de la Declaración, los Estados miembros de la OIT que no han ratificado uno o más de los Convenios fundamentales, están obligados a presentar informes a la OIT. Estos informes deberían indicar la situación en la legislación y en la práctica sobre los asuntos relacionados con el Convenio, y precisar en qué medida las disposiciones del Convenio han sido aplicadas. Las organizaciones sindicales pueden presentar comentarios sobre estos informes o mandar directamente sus observaciones a la OIT.

### ***Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social***<sup>90</sup>

Los principios consagrados en esta Declaración tienen por objeto proporcionar directrices detalladas sobre la forma en que las empresas deben aplicar los principios derivándose de las normas internacionales de trabajo sobre empleo, formación, condiciones de vida y de trabajo y relaciones laborales. Están encaminadas a orientar todas las empresas, nacionales o multinacionales, de dominio público, mixto o privado, así como gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores en los países de origen y destino. El párrafo 2 de la Declaración afirma que, *“tiene por objeto fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar la operaciones de estas empresas”*. La Declaración está organizada en cuatro secciones (políticas generales,

<sup>90</sup> La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT ha elaborado una guía para los trabajadores sobre la “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social” llamada Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales: ¿En qué beneficia a los trabajadores?

empleo, condiciones de vida y de trabajo y relaciones laborales), y el texto tiene por objeto promover la coherencia entre las políticas públicas y privadas para obtener los mejores resultados en materia de protección de los derechos en el trabajo. La Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales ha sido adoptada en 1977 y fue enmendada en el año 2000, para resaltar la necesidad para las empresas de comprometerse plenamente respecto a los principios fundamentales y derechos en el trabajo.

En la sección sobre las relaciones laborales, la Declaración insta a los gobiernos que no hayan ratificado los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT a hacerlo y a aplicar de la manera más amplia posible, mediante sus políticas nacionales, los principios que en ellos se consagran. Establece también que, en el caso en que los gobiernos de países anfitriones ofrecen incentivos específicos para atraer la inversión extranjera directa, estos no deberían incluir ninguna limitación de los derechos de los trabajadores a afiliarse a sindicatos de su elección y a organizarse y a negociar colectivamente.

La Declaración establece que los trabajadores empleados en empresas multinacionales deberían, sin ninguna excepción, tener el derecho de crear una organización, de estar sólo sometidos a las reglas de dicha organización, y de afiliarse a las organizaciones de su propia elección sin autorización previa. También prevé que los trabajadores de las empresas transnacionales deberían tener el derecho, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, de disponer de organizaciones representativas de su elección, reconocidas para negociar colectivamente. Los párrafos 50 y 51 de la declaración exigen que las multinacionales faciliten la negociación colectiva, y el párrafo 52 establece que estas empresas no deben amenazar con trasladar todas sus actividades o parte de ellas para obstaculizar el derecho de los trabajadores de sindicarse y de negociar colectivamente.

La Declaración también hace referencia a políticas de contratación (con una sección sobre la seguridad de empleo), a salarios, condiciones de trabajo, edad mínima y salud y seguridad. Termina con una lista de 69 normas (Convenios y Recomendaciones) que constituye el eje central de las orientaciones para las empresas, los sindicatos y los gobiernos.

La aplicación de la Declaración se controla mediante encuestas periódicas cada cuatro años, a través de las cuales los mandantes de la OIT proporcionan información sobre la aplicación de los principios de la Declaración. Hasta la fecha se han realizado ocho encuestas.

Con respecto a las ZFE, la séptima encuesta<sup>91</sup> sobre la aplicación de la declaración entre 1996 y 2000 evaluó el nivel de cumplimiento de los principios de la libertad sindical y de negociación colectiva en las transnacionales de las ZFE. La encuesta indica que en varios países los trabajadores de las empresas multinacionales de las zonas francas enfrentan dificultades para organizarse en sindicatos.

La OIT está actualmente revisando el seguimiento de la Declaración, por lo tanto los estudios se han suspendido. Si desea utilizar la Declaración para defender los derechos de los trabajadores de su país contacte la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT para mayor información y asistencia.

<sup>91</sup> El Grupo de Trabajo señala que la respuesta a esta pregunta lleva a cuestionar la eficacia de la aplicación de la Declaración EMN en las ZFE y recomienda la exploración de nuevas formas de promoción de sus principios en esos ámbitos. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo recomienda que se lleven a cabo más estudios y consultas, combinados con los programas actuales de la Oficina a fin de promover la aplicación de la Declaración por las EMN en las ZFE. Recomendación además que la cuestión de las consecuencias sobre el empleo y el trabajo de las operaciones de las EMN en el contexto de industrias privatizadas y desreguladas, esté tratada en forma separada en el Octavo Estudio.

## Utilizar los Programas de Trabajo Decente por País<sup>92</sup>

Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) de la OIT son instrumentos para promover el trabajo decente como parte de las estrategias nacionales de desarrollo de los países y para poner la experiencia de la OIT, sus instrumentos, sus servicios de promoción y cooperación, al servicio de los mandantes tripartitos a fin de avanzar en el programa de trabajo decente de la OIT. Los gobiernos nacionales redactan los PTDP en consulta con los interlocutores sociales y con el pleno apoyo de la OIT, y se elaboran en torno a varias prioridades y resultados. El diálogo social y el tripartismo deben desempeñar un papel central en materia de planificación y de implementación e integrar líneas presupuestarias para las actividades de cooperación técnica. En Nigeria, por ejemplo, el Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) ha sido elaborado por el gobierno y los interlocutores sociales en noviembre de 2005, y posteriormente revalidado en 2009. El PTDP de Nigeria incluye ámbitos prioritarios como creación de empleo, (especialmente para las mujeres y los jóvenes mediante el trabajo autónomo), disminución del tráfico humano y del trabajo infantil, prevención y atenuación del impacto del VIH/SIDA en el mundo del trabajo, mejoras en materia de administración del trabajo, ratificación de los convenios de la OIT y seguridad social. Sin embargo, el PTDP de Nigeria no hacía referencia al fenómeno de las zonas francas en el país y no incluía ninguna disposición específica en la formulación, lo que fue criticado por el NLC (Nigeria Labour Congress). Para obtener más ayuda en materia de utilización de los mecanismos de la OIT presentados más arriba, contacte la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT<sup>93</sup>

## Utilizar otros mecanismos internacionales

### Utilizar las Líneas directrices de la OCDE

Las Líneas directrices de la OCDE<sup>94</sup> para las Empresas Multinacionales<sup>95</sup> son recomendaciones no jurídicamente vinculantes, para una conducta empresarial responsable, a las que han adherido 42 gobiernos<sup>96</sup> de todas las regiones del mundo, representando el 85% de la inversión extranjera directa mundial. Estos 42 gobiernos adherentes animan a las empresas de sus países a cumplir con estas recomendaciones dondequiera que desarrollen su actividad. Las Directrices, además, se aplican también a las empresas de países no adherentes, en el caso de operaciones realizadas dentro de países que han adherido a las Directrices. Según las Directrices, se espera también que las empresas que tengan cabida dentro del ámbito de su aplicación, animen a sus socios comerciales, incluidos los proveedores y subcontratistas, a que apliquen principios compatibles. Las Líneas Directrices forman parte de la “Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales” y han sido actualizadas varias veces desde su adopción en 1976. La última y cuarta actualización se hizo en 2011, con motivo del 50 Aniversario de la Reunión Ministerial de la OCDE.

<sup>92</sup> <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm>

<sup>93</sup> <http://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm>

<sup>94</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

<sup>95</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/48004323.pdf>

<sup>96</sup> 34 economías de la OCDE más Argentina, Brasil, Egipto, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú y Rumania.



© OIT/M. Crozet

Las Directrices actualizadas incluyen nuevas recomendaciones sobre los derechos humanos y sobre la responsabilidad de las empresas en sus cadenas de suministro. Establecen que las empresas deberían respetar los derechos humanos en cada país donde operen así como las normas medioambientales y laborales, con toda diligencia en el proceso a fin de garantizarlo. El apartado de las Directrices actualizadas sobre Empleo y Relaciones Laborales alude explícitamente a las normas fundamentales de la OIT y añade una nueva cláusula sobre salarios, exigiendo que las empresas multinacionales proporcionen los mejores sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo posibles, según la posición económica de la empresa, pero por lo menos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias. La versión actualizada de las Líneas directrices ha establecido un nuevo proceso más duro para las quejas y la mediación.

Cada país adherente a las Líneas directrices tiene la obligación de establecer un Punto de Contacto Nacional<sup>97</sup>(PCN), responsable de su promoción. Algunos gobiernos sin embargo no han logrado crear un verdadero PCN. El PCN debe contribuir a la resolución de problemas que se hayan señalado a su atención y efectuar un seguimiento según pasos bien definidos a fin de resolver el determinado problema. El procedimiento permite a los sindicatos plantear un caso acerca del comportamiento de una empresa respecto de las Directrices con un PCN. Para obtener ayuda a fin de utilizar este mecanismo, contacte la Comisión Sindical Consultiva (TUAC)<sup>98</sup> ante la OCDE.

<sup>97</sup> [http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_2649\\_34889\\_1933116\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34889_1933116_1_1_1_1,00.html)

<sup>98</sup> <http://www.tuac.org/en/public/index.phtml>

## El Pacto Mundial

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas<sup>99</sup> es una red que fue iniciada por iniciativa del Secretario General en julio del año 2000. En el centro de la red del Pacto Mundial de las Naciones Unidas se encuentran la Oficina del Pacto Mundial, así como seis agencias de las Naciones Unidas<sup>100</sup>. Los participantes en el Pacto Mundial son empresas, gobiernos, sindicatos, ONG y organizaciones de la sociedad civil, así como instituciones académicas, agencias de desarrollo, municipios y organizaciones encargadas de cuestiones de responsabilidad social de las empresas. El Pacto Mundial es una iniciativa fundada en la decisión voluntaria de unas empresas de comprometerse con una práctica empresarial socialmente responsable, y las invita a hacerse miembro de él.

A este respecto, las empresas dispuestas a participar están invitadas a mandar una carta al Secretario General de las Naciones Unidas, expresando su apoyo al Pacto Mundial y a sus principios<sup>101</sup>. Luego la empresa tiene que cambiar sus operaciones empresariales de tal forma que el Pacto Mundial y sus principios pasen a formar parte de la estrategia comercial de la empresa.

Se espera que la empresa defienda públicamente el Pacto Mundial y sus principios a través de herramientas de comunicación. A este respecto, se espera que la empresa publique, en su informe anual u otro informe similar, una descripción de la manera en que está apoyando al Pacto Mundial, y a sus diez principios. Esta política de comunicación pide a los participantes que comuniquen anualmente con las partes interesadas sobre los avances, por ejemplo, la descripción de acciones prácticas emprendidas por los participantes a fin de implementar los principios del Pacto Mundial en años anteriores, la evaluación de los resultados o la declaración de apoyo continuo a dicha iniciativa. Si un participante no publica un informe anual, una comunicación sobre los progresos realizados puede publicarse a través de otros canales como la página web de la empresa, comunicados de prensa o publicaciones oficiales.

## Acuerdos Marco Internacionales

Un AMI es un instrumento negociado entre una empresa transnacional y una Federación Sindical Internacional (FSI)<sup>102</sup> a fin de establecer una relación permanente y de garantizar que la empresa respete las mismas normas en todos los países donde esté operando. El elemento específico que diferencia los AMI de otras iniciativas de responsabilidad social de las empresas, es que resultan de una negociación con los representantes internacionales de los trabajadores. Los acuerdos no sustituyen a las negociaciones directas entre empresas y trabajadores a nivel nacional o empresarial. Sólo proporcionan un marco para que dichas negociaciones se realicen de manera constructiva, y con una base mínima. El contenido básico de un acuerdo marco internacional es:

<sup>99</sup> <http://www.unglobalcompact.org/>

<sup>100</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y la Delincuencia (ONUDD), Programa de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

<sup>101</sup> El Pacto Mundial se basaba originalmente en nueve principios correspondientes a tres categorías: derechos humanos, normas laborales (las normas fundamentales de trabajo de la OIT) y medio ambiente; en 2007 se agregó un nuevo principio sobre la corrupción.

<sup>102</sup> <http://www.global-unions.org/framework-agreements.html>

- Las normas fundamentales de la OIT<sup>103</sup> y otras cuestiones como salarios, salud y seguridad ocupacional, desarrollo de habilidades y capacitación, con algunas diferencias de un acuerdo a otro.
- La mayoría de los AMI hacen referencia a toda la cadena de suministro aun cuando las empresas proveedoras no forman parte de ellos. A este respecto, las empresas se comprometen generalmente a informar todas sus filiales, proveedores, contratistas y subcontratistas sobre el acuerdo y a presionar a los proveedores para que implementen los principios consagrados en el AMI. Una de las mayores complejidades en la implementación de los AMI en la cadena de suministro, es que frecuentemente no queda claro cuales empresas producen bienes para una determinada multinacional. En este sentido, la divulgación de las ubicaciones de los proveedores es sumamente importante, y las FSI han logrado negociar este punto con algunas empresas.

Existen casos positivos en los que las empresas signatarias de un AMI han utilizado estos instrumentos para mejorar la conducta de sus proveedores. Algunas empresas signatarias de AMI han preferido poner fin al contrato que tenían con sus proveedores que violaban los términos del acuerdo. Bosch por ejemplo ha interrumpido sus relaciones con un proveedor Sudafricano después de que hubiese incumplido los términos del acuerdo. De la misma manera, Umicore señaló que había puesto un término a unas relaciones comerciales con un proveedor congolés que había infringido un código de conducta que formaba parte del AMI.

La mayoría de los AMI incluyen mecanismos de control con la participación de sindicatos. Estos mecanismos contemplan acciones específicas por parte de la dirección y de los representantes de los trabajadores como la difusión del acuerdo a nivel de la empresa o el desarrollo de programas conjuntos de formación. La mayoría de los AMI cuentan con mecanismos que permiten a las FSI plantear el caso si una empresa viola los términos del acuerdo.

### ***Acuerdo marco FITTVC-INDITEX***

El acuerdo FITTVC-INDITEX es un ejemplo único de acuerdo marco internacional aplicándose exclusivamente a la cadena de suministro de la empresa. El acuerdo se basa en la premisa de que la FITTVC va a acompañar a INDITEX<sup>104</sup> a lo largo de su cadena de suministro a fin de fomentar sistemas maduros de relaciones laborales basadas en el trabajo decente y el diálogo social. En el acuerdo, INDITEX se compromete a la aplicación y al cumplimiento de las disposiciones a lo largo de toda su cadena de suministro, en todos los sitios gestionados por INDITEX o por fabricantes y proveedores externos. Los fabricantes y proveedores externos subcontratando la producción de INDITEX serán responsables del cumplimiento de las disposiciones del código por los subcontratados. Los fabricantes externos, los proveedores y sus subcontratistas deberán nombrar a un representante de la dirección que será responsable de la aplicación y del respeto de las disposiciones del acuerdo.

<sup>103</sup> Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm.87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm.98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm.29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm.105); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm.100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm.111); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm.138); y Convenio sobre la peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm.182)

<sup>104</sup> Industrial del diseño textil S.A (INDITEX) es la empresa española más grande y el mayor grupo de moda del mundo.

El acuerdo FITTVC-INDITEX establece el derecho de todos los trabajadores a sindicarse y a negociar colectivamente, y prohíbe el trabajo infantil, el trabajo forzoso y las prácticas discriminatorias. Prevé el pago de un salario digno, fija límites a la jornada laboral, insiste en lugares de trabajo sanos y seguros y promueve la seguridad de empleo sin malos tratos.

La FITTVC e INDITEX trabajan conjuntamente para apoyar a los proveedores de la empresa en el cumplimiento de los términos del acuerdo. Esto ha implicado varias intervenciones conjuntas en casos de trabajadores despedidos por haberse afiliado a un sindicato. En estos casos, la principal prioridad ha sido conseguir la readmisión de los trabajadores y el pago de sus salarios durante el período de despido y la introducción de sistemas maduros de relaciones laborales en las plantas correspondientes. A este respecto, se estima que más de 2,000 trabajadores despedidos por ejercer su derecho a la libertad sindical han sido reinstalados gracias a la intervención conjunta de la FITTVC y de INDITEX en países como Camboya, Bangladesh, Perú y Turquía. Este enfoque ha sido una manera eficaz de resolver controversias en la cadena de suministro textil. Gracias al acuerdo marco internacional, los proveedores de INDITEX que han realizado esfuerzos para implementar el acuerdo y que han firmado acuerdos de reconocimiento con los sindicatos, se priorizan en el momento de decidir quien mantiene relaciones comerciales con la empresa. Algunas empresas han incluso experimentado un aumento significativo de pedidos después de la introducción de sistemas maduros de relaciones laborales en sus plantas. INDITEX

© OIT/Perera Y.R.



ha decidido ya no pasar por mayoristas, sino efectuar sus pedidos directamente a las fábricas. Para mayor información contacte IndustriALL<sup>105</sup>.

## Códigos de Conducta

Un código de conducta o código de prácticas laborales es una declaración escrita de principios adoptados voluntariamente por una empresa, para manifestar su compromiso con un determinado tipo de negocio. Su aplicación depende totalmente de la empresa en cuestión. Normalmente se espera que las empresas que hayan adoptado un código de conducta asignen personal para aplicar las disposiciones del código y para informar sobre las políticas de implementación del código, los programas y los resultados. Asimismo, se espera también que se revise el código de conducta en los más altos niveles de decisión de la empresa y que la aplicación del código sea una obligación contractual para los proveedores y subcontratistas. Es una práctica muy establecida que los trabajadores afectados por el código estén enterados de sus disposiciones y tengan la posibilidad de utilizar algún procedimiento confidencial de denuncia. No obstante, estos códigos de conducta tienen sus limitaciones. Aun si los sindicatos están involucrados con algunos de ellos, generalmente ven a estos códigos como meros ejercicios de relaciones públicas por parte de la empresa, y los consideran ineficaces para resolver violaciones de los derechos laborales.

Algunas iniciativas con múltiples interesados se han sumado a los códigos de conducta. Estas iniciativas implican empresas proveedoras, sindicatos y ONG. A continuación se mencionan algunos ejemplos de estas iniciativas con múltiples interesados:

- *Iniciativa de Comercio Etico*<sup>106</sup>: La Iniciativa de Comercio Etico (ETI) es una alianza de empresas, sindicatos y organizaciones voluntarias que trabajan en colaboración para mejorar las vidas de los trabajadores en el mundo.
- *Asociación para el Trabajo Justo*<sup>107</sup>: La Asociación para el Trabajo Justo (FLA) es una coalición multipartita de empresas socialmente responsables, escuelas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, para mejorar las condiciones de trabajo en fábricas alrededor del mundo. La FLA tiene su propio código de conducta relativo a los lugares de trabajo, basado en las normas fundamentales de trabajo de la OIT, y ha creado sus propios procesos de supervisión, remediación y verificación.
- *Responsabilidad Social Internacional*<sup>108</sup>: La Responsabilidad Social Internacional (SAI) es una organización no gubernamental, internacional y multipartita, dedicada a mejorar los lugares de trabajo y las comunidades mediante la implementación de normas socialmente responsables. La SAI colabora con sindicatos, ONG locales, iniciativas multilaterales, organizaciones medioambientales y organizaciones benéficas.

---

<sup>105</sup> <http://www.industrialunion.org/>

<sup>106</sup> <http://www.ethicaltrade.org/>

<sup>107</sup> <http://www.fairlabor.org>

<sup>108</sup> <http://www.sa-intl.org/>

- *Consortio por los Derechos de los Trabajadores*<sup>109</sup>: El Consortio por los Derechos de los Trabajadores (WRC) es una organización independiente de supervisión de los derechos laborales que lleva a cabo investigaciones sobre las condiciones de trabajo en las fábricas alrededor del mundo a fin de proteger los derechos de los trabajadores del sector de la confección y otros. El WRC realiza investigaciones independientes y publicaciones sobre las fábricas que producen para las principales marcas.

## **Marco de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>110</sup>: “Los Principios de John Ruggie”**

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en junio de 2011 los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos: Puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘Proteger, Respetar y Remediar’<sup>111</sup> propuesto por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el tema de los derechos humanos y las empresas transnacionales en marzo de 2011. En 2008, el Representante Especial ya había elaborado el “Marco para proteger, respetar y remediar”. Los Principios Rectores tienen como objetivo proporcionar una norma internacional para prevenir los efectos negativos de las empresas en los derechos humanos y responder a ellos. Exponen cómo los Estados y las empresas deberían implementar el marco de 2008 y formula recomendaciones detalladas sobre su aplicación. El marco ya ha sido utilizado para la revisión de importantes normas como las normas de desempeño de la CFI o las Líneas directrices de la OCDE.

El Principio 12 de los Principios Rectores establece: “La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos –que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. El Principio 14 de los Principios Rectores establece: “La responsabilidad de las empresas comerciales de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura”.

## **Las Normas de Desempeño de la CFI y su Mecanismo de Queja en línea**

La CFI, la sección del Grupo del Banco Mundial<sup>112</sup>, encargada de préstamos para el sector privado, indicaba en 2003 que todos los prestatarios deberían cumplir con las normas fundamentales del trabajo y que la CFI las iba a incluir en su nueva política en preparación. La “Norma de Desempeño 2: Trabajo y Condiciones Laborales” (ND2) menciona explícitamente a las ocho normas fundamentales de la OIT y hace incapié en el carácter obligatorio de las normas fundamentales para todas las empresas interesadas.

<sup>109</sup> <http://www.workersrights.org/>

<sup>110</sup> <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>

<sup>111</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>

<sup>112</sup> El Grupo del Banco Mundial está formado por cinco instituciones: el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, la Asociación Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, la Agencia de Garantía de Inversión Multilateral y el Centro Internacional para Resolución de Disputas sobre Inversiones.

Los sindicatos han hecho varias recomendaciones a fin de mejorar la norma de desempeño (ND2) durante el proceso de revisión iniciado en 2009 que se acabó con la adopción de una política revisada por la Junta de Directores del Banco Mundial en mayo de 2011, la “Norma de Desempeño 2: Trabajo y Condiciones Laborales” (ND2)<sup>113</sup>. Las normas incluyen un nuevo texto obligando a las empresas prestatarias a examinar alternativas a las reducciones de personal mediante programas negociados de reducción del tiempo de trabajo, programas de fomento de las capacidades de los empleados o labores de mantenimiento a largo plazo durante los períodos de baja producción, en caso de coyuntura desfavorable. También las obliga a aumentar la protección de los trabajadores migrantes y a adoptar un mejor mecanismo para examinar los casos de violaciones de los derechos laborales en las empresas de la cadena de suministro. Las normas revisadas entraron en vigor el 1 de enero de 2012.

A lo largo de los años, las organizaciones sindicales han informado a la CFI de 27 casos de posible incumplimiento por parte de empresas en las que la CFI había invertido. Estos casos involucraban alegaciones de negativa a respetar la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva así como casos de discriminación de género y de trabajo infantil. Tuvieron lugar en varias regiones de economías en desarrollo o emergentes donde la CFI tiene operaciones en África, Asia, Europa Central y del Este, y América Latina. Después de haber recibido varios casos presentados por organizaciones sindicales en los que los nuevos requisitos no se aplicaban totalmente, el Departamento para el Desarrollo Ambiental y Social de la CFI acordó crear un mecanismo<sup>114</sup> multilingüe de denuncias en línea. Las experiencias muestran que en algunos casos hay respuestas rápidas a las denuncias y se emprenden acciones para resolver los problemas identificados, pero en otros casos las respuestas han sido excesivamente largas y no se tomaron medidas sustantivas para corregir los problemas.

La norma de desempeño 2 de la CFI tiene defectos importantes. La CFI se basa principalmente en los informes realizados por las mismas empresas clientes en lugar de tener sus propios equipos de supervisión. Esto implica que los sindicatos deben desempeñar un papel crucial ya que se trata de la única fuente de información independiente capaz de verificar si las empresas cumplen plenamente la norma ND2. Sin embargo, muchas inversiones de la CFI se hacen en países donde los sindicatos tienen limitaciones o son ilegales. Los países donde no hay estas restricciones, carecen muchas veces de recursos humanos o financieros para contratar estos servicios de supervisión<sup>115</sup>. Otro obstáculo importante en la supervisión eficaz de la norma de desempeño 2 es el acceso limitado a la información sobre inversiones. La CFI publica los anuncios referentes a las inversiones, 30 días antes de que el proyecto sea presentado al Directorio de la CFI para su aprobación. Esto deja muy poco tiempo a los sindicatos para enterarse de nuevas inversiones que pueden ser problemáticas, para llevar a cabo una investigación y entregar un informe a la CFI en las primeras etapas del préstamo cuando justamente se están negociando las condiciones exactas del préstamo.

<sup>113</sup> [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Updated\\_PS2\\_August1-2011/\\$FILE/Updated\\_PS2\\_August1-2011.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Updated_PS2_August1-2011/$FILE/Updated_PS2_August1-2011.pdf)

<sup>114</sup> Este mecanismo de denuncias ha sido creado para facilitar la comunicación sindical con la CFI sobre el no cumplimiento de proyectos de clientes con la Norma de Desempeño 2 de la CFI. Las comunicaciones que se hacen mediante este mecanismo en línea se presentan al Equipo de Revisión Ambiental y Social de la CFI: <http://www.ifc.org/laborps2/>

<sup>115</sup> Se puede contactar la oficina de enlace de la CSI/Global Unions en Washington DC en cualquier momento para obtener información sobre las actividades de la CFI. La oficina supervisa las actividades de las instituciones financieras basadas en Washington DC, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

© OIT/M. Crozet



## Disposiciones laborales en los Acuerdos Internacionales sobre Comercio e Inversión

Los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión incluyen diferentes mecanismos que funcionan como motores para asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores. Algunos de estos acuerdos pueden servir de fuente de inspiración cuando hace falta impulsar algún motor o mecanismo de aplicación en la negociación de otros acuerdos comerciales. Los sindicatos deben utilizar el texto y las disposiciones consagradas en los acuerdos comerciales internacionales para presionar los gobiernos y los empleadores a fin de que respeten los derechos de los trabajadores. Estos motores también son importantes en las campañas de organización sindical. Los sindicatos deben asegurarse de que los acuerdos comerciales incluyan procedimientos para tramitar casos de violaciones de los derechos de los trabajadores, incluso quejas, denuncias y mecanismos de aplicación.

Algunos acuerdos comerciales bilaterales han incluido disposiciones laborales para disminuir los efectos negativos que podrían derivar de ellos sobre los trabajadores. Las disposiciones son diferentes de un acuerdo a otro. Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea han aplicado disposiciones laborales pero con enfoques distintos. Otras agrupaciones regionales han también utilizado disposiciones laborales, como por ejemplo el MERCOSUR. Los resultados de las disposiciones laborales son desiguales y reflejan generalmente su carácter no vinculante. Hay algunos ejemplos positivos pero en muchos casos las disposiciones permanecen sin utilizar o no han dado lugar a grandes cambios.

### ***Sistema Generalizado de Preferencias***

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un mecanismo para otorgar aranceles aduaneros preferenciales a los países en desarrollo en una base de no reciprocidad. Se trata de una exención con respecto a la cláusula de la nación más favorecida, una de las piedras angulares de la legislación comercial de la OMC. Algunas naciones industriales, especialmente en la Unión Europea y en los Estados Unidos utilizan esta exención para promover el cumplimiento de algunas normas del trabajo y de las condiciones de trabajo.

#### ***El SGP de los Estados Unidos***

El SGP de los Estados Unidos entró en vigor el 1 de enero de 1976. Inicialmente fue autorizado por un período de diez años, fue extendido de manera periódica hasta el año 2000 y luego renovado hasta el 31 de diciembre de 2008. Para beneficiar de las tarifas preferenciales bajo este acuerdo, un país debía cumplir con una serie de condiciones. En los años 80, el Congreso norteamericano introdujo los derechos de los trabajadores en el acuerdo SGP, indicando que los beneficiarios deberían haber tomado o deberían tomar medidas a fin de otorgar los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, incluyendo la libertad sindical, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, una edad mínima para el empleo de los niños y la eliminación del trabajo obligatorio. Un país que no cumpliría su compromiso bajo el régimen SGP no podría beneficiarse de las tarifas preferenciales para todas o parte de sus exportaciones a los Estados Unidos.

Como ejemplo de la eficacia del SGP en el cumplimiento de las disposiciones laborales, en Swazilandia, gracias a la presión de los sindicatos norteamericanos, se consiguió el retiro del acceso preferencial de Swazilandia al mercado estadounidense bajo el SGP, y los trabajadores de las ZFE obtuvieron una mejora de la legislación laboral. Para obtener ayuda contacte la AFL-CIO<sup>116</sup>.

#### ***El SGP de la Unión Europea***

El régimen SGP de la Unión Europea está en vigor desde el inicio de los años 70. Se aplica en ciclos de diez años, con el ciclo actual que entró en vigor en 2006 y que caduca en 2015<sup>117</sup>. El SGP actual cubre el régimen general que contempla reducciones arancelarias para 176 países y territorios en desarrollo, la iniciativa “Todo menos armas”<sup>118</sup>, y el GSP+, por el que posibles beneficiarios pueden obtener, como incentivo, preferencias comerciales suplementarias, bajo el compromiso de respetar eficazmente los convenios internacionales relativos a derechos humanos y laborales, incluidos los convenios fundamentales del trabajo de la OIT. La Unión Europea nunca ha seguido una política basada en sanciones comerciales, sino más bien una política de incentivos, centrada en la cooperación técnica.

<sup>116</sup> <http://www.aflcio.org/>

<sup>117</sup> El sistema se aplica en el marco de los reglamentos, por períodos de 3 años; el actual caduca el 31 de diciembre de 2011.

<sup>118</sup> “Todo menos armas” proporciona un acceso completo en términos de exenciones y cuotas libres de derechos al mercado europeo, menos para armas y armamentos, para los 49 países menos adelantados, tal como los define la ONU.

El sistema define mecanismos de sanciones en el caso de violación de estos compromisos, bajo la forma de retiro temporal de las preferencias de la totalidad o parte de las exportaciones de un país. Este retiro también se aplica a todos los acuerdos comerciales vigentes, y no solamente al GSP+. Este mecanismo se utiliza principalmente en caso de violación seria y sistemática de los convenios internacionales, basada en las conclusiones de los órganos de supervisión competentes en la materia, como la OIT. El retiro se ha aplicado en los casos de Myanmar y de Belarús por ejemplo. Para obtener mayor información sobre la utilización de este mecanismo contacte la CES<sup>119</sup> o la CSI.

### ***Acuerdos de Libre Comercio de los Estados Unidos<sup>120</sup>***

Los Estados Unidos han incorporado disposiciones laborales en todos los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales desde 1994. La Ley de Comercio de 2002 menciona el requisito de incorporar disposiciones laborales así como una referencia a las normas laborales en todos los acuerdos comerciales en los que participan los Estados Unidos. La Nueva Política Comercial con América, acordada en mayo de 2007, establece que deben incluirse disposiciones laborales específicas en los acuerdos de libre comercio, abarcando la obligación de adoptar y mantener en la legislación nacional las normas laborales fundamentales de la OIT y la obligación de hacer cumplir de manera eficaz una legislación laboral nacional que incluya dichas normas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Acuerdo Estados Unidos-Camboya y el Acuerdo Estados Unidos-Jordania, todos incluyen estos requisitos.

### ***Acuerdos de Libre Comercio Canadiense<sup>121</sup>***

El Canadá también ha firmado acuerdos de libre comercio con disposiciones laborales. Los acuerdos establecen los principios, instituciones, iniciativas y objetivos destinados a evitar el dumping social y a promover las normas fundamentales de trabajo y los derechos de los trabajadores. Estos acuerdos incluyen también al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Chile y al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Costa Rica.

### ***Declaración Sociolaboral del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)***

La Declaración Sociolaboral del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)<sup>122</sup> complementa el Tratado de Asunción firmado entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en 1991. Este documento fue firmado en diciembre de 1998, y va más allá de los convenios fundamentales de la OIT, cubriendo también el diálogo social, la promoción del empleo, protección por desempleo, salud y seguridad y protección social. La declaración encomendó a una comisión que supervisara el cumplimiento de la declaración y que garantizara su aplicación. Los sindicatos de la región se han agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y organizan regularmente reuniones a fin de presionar los funcionarios regionales sobre cuestiones sociolaborales.

<sup>119</sup> <http://www.etuc.org/>

<sup>120</sup> Para mayor información, visite el siguiente enlace: [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/WCMS\\_115531/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/WCMS_115531/lang-en/index.htm)

<sup>121</sup> Para mayor información, visite el siguiente enlace: [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/WCMS\\_115852/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/WCMS_115852/lang-en/index.htm)

<sup>122</sup> [http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003671668\\_CMC\\_10-12-1998\\_DECL-DPR\\_S-N\\_IN\\_SocioLaboral.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Declaraciones%20Conjuntas/003671668_CMC_10-12-1998_DECL-DPR_S-N_IN_SocioLaboral.pdf)

### ***El Tratado de Libre Comercio para Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)***

El Tratado de Libre Comercio para Centroamérica y República Dominicana (CFATA-DR) contiene disposiciones para el cumplimiento de las normas fundamentales de trabajo de la OIT. El capítulo XVI<sup>123</sup> del acuerdo se refiere al empleo. Las obligaciones laborales del CAFTA forman parte del texto principal del acuerdo comercial e incluyen disposiciones que comprometen a los países CAFTA a otorgar a los trabajadores un acceso más fácil a los procedimientos que protegen sus derechos. Provee un enfoque cooperativo en tres partes. En primer lugar, el acuerdo exige que todas las partes apliquen de manera efectiva su propia legislación laboral nacional en siete ámbitos pero no se estipula que estas leyes tienen que ser compatibles con las normas internacionales. En segundo lugar, tendrán que trabajar con la OIT para mejorar las leyes laborales existentes así como su aplicación. En tercer lugar, se elaborarán estrategias

para mejorar los derechos de los trabajadores (consultas, programas de capacitación, recursos financieros y participación pública). Sin embargo, los países no tienen la obligación de incluir garantías procesales o sanciones para corregir infracciones detectadas, y falta financiación para promover la cooperación. El Convenio fundamental de la OIT sobre la discriminación no está incluido en el acuerdo.

### ***Los Acuerdos Bilaterales y Regionales de la Unión Europea<sup>124</sup>***

La Unión Europea (UE) ha negociado muchos acuerdos bilaterales. La mayoría de ellos incluyen disposiciones laborales<sup>125</sup> pero no llegan tan lejos como los acuerdos firmados por los Estados Unidos o Canadá. El enfoque de la UE a las normas sociolaborales no se basa en las sanciones comerciales y siempre se ha centrado en la cooperación y la asistencia técnica. La UE realiza también evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad de los acuerdos de libre comercio concluidos con terceros.

La UE tiene acuerdos comerciales bilaterales y regionales con muchos países extracomunitarios como Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez, Sudáfrica, Suiza, México y Chile. Está actualmente negociando acuerdos comerciales con varias otras regiones incluidos el MERCOSUR, la



<sup>123</sup> [http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset\\_upload\\_file320\\_3936.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file320_3936.pdf)

<sup>124</sup> <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>

<sup>125</sup> Para mayor información visite el enlace: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/labour/>

India, los países ASEAN y Canadá y ha concluido acuerdos recientemente con Perú, Colombia y Corea del Sur. La Unión Europea también ha entablado un diálogo político a nivel regional como por ejemplo el proceso ASEM y las Cumbres UE-América Latina y Caribe.

Los acuerdos bilaterales y regionales contienen todos un marco para la cooperación económica, institucional y social. La mayoría de ellos tienen un capítulo dedicado al desarrollo sostenible con disposiciones sociales, aunque a veces mal definidas. Se encuentran ejemplos en las cláusulas sobre normas fundamentales de trabajo en el acuerdo UE-Sudáfrica de 1999, en los artículos que contienen disposiciones sociales en el acuerdo UE-Chile de 2002 que incluye un capítulo sobre la cooperación social para la promoción de los convenios fundamentales de la OIT pero que no es de cumplimiento obligatorio o en el preámbulo del Acuerdo de Cotonú que contiene referencias a los aspectos sociales de los tratados internacionales sobre derechos humanos y en las normas fundamentales de trabajo de la OIT.

La UE está negociando Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que son miembros del Convenio de Cotonú, que se firmó en el año 2000. Se han emprendido negociaciones con diferentes agrupaciones subregionales dentro de los países ACP. Con excepción del Caribe donde se ha rubricado, firmado y ratificado un AAE pleno, otros países han rubricado AAE provisionales, pero muchos países se han negado a ratificarlos. Los AAE han sido criticados por promover una liberalización agresiva del comercio que obstaculizaría el desarrollo industrial en los países ACP y que perjudicaría la producción agrícola y los servicios; por otra parte carecen de disposiciones vinculantes y aplicables en materia de derechos laborales fundamentales.

La CSI y la CES han participado y supervisado cuidadosamente las negociaciones de los acuerdos bilaterales y regionales de la UE, y se pueden contactar en cualquier momento para sensibilizar sobre violaciones de los derechos sindicales en las ZFE, y para que en esas violaciones se señalen a las autoridades de la UE.

### ***Acuerdos de Inversiones***

En 1995, la OCDE entabló negociaciones que tenían por objeto diseñar un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Sin embargo, las negociaciones han sido interrumpidas en 1998. El acuerdo pretendía ser un tratado internacional autónomo creado con la intención de establecer un amplio marco multilateral para la inversión internacional con altos estándares para la liberalización de los regímenes de inversión y protección de las inversiones y estableciendo procedimientos efectivos de solución de controversias. Se planteó la cuestión de saber si habría que incluir disposiciones relativas al empleo pero algunos países implicados en las negociaciones se opusieron. El proyecto definitivo estipulaba el compromiso de las partes con el cumplimiento de las normas fundamentales de trabajo internacionalmente reconocidas, y con la OIT como órgano competente para definir las normas fundamentales de trabajo a nivel mundial y ocuparse de ellas. Las negociaciones del AMI fracasaron y por consiguiente varios países decidieron comprometerse mediante la firma de diversos acuerdos bilaterales de inversión, independientes de los acuerdos de libre comercio.

Los Estados Unidos tienen alrededor de 40 acuerdos bilaterales de inversión con países en desarrollo<sup>126</sup>. En todos estos acuerdos, el preámbulo estipula claramente que, si bien el objetivo es promover la inversión, también hay que tener en cuenta otros factores,

<sup>126</sup> [http://tcc.export.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral\\_Investment\\_Treaties/index.asp](http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/Bilateral_Investment_Treaties/index.asp)

especialmente impulsar el desarrollo económico, mejorar el nivel de vida, promover los derechos de los trabajadores y respetar las reglamentaciones en materia de salud, seguridad y medio ambiente. A pesar del gran número de acuerdos bilaterales de inversión que vinculan países latinoamericanos con países desarrollados o con otros países de las Américas, solamente los acuerdos con los Estados Unidos contienen referencias explícitas al cumplimiento de las normas internacionales.

Por lo que se refiere a Europa, existen alrededor de 1200 acuerdos bilaterales de inversión entre los Estados miembros de la UE y terceros países. No existe una estrategia común respecto a los acuerdos bilaterales de inversión, quedando bajo la responsabilidad de cada Estado miembro. Ninguno de ellos integra las normas de trabajo.

## Informes de la Confederación Sindical Internacional

La CSI prepara cada año un Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales<sup>127</sup>. El período considerado en el estudio va del 1 de enero al 31 de diciembre del año anterior, y la presentación oficial de la encuesta se hace en junio. Se puede contactar al Departamento<sup>128</sup> de derechos humanos y sindicales de la CSI en cualquier momento para incluir violaciones de derechos sindicales en las ZFE en el estudio anual. El departamento también está disponible para asistir a los sindicatos en la preparación de quejas a la OIT, ayudarlos a utilizar los diferentes mecanismos de promoción de los derechos de los trabajadores y asistirlos para iniciar campañas en favor de los derechos de los trabajadores de las ZFE.

La CSI prepara también informes periódicos sobre el respeto de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, en el marco de los exámenes de las políticas comerciales del Consejo General de la OMC. Se puede contactar al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la CSI en cualquier momento, respecto a las violaciones de los derechos sindicales en las ZFE que podrían incluirse en estos informes.

---

<sup>127</sup> <http://survey.ituc-csi.org/>

<sup>128</sup> Red para Derechos humanos y sindicales





.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4) ¿Ya ha pensado su sindicato en iniciar una campaña para presionar o cabildear por la inclusión de los aspectos laborales y de los mecanismos de aplicación en los acuerdos comerciales y de inversión de su país? ¿Cómo organizaría la campaña? ¿Qué organizaciones contactaría, a todos los niveles, para recibir asistencia?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

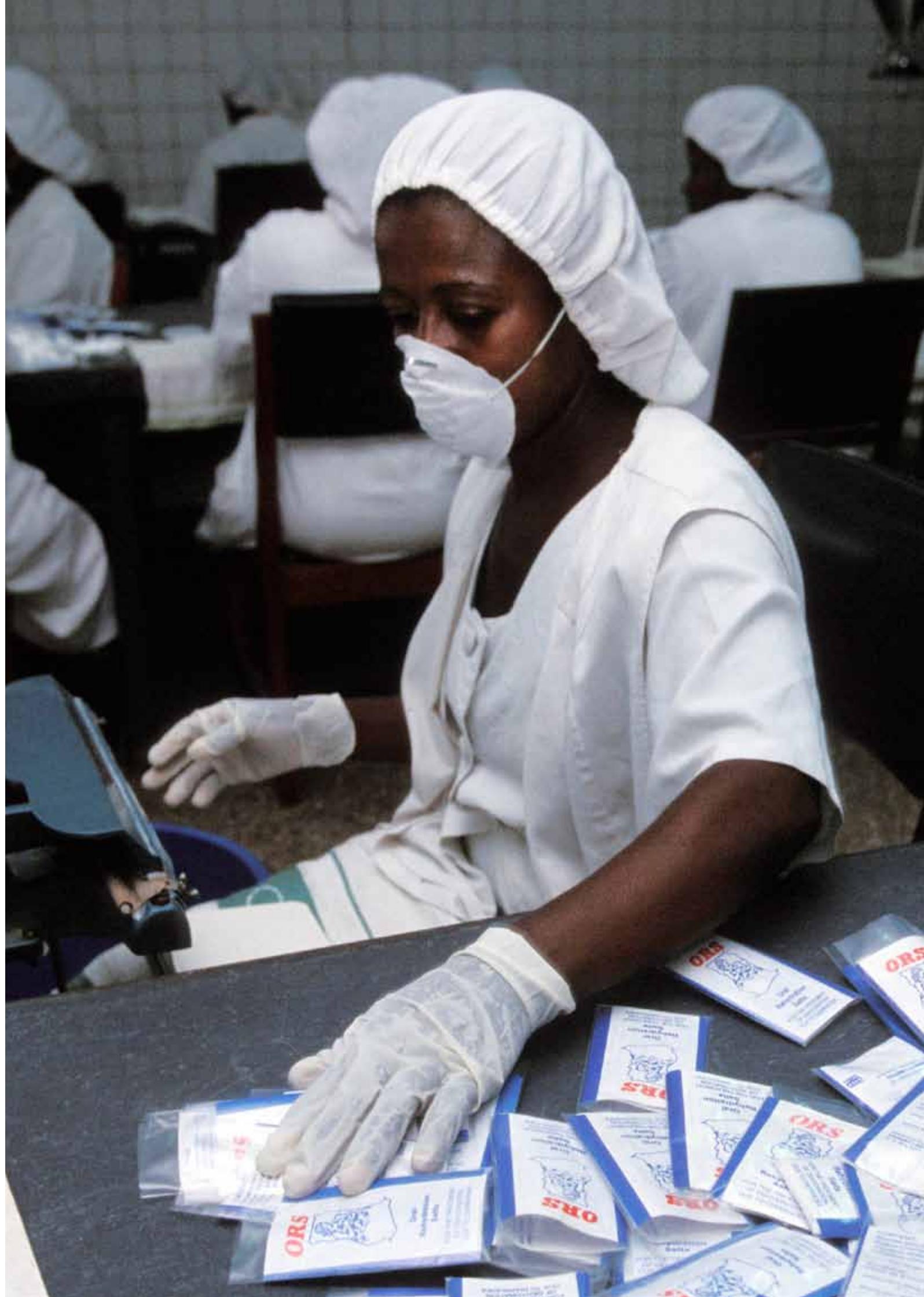
.....

.....

.....

.....





# Contactos y enlaces

## ENLACES

ACTRAV:	<a href="http://www.ilo.org/actrav">www.ilo.org/actrav</a>
CSI África:	<a href="http://www.ituc-africa.org">www.ituc-africa.org</a>
CSI América (CSA):	<a href="http://www.csa-csi.org">www.csa-csi.org</a>
CSI Asia-Pacífico:	<a href="http://www.ituc-ap.org">www.ituc-ap.org</a>
CSI:	<a href="http://www.ituc-csi.org">www.ituc-csi.org</a>
FSI (GLOBAL UNIONS):	<a href="http://www.global-unions.org">www.global-unions.org</a>
Grupo del Banco Mundial (Corporación Financiera Internacional):	<a href="http://www.ifc.org">www.ifc.org</a>
INDUSTRIALL:	<a href="http://www.industrialall-union.org/">www.industrialall-union.org/</a>
OCDE:	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>
OIT:	<a href="http://www.ilo.org">www.ilo.org</a>
OMC:	<a href="http://www.wto.org">www.wto.org</a>

## CONTACTOS

### ***Confederación Sindical Internacional***

Departamento de Derechos Humanos y Sindicales:	<a href="mailto:turights@ituc-csi.org">turights@ituc-csi.org</a>
Departamento de Política Económica y Social:	<a href="mailto:esp@ituc-csi.org">esp@ituc-csi.org</a>
Departamento de Igualdad:	<a href="mailto:equality@ituc-csi.org">equality@ituc-csi.org</a>

### ***Federaciones Sindicales Internacionales***

IndustriALL:	<a href="mailto:info@industrialall-union.org">info@industrialall-union.org</a>
UNI Global Union:	<a href="mailto:contact@uniglobalunion.org">contact@uniglobalunion.org</a>

### ***Organización Internacional del Trabajo***

ACTRAV:	<a href="mailto:actrav@ilo.org">actrav@ilo.org</a>
---------	--

# Bibliografía

- BIT. 2012. *Togo : zones franches, droits des travailleurs et stratégies syndicales, Document de travail*, ACTRAV, Geneva.
- . 2012. *Maroc : Zones franches, droits des travailleurs et stratégies syndicales, Document de travail*, ACTRAV, Geneva
- . 2012. *Madagascar : Zones franches, droits des travailleurs et stratégies syndicales, Document de travail*, ACTRAV, Geneva
- ILO.1998. *Labour and social issues relating to export processing zones, Report for the discussion at the tripartite meeting of export processing zones-operating countries*, Geneva, 1998.
- . 2006. *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (fifth revised edition)*, Geneva.
- . 2008. *Report of the InFocus Initiative on export processing zones (EPZs): Latest trends and policy development in EPZs*, Geneva.
- . 2010. *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in export processing zones (EPZs)*, Labour Administration and Inspection Programme, Geneva.
- . 2011. *Export processing zones: comparative data from China, Honduras, Nicaragua and South Africa, Working paper No.21*, Jamie K. McCallum, Industrial and Employment Relations Department, Geneva.
- . 2012. *Nigeria: The state of trade unionism and industrial relations practice in export processing zones, Working Document*, ACTRAV, Geneva.
- . 2012. *India: Trade unions and special economic zones in India, Working document*, ACTRAV, Geneva.
- . 2012. *China: Export processing zones in China: a survey and a case study, Working Document*, ACTRAV, Geneva.
- International Confederation of Free Trade Unions. 2004. *A trade union guide to globalisation*, Brussels
- International Textile, Garment and Leather Workers' Federation. 2011. *An overview of working conditions in sportswear factories in Indonesia, Sri Lanka and the Philippines*, Brussels.
- International Trade Union Confederation. 2008. *Trade union guide: Trade Unions and Bilaterals: Do's and Don'ts*, Brussels.
- . 2010. *International Trade Union Confederation, Annual Survey of Violations of Trade Union Rights, 2010 (and previous editions)*, Brussels.

- . 2011. *Labour Standards in World Bank Group Lending: Lessons learnt and next steps*, Brussels.
- Singa Boyenge J-P. 2007. *ILO database on export processing zones (revised)*, ILO, Geneva.
- Engman M., Onodera O. and Pinali E. 2007. *Export processing zones: past and future role in trade and development*, OECD, Paris.
- OIT. 2012. *Nicaragua: Zonas francas industriales, derechos laborales y estrategias sindicales, Documento de trabajo*, ACTRAV, Ginebra.
- Gopalakrishnan R. 2007. *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: role of the ILO supervisory bodies*, ILO, Geneva.
- Milberg W. and Amengual M. 2008. *Economic development and working conditions in export processing zones: a survey of trends*, ILO, Geneva.

