

**EVALUACIÓN SOBRE LA RESOLUCIÓN TRABAJO DECENTE  
EN LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO**

**Argentina, CGTRA, Guillermo Zucotti**

**México, UNT, José Olvera**

**Rep. Dominicana, CNUS, Maribel Batista**

**Uruguay, Héctor Zapirain**

**CSA, Alvaro Orsatti**

**Agosto 2016**

**Los firmantes participaron de la discusión sobre Cadenas en la 105 Conferencia de OIT, siendo ésta su evaluación técnica y política.**

**En una primera sección se presenta un resumen de los contenidos de la resolución aprobada, agregándose comentarios puntuales en negrita.**

**En la segunda, se agrega un análisis sobre las principales cuestiones que tuvieron percepciones diferentes entre los Grupos.**

**Finalmente, en la tercera se formulan reflexiones estratégicas.**

## **I.RESUMEN DE CONTENIDOS**

### **1. Caracterización de las Cadenas en el plano productivo y socio laboral**

Como es la técnica habitual en los instrumentos de OIT sobre ciertos tipos de empresas y colectivos (PYME, trabajadores en formas atípicas de empleo), los párrafos iniciales (1 a 5) de la Resolución describen primero lo que se considera elementos positivos (o potencialidades) de las Cadenas, para luego concentrarse en los negativos:

- respecto de los primeros, se formula un comentario genérico sobre que las Cadenas .han contribuido al crecimiento económico, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la iniciativa empresarial. Asimismo, se agrega que potencialmente, pueden impulsar el desarrollo mediante la promoción de la transferencia de tecnología, la adopción de nuevas prácticas de producción, evolucionar hacia actividades de mayor valor añadido, y contribuir a la transición de la economía informal a la formal.

***Comentario. El Grupo de los Trabajadores aceptó este comentario por tratarse de un párrafo inicial, y por ende descriptivos, pero consideró que era una contrasentido con la propia decisión del Consejo de Administración de instalar el tema en el orden del día para su tratamiento en la pasada Conferencia. Cabe preguntarse: si la afirmación es estrictamente cierta, cuáles son los móviles que llevaron a la OIT a promover la discusión? Con casos de excepción, Las CGS***

***terminan externalizando procesos que terminan siendo, aún sin intención manifiesta, incontrolables desde el punto de vista del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores a medida que las cadenas se atomizan en unidades de producción más pequeñas.***

- simultáneamente, se reconoce la existencia de algunas deficiencias de las Cadenas, describiendo una larga lista de consecuencias que impactan en el ámbito laboral:

a. han contribuido a déficits de trabajo decente en las condiciones laborales, en los ámbitos de la seguridad y salud en el trabajo, los salarios y los horarios de trabajo, y a menoscabar los derechos laborales, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva, e influyen en la relación de trabajo y la protección que puede ofrecer.; b. son frecuentes el trabajo informal, las formas atípicas de empleo y el uso de intermediarios. c. los trabajadores migrantes y trabajadores a domicilio que forman parte de las Cadenas pueden ser objeto de discriminación, y recibir poca o ninguna protección legal. d. las mujeres están desproporcionadamente representadas en empleos de baja remuneración en los niveles inferiores de la Cadena y, con demasiada frecuencia, son víctimas de discriminación, acoso sexual y otras formas de violencia en el lugar de trabajo. Además, carecen de acceso a medidas de protección social en general, y de la maternidad en particular, y sus oportunidades profesionales son limitadas.

En el caso particular de las zonas francas industriales, se reconoce que: A. con objeto de atraer inversiones y crear empleo, suelen caracterizarse por exenciones a las leyes laborales (y no solo impositivas), y por restricciones a las

actividades de los sindicatos y a la negociación colectiva. B. son habituales los horarios de trabajo prolongados, la imposición de horas extraordinarias forzosas y la discriminación salarial. C. en algunas Cadenas es grave el problema del trabajo infantil y del trabajo forzoso.

***Comentario. Estas prerrogativas que benefician a las empresas principales no se enmarcan solamente en lagunas normativas, también son consecuencia de deliberadas políticas estatales de omisión de control, cuya cara es la desprotección de los trabajadores.***

## **2. Políticas gubernamentales respecto de las Cadenas**

La Resolución reconoce (párrafo 9) que las intervenciones estatales incluyen legislación sobre la responsabilidad a lo largo de la Cadena que en ocasiones prevé una reglamentación transfronteriza.

***Comentario. Esto puede ser así en algunos países aunque para el caso de economías en desarrollo, en el actual esquema de la globalización, las inversiones extranjeras operan como condicionante a la hora de establecer mecanismos que hagan efectiva tal responsabilidad.***

Pero los mayores comentarios se refieren a déficits de gobernanza en este tema (párrafo 6):

- no todos los Estados Miembros han podido hacer frente con eficacia a la rápida transformación derivada de su participación en la economía mundial.
- unas instituciones, legislación y aplicación nacionales débiles obstaculizan la optimización de los beneficios de la globalización

.otros déficit provienen de limitaciones en cuanto a la capacidad y los recursos para vigilar y hacer cumplir efectivamente la legislación.

### **3. Acciones de las empresas y los interlocutores sociales**

La Resolución considera (párrafos 8, 10 y 14) que:

- las empresas y grupos sectoriales multipartitos han emprendido iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: auditoría, intercambio de mejores prácticas, mecanismos de presentación de quejas.

-los interlocutores sociales: han entablado un diálogo social transfronterizo y negociado acuerdos marco internacionales, un Protocolo de Libertad Sindical y un Acuerdo vinculante, y han desarrollado mecanismos de negociación, normas, instrumentos y orientaciones sectoriales.

***Comentario. Sin perjuicio de ello, hay que destacar que la voluntad de incluir este tema en el orden del día por parte del grupo de trabajadores y la aceptación del grupo de empleadores a incluirlo en el orden del día de la CIT 2016, habla de los vacíos o déficits en los instrumentos normativos vigentes en cuanto a su alcance y aplicabilidad a todos los eslabones de las cadenas de suministro, especialmente en los eslabones externalizados en países de baja calidad institucional donde el valor bruto de la producción de estas empresas multinacionales es más importante que el PIB de estos países.***

### **4. Responsabilidades generales de las partes**

Los Estados tienen el deber de aprobar, aplicar y hacer cumplir la legislación nacional, y de velar por que los principios y derechos

fundamentales en el trabajo y los convenios internacionales del trabajo ratificados se apliquen a todos los trabajadores y los protejan, teniendo en cuenta otras normas internacionales del trabajo.

Para la resolución los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales tienen responsabilidades complementarias aunque diferenciadas en la promoción del trabajo decente en las Cadenas.

## **5. Responsabilidades de los gobiernos**

Se definen un serie de tareas de los gobiernos con las empresas, centradas principalmente en la utilización del concepto de debida diligencia, de acuerdo a los Principios Rectores de Naciones Unidas.

### **5.1 En relación al comportamiento de las empresas**

- comunicar claramente lo que esperan de las empresas en relación con una conducta empresarial responsable,
- enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten en todas sus actividades los derechos humanos, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo de todos los trabajadores
- crear un entorno propicio para ayudar a las empresas a intensificar su contribución a la sostenibilidad y al trabajo decente en el conjunto de sus operaciones, así como para ayudarlas a detectar riesgos sectoriales específicos y a aplicar procedimientos de diligencia debida en sus sistemas de gestión.
- estudiar y si es preciso adoptar nuevas medidas, incluso normativas, si no se cumplen esas expectativas.

- estimular la transparencia, alentar, y si es preciso exigir, por diversos medios, a las empresas que informen sobre la diligencia debida en sus cadenas y que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

***Comentario. Los puntos precedentes son importantes bajo el supuesto del cumplimiento como empleador de empresas subsidiarias en el país destino de la deslocalización (Ej Coca Cola headquarter y Coca Cola Brasil o Coca cola Colombia, etc.). Pero cabe abrir el interrogante sobre la utilidad y el alcance de los mismos para el caso que estas subsidiarias subcontraten parte de su producción, o bien se valgan de proveedores nacionales (eslabones nacionales lejos de los códigos de conducta de la empresa matriz)***

## **5.2 Otras medidas**

- combatir la corrupción, inclusive a través de la protección de los denunciantes.

***Comentario. La fragilidad institucional de nuestros países hace que en muchos casos los trabajadores estatales que trabajan en los organismos de control de las políticas públicas, llevando adelante investigaciones para el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores, sean víctima de presiones externas para desistir o simplemente liberar de controles a empresas que, por su importancia y por su capacidad de lobby, que eluden el cumplimiento de sus cláusulas contractuales.***

- considerar la posibilidad de incluir los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales, teniendo en cuenta que su violación no puede invocarse ni utilizarse como ventaja comparativa legítima y que las normas

del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

-adoptar medidas específicas a las pymes en cuanto al aumento de la productividad y el trabajo decente, comprendidas sus oportunidades de formalización, desarrollo, perfeccionamiento y avance hacia segmentos superiores de las Cadenas.

-aplicar políticas que faciliten la transición de la economía informal a la formalidad

- cumplir con sus obligaciones como empleadores (en empresas estatales) en relación a las Cadenas.

5.3 Con relación a determinados colectivos y situaciones laborales:

-aplicar medidas que mejoren las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, a domicilio y en formas atípicas de trabajo en las Cadenas en las esferas de los salarios, horarios de trabajo, seguridad y salud.

- asegurar que las formas atípicas de empleo se ajusten a las legítimas necesidades de los trabajadores y los empleadores y no se utilicen para menoscabar los derechos laborales ni el trabajo decente. Esas medidas deberían ir a la par con el aumento de la productividad.

- orientar y apoyar a los empleadores y a las empresas a fin de que adopten medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de trabajo forzoso u obligatorio y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos en sus operaciones, productos o servicios prestados.

***Comentario. En este sentido cabe puntualizar la necesidad de debatir mucho más precisamente la organización de la producción a niveles nacionales. En realidad las Cadenas, en cuanto a su posición dominante en términos de rentabilidad en desmedro de los estándares de Trabajo Decente, se ven sostenidas por estructuras de mercado altamente concentradas u oligopólicas.***

***En consecuencia un análisis que permita reglamentar efectivamente las Cadenas requiere, como condición de primer orden, del compromiso de los Estados nacionales en el control y seguimiento de las cadenas de valor y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores en todos sus eslabonamientos productivos.***

#### **5.4 tareas a nivel supranacional**

- emprender más acciones para subsanar los déficits de gobernanza a nivel sectorial, nacional, regional e internacional. Se requiere la coherencia de políticas, la colaboración y la coordinación, a nivel mundial, regional, sectorial y nacional.

-cooperar a través de los organismos regionales para armonizar la legislación y la práctica y/o mejorar la coherencia de las políticas entre los países, a fin de garantizar el trabajo decente en las Cadenas

***Comentario. Resulta irremplazable el rol de la OIT como agencia específica en materia de normas laborales internacionales de Naciones Unidas, en el objetivo de armonizar el cumplimiento de las normas del trabajo e interactuar con otras agencias y organismos a nivel global, a la hora de establecer desincentivos al incumplimiento de las mismas, sea en la jurisdicción y en el***

***eslabón u etapa de la producción donde se vulneren los derechos laborales y/o sindicales.***

## **6. Responsabilidades de las empresas**

-respetar los derechos humanos y laborales en sus Cadenas, de conformidad con los Principios Rectores de NU, y de cumplir la legislación nacional dondequiera que operen

-ejercer la diligencia debida en relación con los derechos humanos a fin de identificar, prevenir o atenuar sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos e informar sobre cómo hacen frente a esas consecuencias.

***Comentario. Respecto del concepto de debida diligencia, que fue un tema arduamente debatido en la Comisión, conviene hacer una breve acotación: más allá de la cuestión de sus orígenes o fuente, se trata de un concepto impreciso; no se trata de un mandato imperativo cuyo incumplimiento acarrea efectos jurídicos, sino tan solo una regla de conducta esperada – conducta media, según los cánones vigentes en un lugar y espacio determinado – que se debe observar en el desarrollo de la actividad. Se trata, sin lugar a dudas, de una guía para un comportamiento razonable.***

***En este punto se debería haber avanzado hacia un concepto más jurídico, donde el incumplimiento con los principios y derechos fundamentales no quedarán al albedrío de un “comportamiento” aceptable sino que determinará responsabilidades objetivas concretas. Y en esto los Estados deberían formular reglas jurídicas sobre la responsabilidad solidaria – o subsidiaria en su defecto – de todos los***

***componentes de la cadena de suministro en materia de cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo.***

***En América Latina-Caribe, como en otros países existen antecedentes en los cuales la aplicabilidad de este principio fue clave para restablecer derechos de trabajadores en relación directa de dependencia o eludida a través de la tercerización de empresas subsidiarias de sus casas matrices. Por ejemplo, el caso de Telefónica.<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup> Sobre la existencia en países de América Latina de la responsabilidad solidaria en materia laboral entre empresas usuarias (como Telefónica) y empresas contratistas: [http://actrav.oit.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2333&Itemid=1584](http://actrav.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=2333&Itemid=1584)

Confirmación judicial en Perú de la existencia de responsabilidad solidaria en materia laboral en los casos de vinculación económica, grupo de empresas o supuestos de fraude: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/derysoc/2008/08/19/jueces-afianzan-la-solidaridad-laboral/>

Confirmación judicial en Perú de la responsabilidad solidaria cuando existe un consorcio empresarial: <http://laley.pe/not/2893/empresas-asumen-responsabilidad-solidaria-laboral-si-se-benefician-del-mismo-servicio-de-un-trabajador-/>

Confirmación judicial en España de la responsabilidad solidaria en materia laboral entre Telefónica y empresas subcontratadas: [https://www.upf.edu/iuslabor/\\_pdf/2008-1/DerechoindividualLeticiaPrados.pdf](https://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2008-1/DerechoindividualLeticiaPrados.pdf)

Fallo de tribunal argentino que involucra a Telefónica que

-establecer mecanismos de reclamación de nivel operacional para los trabajadores afectados por sus operaciones

## **7. Responsabilidad de los interlocutores sociales**

### **7.1 organizaciones de trabajadores y empleadores:**

-promover y apoyar el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, sin que esto sustituya la eficacia y eficiencia de los sistemas de gobernanza pública.

-promover conjuntamente el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las Cadenas mediante iniciativas sectoriales, acuerdos colectivos, el diálogo social transfronterizo y acuerdos marco internacionales, cuando proceda. Debería prestarse especial atención a la libertad de asociación y sindical y al derecho de negociación colectiva, en especial para los grupos vulnerables de trabajadores en las Cadenas.

### **7.2 organizaciones de empleadores**

-ofrecer orientaciones prácticas para ejercer la diligencia debida en los sistemas de gestión operacional y crear capacidad al respecto.

---

establece que si se establece que el trabajador ha sido empleado directo de la empresa principal procede la indemnización por despido aunque haya sido registrado por otra empresa. <http://www.marval.com/publicacion/?id=5728>

***Comentario. En esta sección hubiera sido importante agregar la tarea de ofrecer información fidedigna acerca del listado de proveedores de las empresas. Esta información debería guardar coherencia con la relación técnica presunta entre la dotación de trabajo requerida y los niveles de producción comercializado.***

### **7.3 Organizaciones de trabajadores**

-proporcionar información y apoyo a los trabajadores, en particular sobre los derechos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo.

-negociar acuerdos aplicables con las empresas multinacionales e incorporar a representantes de los trabajadores en el seguimiento de la aplicación de esos acuerdos.

### **8. OIT**

Es considera la organización mejor posicionada para liderar la acción mundial en favor del trabajo decente en las Cadenas, para lo cual debería elaborar un programa de acción para abordar la cuestión del trabajo decente en las Cadenas, encabezado por un punto de contacto a nivel superior. También se propone que OIT estudie la posibilidad de aprobar un plan específico para zonas francas.

- formular enfoques sectoriales y de otra índole para responder a los desafíos del trabajo decente en las Cadenas.

-promover la coherencia de políticas entre todas las iniciativas y procesos multilaterales relacionados con el trabajo decente en las Cadenas.

- asumir una función proactiva para generar y difundir datos fiables sobre el trabajo decente en las Cadenas.

-evaluar los numerosos programas y estrategias de promoción del trabajo decente en las Cadenas emprendidos por agentes externos.

-intensificar las actividades de investigación y análisis. Incluye preparar un compendio de buenas prácticas en las Cadenas y pasar a ser un centro de conocimientos y de orientación.

***Comentario. «Buenas practicas » para este caso suena mucho a codigos de conducta de las multinacionales. Hubiera sido mejor reemplazarlo por la promocion de « Protocolos de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo »***

## **8.2 En relación a los gobiernos nacionales**

- fortalecer la creación de capacidad y prestar asistencia técnica a los Estados Miembros respecto de los sistemas de administración e inspección del trabajo. Estas acciones también deberían asegurar que los trabajadores tuvieran acceso a recursos jurídicos.

-seguir respaldando las iniciativas de los gobiernos para mejorar el Estado de derecho y facilitar la transición de la economía informal a la formal, mediante el establecimiento de sistemas judiciales independientes y eficaces,

-utilizar los Programas de Trabajo Decente por País como marcos de políticas nacionales para abordar los déficits y las carencias en las Cadenas.

## **8.2 En relación a los interlocutores sociales:**

-fomentar (junto a los interlocutores sociales) iniciativas multipartitas para promover el trabajo decente en las Cadenas, que puedan apoyar pero no sustituir la eficacia y eficiencia de

los sistemas de gobernanza

-promover un diálogo social nacional y transfronterizo eficaz, respetando la autonomía de los interlocutores sociales.

-cuando los interlocutores sociales decidan negociar acuerdos marco internacionales, la OIT podría apoyar y facilitar el proceso, previa petición conjunta, y proporcionar asistencia en el seguimiento, incluso en el monitoreo, la mediación y la resolución de controversias, de ser pertinente.

***Comentario. Obviamente que la situación de "petición conjunta" es un escenario óptimo. Pero es oportuno preguntarse cómo opera la persistencia de violación de derechos en los distintos eslabones de la Cadena. Los sindicatos son quienes "peticionan" y las matrices bloquean instancias de diálogo. Hubiera sido necesario incorporar a este párrafo " o producto de la ostensible comprobación de la OIT de violación a los derechos fundamentales del trabajo".. Esta instancia de intervención autónoma de la OIT le proporciona un espacio de actuación más efectivo ante conflictos de intereses.***

-realizar estudios sobre la eficacia y la repercusión del diálogo social transfronterizo.

### **8.3 En relación a otras estructuras e instrumentos internacionales**

- tener en cuenta marcos internacionales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas, y otros instrumentos de referencia como las Líneas Directrices de la OCDE.

-facilitar información sobre la aplicación del principio de diligencia debida en relación con los derechos del trabajo,

-tener en cuenta la función y el alcance geográfico de los Puntos de Contacto Nacionales de la OCDE.

-colaborar con organizaciones y foros internacionales, como las organizaciones de las Naciones Unidas, la OCDE, el G7 y el G20, así como con instituciones internacionales de comercio y finanzas. En este marco, se toma nota del establecimiento del Fondo Visión Cero del G-7, iniciado en 2015 en cooperación con la OIT para fomentar la salud y seguridad en el trabajo en los países productores.

#### **8.4 En relación a las actuales normas y otros instrumentos de OIT**

- promover la ratificación y la aplicación de sus normas pertinentes para el trabajo decente en las Cadenas.

-tener en cuenta los resultados de esta discusión durante el proceso de examen del texto de la Declaración sobre Empresas Multinacionales. En este marco, considerar la posibilidad de establecer mecanismos de resolución de controversias, en el marco de la discusión sobre la Declaración de OIT sobre multinacionales.

-ante la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las Cadenas, examinar esta cuestión en una reunión técnica tripartita o de expertos para:

a. evaluar las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las Cadenas,

b. identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las Cadenas,

c. examinar qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitan para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las Cadenas.

d. Evaluar el impacto y la posibilidad de ampliación y, de ser necesario, adaptar y ampliar programas de cooperación para el desarrollo, como Better Work y Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR).

***Comentario. Esta comisión de expertos debería tener alcance acerca de la efectividad de cumplimiento de éstos programas sobre los cuatro ejes de trabajo decente, en la práctica. Uno de los argumentos de los empleadores y de muchos gobiernos en la discusión que nos ocupa fue la falta de evidencia sobre la violación de derechos en las Cadenas. El informe de la Oficina fue tan débil que dejó servido ese argumento para evitar una discusión más de fondo-. Pues sería adecuado que los trabajadores requieran evidencias acerca de los programas que promueve en casos aplicados para reivindicar derechos de los trabajadores.***

## **II. ANALISIS POLITICO SOBRE LA DISCUSIÓN**

En esta sección se analizan algunos puntos específicos que fueron objeto de controversias durante la discusión en plenario, en relación a párrafos que se mantenían entre corchetes en el documento base o enmiendas sugeridas con posterioridad.

## **1. La mención a las normas internacionales de trabajo**

El documento en discusión planteaba, para el párrafo final 25, una doble opción entre corchetes, que reflejaba el distinto posicionamiento del GE y GT, que se centraba en la inclusión (defendida por el primero) o no de una mención a las “normas adicionales” que pudieran necesitarse. La situación se laudó con una propuesta del GE que aceptó mencionar a un conjunto más amplio integrado por “programas, medidas, iniciativas” y las normas en último lugar.

En este sentido, no es menor la cesión: Esta discusión tuvo desde el inicio del proceso de inclusión en el orden del día la convicción del grupo de trabajadores en la necesidad de avanzar hacia un nuevo instrumento normativo. No es casual que cuando se mencionen las normas internacionales del trabajo estas queden en último lugar. La primacía de “programas, medidas, iniciativas” nacionaliza el ámbito de actuación justamente cuando lo necesario es avanzar hacia espacios de reclamos y acuerdos estándares que sirvan de plataforma global. Del mismo modo que existen protocolos como "comercio Justo", porque no reclamar un estándar de trabajo justo en toda la operación de las empresas multinacionales.

## **2. Otras propuestas gubernamentales**

Durante la discusión hubo propuestas de algunos gobiernos que dieron lugar a agregados que el GT evaluó positivamente:

- el gobierno brasileño propuso que al párrafo 15I se incorpora extensamente (antes solo se lo mencionaba al pasar) la problemática del trabajo forzoso, con una cita precisa de los convenios originales y el Protocolo del 2014. Así lo reconoció el

Grupo, apoyando esta enmienda.

- los gobiernos italiano y español propusieron que en el párrafo 16k se incorporara a las “cooperativas y otras unidades de la economía social” junto a las pyme como tipos particulares para las cuales se recomienda a “dirigir medidas específicas para promover el trabajo decente”. Igual que en el caso anterior, la propuesta fue gubernamental (Italia y España), siendo acompañada por el Grupo. En rigor, España proponía “economía social y solidaria”.

### **3. Propuestas del sindicalismo internacional**

Otra incorporación positiva al texto en discusión provino de la ISP y de ULATC, referido a la incorporación de un Nuevo punto 15g: “combatir la corrupción, inclusive mediante la protección de los denunciantes”.

### **4. Ajustes solicitados por el GE que fueron concedidos por el GT**

Algunas propuestas empresarias de ajuste al contenido incluyeron concesiones no deseadas por el GT:

1. en la descripción hecha en el párrafo 3 sobre los problemas que se presentan en las Cadenas, inmediatamente después del párrafo que destacar las virtudes reales y potenciales. El párrafo original en discusión tenía tres componentes:

a.la afirmación de que “las cadenas de suministro causan déficit de trabajo decente...” b.una primera afirmación complementaria de que “en muchos casos, también han socavado los derechos laborales...” c.una segunda afirmación complementaria de que “han hecho opacas la relación de trabajo, incluídas las relaciones triangulares”.

Finalmente, por negociación con los empleadores y gobiernos, el párrafo se modificó en varios aspectos, todos en dirección a limitar el enfoque crítico:

a. las Cadenas presentan “algunas deficiencias en todos los sectores de las cadenas han contribuido a los déficits de trabajo decente....”.

En relación a las dos afirmaciones complementarias se elimina el calificativo de “en muchos casos” y la referencia a la “opacidad”, con la siguiente redacción: “el trabajo informal, las formas atípicas de empleo y el uso de intermediarios son frecuentes”.

El Grupo consideró que la palabra “deficiencia” es mejor que la utilizada inicialmente por los empleadores (“fallos”), aunque en la práctica podría afirmarse que son sinónimos. Asimismo, destacó que se mantuviera la expresión “en todos los sectores”.

La idea de los empleadores al pedir esta enmienda sigue claramente el enfoque económico neoclásico de las “fallas del mercado”, en el sentido de que, cuando se presentan, dan lugar a las “intervenciones regulatorias” del Estado.

Durante el plenario, el Grupo aclaró que el enfoque sindical es el que plantea que tales deficiencias son sistémicas y estructurales.

2. Otra discusión importante se refiere a la interpretación de la relación entre productividad y condiciones de trabajo, en el contexto de la redacción del párrafo 16.i (también mencionada en los párrafos 15g y 16.j). El texto original, defendido por el Grupo, planteaba “aplicar medidas que mejoren las condiciones de trabajo”. A ello, los empleadores habían agregado (con una redacción entre corchetes) que hay que “aplicar medidas que mejoren la productividad y las condiciones de trabajo”.

Durante la discusión, los empleadores aclararon su idea de que el orden causal es primero la productividad y luego las condiciones de trabajo (y los aumentos de salarios), a la que se opuso el Grupo planteando el orden inverso.

Esto es importante sostenerlo ya que esconde la idea que son las condiciones de trabajo en general las que condicionan la productividad. Este enfoque de eficiencia económica, toma a los derechos laborales, en particular a la acción sindical como una fuente de aumento de costos de producción, sin reparar en la eficiencia y el rol que los demás factores tienen en el proceso productivo.

La fórmula finalmente consensuada para el párrafo reenumerado 15j (luego de una propuesta del gobierno de EUA) fue eliminar la cita inicial a la productividad y, en cambio, agregar el siguiente párrafo final: Las medidas deberían ir a la par de los aumentos de productividad”.

Este es un tema recurrente, en las Conclusiones sobre empresas sostenibles del 2007 y en los debates sobre pymes e informalidad en los últimos años.

3. Los empleadores obtuvieron en el párrafo 18 el agregado de que los mecanismos de reclamación son “a nivel operacional”. El objetivo fue largamente limitar en alguna medida este contenido.

Aquí el riesgo de vaguedad en la interpretación radica en la conformación de la redacción final: " Las empresas deberían establecer mecanismos de reclamación de nivel operacional..." Cabe preguntarse de que empresa hablamos, ya que las CGS se integran por empresas subsidiarias, cuya via de reclamacion podria interpretarse como mas directa, pero en la mayoria de los

casos se componen de proveedores nacionales que terminan siendo económicamente dependientes de las contratistas. Para este caso, que la reclamación se circunscriba al ámbito exclusiva de esa empresa supone eximir de espacios de responsabilidad efectiva para las empresas realmente concentradoras de beneficios de la producción.

4. Los empleadores solicitaron y obtuvieron eliminar la expresión “quejas”, en el contexto de las menciones a los procedimientos de reclamación (párrafo 11). Asimismo, consiguieron relativizar las menciones sobre este tema. Incorporando los conceptos de “extrajudicialidad” (párrafo 11 ) y “a nivel operacional” (párrafo 18)

## **5. Otras discusiones**

1. Una discusión relevante que se desarrolló con los empleadores fue la referida a los párrafos correspondientes al título “Función de los gobiernos, empresas e interlocutores sociales” (párrafos 5 a 21). Los empleadores consideraban que era conveniente eliminar la mención a las “empresas”, j por entender que el primer elemento ya estaba incluido en el segundo. El Grupo y varios gobiernos defendieron que el elemento empresarial presente en “interlocutores sociales” se limita a las “organizaciones de empleadores”. Ante la mayoría a favor de este enfoque, los empleadores aceptaron que se mantuviera.

2. Otra discusión importante se verificó en relación al párrafo, ya que los empleadores no aceptaban menciones explícitas a dos instrumentos considerados positivos por el Grupo: el alcanzado en Bangladesh y en Malasia (este último no era una enmienda posterior del Grupo al documento en discusión). El gobierno de Bangladesh tampoco estaba de acuerdo con la mención referida

a ese país.

La discusión se zanjó abstrayendo el detalle preciso sobre ambos instrumentos, mencionándose “un Protocolo de Libertad Sindical” y “un Acuerdo vinculante”.

3.El párrafo 23c proponía que OIT considerara intervenir en el plano de la “mediación y conciliación”. Ello fue observado por los empleadores y algunos gobiernos, pero con el apoyo de otros, el Grupo obtuvo que se mantuviera la idea original, redactada como “solución de controversias”.

4.Los empleadores inicialmente discutieron el tono crítico aplicado a la caracterización de la situación laboral en las zonas francas, aludiendo a un informe de OIT que tendía a tomar esa posición. El GT argumentó lo contrario con base en otro documento de OIT redactado posteriormente, y ello fue aceptado por el GE.

5. En relación al párrafo 15h, el texto original planteaba que las empresas deberían asegurar que los principios y derechos fundamentales en el trabajo deberían respetarse “en su jurisdicción” (en el sentido del ámbito nacional).

El Grupo aceptaba este punto aunque señaló en el plenario que existían normas nacionales de alcance “extraterritorial”. Durante el debate, algunos gobiernos propusieron eliminar directamente la expresión “jurisdicción”, pero finalmente se mantuvo, ubicada en un lugar más destacado del párrafo.

El interrogante en este sentido sigue siendo quien resuelve las diferencias entre los países con alta calidad institucional y normas nacionales protectoras de los derechos de los trabajadores y de las obligaciones solidarias de la empresa

principal y aquellos otros en los cuales esto no se cumple y por esta razón incentivan a muchas empresas multinacionales a relocalizar parte de su producción o etapas de las mismas, por cuenta propia o a través de terceros.

6. El párrafo 15g planteaba la posibilidad de los acuerdos comerciales y de inversión incluyan compromisos en relación a los derechos fundamentales en el trabajo. Este punto fue cuestionado por algunos gobiernos (incluyendo el de Brasil, que obtuvieron autorización para que quedara registrada su observación en contrario). Este punto fue aprobado porque los empleadores estuvieron de acuerdo.

No se puede abstraer este punto a la discusión global que se está dando, sobre los acuerdo Transpacífico en América y el acuerdo sobre inversiones europeo. La mención o referencia a las normas Internacionales solamente no eximen del rol que estos acuerdos le asignen a algunos países en desarrollo. Basta con ver quiénes son los "ganadores" del comercio internacional entre países integrantes del Acuerdo transpacífico para comprobar que, aunque se pretenda garantizar los derechos fundamentales en ellos, el empleo derivado de las etapas de producción en las cuales esos países tienen ventajas competitivas, es de baja productividad (básicamente productos primarios). Es necesario complementar la exigencia del cumplimiento de las normas internacionales con la diversificación de la matriz productiva de los países.

### **III.COMENTARIOS FINALES**

1. La Resolución implica un avance en dirección a reconocer uno de los temas que el Grupo de Trabajadores planteaba desde hace diez años (tanto de manera genérica sobre cadenas como sobre el caso específico de las zonas francas industriales), alertando sobre los déficits de trabajo decente.

2. Efectivamente, la Resolución enumera una serie de problemas laborales que suelen presentarse en las cadenas, incluyendo la mención a aspectos específicos desde el punto de vista del tipo de ocupación: en primer lugar, el trabajo informal y el trabajo atípico, que cubre al trabajo tercerizado (Al mencionar a “intermediarios”), en lo que es la primera utilización del concepto luego de haber sido aprobado en la Conferencia anterior. En segundo lugar, el trabajo forzoso, luego de la aprobación de su Protocolo en 2014; en tercer lugar, y el trabajo a domicilio, que permite en cierto modo un relanzamiento del Convenio 177, de escasa ratificación a veinte años de su entrada en vigencia. Finalmente, el trabajo infantil, el trabajo de los migrantes y el destaque de la presencia femenina.

3. Como corresponde, el acento en el capítulo propositivo está puesto en la regulación estatal mediante políticas públicas, dejando en un Segundo lugar a las vías bilaterales (acuerdos marco entre los interlocutores sociales).

4. Sobre este mismo tema, si bien el formato de las intervenciones públicas es principalmente nacional (ante la insistencia del Grupo de Empleadores en cuanto a que ésta es la jurisdicción principal), se reconoce la existencia de regulaciones nacionales que se proyectan hacia la dimensión transfronteriza.

5. En igual dirección es valioso el reconocimiento de la necesidad de avanzar en una articulación de políticas entre países. En igual dirección, la mención sobre cláusulas en los acuerdos comerciales referidas a los derechos fundamentales en el trabajo, al realizarse en el contexto del resto de recomendaciones, implica apuntar a que tales cláusulas serían útiles para enfrentar situaciones particulares en las cadenas, aunque requieren de ser complementadas por reformas que promuevan la diversificación productiva de los países y con ello la generación de mayor valor añadido y las condiciones para la generación de empleo decente

6. La Resolución reconoce también la posibilidad de que las actuales normas de OIT no sean adecuadas para cubrir a las Cadenas, lo que se vincula con la perspectiva sindical de que aquellas no tienen las posibilidades de avanzar hacia el aspecto extraterritorial. Esta fue una cuestión resistida por el Grupo de Empleadores y los gobiernos, por lo que la solución de compromiso ha sido que en el futuro próximo se discuta sobre esas limitaciones.

7. También respecto de OIT, en un sentido más general, la Resolución promueve la creación de un Programa de Acción (y la posibilidad de otro específico para las zonas francas).

8. Se coloca en un lugar central de las futuras políticas hacia las cadenas la vigencia de los Principios Rectores de NU.

Este instrumento, aprobado en 2011, tiene la virtud, al igual que la Declaración Tripartita de OIT, de instalar a las “empresas” como parte del triángulo conformado por los Estados y los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores), al momento de considerar la vigencia de los derechos humanos. En este marco, los Principios también

avanzan hacia la consideración explícita de las cadenas como un objeto a atender.

El elemento complejo que entra en juego con los Principios, es el recurso al concepto de “debida diligencia”, que deberá ser objeto de nuevas evaluaciones sobre su significado en relación a los derechos del trabajo. Al respecto, en 2011 el GTTN, Grupo de Trabajo sobre Empresas Transnacionales (Federaciones Sindicales internacionales, CSA y Programa Regional FESUR), evaluó las Directrices de OCDE (que acababan de incorporar el mismo concepto, en su última revisión), promovió una discusión técnica con especialistas del equipo jurídico, derivándose una opinión precavida sobre la forma en que debe aplicarse en relación a los derechos humanos. El informe, elaborado por el uruguayo Hugo Barretto Ghione, estuvo durante varios años en el sitio sobre empresas transnacionales de la web de CSA, y actualmente está depositado en la RELATS, [www.relats.org](http://www.relats.org))

9. En el mismo campo, podría considerarse que la afirmación efectuada por la Resolución sobre que la próxima revisión de la Declaración Tripartita de OIT sobre Empresas Multinacionales debería ser hecha en función de los contenidos de esta Resolución, proyectará ese debate hacia instrumentos de la propia OIT, además de nuevos contenidos claramente positivos (como los mecanismos de solución de conflictos). Dados los muchos interrogantes que quedan por resolver a partir de estas conclusiones, La declaración sobre Empresas multinacionales es el único antecedente que reconoce la responsabilidad transfronteriza. Aunque perfectible, esta declaración y su reapertura debe ser atentamente seguida por el movimiento sindical y sus eventuales modificaciones no deberían retroceder en términos de las responsabilidades de los actores.

10. Por último, la controversia que casi conspira con el arribo de conclusiones es esta Comisión, esto es, el llamado a una comisión de expertos tripartita (párrafo 25) y los tiempos y mecanismos de su constitución, representan toda una señal acerca de la voluntad de avances y sobre quien tienen reales intereses de legislar internacionalmente sobre las CGS.

Las ostensibles violaciones a los derechos laborales sociales y sindicales a lo largo de toda la Cadena imponen al consejo de administración la necesidad de resolver perentoriamente, con instrucciones precisas de focalizar los déficits y de establecer los alcances, la constitución de la comisión tripartita.