



Organización
Internacional
del Trabajo

ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA : Retos para el trabajo decente



ACTRAV
Oficina de
Actividades para
los Trabajadores

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Retos para el trabajo decente

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Retos para el trabajo decente

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017
Primera edición 2017

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 rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

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 puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Retos para el trabajo decente / Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2017

ISBN 978-92-2-331093-6 (pdf web)

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 digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns, o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: BIP-JMB-CORR

Índice

Abreviaturas	ix
Presentación	1
1. Marco general	5
1.1. Caracterización de las zonas francas de exportación	5
1.2. Evolución de las ZFE en la subregión	6
1.3. Características productivas y déficits de trabajo decente en las ZFE	8
1.4. El rol de la OIT para promover y defender los derechos de los trabajadores de las ZFE	10
1.5. Las ZFE y las cadenas mundiales de suministro	13
2. Aspectos jurídicos	17
2.1. Normativa básica	18
2.2. Reformas de adecuación a la Organización Mundial del Comercio	23
3. Aspectos económicos	27
3.1. Costos fiscales y sociales de los incentivos	27
3.2. Exportaciones	28
3.3. Costo salarial	33
3.4. Investigación y desarrollo	34
3.5. Integración	34
3.6. Evolución por país	35
4. Aspectos laborales	43
4.1. Violaciones a los derechos laborales	43
4.2. Disposiciones sobre aspectos laborales establecidos en las leyes de las ZFE	44
4.3. Derechos fundamentales y trabajo decente	48

4.4. Libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva	53
4.5. No discriminación e igualdad de oportunidades y de trato	67
4.6. Otros derechos y aspectos vinculados al trabajo decente	72
4.7. Jornada de trabajo	72
4.8. Salarios	76
5. Estrategia y acción sindical	83
5.1. El Programa de la CSI	83
5.2. Reunión sindical en la OIT, 2012	86
5.3. Experiencias nacionales de acción sindical en las ZFE, 2003-2012	87
5.4. Talleres subregionales en 2015-2016: lineamientos estratégicos de la CSA-CSI	91
5.5. Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT	94
Bibliografía	101
ANEXOS	
I. Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro	107
II. Decisión sobre el quinto punto del orden del día de la 328.ª reunión del Consejo de Administración: Seguimiento de la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Programa de acción de la OIT para 2017-2021	118
III. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.	120
IV. Comentarios del CEACR en relación con las ZFE en América Central, Panamá y el Caribe, 2003-2014	146
CUADROS Y GRÁFICOS	
Cuadro 1. Empleo en las ZFE de la subregión, en 2016.	7
Cuadro 2. Evolución del marco legal de referencia para las ZFE en América Central	17

Cuadro 3.	Beneficios fiscales del régimen de las ZFE para América Central, Panamá y República Dominicana	18
Cuadro 4.	Costa Rica: Costos y beneficios del régimen de RZF	27
Cuadro 5.	Guatemala: Estimación del gasto tributario de contribuyentes acogidos a los regímenes de maquila y ZFE	28
Cuadro 6.	República Dominicana: Sacrificios tributarios y salariales para incentivar las ZFE, 2012	29
Cuadro 7.	Subregión Norte de América Latina: Monto y participación de las importaciones de las industrias manufactureras de exportación, 2000-2006	30
Cuadro 8.	Subregión Norte de América Latina: Monto y participación de las exportaciones de las industrias manufactureras de exportación, 2000-2006	31
Cuadro 9.	Subregión Norte de América Latina: Monto y participación del valor agregado de las industrias manufactureras de exportación, 2000-2006	32
Cuadro 10.	Inversión en I+D en América Central, Cuba, Panamá y República Dominicana	34
Cuadro 11.	El Salvador. Principales indicadores relativos a las ZFE, 2002-2008.	36
Cuadro 12.	Evolución de las ZFE de Costa Rica, 2006-2011	37
Cuadro 13.	Evolución histórica de los principales indicadores del régimen de ZFE para Nicaragua, 2006-2011	38
Cuadro 14.	Principales indicadores de la industria maquiladora de Honduras, 2003-2009	39
Cuadro 15.	Desglose del valor bruto de producción de la industria maquiladora de Honduras, 2003-2009	39
Cuadro 16.	Valor de las exportaciones e importaciones de ZFE de Panamá, 2007-2013	41
Cuadro 17.	Exportaciones de ZFE de la República Dominicana por principales actividades, 2005-2014	42
Cuadro 18.	América Central, Panamá y República Dominicana: Disposiciones legales sobre el establecimiento y funcionamiento de las empresas de las ZFE y sanciones por incumplimiento	45

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Cuadro 19.	América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Convenios fundamentales ratificados por país	50
Cuadro 20.	América Central, Panamá y República Dominicana: Quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical por sector (1990-marzo de 2008)	55
Cuadro 21.	América Central, Panamá y República Dominicana: Casos de violaciones de derechos de Libertad Sindical en las ZFE recopilados por la CSI	57
Cuadro 22.	América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Observaciones de la CEACR sobre violaciones a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en las ZFE	62
Cuadro 23.	América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Observaciones de la CEACR sobre violaciones a la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), en las ZFE	65
Cuadro 24.	América Central, Haití y República Dominicana: Ratificaciones del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)	75
Cuadro 25.	América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Nivel de salarios mínimos para ZFE	78
Cuadro 26.	América Central, Panamá y República Dominicana: Ratificación del Convenio núm. 26 y del Convenio núm. 131	79
Gráfico 1.	Subregión Norte de América Latina y los Estados Unidos: Salario promedio pagado en la industria manufacturera, 2005	33
Gráfico 2.	América Latina y el Caribe: Número de quejas por violación a la libertad sindical, 1951-2015.	56

Abreviaturas

ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
AFL-CIO	Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
AZFA	Asociación de Zonas Francas de las Américas
CASC	Confederación Autónoma Sindical Clasista (República Dominicana)
CATS	Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CGV	Cadenas globales de valor
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
CMS	Cadenas mundiales de suministro
CNTD	Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos
CNUS	Confederación Nacional de Unidad Sindical (República Dominicana)
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (Panamá)
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (República Dominicana)
CRAMS	Comisión Regional Ampliada de Mujeres Sindicalistas del Consejo Sindical Unitario (CSU)
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas
CSI	Confederación Sindical Internacional
CSU	Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

CT	Código del Trabajo
CTD	Central de Trabajadores Democráticos (El Salvador)
CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (Costa Rica)
CSTS	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de El Salvador
CTS	Central de Trabajadores Salvadoreños
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
CUTS	Confederación Unitaria de Trabajadores Salvadoreños
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana-América Central y los Estados Unidos
EMN	Empresas multinacionales
FITTVCC	Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario, Cuero y Calzado
FNT	Frente Nacional de los Trabajadores (Nicaragua)
HTS	Harmonized Tariff Schedule (nomenclatura arancelaria armonizada de los Estados Unidos de América)
ICB	Índice de canasta básica
IED	Inversión extranjera directa
IGBG	Índice global de la brecha de género
ISACC	Instituto Sindical para América Central y el Caribe
ITBIS	Impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios
MSICG	Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PLADA	Plataforma de Desarrollo de las Américas
RIT	Régimen de importación temporal
SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
UNITE	Sindicato del tejido, textiles y empleados industriales de los Estados Unidos
ZFE	Zonas francas de exportación
ZIP	Zona industrial de procesamiento
ZOLI	Zonas libres

Presentación

En las últimas tres décadas, la OIT ha señalado activamente los déficits de trabajo decente en las maquiladoras y en las zonas francas de exportación (ZFE)¹.

Para nadie es un secreto que en las ZFE suelen darse situaciones de bajos salarios, inestabilidad en el empleo, escasas o nulas posibilidades de movilidad profesional y violaciones a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Esta situación se agrava en algunos países por la debilidad, carencias e ineficacia de los sistemas públicos de administración e inspección del trabajo.

Por ser la mayoría de las trabajadoras mujeres jóvenes, se agregan los problemas de la protección insuficiente de la maternidad y circunstancias de acoso sexual. Para muchas trabajadoras es su primera experiencia laboral, y no tienen conocimiento de la existencia y funcionamiento de los sindicatos o de cómo ejercer de manera organizada la defensa de sus derechos laborales.

Ante este panorama, la OIT propugna que gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores procedan tripartitamente a modificar esta situación en el marco de las normas internacionales del trabajo, alentando prácticas y programas efectivos para promover el trabajo decente en este ámbito. La legislación sociolaboral y la administración del trabajo –en cuya mejora deben trabajar los gobiernos para velar por el respeto a las normas nacionales e internacionales– deben garantizar la protección social y el libre ejercicio de la libertad sindical mediante las cuales los trabajadores y trabajadoras de las ZFE puedan organizarse y concretar procesos de negociación colectiva.

La agenda de trabajo decente es una referencia legítima y justa para evaluar las condiciones de trabajo en las ZFE. Los convenios y recomendaciones de la OIT constituyen una base normativa cuyo cumplimiento contribuye a la mejora de las condiciones de trabajo en las ZFE y en las cadenas de suministro. El presente

¹ En 2016 la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó las *Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, las cuales utilizan también la expresión «zonas francas industriales» (ZFI).

informe recoge importantes elementos desarrollados en diversos documentos de la OIT de los últimos diez años.

De manera especial se hace mención de los ocho convenios en los que se basa la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: libertad sindical y negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98); prohibición del trabajo forzoso (Convenios núms. 29 y 105); no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato (Convenios núms. 100 y 111); y erradicación del trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182). A estos hay que agregar, por su relevancia para los trabajadores, las normas sobre la jornada y tiempo de trabajo, sobre la fijación de los salarios mínimos, sobre la protección del salario, sobre la protección de la maternidad y sobre la terminación de la relación de trabajo, además de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

El documento que aquí se presenta complementa en varios aspectos al manual sindical de ACTRAV sobre las ZFE (2014), y se centra en el análisis en los países de América Central, Panamá y República Dominicana, que acogen una de las principales ZFE del mundo.

Se suman a este estudio los debates y conclusiones de acciones impulsadas por ACTRAV durante los últimos años y de otros documentos de la OIT. En septiembre de 2015 se realizó con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia) el curso «Estrategias sindicales relativas a los derechos de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro de las compañías multinacionales», cuyos objetivos principales fueron fortalecer las capacidades de los sindicatos para promover los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva, en todos los niveles de las cadenas mundiales de suministro (CMS) y las ZFE; desarrollar políticas sindicales para fomentar el trabajo decente en las CMS y las ZFE; y desarrollar relaciones laborales transfronterizas para fortalecer la negociación colectiva y la capacidad de los sindicatos para organizar a los trabajadores en las empresas multinacionales (EMN) y en sus CMS.

Fruto de esta actividad, ese mismo año la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA-CSI), con apoyo de ACTRAV, desarrolló tres talleres en la subregión centroamericana para abordar directamente la problemática y la respuesta sindical a partir del estudio y análisis de los contextos normativos, económicos y laborales en que se desarrollan las ZFE en sus países.

Las conclusiones del coloquio de ACTRAV «El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» (Ginebra, 15-17 de diciembre de 2015) aportan también al tema que nos ocupa. Una de las principales se refiere a que las ZFE son la esencia del modelo dominante actual de división vertical del trabajo en

la economía mundial, contribuyen enormemente al surgimiento de las cadenas, mundiales de suministro y desempeñan una función importante en ellas.

La resolución y conclusiones adoptadas en la 105.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (junio de 2016), constituyen un importante instrumento para la acción sindical, conjuntamente con el seguimiento de dichas conclusiones, aprobado por el Consejo de Administración en su 328.^a reunión (octubre de 2016).

Este trabajo es resultado de la extensa colaboración de ACTRAV con las organizaciones sindicales, y ha sido apoyado por el Gobierno sueco por intermedio del proyecto «El fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo a nivel nacional y mundial en las cadenas mundiales de suministro y zonas de tratamiento de exportadores». Nuestro reconocimiento a Maribel Batista, autora del informe de base preliminar. Finalmente, nuestro agradecimiento a los colegas de ACTRAV que coordinaron e hicieron posible esta publicación: Óscar Valverde, Hilda Sánchez, Jesús García, Claude Akpokavie y Enrico Cairola. La edición estuvo a cargo de Hilda Sánchez y Óscar Valverde.

Confiamos en que este trabajo sea de utilidad para la acción sindical.

María Helena André

Directora

Oficina de Actividades
para los Trabajadores de la OIT

1. Marco general

1.1. Caracterización de las zonas francas de exportación

La OIT define las zonas francas de exportación (ZFE) como aquellas áreas dotadas de incentivos especiales para atraer inversiones –mayormente extranjeras– en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados. Estos incentivos incluyen exenciones impositivas y aduaneras, libre repatriación de ganancias, suministro de infraestructura y, en algunos casos, exención del cumplimiento de leyes laborales.

Según estimaciones de la OIT, en 2006 había 3600 ZFE repartidas en 130 países y territorios, y empleaban a 66 millones de personas, de las cuales 40 millones se encontraban en China (OIT, 2008).

De las más de treinta denominaciones que reciben, estas son las más frecuentes: zonas francas de exportación, maquilas, puertos libres, zonas francas industriales, fábricas libres de impuestos, puntos francos, zonas de libre comercio, depósitos o almacenes de aduanas y áreas cercadas. Se excluyen otras áreas especiales que forman parte de la política nacional de desarrollo productivo en un sentido más amplio, no centradas en la exportación. A los efectos de este documento, en adelante se utilizará el término «zona franca de exportación» (ZFE).

Las ZFE inicialmente se especializaban (en algunos países siguen haciéndolo) en los sectores textil y del vestido, pero han ido incorporándose otros sectores (siempre de exportación): industrias de alta tecnología (componentes electrónicos, semiconductores, etc.), comercio y servicios (financieros, centros de llamadas, logística) y actividades de subcontratación.

Con el tiempo también se han relajado relativamente los criterios de exclusividad exportadora de las ZFE al permitir alguna cuota de producción para el mercado nacional y la combinación de empresas de capital extranjero y nacional. Asimismo, existen ZFE con una sola empresa o fábrica. Finalmente, además de las zonas tipo enclave, actualmente se dan casos de empresas bajo este régimen localizadas en cualquier parte del país (Honduras es un ejemplo en la subregión) (ACTRAV, 2014).

Por ser generalmente intensivas en mano de obra, las ZFE han creado un número significativo de empleos; especialmente para trabajadores poco cualificados, de los cuales el 75 por ciento son mujeres. Aprovechando las ventajas y exenciones otorgadas por los gobiernos, se han generado déficits de trabajo decente en dichas zonas.

1.2. Evolución de las ZFE en la subregión

Después del Sudeste Asiático, América Latina y el Caribe es el segundo continente en cantidad de ZFE y de empleo allí generado, que se explica fundamentalmente por la subregión aquí estudiada, con el agregado de Colombia y México.

El sector líder de estas ZFE ha sido el del textil y del vestido. Su desarrollo estuvo vinculado al Acuerdo Multifibras y al establecimiento de cuotas de exportación en el Sistema General de Preferencias (SGP), con beneficios arancelarios que los países de la subregión aprovecharon para ingresar al mercado de los Estados Unidos. Estos beneficios también fueron usufructuados por inversionistas de otros países, que instalaron empresas maquiladoras en las ZFE de estos países. Al concluir el acuerdo (diciembre de 2005) y ante la caducidad del SGP para la mayoría de los países (2011-2013), la demanda se redujo notablemente. Así las cosas, varios países reorientaron su producción en las ZFE hacia el sector de las comunicaciones y los servicios, los instrumentos médicos, farmacéutica y electrónica. En el caso de Nicaragua y Haití, el sector textil continúa en expansión por el tratamiento diferenciado que reciben según sus niveles de desarrollo e ingresos².

El nuevo desafío para las ZFE procede de las reglas establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) mediante el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 2007, que restringe desde finales de 2015 las subvenciones de los países a las ZFE en Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá. El impacto de esta medida es imprevisible³. La eliminación de las subvenciones puede presionar a los empleadores

² A partir de 1995, el Acuerdo Multifibras (AMF) quedó sustituido por el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido (ATV). El 1.º de enero de 2005 el sector estaba plenamente integrado en las disposiciones normales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En particular, se había puesto término a los contingentes y los países importadores ya no podían discriminar entre los exportadores. El propio Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ha dejado de existir: es el único acuerdo de la OMC en el que se preveía su propia destrucción. Fuente: OMC.

³ En 2007 el Consejo General de la OMC adoptó una decisión sobre el procedimiento de prórroga del período de transición con miras a la eliminación de los programas de subvenciones a la exportación de esos países en desarrollo. La decisión permite que el Comité de Subvenciones siga concediendo prórrogas del período de transición hasta finales de 2013, con un plazo final de dos años para la eliminación gradual, que concluirá el 31 de diciembre de 2015 a más tardar. El 31 de diciembre de 2015 venció el plazo límite de los países en vías de desarrollo para concluir el proceso

Cuadro 1. Empleo en las ZFE de la subregión, 2016

País	Empleo directo (en miles)	Peso del empleo en las ZFE en el total del empleo asalariado (en porcentaje)
Costa Rica	82	5
El Salvador	80	5
Guatemala	15	-1
Honduras	146	11
Nicaragua	110	10
Panamá	5	-1
República Dominicana	161	8

Fuente: Primera columna: Datos de la AZFA, 2016. Segunda columna: Cálculo propio en comparación con datos de la CEPAL sobre empleo asalariado total. No se dispone de información sobre otros países en que existen ZFE con magnitudes bajas (Bolivia, Cuba, Ecuador, Jamaica, Perú y Venezuela).

del sector y a los gobiernos a darles otro tipo de facilidades a las empresas de las ZFE sin chocar con el acuerdo. Estos apoyos podrían perjudicar a los trabajadores y trabajadoras o al nivel de los ingresos del país.

Los déficits de cumplimiento de los derechos laborales y sindicales en las ZFE de los países aquí analizados son constatables: persisten violaciones sistemáticas reflejadas en bajos salarios, jornadas excesivas, alta rotación en algunos sectores, inestabilidad en el empleo, violaciones a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Todo ello se agrava por la debilidad e ineficacia de los sistemas de administración e inspección de las autoridades del trabajo en su fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral.

Se estima que las ZFE de los países aquí analizados generan actualmente 590 000 empleos directos, destacándose tres: República Dominicana (161 000), Honduras (146 000) y Nicaragua (110 000) (véase el cuadro 1). Adicionalmente, el empleo indirecto es de alrededor de un 15 por ciento (AZFA, 2016).

La importancia del empleo directo de las ZFE para cada país, expresado en porcentaje del empleo asalariado total de cada país, ubica a Honduras y Nicaragua en los primeros lugares (10-11 por ciento).

(continuación de la nota 3)

de adecuación al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Entre los países beneficiados por la prórroga se encuentran: los siete analizados en este estudio más otros de la región latinoamericana (Uruguay, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, El Salvador, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía). Algunos de ellos ya han implementado el régimen de adecuación. Fuente: OMC.

1.3. Características productivas y déficits de trabajo decente en las ZFE

De las principales tendencias identificadas por la OIT sobre desarrollo económico y condiciones laborales en las ZFE, se destaca lo siguiente (Milberg y Amengual, 2008):

- Impulsados por el deseo constante de aumentar sus exportaciones, sacar el máximo partido de las CMS de bienes y servicios, crear puestos de trabajo y desarrollar las competencias, los gobiernos han respaldado la expansión de las ZFE y el mantenimiento de muchas de sus tradicionales concesiones y normativas liberales.
- Las empresas han seguido invirtiendo en estas zonas por considerarlas una fuente de beneficios y un medio para establecer una CMS eficaz.
- Uno de los factores económicos negativos para las ZFE es el deterioro de los términos de intercambio de los productos manufacturados y el espectacular aumento de la participación de China en las exportaciones mundiales de muchos productos fabricados en las ZFE.
- En numerosos países y durante decenios, las ZFE han generado en muchos casos un aumento importante de las exportaciones y del empleo. Sin embargo, las ZFE no han fomentado, como se esperaba, mayor desarrollo económico ya que, en general, a los países les ha sido difícil añadir mayor valor a los productos. Así, la repercusión indirecta para la actividad económica no asentada en las ZFE ha sido una excepción.
- El impacto social de las ZFE es claramente limitado: si bien algunas brindan oportunidades de empleo a los trabajadores rurales y a las mujeres trabajadoras en lugares sin apenas empleo alternativo, con frecuencia se dan graves vulneraciones de los derechos laborales.
- Muchas ZFE tienen condiciones de trabajo precarias en lo que respecta a las horas trabajadas (excesivas y, a veces, en horarios ilegales), la seguridad y la salud en el trabajo, los salarios y la libertad sindical. La negociación colectiva es extremadamente rara y son elevadas la rotación de personal, el absentismo, el estrés, la fatiga y la insatisfacción laboral.
- Aunque en ocasiones los salarios son superiores a la media de la zona, a menudo esto se logra mediante sistemas de pago a destajo e incentivos para la producción, pero con jornadas más largas y un ritmo de trabajo más intenso.
- Dado que muchas zonas están alejadas de los centros de población y los trabajadores se alojan en la propia zona o en sus cercanías, se dificulta la comunicación de los activistas sindicales y aumenta el temor de los trabajadores a ser despedidos por afiliarse a un sindicato.

- El Comité de Libertad Sindical de la OIT (CLS) ha sostenido que las disposiciones jurídicas relativas a las ZFE deberían garantizar el derecho de sindicación y de negociación colectiva a todos los trabajadores.
- En virtud de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, los incentivos especiales de atracción de la inversión extranjera no deberían incluir ninguna limitación a la libertad sindical de los trabajadores ni al derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- Sin embargo, las observaciones y quejas más frecuentes de las organizaciones sindicales sobre las condiciones de trabajo en las ZFE, se refieren al principio de la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- Los trabajadores del sector textil figuran entre los millones de trabajadores que con frecuencia se ven privados de ejercer libremente el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva en las ZFE.
- En los casos presentados al CLS sobre las ZFE del sector textil se formularon alegatos de actos antisindicales: acoso, intimidación y violencia contra sindicalistas en países como Guatemala y Nicaragua.
- Aunque la mayoría de los trabajadores de las ZFE son mujeres, perciben salarios inferiores a los de los hombres (brecha salarial).
- Esta situación es resultado de que no solo las menores cargas fiscales atraen a las empresas, sino también la desreglamentación y los acuerdos sobre la contención de costos derivados de una aplicación de la legislación laboral más flexible y, por tanto, menos rigurosa. En general, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva están recogidos en la legislación de todos los países.
- Dado que varios países han perdido los mercados para sus productos textiles y del vestido, y habida cuenta de la posibilidad de que los Estados Unidos decidan equilibrar su balanza de pagos, las estrategias de crecimiento deben dejar de basarse en las exportaciones y reorientarse hacia fuentes de crecimiento nacional o regional. El reto será encontrar un mejor equilibrio entre un crecimiento orientado exclusivamente hacia la exportación y un crecimiento orientado en general hacia la demanda (aumento de salarios) y a la generación de trabajo decente.

Las organizaciones sindicales en la subregión han hecho un esfuerzo extraordinario para representar a los trabajadores en las ZFE y mejorar sus condiciones de trabajo. Pese a ello, no hay un desarrollo significativo de la negociación colectiva en estas zonas.

1.4. El rol de la OIT para promover y defender los derechos de los trabajadores de las ZFE⁴

Desde hace más de treinta años, la OIT realiza un seguimiento de las ZFE en estudios en diferentes áreas de trabajo; entre otros⁵:

- En los años ochenta creó una sección sobre ZFE en un documento sobre los *Efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en los países en desarrollo* (OIT, 1981), y posteriormente realizó otro estudio general (OIT, 1989).
- En 1994 el Comité de Libertad Sindical (CLS) incluyó este tema entre otros casos a atender, señalando que, con la creciente reubicación de empresas, cada vez más países establecen un régimen particular de relaciones de trabajo en ZFE, y alerta sobre que algunos prohíben las huelgas de forma específica o indirecta, lo que es incompatible con el derecho a la organización sindical (OIT, 1994).
- En 1998, en seguimiento de las metas fijadas en el Programa y Presupuesto para 1996-1997, el programa de acción específico sobre cuestiones laborales y sociales relacionadas con las ZFE, se elaboró el informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen ZFE (Ginebra, 28 de septiembre a 2 de octubre)⁶.
- En 1998, en la 273.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT se adoptaron las conclusiones de la citada Reunión tripartita⁷. «En las conclusiones se exhorta también a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que respeten, promuevan y pongan en práctica los principios que figuran en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998, en particular con respecto a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en las ZFE (párrafo 11). Las conclusiones proporcionan también orientación en los ámbitos de las normas laborales, las relaciones de trabajo, el desarrollo de los recursos humanos, la formación y la reincorporación a la actividad laboral, los salarios y las

⁴ Sección preparada por Hilda Sánchez.

⁵ Véase, por ejemplo, OIT (1981), OIT y CNUET (1989), y Oberai, Sivananthiran y Ventaka Ratnam (2002).

⁶ Véase OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, documento TMEPZ/1998, Ginebra, 1998. Véase también documento GB.286/ESP/3, 286.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, marzo de 2003.

⁷ El Consejo de Administración solicitó que las conclusiones se tuvieran presentes en las propuestas de Programa y Presupuesto de la OIT. Véase el *Repertorio de decisiones*, documento GB.273/205 (noviembre de 1998), párrafo 39, y *Nota sobre las labores, Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales*, Ginebra, 28 de septiembre-2 de octubre de 1998, documento TMEPZ/1998/5, Ginebra.

condiciones de trabajo, la infraestructura social y las cuestiones relativas a las trabajadoras. Dado que las ZFE son una de las principales fuentes de empleo para las mujeres en el sector estructurado de muchos países, la reunión se centró en particular en una serie de cuestiones importantes relativas a las trabajadoras, y en la forma de mejorar su situación. [...] Se solicitó a la Oficina la intensificación de sus servicios de asesoramiento y sus proyectos de asistencia técnica para ayudar a los países que tienen zonas francas industriales a mejorar las condiciones laborales y sociales en las mismas, particularmente a los países que tienen dificultades para respetar plenamente los principios fundamentales reafirmados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, en función de las necesidades manifestadas por los países interesados»⁸.

- En 1995 desde la Oficina de la OIT en San José se desarrolló el proyecto Asistencia en Educación Obrera en ZFE y Maquilas de América Central y la República Dominicana, cuyos principales resultados fueron publicados (OIT, 1996) y desarrollados en posteriores estudios (Valverde, 2000, y Sánchez, 2001).
- En 2001 se presentó un estudio aplicado al sudeste asiático (Sánchez, 2001).
- En 2002, en la 285.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, se presentó el documento *Empleo y la política social en las zonas francas*, cuyo punto de partida fueron los objetivos del trabajo decente y las conclusiones de la citada reunión tripartita. Por limitaciones de tiempo, el documento no pudo examinarse y se derivó a la siguiente reunión, de marzo de 2003.
- En 2003, en la 286.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, luego de revisado el informe *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales*, se aprobó continuar analizando el tema del empleo y la política social en las ZFE desde el enfoque de trabajo decente, y presentar un informe de resultados y actividades a la Comisión de Empleo y Política Social. Asimismo, la OIT debería prestar apoyo a los mandantes para elaborar programas nacionales de trabajo decente en los países con ZFE, con especial atención a promover su contribución a los resultados económicos y sociales⁹.
- En 2004 el programa de seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, incluyó a los trabajadores de ZFE entre los colectivos con dificultades especiales para la sindicalización (OIT, 2004).

⁸ Documento GB.273/STM/8/1, 273.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 1998, Ginebra, Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines. Disponible en <www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb273/stm-8-1.htm> [consulta: 16/03/17].

⁹ Documento GB.286/ESP/3, 286.ª reunión del Consejo de Administración, marzo de 2003, Ginebra.

- En 2006, en el marco del Programa y Presupuesto para 2006-2007, se creó el programa InFocus sobre las ZFE, basado en el diálogo social y con un enfoque multidisciplinario. Ese año también se realizó un taller sobre los sistemas mundiales de producción y el papel de los sindicatos en el sector textil, organizado en conjunto con los sindicatos globales. Honduras y Nicaragua fueron los dos países de la región incluidos en el trabajo del programa InFocus (OIT, 2011, y Hoferlin, 2012).
- En 2007, en la 299.^a reunión del Consejo de Administración, se señaló la necesidad de seguir con ese programa InFocus para identificar los módulos de política más apropiados para mejorar la calidad de la producción y del empleo en las ZFE, fomentar políticas nacionales sobre trabajo decente, promover las normas del trabajo y el cumplimiento de las legislaciones nacionales, así como respaldar la integración de las ZFE en estrategias de desarrollo más amplias nacionales e internacionales; y se elaboró un banco de datos (Singa Boyenge, 2007).
- En 2008 se elaboró un nuevo análisis de las tendencias de las ZFE (Milberg y Amengual, 2008) y se presentó ante la 301.^a reunión del Consejo de Administración un informe del programa InFocus: últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFE (OIT, 2008), que recogía elementos que podrían utilizarse para abordar la situación en las ZFE; entre otros:
 - Reforzar los marcos normativos y legislativos de los países y garantizar su efectiva observancia.
 - Mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo con medidas legislativas, programas de asesoramiento y formación.
 - Garantizar en la legislación y en la práctica la efectividad del derecho de sindicación; mejorar las corrientes de información entre los trabajadores, los empleadores y los organismos gubernamentales por medio del diálogo social y la colaboración entre las partes interesadas, incluidos los trabajadores, los empleadores, los ministerios del trabajo, economía y comercio e industria, las autoridades de las ZFE y los inspectores del trabajo.
 - Reforzar la capacidad de las empresas y mejorar los sistemas de producción y las condiciones de trabajo. Esto no solo exige una aplicación eficaz de las reglamentaciones y un mayor diálogo social, sino también la adopción de medidas en las empresas y en las cadenas globales para garantizar el trabajo decente.
 - Mejorar la capacidad de los gobiernos en materia de reglamentación de modo que logre atraer las inversiones sin socavar las normas laborales. Reflejaría así la importancia concedida por el Consejo de Administración en su 286.^a reunión, de marzo de 2003, a la necesidad de los gobiernos

«de aplicar una estrategia industrial y de inversión clara y global, coherente con la necesidad de fomentar el desarrollo económico y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de los empleadores, tal y como son definidos por las normas de la OIT» (OIT, documento GB.286/ESP/3, Ginebra, 2003).

- Armonizar los marcos normativos aplicables a las ZFE con los aplicables en el resto del país. De hecho, la situación de las ZFE no podrá mejorar de forma significativa hasta tanto no mejoren las condiciones de trabajo globales en la economía nacional; particularmente, en el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.
- Crear incentivos (por ejemplo, en los acuerdos marco globales o en los acuerdos comerciales) para las empresas que observen los derechos laborales fundamentales.
- En 2009 la CEACR hizo referencia a las ZFE (junto con la economía informal) al señalar la existencia de «lagunas en cuanto a la aplicación con respecto a categorías específicas de trabajadores» y solicitó que los países enviaran informes sobre ambos temas¹⁰.
- En 2011-2012 se publicó un informe comparativo sobre varios países: entre ellos, Nicaragua y Honduras (OIT, 2011). Ese año, ACTRAV organizó el taller internacional «La organización de los trabajadores en las ZFE».
- En 2013, en la 319.ª reunión del Consejo de Administración, se decidió incluir en la agenda de la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2016) un punto para una discusión general sobre «Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro».
- En 2014 ACTRAV publicó el *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación* (ACTRAV, 2014).

1.5. Las ZFE y las cadenas mundiales de suministro

En 2016, en el marco de la 105.ª reunión de la CIT, tuvo lugar una discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro y la relación entre ambas¹¹. Para dar seguimiento a las conclusiones adoptadas en esa CIT (véase el

¹⁰ Desde 1998 los órganos de control han hecho comentarios tanto sobre la legislación como sobre la práctica en materia de libertad sindical en las ZFI. La Comisión de Expertos ha observado discrepancias entre los convenios ratificados y la legislación y la práctica en lo referente al derecho de sindicación y de afiliación sindical (OIT, 2002, pág. 8).

¹¹ Se entiende por cadena mundial de suministro «toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos

(continuación de la nota 11 en página 14)

anexo I), la 328.^a reunión del Consejo de Administración aprobó un Programa de acción (véase el anexo II). En el siguiente recuadro se recogen algunos extractos seleccionados de las conclusiones adoptadas.

En el Coloquio internacional de ACTRAV «El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» (ACTRAV, 2015a), una mesa específica sobre las ZFE avanzó en su contextualización dentro de un concepto más amplio de cadenas de valor, considerando que:

- Las ZFE han contribuido enormemente al surgimiento de las CMS, ya que son la esencia del modelo dominante actual de división *vertical* del trabajo en la economía mundial: los países se especializan en ciertas etapas de la producción (por ejemplo, el montaje) en lugar de especializarse en los productos finales, lo cual se refleja en el comercio cada vez mayor de productos intermedios. El acceso de partes y componentes libres de aranceles en muchas ZFE concede prioridad a esta dimensión del trabajo, además de promoverla.
- Las ZFE han sido el principal instrumento para la liberalización del comercio a escala mundial y han propiciado considerablemente el crecimiento del comercio en países como China, en el que más del 50 por ciento de las exportaciones provienen de ZFE.
- El fuerte vínculo entre las CMS y las ZFE se muestra por el hecho de que los sectores más organizados en las CMS son también aquellos en los que las ZFE son más frecuentes.
- Existen casos de zonas que limitan su cobertura a una sola rama de actividad, un solo producto, una sola fábrica, una sola empresa, empresas nacionales tanto privadas como gubernamentales. Incluso se han creado regímenes de ZFE para todo el país: las empresas pueden pedir ingresar al régimen, independientemente de su ubicación geográfica, así como las ZFE de servicios.
- El éxito económico de las ZFE es motivo de controversia: si bien algunos sostienen que son fundamentales para la reducción de la pobreza, dudan de que las ZFE extiendan el desarrollo y las nuevas tecnologías más allá de sus fronteras. También se puede cuestionar si la estrategia de crecimiento de las ZFE es sostenible a largo plazo, ya que pueden crear una dependencia excesiva de las empresas transnacionales y de los países industrializados.
- Si bien algunos sostienen que el número de ZFE ha disminuido, otros afirman que existe una tendencia al crecimiento de las ZFE con la reubicación

(continuación de la nota 11)

bienes y servicios. Esta definición incluye las operaciones de inversión extranjera directa (IED) efectuadas por las empresas multinacionales, tanto en filiales que les pertenecen en su totalidad como en empresas mixtas en las que la multinacional tiene la responsabilidad directa de la relación de trabajo. También incluye el modelo cada vez más predominante de abastecimiento internacional» (OIT, 2016, pág. 1).

Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (extractos seleccionados)

5. Las zonas francas industriales (ZFI) no son homogéneas y tienen características muy distintas. Existen pronunciados déficits de trabajo decente en un número significativo de ZFI vinculadas a las cadenas mundiales de suministro. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente deberían aplicarse en todos los territorios, incluidas las ZFI. Con objeto de atraer inversiones y crear empleo, las ZFI suelen caracterizarse por exenciones a las leyes laborales y en materia impositiva y por restricciones a las actividades de los sindicatos y a la negociación colectiva. En las ZFI son habituales los horarios de trabajo prolongados, la imposición de horas extraordinarias forzosas y la discriminación salarial.

[...]

16. Los gobiernos deberían: *a)* Fortalecer los sistemas de administración e inspección del trabajo para asegurar el pleno cumplimiento de la legislación y el acceso a mecanismos apropiados y eficaces de presentación de quejas y reparación. La responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la ley incumbe a los gobiernos, teniendo en cuenta que los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones han de desempeñar un importante papel en la promoción y la garantía del cumplimiento. *b)* Promover activamente el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos la libertad de asociación y sindical y el derecho de negociación colectiva para todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral, incluso en las ZFI [...].

[...]

i) 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, incluidos los trabajadores migrantes, los trabajadores a domicilio, los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo y los trabajadores de las ZFI [...].

[...]

23. En el marco del programa de acción, la OIT debería: *a)* Promover la ratificación y la aplicación de sus normas pertinentes para el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. *b)* 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, incluso en las ZFI. La OIT debería 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, la mejora de la aplicación y el cumplimiento de la legislación nacional, y el aumento de la capacidad de todas las empresas para cumplir esa legislación [...].

[...]

g) Considerar la posibilidad de adoptar un plan de acción que promueva el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI, sobre la base de la discusión actual, así como de discusiones

(continuación de la página 15)

anteriores celebradas en la OIT sobre el tema, como la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 1998) y la discusión del Consejo de Administración en su 286.ª reunión (marzo de 2003) sobre empleo y política social en relación con las zonas francas industriales

Fuente: OIT (2016): *Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, mayo-junio de 2016, Ginebra.

en regiones con salarios más bajos, como en algunos países africanos. Desde 2012, en muchos países con gran cantidad de ZFE (como China), la importación de productos intermedios ha disminuido, mientras que en algunos países de África la importación de productos intermedios ha aumentado. Esto muestra que tal vez África sea el Asia Suroriental del futuro.

- Las ZFE no solo se caracterizan por subsidios económicos (como exenciones fiscales, acceso a componentes libres de aranceles y acceso privilegiado a los servicios públicos), sino también por *subsidios legales* para las empresas, que se traducen en violaciones manifiestas de los derechos fundamentales del trabajo.
- Es necesario que los sindicatos presenten propuestas de política alternativa sobre el modo en que las ZFE pueden transformarse para afrontar los déficits de trabajo decente.
- Si bien la organización sindical suele ser muy difícil de consolidar en las ZFE, se identificaron estrategias eficaces de sindicación de los trabajadores en dichas ZFE¹².

¹² Algunas estrategias con resultados positivos se resumen en el *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación* de ACTRAV (2014).

2. Aspectos jurídicos

En este capítulo se recopila información sobre los marcos legales nacionales de referencia para la operación de ZFE, con información sobre las recientes reformas de algunos países para adecuarse a los acuerdos de la OMC.

Cuadro 2. Evolución del marco legal de referencia para las ZFE en América Central

Situación inicial

- La mayoría de las leyes solo consideraban los programas especiales de fomento de las exportaciones.
- Solo se permitía la propiedad y administración pública de las zonas francas.
- La instalación de zonas francas estaba restringida a ciertos lugares.
- Solo se permitía la producción para la exportación.
- La inversión extranjera directa estaba restringida a ciertas actividades.
- Los beneficios de la maquila estaban restringidos a ciertas actividades.

Situación actual

- Hay tres regímenes vigentes: i) leyes sobre las zonas francas; ii) leyes sobre la entrada temporal, y iii) sistemas de reintegro.
- La propiedad y administración de las zonas francas están abiertas al capital privado.
- Se tiende a permitir las zonas francas en todo el territorio nacional; en algunos países determinadas plantas pueden recibir la categoría de zona franca.
- Se tiende a permitir las ventas locales, después de pagar los derechos de importación.
- Hay liberalización y diversificación sectorial de la inversión extranjera directa.
- Los beneficios de la maquila están abiertos a todas las actividades orientadas a la exportación.

Fuente: R. Buitelaar, R. Padilla y R. Urrutia (1999): «Industria maquiladora y cambio técnico», *Revista de la CEPAL*, núm. 67. Santiago de Chile, CEPAL, págs. 133-152.

2.1. Normativa básica

El cuadro 3 presenta un resumen de las normas jurídicas que amparan actualmente los incentivos a las empresas en regímenes de ZFE, maquilas o zona libre:

Cuadro 3. Beneficios fiscales del régimen de ZFE para América Central, Panamá y República Dominicana

NICARAGUA	<p>Beneficios del régimen de ZFE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100 por ciento de exención de impuestos sobre la renta. • 100 por ciento de exención de impuestos municipales y sobre la propiedad. • 100 por ciento de exención de impuestos por la introducción al país de materias primas, maquinarias, equipos, insumos, materiales, repuestos y vehículos. • 100 por ciento de exención de impuestos municipales. • 100 por ciento de exención de impuestos indirectos, de ventas o selectivos de consumo. • Exención total de impuestos a la exportación sobre productos elaborados en la zona. • Exención del pago del impuesto sobre enajenación de bienes inmuebles. <p>Leyes del Régimen de ZFE: Decreto núm. 50, de 2005 – Régimen ZFE.</p>
HONDURAS	<p>Beneficios del régimen de ZFE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exoneración total de pago del impuesto sobre la renta (ISR) por las utilidades provenientes de la exportación de bienes a países no centroamericanos, por un período de diez (10) años. • Exoneración de impuestos arancelarios cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y demás impuestos y gravámenes que tengan relación directa o indirecta con las operaciones aduaneras de importación y exportación a la zona libre de Puerto Cortés. • Las utilidades en la zona libre quedan exoneradas del ISR. <p>Leyes del Régimen de ZFE: Decreto núm. 356 – Régimen de Zonas Francas.</p>
PANAMÁ	<p>Beneficios del régimen de ZFE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del impuesto sobre la renta, patente o licencia y sobre activos de capitales o bienes. • Exoneración de impuestos y derechos de importación sobre equipos, maquinarias, repuestos, herramientas, accesorios, insumos, materiales, materiales de empaque, todo bien o servicio requerido para su operación. • 100 por ciento de exoneración de impuestos y derechos de importación sobre materias primas, productos semielaborados, compra e importación de equipo y materiales de construcción. • Exoneración del impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS). • Exoneraciones sobre intereses, bonos, títulos valores o acciones. • Exoneración de impuestos de exportación. • Visa de comerciante residente válida por un año para efectuar transacciones o negocios, extensiva en igualdad de condiciones al cónyuge e hijos del solicitante. • Permisos de entrada y salida múltiples, por el término de la visa. <p>Leyes del Régimen de ZFE: Ley núm. 12 – Regulación ZFE en Panamá.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">EL SALVADOR</p>	<p>Beneficios del régimen de ZFE:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las ZFE dentro y fuera del área metropolitana de San Salvador gozarán de 15 años de exención total del impuesto sobre la renta y del municipal. Entre los años 16 y 25, solo pagarán un 40 por ciento de la renta y un 10 por ciento del tributo local. Las empresas seguirán gozando de exenciones por cinco años más si durante el período de ventaja fiscal total aumentan en el 100 por ciento su inversión inicial. Están sujetos al desempeño de las empresas en generación de empleo e inversión. <p>Leyes del Régimen de ZFE: Decreto ley núm. 405 – Régimen ZFE.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">COSTA RICA</p>	<p>Beneficios del régimen de ZFE:</p> <ul style="list-style-type: none"> Exención del pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación: <ul style="list-style-type: none"> Materia prima, componentes y partes, maquinaria y equipo, accesorios y repuestos y vehículos automotores. Combustibles, aceites y lubricantes requeridos para su operación. Exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos. Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios: <ul style="list-style-type: none"> Exención por un período de 10 años Impuestos sobre el capital y activo neto Impuesto territorial Impuesto de traspaso de bienes inmuebles Exención de todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero. Exención de todo tributo y patente municipal por un período de 10 años. Exoneración renta: <ul style="list-style-type: none"> Dentro de la empresa GAMA: 100 por ciento por 8 años, y 50 por ciento los siguientes 4 años Fuera de la empresa GAMA: 100 por ciento por 12 años, y 50 por ciento los siguientes 6 años. <p>Leyes del Régimen de ZFE: Ley núm. 7210 – Régimen ZFE.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">GUATEMALA</p>	<p>Incentivos fiscales y beneficios</p> <p>ARTÍCULO 21*. Las entidades administradoras de ZFE debidamente autorizadas gozarán de los incentivos fiscales siguientes:</p> <p>a) Exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación de maquinaria, equipo, herramientas y materiales destinados exclusivamente a la construcción de la infraestructura, los edificios e instalaciones que se utilicen para el desarrollo de la ZFE, debidamente identificados en la resolución de autorización para la instalación y desarrollo de la misma.</p> <p>b) Exoneración total del impuesto sobre la renta que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como entidad administradora de la ZFE, por un plazo de quince (15) años contados a partir de la fecha de inicio del período de imposición inmediato siguiente a la fecha en que emita la autorización a que se refiere el inciso b) del artículo 7 de esta ley. Las entidades administradoras domiciliadas en el exterior que operen en Guatemala no gozarán de esta exoneración si en su país de origen se otorga crédito fiscal por el impuesto sobre la renta que se pague en Guatemala.</p>

- c) Exoneración del impuesto único sobre inmuebles, que corresponde al gobierno central, por un período de cinco (5) años, sobre los inmuebles que sean destinados exclusivamente al desarrollo de una ZFE.
- d) Exoneración del impuesto sobre venta y permuta de bienes inmuebles (alcabala) destinados exclusivamente al desarrollo y la ampliación de la zona franca.
- e) Exoneración del impuesto del papel sellado y timbres fiscales que recaiga sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera a favor de la entidad administradora la propiedad de bienes inmuebles que destine al desarrollo y ampliación de la ZFE.
- f) Exoneración del impuesto de papel sellado y timbres fiscales que recaiga sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles a usuarios de la ZFE.
- g) Exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y demás cargos aplicables a la importación y al consumo de fueloil, bunker, gas butano y propano, estrictamente necesarios para la generación de energía eléctrica que se utilice para el funcionamiento y prestación de servicios a los usuarios de la ZFE, a partir de la fecha de autorización de operación de la misma.

Los incentivos a que hace referencia el presente artículo en los incisos *a)*, *c)*, *d)* y *e)* empezarán a surtir efecto a partir de la fecha de autorización por el Ministerio de Economía para la instalación y desarrollo de la ZFE.

* Reformado el inciso *b)* por el artículo 1 del decreto del Congreso núm. 25-91 el 27/03/1991.

ARTÍCULO 22*. Los usuarios industriales o de servicio autorizados para operar en las ZFE gozarán de los incentivos fiscales siguientes:

- a) No están afectos a los impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación a ZFE la maquinaria, equipo, herramientas, materias primas, insumos, productos semielaborados, envases, empaques, componentes y en general las mercancías que sean utilizadas en la producción de bienes y en la prestación de los servicios.
- b) Exoneración total del impuesto sobre la renta que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como usuario industrial o de servicios de ZFE, por un plazo de doce (12) años contados a partir de la fecha de inicio del período de imposición inmediato siguiente a la fecha en que se emita la autorización a que se refiere el inciso *c)* del artículo 7 de esta ley. Los usuarios industriales o de servicios domiciliados en el exterior que operen en Guatemala no gozarán de esta exoneración si en su país de origen se otorga crédito fiscal por el impuesto sobre la renta que se pague en Guatemala.
- c) Exoneración del impuesto al valor agregado en las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre ZFE.
- d) Exoneración del impuesto sobre la venta y permuta de bienes inmuebles (alcabala) ubicados en la zona franca en operaciones que se realicen con la entidad administradora o con usuarios de la zona.
- e) Exoneración del impuesto de papel sellado y timbres fiscales que recaiga sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles ubicados dentro de la zona franca.

Los incentivos a los que se hace referencia en los incisos *a)*, *c)*, *d)* y *e)* de este artículo empezarán a surtir efecto a partir de las fechas de autorización de la resolución emitida por el Ministerio de Economía.

* Reformado el inciso *b)* por el artículo 1 del decreto del Congreso núm. 25-91 el 27-03-1991.

Decreto núm. 65-89 – Ley de ZFE.

Ventajas del sistema dominicano de ZFE

Algunas de las ventajas que ofrece al inversionista el sector de ZFE:

1. Régimen legal favorable que exime a las empresas del pago de algunos aranceles.
2. Acceso preferencial para exportar a los mercados de los Estados Unidos y Europa sin necesidad de pagar impuestos de entrada.
3. Posibilidad de obtener financiamiento de instituciones locales o extranjeras.
4. Facilidad para repatriar libremente los beneficios en moneda extranjera.
5. Mano de obra disponible a bajo costo.
6. Contexto de estabilidad política.

Incentivos otorgados a las ZFE

Tanto las operadoras de ZFE como las empresas establecidas en ellas, sin importar su ubicación, se encuentran protegidas bajo el régimen aduanero y fiscal que establece el artículo 2 de la Ley núm. 8-90 y, en consecuencia, están exentas de las siguientes cargas e impuestos:

1. Impuesto sobre la renta establecido por la Ley núm. 11-92, que crea el Código Tributario de la República Dominicana.
2. Impuestos de construcción, contratos de préstamo y registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de la ZFE.
3. Impuestos de constitución de sociedades comerciales o de aumento de su capital.
4. Impuestos municipales que puedan afectar sus actividades.
5. Todos los impuestos de importación, arancel, derechos aduanales y demás gravámenes conexos que afectan a las materias primas, equipos, materiales de construcción, partes de edificaciones, equipos de oficina, etc. destinados a construir, habilitar u operar en la ZFE.
6. Todos los impuestos de exportación o reexportación existentes, excepto los que se establecen en los acápites *f)* y *g)* del artículo 17 de la Ley núm. 8-90.
7. Impuesto de patentes sobre activos o patrimonio e impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios.
8. Derechos consulares para la importación destinada a los operadores o a las empresas de la ZFE.
9. Impuestos de importación relativos a equipos y utensilios necesarios para la instalación y operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil, entretención o amenidades, así como cualesquiera otros equipos que propendan al bienestar de la clase trabajadora.
10. Impuestos de importación de los equipos de transporte que sean vehículos de carga, colectores de basura, microbuses, minibuses para el transporte de empleados y trabajadores hacia y desde los centros de trabajo, previa aprobación en cada caso del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). Estos vehículos no son transferibles durante un período de cinco años.
11. Impuestos sobre materiales utilizados en la construcción de casas para trabajadores de zonas francas que a consideración del CNZFE merezcan un tratamiento preferencial, tomando en cuenta la región o provincia donde se construirán.
12. Impuestos relativos a materiales y equipos utilizados en el establecimiento y en la operación de dichas compañías.

Es importante destacar que, salvo las exoneraciones de vehículos, todos estos incentivos son otorgados administrativamente por la dirección ejecutiva del CNZFE, es decir, no es necesario que sean conocidos en reunión del CNZFE.

Asimismo, se encuentran exoneradas del pago de aranceles, demás tarifas aduaneras y cargas relacionadas sobre:

- Las materias primas, equipos, materiales de construcción, equipo de oficina y todos los demás bienes necesarios para la construcción, preparación y operación de la ZFE.
- Los materiales y equipos necesarios para la construcción de viviendas, cafeterías, servicios de salud u otros establecidos en beneficio de los trabajadores.
- Los vehículos de transporte, sean estos camiones de carga o de recogida de basura, autobuses para empleados, etc., previa autorización del CNZFE.

Estos beneficios se otorgan en principio por un período de quince años. Las empresas en zonas francas fronterizas se benefician de un plazo mayor de veinte años, y disfrutan además de otros incentivos adicionales: subsidios de alquileres, trato preferencial para la exportación de bienes limitados por cuotas extranjeras o para la asignación de fondos de desarrollo, etc.

Canje de divisas y repatriación de capital. Las empresas bajo régimen de ZFE no están sujetas a restricciones cambiarias, pero deben pagar mensualmente, en moneda nacional, los gastos de instalación, materia prima adquirida localmente, impuestos sobre los dividendos de los accionistas, costo de las comunicaciones y transporte, salario de empleados, retención de impuestos, comisiones, agua, teléfono, compra de propiedad del inmueble y el costo del alquiler, seguro social, recolección de basura y todas las demás responsabilidades adquiridas por intermedio de bancos comerciales. La moneda nacional deberán adquirirla en los bancos comerciales del país, los cuales deberán entregar a la empresa de ZFE un recibo o comprobante del cambio de divisa. Las sumas cambiadas podrán ser acreditadas a una cuenta bancaria de la empresa de ZFE en un banco local o podrán ser pagadas en efectivo o mediante cheque certificado, según prefiera la empresa.

Régimen de aduanas para las ZFE. Las compañías de ZFE tienen una gran ventaja sobre todas las demás del país: no están sujetas a los procedimientos regulares de aduanas. La ley prevé la entrega directa de los bienes importados en la ZFE, donde un cuerpo especial de agentes aduaneros despachará los bienes. Estos mismos agentes aduaneros, después del despacho para la exportación, acompañan los bienes a los puertos dominicanos para su envío al exterior.

El sistema de clasificación utilizado en la República Dominicana es el HTS. Los productos que entran al país son clasificados por las aduanas nacionales de acuerdo a la nomenclatura HTS para poder aplicar:

- a) Tarifas y otros derechos aduanales.
- b) Los beneficios de leyes industriales y de inversión bajo los cuales la compañía ha calificado previamente.

Venta en el mercado local. De conformidad con el Reglamento para la aplicación de la ley núm. 8-90, promulgado el 29 de agosto de 1997, toda empresa de ZFE que desee exportar mercancías a territorio aduanero nacional deberá obtener la autorización del CNZFE al efecto. Sobre los porcentajes de exportación autorizados:

- Hasta un 20 por ciento: productos o servicios procesados en el país y cuya importación esté permitida por la ley, previo pago del 100 por ciento de los impuestos correspondientes.
- Hasta un 100 por ciento: productos o servicios que no se procesen en el territorio nacional y productos o servicios que tengan en su elaboración un componente de materias primas locales de por lo menos un 25 por ciento. En ambos casos será necesario el previo pago del 100 por ciento de los impuestos correspondientes.

- Serán autorizadas únicamente las exportaciones a territorio aduanero dominicano a empresas que hayan operado como tales durante por lo menos un año; y para la determinación del volumen se tomará como base el volumen de exportación de un año calendario de producción.

Exenciones fiscales. Los operadores de ZFE se benefician de las siguientes exenciones fiscales:

- Exención de un 100 por ciento del impuesto de constitución.
- Exención de un 100 por ciento de los impuestos que gravan la construcción, los acuerdos de préstamos y el registro y transferencia de propiedad inmobiliaria.
- Exención de un 100 por ciento en las tarifas de aduana que gravan la materia prima, los equipos, materiales de construcción y operación de una zona franca.
- Exención de un 100 por ciento del impuesto sobre el ITBIS.

La duración de los beneficios e incentivos para los operadores de ZFE puede variar en función de la ubicación del parque:

- Exención especial de 20 años: ZFE ubicadas en la región fronteriza dominicano-haitiana.
- Exención de 15 años: operadores de ZFE ubicados en el resto del país.

2.2. Reformas de adecuación a la Organización Mundial del Comercio

Luego de tres extensiones (2002, 2007 y 2013), la OMC estableció poner fin en 2015 a los subsidios o subvenciones a las exportaciones mediante incentivos fiscales. Este cambio afectó a los países de América Central y la República Dominicana (anexo VII del acuerdo SMC).

El acuerdo no es aplicable a Haití, Honduras y Nicaragua mientras su PIB por habitante siga siendo inferior a los 1000 dólares estadounidenses durante tres años consecutivos. Guatemala y República Dominicana gozaron de esta exención por un tiempo; en 2007 fueron excluidos de la lista por haber sobrepasado el límite establecido del PIB por habitante (1000 dólares estadounidenses).

Con base en dicho acuerdo se estableció que todos los países en desarrollo incluidos en el anexo tenían la obligación de elaborar un plan de eliminación gradual de sus subsidios contrarios a las normas de la OMC: eliminar cualquier requisito de exportación en una ZFE y dar acceso al mercado local a las empresas ubicadas en ella (pagando los aranceles e impuestos correspondientes) son las dos formas más comunes de subsidios legales que se pueden promover.

En América Central, Costa Rica, Panamá y El Salvador se han hecho reformas legales para ajustarse a los requisitos sobre subvenciones y subsidios de la OMC.

Costa Rica primero decidió reducir las actividades textiles, de cuero y calzados para concentrarse en actividades de exportación menos conflictivas por sus bajas condiciones de trabajo impuestas para competir. Posteriormente, con la Ley núm. 8794 de reforma de la Ley de zonas francas, de 2010, se eliminó el requisito

de exportación para acceder a incentivos tributarios y facilidades. La reforma de la ley mantuvo la exoneración de impuestos sobre la renta (utilidades, ganancias y dividendos) por períodos determinados y eliminó las restricciones a las ventas locales, tratándolas como cualquier importación, sujetas al pago de aranceles sobre los insumos importados contenidos en esos productos conforme a los acuerdos comerciales firmados por el país. Una comisión especial público-privada define los sectores estratégicos que podrán beneficiarse de los incentivos fiscales para las ZFE, que deben contribuir al Plan Nacional de Desarrollo y ajustarse a los criterios de los sectores interesados y a las siguientes condiciones:

- Proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad.
- Proyectos de incorporación significativa de tecnologías que contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país.
- Proyectos que impliquen actividades de investigación y desarrollo.
- Proyectos que promuevan innovación y transferencia tecnológica o la incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y gestión eficiente de aguas.

Los incentivos son menores en la Gran Área Metropolitana que en regiones o localidades de menor desarrollo. La reforma creó incentivos para el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos: las empresas que, sin pertenecer a los sectores estratégicos definidos, se instalen en zonas de menor desarrollo relativo o que provean una proporción significativa de sus ventas (40 por ciento o más) a las empresas de ZFE podrán incorporarse al régimen de ZFE.

La reforma de ley establece el derecho a un crédito fiscal de un 10 por ciento anual por la reinversión de las utilidades en activos fijos nuevos, gastos en adiestramiento y capacitación del personal local o residente en el país a micro, pequeñas y medianas empresas proveedoras de las empresas en régimen de ZFE, y permite diferir el pago del impuesto sobre la renta hasta la recepción de los dividendos por parte de la entidad controladora o hasta un plazo máximo de diez años (lo que ocurra primero)¹³.

En **Panamá** las empresas en régimen de ZFE o maquila pagan, entre otros, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre dividendos, el impuesto anual sobre

¹³ J. M. Martínez Piva (3 de noviembre de 2011): «Incentivos de nueva generación para la IED y las exportaciones en Centroamérica», *Puentes*, vol. 12, núm. 4, ICTSD. Disponible en <www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/incentivos-de-nueva-generacion%C3%B3n-para-la-ied-y-las-exportaciones-en> [consulta: 15/03/17].

el capital de la empresa y el impuesto selectivo al consumo sobre ciertos bienes y servicios. Solo quedan excluidas las empresas establecidas en sectores que se pretende incentivar: empresas de servicios logísticos, de alta tecnología, centros de investigación científica, centros de educación superior, empresas de servicios generales, centros de servicios de salud y empresas de servicios ambientales. No se establecen incentivos según la ubicación en áreas de mayor o menor desarrollo, es decir, el inversionista decide la zona en función de sus intereses. La Ley núm. 32, de 2011 estableció un régimen especial, integral y simplificado para establecer y operar en las ZFE.

En **Honduras** no se han realizado reformas sustanciales al régimen de zonas libres (ZOLI), al régimen de importación temporal (RIP) ni al de la zona industrial de procesamiento (ZIP), porque el país no está presionado pues su producto interno bruto por habitante en dólares constantes de 1990 no ha superado los 1000 dólares. No obstante, en el período 2009-2012 se introduce un gravamen a los dividendos provenientes de ZFE con la Ley de medida antievasión en el impuesto sobre la renta (decreto núm. 96-2012).

El Gobierno de **Guatemala** presentó a la OMC en 2010 una comunicación para llevar a cabo el proceso de reforma de las leyes de incentivos y ajustarlas al espíritu de los acuerdos sobre SMC. En este tenor, el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Economía, presentó en enero de 2013 la iniciativa legislativa núm. 4644 (Ley de promoción de inversión y empleo). Luego de varias reformas, la ley se estancó en el Congreso en medio de un proceso electoral. Las diversas versiones mantienen, según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales¹⁴, el no cumplimiento de los acuerdos de SMC.

En la **República Dominicana** todavía se continúan discutiendo las modificaciones que se realizarán a su Ley núm. 8-90 sobre fomento de zonas francas.

En el caso de **Haití**, debido a las dificultades políticas, sociales y materiales desde el sismo de 2010, no se ha dado un contexto favorable para su reforma, a pesar del tratamiento especial que el acuerdo SMC de la OMC le brinda al país para su proceso de adecuación a los citados principios.

¹⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI): *Fundamentos analíticos para el rechazo a las propuestas legislativas de «promoción de inversiones y empleo» basadas en privilegios fiscales*. Ciudad de Guatemala, 2015. Disponible en <http://icefi.org/sites/default/files/fundamentos_analiticos_para_el_rechazo_a_las_propuestas_legislativas_de_promocion_de_inversiones_y_empleo_basadas_en_privilegios_fiscales_gt_04-2015.pdf> [consulta: 15/03/17].

3. Aspectos económicos

3.1. Costos fiscales y sociales de los incentivos

En el caso de Costa Rica, un estudio concluye que los costos fiscales están por debajo de los beneficios, dado que por cada dólar exonerado en el período 2010-2014, las empresas en régimen de ZFE generaron en promedio 5,7 dólares estadounidenses para el país (véase el cuadro 4). Para llegar a este resultado, se incluyó todo lo que genera la actividad: desde los impuestos hasta las compras locales y otras variables.

Cuadro 4. Costa Rica: Costos y beneficios del régimen de zona franca (RZF)

Conceptos	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2010-2014
Beneficio País (BP)	1.751,9	2.279,0	2.567,7	3.069,7	3.130,8	2.559,8
Costos y asociados a la administración del RZF y atracción de IED	2,9	3,7	3,7	3,9	5,5	3,9
Beneficio País Neto (BPN)	1.749,0	2.275,4	2.563,9	3.065,8	3.125,4	2.555,9
Exoneraciones al RZF	416,1	407,7	445,8	457,2	519,2	449,2
PIB (millones de dólares EE.UU.)	36.298,3	41.237,3	45.300,7	49.236,7	49.552,6	44.325,1
BPN/ Exoneraciones al RZF (veces)	4,2	5,6	5,8	6,7	6,0	5,7
BPN/PIB	4,8%	5,5%	5,7%	6,2%	6,3%	5,7%

Fuente: PROCOMER (2015): *Balance de zonas francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica 2010-2014* (con la colaboración de COMEX y CINDE).

Cuadro 5. Guatemala: Estimación del gasto tributario de contribuyentes acogidos a los regímenes de maquila y ZFE. Principales impuestos administrados por la SAT (millones de quetzales)

Descripción	Año 2013	
	Maquila	Zona franca
Impuesto sobre la renta	425,4	90,6
Impuesto de solidaridad	282,3	51,2
Impuesto al valor agregado doméstico	405,8	–
Total	1.113,5	141,8

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) con información de las declaraciones tributarias de los contribuyentes. Tomado de ICEFI (2015): *Fundamentos analíticos para el rechazo a las propuestas legislativas de «promoción de inversiones y empleo» basadas en privilegios fiscales.*

De Guatemala se dispone de información sobre costos fiscales provenientes del debate sobre la reforma de las leyes de incentivos mediante la propuesta de la Ley de promoción de inversiones y empleo presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso (Registro legislativo núm. 4446). Esta propuesta de ley fue una respuesta al acuerdo del Gobierno ante la OMC en reunión de 2010 para reformar los regímenes de incentivos y ajustarlos a las normas de subvención y medidas compensatorias. En el cuadro 5 se presenta la proyección de los gastos tributarios o la pérdida de ingresos tributarios que generaría la reforma.

En la República Dominicana un informe elaborado por las tres principales centrales sindicales nacionales¹⁵ estima los sacrificios fiscales y salariales en 19 680 millones de pesos dominicanos (véase el cuadro 6): un monto significativo en exoneración de impuestos y salarios mínimos dejados de pagar por estar en el régimen de ZFE.

3.2. Exportaciones

Los países centroamericanos y la República Dominicana exportaron 12 de los 20 productos más dinámicos en las importaciones mundiales (SIECA, 2012). La mayoría de las exportaciones se dirigen a los Estados Unidos de América, aprovechando la ventaja comparativa del desplazamiento, que solo requiere entre 24 y 48 horas; aunque también es importante la exportación a China, aun cuando en este caso las distancias son mucho mayores (cuatro semanas).

¹⁵ Rafael Abreu (2014): «Reforma laboral: Retos y oportunidades», conferencia con motivo de la celebración del XVIII Aniversario de la Asociación Nacional de Industrias de Muebles, Colchones y Afines, Santo Domingo, 6 de agosto.

Cuadro 6. República Dominicana: Sacrificios tributarios y salariales para incentivar las ZFE (2012) (millones de pesos dominicanos)

Conceptos	Monto dejado de percibir	Monto total dejado de percibir por el Estado dominicano y los trabajadores por el sistema de incentivos salariales y tributarios
Exoneración del pago del impuesto a la ganancia	6364	19 680 millones exonerados por concepto de impuestos y salarios
Exoneración del pago del impuesto a los combustibles	66	
Exoneración del pago de impuestos a las importaciones de materias primas, auxiliares, maquinarias y equipos	9139	
Número de obreros de ZFE para 2012 (la misma cantidad de obreros que en 2010)	95 568 obreros afectados	
Subsidio salarial a ZFE por el hecho de que los obreros de ZFE perciben un salario mínimo inferior al de empresas del sector privado no sectorizado de igual capital o beneficios	4111	

Notas: Los valores estimados de sacrificio sobre impuestos a las ganancias dejadas de pagar y de los combustibles se tomaron del informe sobre impuestos a exonerar para 2012 del Ministerio de Hacienda, y la pérdida salarial fue elaborada por el Equipo Técnico de Investigación de las Centrales Sindicales.

Fuente: Elaborado a partir de informes del CNFE de 2010 y 2011 y del Informe de gastos tributarios en la República Dominicana para 2012, incluido en el anteproyecto de Presupuesto General del Estado del año 2012 de la Comisión Interinstitucional coordinada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (septiembre de 2011).

En Honduras más de una tercera parte de las exportaciones son del sector textil; sobre todo, camisetas. El 80 por ciento del valor agregado de estas exportaciones son hilos, fibras y otros insumos importados, provenientes principalmente de los Estados Unidos, México, China y República de Corea.

En el cuadro 7 se presentan las importaciones realizadas (principalmente, materias primas e insumos) por las industrias manufactureras de exportación de América Central para la producción de sus mercancías.

El valor agregado extranjero medido por importaciones industriales de los países del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central

Cuadro 7. Subregión Norte de América Latina: Monto y participación de las importaciones de las industrias manufactureras de exportación (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006a/	Promedio 2000-2006	Tasa anual de crecimiento promedio
Millones de dólares									
Costa Rica	2.118,0	2.265,0	2.476,0	2.464,0	2.736,3	3.405,3	3.924,7	2.776,3	10,8
El Salvador	1.152,7	1.160,6	1.282,7	1.379,2	1.458,2	1.402,9	1.203,8	1.291,4	0,7
Guatemala	-	-	1.772,0	1.884,1	2.280,6	2.350,0	2.497,2	2.156,8	9,0
Honduras	1.786,6	1.783,2	1.826,2	1.793,0	1.858,2	1.653,4	1.783,4	1.783,4	0,0
Nicaragua	148,3	187,8	235,5	300,9	429,7	551,5	669,9	360,5	28,6
Rep. Dominicana	3.062,5	2.826,4	2.600,4	2.530,9	2.519,9	2.503,1	2.445,1	2.641,2	-3,7
DR-CAFTA	8.268,1	8.223,0	10.192,8	10.352,2	11.282,9	11.911,0	12.524,0	10.393,4	7,2
México	97.161,0	88.230,0	86.759,6	84.911,3	97.121,4	106.717,4	117.531,4	96.918,9	3,2
Participación en las importaciones totales									
Costa Rica	33,2	34,6	34,5	32,2	33,0	35,2	34,0	33,8	0,40
El Salvador	23,3	23,1	24,7	24,0	23,0	20,5	15,8	22,1	-6,29
Guatemala	n.d.	n.d.	23,1	23,2	24,1	22,4	21,0	22,7	-0,42
Honduras	38,5	37,7	38,0	35,7	32,2	26,7	24,8	33,4	-2,35
Nicaragua	8,2	10,6	13,3	15,9	19,4	21,0	22,3	15,8	18,15
Rep. Dominicana	32,3	32,2	29,4	33,2	31,9	25,4	21,9	29,5	-1,52
DR-CAFTA	30,3	30,6	28,8	28,7	28,2	26,0	23,9	28,1	-3,92
México	55,7	52,4	51,4	49,8	49,3	48,1	45,9	50,4	-3,18

Fuente: CEPAL, 2008.

Cuadro 8. Subregión Norte de América Latina: Monto y participación de las exportaciones de las industrias manufactureras de exportación (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	Promedio 2000-2006	Tasa anual de crecimiento promedio
Millones de dólares									
Costa Rica	3.390,4	2.726,2	2.997,8	3.635,3	3.575,0	4.034,8	4.741,3	3.585,8	5,7
El Salvador	1.609,0	1.650,3	1.757,9	1.873,0	1.923,1	1.814,5	1.602,0	1.747,1	-0,1
Guatemala	-	-	1.886,2	2.046,9	2.372,6	2.354,8	2.601,1	2.252,3	8,4
Honduras	2.362,0	2.344,0	2.439,0	2.503,0	2.673,5	2.622,6	2.845,6	2.541,4	3,2
Nicaragua	230,7	296,3	347,0	433,7	596,7	773,7	931,9	515,7	26,2
Rep. Dominicana	4.770,6	4.481,6	4.317,3	4.406,8	4.685,2	4.749,6	4.553,7	4.566,4	-0,8
DR-CAFTA	12.362,7	11.498,4	13.745,2	14.898,8	15.826,2	16.349,8	17.275,6	14.565,2	5,7
México	133.399,0	129.906,7	128.150,7	125.411,1	137.972,0	149.652,4	163.676,4	138.309,8	3,5
Participación en las exportaciones totales									
Costa Rica	60,0	55,8	56,6	59,4	58,8	57,6	57,8	58,0	-0,60
El Salvador	54,7	57,6	58,7	59,9	58,2	53,6	45,6	55,5	-2,99
Guatemala	-	-	45,3	45,9	47,1	43,8	43,2	45,1	-0,15
Honduras	63,1	63,9	64,8	65,1	63,3	60,4	59,6	62,9	-0,06
Nicaragua	26,2	33,1	37,9	41,1	43,6	46,8	47,1	39,4	10,28
Rep. Dominicana	83,2	84,9	83,6	80,6	78,9	77,3	70,0	79,8	-0,69
DR-CAFTA	65,2	65,4	61,7	61,9	61,0	58,6	55,9	61,4	-2,55
México	80,30	81,82	79,57	76,11	73,39	69,85	65,47	75,2	-3,35

^a Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, 2008.

Cuadro 9. Subregión Norte de América Latina: Monto y participación del valor agregado de las industrias manufactureras de exportación (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	Promedio VA/PIB	Tasa anual de crecimiento promedio
Millones de dólares corrientes									
Costa Rica	935,5	1.156,9	1.268,6	1.404,2	1.471,6	1.100,2	-	1.222,8	3,30
El Salvador	400,3	444,1	443,5	471,6	434,3	390,5	381,4	423,7	-0,80
Guatemala	-	-	345,8	418,7	441,8	322,1	463,0	398,3	7,58
Honduras ^b	364,0	342,4	366,3	445,3	488,2	542,9	596,9	449,4	8,59
Nicaragua	75,0	90,0	111,0	134,0	167,0	210,0	250,0	148,1	22,22
Rep. Dominicana	1.300,8	1.233,9	1.258,1	1.031,1	1.135,6	1.618,7	1.423,4	1.285,9	1,51
México ^c	17.293,0	18.998,0	18.826,0	18.432,0	19.227,0	21.705,0	24.354,0	19.833,6	5,87
Porcentaje del VA en el PIB									
Costa Rica	5,9	7,1	7,5	8,0	7,9	5,5	-	7,0	-1,30
El Salvador	3,0	3,2	3,1	3,1	2,7	2,3	2,1	2,8	-6,37
Guatemala	-	-	1,5	1,7	1,6	1,0	1,3	1,4	-3,05
Honduras ^b	6,1	5,4	5,6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,2	0,93
Nicaragua	1,9	2,2	2,8	3,3	3,7	4,3	4,7	3,3	16,32
Rep. Dominicana	5,4	5,0	4,7	4,8	5,2	4,8	4,0	4,8	-6,09
México ^c	3,0	3,1	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	2,9	-0,44

^a Cifras preliminares. ^b Valor agregado bruto. ^c Industria maquiladora.

Fuente: CEPAL, 2008.

y la República Dominicana (DR-CAFTA), excluyendo a los Estados Unidos, fue del 65 por ciento del valor de las mercancías industriales exportadas en 2000, del 61 por ciento en 2004 y del 56 por ciento en 2006 (véase el cuadro 8). Es decir, el hecho de estar en la cadena de valor no garantiza que estas actividades tengan efectos hacia atrás o efectos multiplicadores.

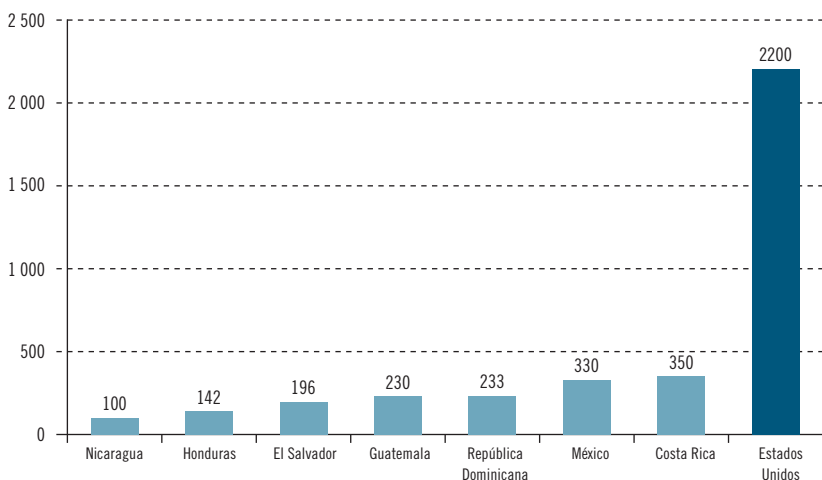
Las consecuencias de las políticas públicas de promoción del modelo de ZFE o maquilas por parte de los países de la subregión se reflejan en el bajo valor añadido o agregado captado por las economías (véase el cuadro 9).

3.3. Costo salarial

La vestimenta que se produce en las ZFE de la subregión tiene su destino principal en las grandes firmas de los Estados Unidos, que reducen fuertemente su costo laboral mediante la deslocalización industrial. El gráfico 1 muestra las grandes diferencias salariales.

Como señala la OIT¹⁶, estas políticas socavan la capacidad de mejorar la capacitación profesional, las condiciones de trabajo y la productividad y, por lo tanto, la posibilidad de llegar a ser plataformas internacionalmente competitivas y dinámicas.

Gráfico 1. Subregión Norte de América Latina y los Estados Unidos: Salario promedio pagado en la industria manufacturera, 2005 (Nicaragua = 100)



Fuente: CEPAL, 2007.

¹⁶ OIT: *Nota sobre las labores. Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales*, Ginebra, 1998, pág. 14. Disponible en <www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_392011/lang-es/index.htm> [consulta: 15/03/17].

3.4. Investigación y desarrollo

En los países de la subregión centroamericana apenas existe inversión en investigación y desarrollo. El cuadro 10 presenta un claro balance por país.

Cuadro 10. Inversión en I+D en América Central, Cuba, Panamá y República Dominicana

País		1990		1995		2007*		Dólares EE.UU. /habit.
		Millones de dólares EE.UU.	% PIB	Millones de dólares EE.UU.	% PIB	Millones de dólares EE.UU.	% PIB	
Costa Rica	I+D			35,00	0,30	80,80	0,32	18,41
Cuba	I+D	137,00	0,70	101,10	0,47	255,60	0,44	22,82
Panamá	I+D	20,00	0,38	30,00	0,38	38,00	0,20	11,82
República Dominicana	I+D						0,06	
Guatemala	I+D					19,80	0,06	1,49
Honduras	I+D					3,70	0,06	0,52
Nicaragua	I+D					1,80	0,05	0,35
El Salvador	I+D					17,80	0,09	2,50

* Último año disponible.

Fuente: F. Sagasti (2010): «Ciencia, tecnología e innovación en América Central: desafíos de la integración comercial», presentación en el diálogo subregional de comercio. Costa Rica, 4 de febrero.

3.5. Integración

La CEPAL utiliza el concepto encadenamientos productivos bilaterales para referirse a los proveedores importantes de bienes demandantes de importación de bienes intermedios originados en la cadena global de valor (CGV) (CEPAL, 2014)¹⁷.

¹⁷ Por CGV (también llamadas cadenas productivas globales) puede entenderse una red que agrupa diferentes actividades productivas a partir de diversos grados de organización o eslabones. Los eslabones se encuentran distribuidos entre diferentes países y con funciones muy particulares dentro de la cadena total de suministros. En la actualidad, gran parte del comercio y la producción mundial se lleva a cabo dentro del esquema de cadenas de valor, ya sean regionales o globales (CEPAL, 2014). Su desarrollo se basa en una serie de empresas que realizan una función específica y que van generando paulatinamente un valor agregado a medida que se incrementa el grado de complejidad en el proceso de producción. Esta línea de procesos abarca desde la concepción del producto (investigación y desarrollo) hasta la entrega final a los consumidores (Bianchi y Szpak, 2013).

Si un país se especializa en las últimas etapas del proceso productivo (fase avanzada de la cadena de producción), es probable que importe un gran número de bienes intermedios del extranjero y, por tanto, tenga un alto grado de participación regresiva. Es decir, va a tener un bajo encadenamiento hacia atrás o baja intensidad de uso de materia prima nacional.

El grado de encadenamiento productivo de integración subregional influye en el grado de participación en la CGV. Las ZFE y maquilas son intensivas en bienes intermedios para elaborar productos exportables. En este marco, los Estados Unidos de América y la Unión Europea son grandes proveedores de insumos para las exportaciones de América Central y el Caribe. De hecho, según datos de 2012, el 87,2 por ciento de los insumos de la subregión centroamericana es de procedencia extrarregional.

Nicaragua es el país de mayor integración subregional: en 2012 adquirió de la subregión el 20,5 por ciento de productos en ese mercado. Le siguen El Salvador (19 por ciento), Honduras (19 por ciento), Guatemala (11 por ciento) y Costa Rica (5 por ciento). Este último país presenta el mayor grado de participación en la CGV por su alta participación en las importaciones de insumos para elaborar sus productos de exportación. En cifras, en 2012 Guatemala figura en primer lugar como importador del Mercado Común Centroamericano (MCCA), donde compró productos por 1563 millones de dólares; del resto del mundo, 13 310 millones de dólares. Caso inverso es el de Costa Rica.

Según la CEPAL (2014), la economía estadounidense es el principal mercado tanto para suplirse como para ofertar productos finales y bienes intermedios. No obstante, existen países que tiene una participación significativa en el mercado regional como es el MCCA. Por ejemplo, en 2012 las exportaciones intrarregionales representaron un 25,2 por ciento del total de las exportaciones del MCCA al mundo. Para ese mismo año, El Salvador destina el 47 por ciento de sus exportaciones totales al mercado intrarregional, lo que muestra la importancia creciente del MCCA para este país. Guatemala vende un poco más de un tercio de sus productos al mercado subregional (37,2 por ciento), Honduras el 18,5 por ciento de sus productos, Nicaragua el 19,1 por ciento y Costa Rica el 13,4 por ciento.

Entre 1990 y 2012, la subregión en su conjunto incrementó en cerca de tres veces su PIB (con una tasa de crecimiento promedio anual del 4,6 por ciento): pasó de 67 115 a 181 638 millones de dólares estadounidenses.

3.6. Evolución por país

El Salvador. La evolución de variables claves de las ZFE y maquila es distinta en los países de la subregión, debido al grado de encadenamiento productivo para participar en la CGV y de integración subregional. En lo que respecta a valor

añadido y a empleo, hay una tendencia a la baja (véase el cuadro 11); y la participación de las materias primas importantes es muy alta en el valor del producto final (exportaciones). La maquila se ha concentrado en el sector textil confección, que, al conformar una industria ligera de bajo contenido tecnológico, no tiene capacidad de transferencia y de mejoras tecnológicas para el aparato productivo expandibles al resto de la economía.

Cuadro 11. El Salvador: Principales indicadores relativos a las ZFE, 2002-2008

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de empresas	246	265	294	304	302	314	270
Número de empleados	84.000	88.600	85.626	80.963	80.000	82.367	n.d.
Valor añadido							
En millones de dólares estadounidenses (de 1990)	246,3	256,1	248,9	231,5	226,8	226,8	238,3
En porcentaje del PIB	3,1	3,2	3,0	2,7	2,6	2,5	2,5
Importaciones							
En millones de dólares estadounidenses	1.282,5	1.379,3	1.458,2	1.204,8	1.143,0	1.236,5	1.281,6
En porcentaje de las importaciones totales de mercancías	24,7	24,0	23,0	18,0	14,9	14,2	13,1
Exportaciones							
En millones de dólares estadounidenses	1.757,6	1.873,0	1.923,2	1.821,3	1.775,4	1.803,8	1.928,1
En porcentaje de las exportaciones totales de mercancías	58,7	59,9	58,2	53,3	47,9	45,3	42,4
Exportaciones netas	475,1	493,7	465,0	616,5	632,4	567,3	646,5

n. d.: No disponible.

Fuente: OMC (2008): *Examen de las políticas comerciales*, Informe de la Secretaría.

Costa Rica. Si bien tenía una alta participación de estas actividades, pasó a una estrategia de repliegue y diversificación. Entre 2006 y 2011 aumentó el número de empresas; en mayor medida, empresas de electrónica, insumos médicos, automotriz, aeronáutica e insumos para la industria del cine y la televisión. Las exportaciones eléctricas y electrónicas representaron un 23,07 por ciento del total de exportaciones. Persiste la caída de las actividades textiles, cuero y calzado. A diferencia de El Salvador, el empleo con respecto a 2006 tiende a crecer (véase el cuadro 12).

Cuadro 12. Evolución de las ZFE de Costa Rica, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de empresas	221	254	259	246	256	293
Empleo	45.201	49.969	52.788	52.344	58.012	65.915
Salario promedio (dólares EE.UU.)	650,0	740,3	841,8	884,0	1.028,9	1.183,0
Exportaciones de bienes (millones de dólares EE.UU.)	4.314,5	5.067,5	4.983,2	4.701,2	4.932,9	5.367,7
Exportaciones de servicios (millones de dólares EE.UU.)	651,9	812,5	960,0	1.088,6	1.326,8	1.959,8
Gasto nacional en compras de bienes y servicios (millones de dólares EE.UU.)	481,6	596,4	645,6	932,5	1.079,9	n.d.
Beneficio País (millones de dólares EE.UU.)	1.073,8	1.485,5	1.797,7	1.955,6	2.864,7	n.d.
Exenciones (millones de dólares EE.UU.)	272,2	265,3	306,8	244,3	363,1	n.d.
Beneficio País Neto (millones de dólares EE.UU.)	801,6	1.220,2	1.490,9	1.711,3	2.501,6	n.d.

Fuente: OMC (2013): Examen de las políticas comerciales, Informe de la Secretaría.

Nicaragua. A diferencia también de El Salvador, entre 2006 y 2011, el empleo tendió a crecer (véase el cuadro 13): de los 80 000 empleos generados en 2006 se pasó 99 681 en 161 empresas con estatus de ZFE a finales de 2011. La mayoría se encontraban en el sector de textiles y confecciones (70 por ciento), seguidos por la agroindustria (17 por ciento), arneses para automóviles (9 por ciento) y centros de llamadas (4 por ciento). Las exportaciones de bienes y servicios desde las ZFE aumentaron un 30 por ciento de 2010 a 2011 (alrededor de

2028 millones de dólares estadounidenses), y fueron más del doble que en 2006 (895 millones de dólares estadounidenses).

Cuadro 13. Evolución histórica de los principales indicadores del régimen de ZFE para Nicaragua, 2006-2011

Descripción	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Parques industriales	(unidad)	27	32	37	49	49	47
Empresas usuarias	(unidad)	99	120	129	138	147	161
Empleos directos	(miles)	80,5	88,7	73,2	71,4	84,8	99,6
Empleos indirectos	(miles)	241,5	266,1	219,6	214,4	254,7	299,1
Total de empleos	(miles)	322	354,8	292,8	285,8	339,6	398,7
Población beneficiada	(miles)	1.610	1.774	1.467	1.429	1.698	1.993
Techo industrial	(miles de m ²)	850	1.000	1.024	1.418	1.398	1.507
Exportaciones	(millones de dólares EE.UU.)	895	1.243	1.248	1.233	1.574	2.028
Valor Agregado	(millones de dólares EE.UU.)	250	368	441,7	365,4	465,9	600,5

Fuente: OMC (2012): *Examen de la política comercial de Nicaragua*, Informe de la Secretaría.

Honduras. Entre 2003 y 2009, el número de empresas en la industria maquiladora pasó de 273 a 289, aunque se dio una reducción en los empleos: de 114 237 a 104 048 puestos. El flujo de IED canalizado a la industria maquiladora de Honduras es cada vez menos preponderante: es de cerca del 23 por ciento de la IED de la subregión en 2004-2009. La mitad es de origen estadounidense, seguido de capital asiático y europeo. En lo que respecta a las empresas maquiladoras de capital hondureño, la mayoría se concentra en actividades de comercio y prestación de servicios a otras empresas¹⁸. El empleo entre 2003 y 2008 aumentó a un ritmo bastante inferior al del valor agregado, lo que sugiere un pronunciado incremento de la productividad en la industria maquiladora (véase el cuadro 14).

Con los datos disponibles puede concluirse que la industria maquiladora ha mostrado un desempeño dinámico en los últimos años, con tendencia a la baja tras la crisis de 2008 (véase el cuadro 14). La fabricación de productos textiles, prendas de vestir, adobo y teñido de pieles sigue siendo de importancia cardinal (véase el cuadro 15).

¹⁸ Banco Central de Honduras (2009): *Actividad económica de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras 2008*.

Cuadro 14. Principales indicadores de la industria maquiladora de Honduras, 2003-2009

Conceptos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Número de empresas	273	294	306	313	342	309	289
Número de empleados	114.237	119.946	125.224	130.145	134.007	121.700	104.048
Salarios (millones de lempiras)	7.079	8.253	9.972	11.173	11.848	12.428	10.574
Valor bruto de producción (millones de lempiras)	49.704	61.889	70.939	74.715	85.329	88.124	78.941
Consumo intermedio (millones de lempiras)	40.139	50.788	57.041	59.156	68.248	70.014	62.757
Valor agregado bruto (millones de lempiras)	9.563	11.111	13.898	15.558	17.081	18.108	16.184
Valor agregado bruto/PIB	6,7	6,9	7,6	7,5	7,3	6,8	5,9

^a Datos estimados.

Nota: Un dólar equivale a 23,4 lempiras hondureños.

Fuente: Banco Central de Honduras (2009): *Actividad económica de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras 2008*; e información de las autoridades. Tomado de OMC (2010): *Examen de la política comercial de Honduras*, Informe de la Secretaría.

Cuadro 15. Desglose del valor bruto de producción de la industria maquiladora de Honduras, 2003-2009 (en millones de lempiras)

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	44.014	53.229	58.281	58.782	66.612	70.302	62.725
Fabricación de arneses y piezas para automóviles	2.051	4.310	6.478	8.406	9.732	8.927	7.089
Otras industrias manufactureras y reciclamiento	774	878	1.040	1.318	1.847	1.887	1.925
Fabricación de productos de caucho y plástico	799	1.037	1.388	1.523	1.570	1.151	1.253
Elaboración de productos alimenticios	488	693	709	1.308	1.402	1.257	1.400

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Elaboración de productos de tabaco	735	816	1.057	1.184	1.371	1.255	1.134
Comercio	361	325	659	732	1.026	1.106	1.144
Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	87	84	445	521	577	506	492
Servicios prestados a las empresas	111	163	249	279	438	583	592
Fabricación de papel y de productos de papel	189	243	514	496	450	658	669
Fabricación de sustancias y productos químicos	51	62	74	126	251	279	302
Cultivo de otros productos agrícolas, excluido banano y café	44	59	45	40	53	213	216
Valor bruto de producción	49.704	61.899	70.939	74.714	85.329	88.124	78.941

^a Datos preliminares.

Nota: Un dólar equivale a 23,4 lempiras hondureñas.

Fuente: Banco Central de Honduras (2009): *Actividad económica de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras 2008*; e información de las autoridades. Tomado de OMC (2010): *Examen de la política comercial de Honduras*, Informe de la Secretaría.

Panamá. En el examen de la política comercial de Panamá realizado por la OMC (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s301_s.pdf) se destaca lo siguiente: «A abril de 2014, se habían otorgado 16 licencias de zona franca al amparo de la Ley núm. 32 de 2011, de las cuales: 10 estaban operando, 3 se encontraban en proceso de reinstalarse y otras 3 estaban desarrollando infraestructura para poder operar. En total había 96 empresas establecidas en zonas francas, que empleaban a unas 2600 personas. Las principales ramas de actividad a las que se dedican las empresas de zonas francas son: servicios (40 por ciento), procesa-

miento de productos terminados o semielaborados (31 por ciento), ensamblaje (16 por ciento) y manufactura (13 por ciento). En 2013 las exportaciones de las zonas francas ascendieron a 463,6 millones de balboas¹⁹, mientras que las importaciones sumaron 414,5 millones de balboas, ambas cifras son relativamente modestas y representan el 3,0 por ciento y el 1,6 por ciento de las exportaciones y las importaciones totales, respectivamente» (véase el cuadro 16).

Cuadro 16. Valor de las exportaciones e importaciones de ZFE de Panamá, 2007-2013
(en millones de balboas)

	Exportaciones (f.o.b.)	% del total de las exportaciones ^a	Importaciones (c.i.f.)	% del total de las importaciones ^b
2007	122,7	1,3	97,7	0,7
2008	171,9	1,6	169,9	0,9
2009	129,8	1,1	132,2	0,8
2010	93,3	0,8	162,4	0,8
2011	163,5	1,0	187,4	0,7
2012 ^c	312,1	1,8	276,4	1,0
2013 ^c	463,6	3,0	414,5	1,6

^a Incluidas las reexportaciones desde la Zona Libre de Colón. ^b Incluidas las importaciones a la Zona Libre de Colón. ^c Cifras preliminares.
Fuente: OMC (2014): *Examen de la política comercial de Panamá*, Informe de la Secretaría.

República Dominicana. Entre 1995 y 2014 aumentó el número de empresas en ZFE de 469 a 614. Al igual que en otros países, esto no se reflejó en un incremento del empleo, que pasó de 165 571 a 153 342 puestos de trabajo.

Igual tendencia a la baja se presentó en las exportaciones textiles. Al cierre de 2014, las exportaciones textiles de ZFE solo representaron alrededor de un 24 por ciento de las exportaciones totales de ZFE (véase el cuadro 17). Esta caída se ha compensado con las exportaciones de productos médicos y farmacéuticos, productos eléctricos y joyería.

¹⁹ La equivalencia es de 1 dólar estadounidense por 1 balboa.

Cuadro 17. Exportaciones de ZFE de la República Dominicana por principales actividades, 2005-2014 (en millones de dólares estadounidenses)

Actividad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Part. % 2014
Confecciones y textiles	1.904,6	1.734,4	1.366,9	1.165,7	933,5	983,9	1.295,6	1.280,6	1.219,2	1.248,1	23,8
Productos médicos y farmacéuticos	647,3	712,9	774,0	855,6	963,0	1.070,7	1.178,5	1.213,3	1.230,6	1.281,4	24,4
Productos eléctricos	700,3	695,7	743,3	794,7	565,5	581,6	623,9	638,7	658,2	751,8	14,3
Joyería	602,9	625,9	678,4	505,4	435,7	466,2	527,2	450,5	315,5	282,5	5,4
Tabaco y derivados	334,1	366,9	393,6	429,9	403,1	426,6	424,7	506,4	531,7	584,5	11,1
Calzados	315,3	276,1	258,7	234,7	201,0	312,8	389,1	406,5	422,2	452,8	8,6
Otras	245,1	266,7	310,3	368,1	291,7	375,7	445,5	444,0	573,2	641,8	12,2
Total	4.749,7	4.678,6	4.525,2	4.354,1	3.793,5	4.217,5	4.884,5	4.940,5	4.950,5	5.242,9	100,0

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Informe Estadístico de 2014.

4. Aspectos laborales

4.1. Violaciones a los derechos laborales

Coinciden los análisis sobre las ZFE en la subregión de América Central, Panamá y República Dominicana en señalar graves problemas con el empleo generado. «Desde el inicio de sus operaciones, las maquiladoras han sido denunciadas por violaciones a los derechos laborales. En el debate público y entre sectores interesados se identifican dos posiciones frente a esta situación: quienes consideran que lo más importante es que las empresas generen empleo no importando que las condiciones de trabajo no sean las idóneas, y aquellos que proponen sí a la generación de empleo, pero respetando los derechos»²⁰.

Los trabajadores y las organizaciones sindicales, sociales y de derechos humanos consideran que en el campo laboral los gobiernos son tolerantes con las ZFE por considerarlas la principal solución al problema del desempleo, teniendo así un rol muy importante en el equilibrio social, de por sí frágil²¹.

Es habitual que la débil aplicación de las leyes sociales y de empleo permita que las empresas operen en el límite inferior o por debajo de la legislación laboral. Por inspecciones del trabajo débiles o sistemas judiciales sin el personal, la infraestructura y los recursos necesarios para ocuparse de los casos y garantizar la justicia laboral, los gobiernos tienen dificultades para aplicar estrictamente la normativa sociolaboral. Así, en ocasiones pueden dejar pasar las prácticas ilegales o incluso fomentar la flexibilización en la aplicación de las leyes con la esperanza de incentivar a las empresas a establecerse o permanecer en las ZFE²².

²⁰ Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (2003): *Maquila en Nicaragua: ¿una esperanza? Conflictividad laboral en la maquila. Un análisis desde la práctica de los derechos humanos*. Managua, CENIDH, pág. 23.

²¹ Federación Internacional de Derechos Humanos (2005): *Situación de los derechos humanos en las maquilas en América Central*, Informe de Misión Internacional de Investigación.

²² CIOSL (2004): *Detrás de la etiqueta. Las condiciones de trabajo y los derechos sindicales en las zonas francas industriales*.

Existe un amplio consenso acerca de que, por carecer de recursos, muchos países no pueden garantizar el cumplimiento de la legislación laboral en las ZFE (Milberg y Amengual, 2008). Según un informe del Banco Mundial²³, incluso cuando los derechos de los trabajadores están establecidos por ley, es posible que la aplicación sea deficiente. Las organizaciones sindicales y otras organizaciones de derechos humanos proporcionan una larga lista de anécdotas que ponen de manifiesto la represión violenta de la sindicación, la discriminación por motivo de género, el exceso de horas de trabajo y numerosas preocupaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. En algunos casos, las condiciones de trabajo precarias en las ZFE son similares a las identificadas en otros sectores de la economía nacional, por lo que no son directamente atribuibles a las leyes que permiten el establecimiento de las ZFE.

4.2. Disposiciones sobre aspectos laborales establecidos en las leyes de ZFE

Las leyes de los países sobre el establecimiento y funcionamiento de las empresas en régimen de ZFE condicionan el tratamiento preferencial al cumplimiento de los derechos laborales; incluso en casos de violaciones a los derechos laborales pueden cancelarse las licencias de funcionamiento o para la exportación. Sin embargo, este recurso legal se ejecuta raramente y está sujeto a la misma inercia de flexibilidad y falta de firmeza para la aplicación de la legislación laboral.

Un ejemplo del uso de las disposiciones legales fue la acción coordinada que llevaron a cabo en 1994 la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), el Sindicato del Sector Textil de los Estados Unidos (UNITE), la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y la entonces Federación Internacional de Trabajadores de Textiles, Vestuario, Cuero y Calzado (FITTVCC) solicitando que se le retiraran a la República Dominicana los beneficios del SGP por violaciones a la libertad realizadas por la empresa Bibong Appaler Corp., establecida en la zona franca de Bonao, provincia Monseñor Nouel. Esta acción sindical internacional produjo la suspensión en el país de la licencia de exportación a la empresa, conflicto que se resolvió con la firma del primer convenio colectivo de condiciones de trabajo en una empresa de ZFE en la República Dominicana. Sin embargo, este es el único caso en que el Gobierno ha usado esta disposición de la Ley de ZFE.

A continuación se presenta un resumen de las disposiciones que regulan el establecimiento y funcionamiento de las empresas de ZFE en los países y las sanciones establecidas por su incumplimiento (véase el cuadro 18).

²³ Banco Mundial (2012): *Infraestructura para desarrollar las exportaciones: zonas económicas especiales, innovación y sistemas de calidad*.

Cuadro 18. América Central, Panamá y República Dominicana: Disposiciones legales sobre el establecimiento y funcionamiento de las empresas de las ZFE y sanciones por incumplimiento

País	Régimen laboral que aplica	Sanciones por violaciones laborales
COSTA RICA	La Ley de ZFE no contiene disposición sobre derechos laborales.	
EL SALVADOR	<p>Los beneficiarios de la presente ley deberán:</p> <p>a) Cumplir con las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales de carácter laboral y de seguridad social, a favor de los trabajadores, que incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) el derecho de asociación 2) el derecho de sindicalización 3) la prohibición del trabajo forzoso o cualquier forma de trabajo compulsivo 4) la edad mínima para el trabajo de menores 5) las condiciones de trabajo aceptables con respecto a salario mínimo, horas de trabajo, salud y seguridad ocupacional 6) todas aquellas necesarias para el buen desenvolvimiento del trabajador en el desarrollo de sus labores. <p>b) Pagar indemnización, aguinaldo y vacación proporcional en la forma y cuantía establecida en el código de trabajo y de prestaciones de carácter laboral a todos los trabajadores que resultaren afectados en caso de cierre total o parcial de la empresa o establecimiento.</p> <p>c) En caso extraordinario de cierre total sin justificación alguna de las operaciones de la empresa, sus activos servirán preferentemente para cancelar el pasivo y demás obligaciones laborales, sin perjuicio de la sanción administrativa correspondiente.</p> <p>d) Cumplir con las obligaciones y disposiciones de esta ley y su reglamento general y demás leyes de la república.</p>	<p>La infracción muy grave se sancionará con suspensión temporal por un máximo de 3 meses.</p> <p>La reincidencia en una infracción muy grave dará lugar a la suspensión definitiva de los beneficios (artículo 36 c)).</p> <p>Los beneficiarios de los incentivos fiscales otorgados por la presente ley que incumplieren su contenido serán sancionados administrativamente por el Ministerio de Economía, sin perjuicio de las sanciones fiscales a que hubiere lugar.</p> <p>Cuando se infringiere la obligación de pagar las cotizaciones patronales de pensiones o de seguridad social de los trabajadores, así como la de trasladar las sumas descontadas a estos por tales conceptos, las respectivas resoluciones firmes y definitivas emitidas por los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social o la autoridad correspondiente del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, o de la Superintendencia de Pensiones, según el caso, deberán ser notificadas al ministro de Economía a fin que este decida si procede la suspensión temporal de los beneficios por un período de tres meses, y, en caso de reincidencia, el ministro decretará la suspensión definitiva de los beneficios (artículo 31).</p>

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

País	Régimen laboral que aplica	Sanciones por violaciones laborales
EL SALVADOR	El incumplimiento a lo establecido en los literales <i>a)</i> y <i>b)</i> de este artículo será considerado infracción grave. Asimismo, el incumplimiento a lo establecido en el literal <i>c)</i> de este artículo será considerado infracción muy grave (artículo 29).	
GUATEMALA	Las entidades administradoras y usuarios de ZFE quedan obligados a cumplir las leyes del país, en particular, las normas establecidas en el Código de Trabajo (artículo 39).	
HONDURAS	<p>Las usuarias y las operadoras de zona libre otorgarán a sus trabajadores todos los beneficios establecidos en la legislación laboral vigente y además deberán tener aprobados los reglamentos de higiene y seguridad laboral.</p> <p>Cualquier conflicto laboral deberá ser solucionado conforme los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo para cuyo efecto las actividades que se realicen dentro de esta área restringida serán consideradas como servicio público, a fin de evitar cualquier interrupción en la producción de las empresas que interfieran con los compromisos de exportación de sus productos (artículo 38).</p>	
NICARAGUA	Régimen laboral. Las relaciones laborales en el régimen de ZFE se registrarán conforme a lo establecido en el Código del Trabajo vigente, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, en su caso (artículo 68).	Sanciones. Cuando las empresas beneficiarias del régimen de ZFE infrinjan obligaciones de carácter laboral, seguridad social, ambiental, aduaneras y fiscales, se aplicarán las sanciones correspondientes establecidas en las leyes de la materia, poniendo en conocimiento a la Comisión Nacional de ZFE (artículo 70).
PANAMÁ	<p>La ley solo hace referencia a la obligación de contratar personal panameño, con excepción de los técnicos y especialistas no disponibles en Panamá y ofrecer facilidades de adiestramiento técnico y capacitación profesional.</p> <p>Cumplir las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo.</p>	La CNZF aprueba, recomienda y cancela licencias de exportación.

País	Régimen laboral que aplica	Sanciones por violaciones laborales
PANAMÁ	<p>En su capítulo III establece disposiciones laborales especiales relacionadas, entre otras, con la solución de conflictos, el derecho de huelga, la jornada, horas extras y trabajo, días de descanso, el salario, monto, forma y tiempo de pago, vacaciones, rotación por líneas, término de la relación de trabajo por pérdidas considerables en volumen de ventas.</p> <p>Se aplican las demás disposiciones que no riñan con lo establecido en la ley.</p> <p>En caso de cancelación de la licencia de exportación, la CNZF tiene la responsabilidad de vender mediante subasta pública y a precios de mercado los activos tangibles e intangibles que el promotor posee en la ZFE para garantizar el pago de las prestaciones laborales (artículo 41.2).</p>	
REPÚBLICA DOMINICANA	<p>Las operadoras y las empresas instaladas en las zonas francas de exportación acogidas a la protección de esta ley deberán cumplir con todas las leyes, reglamentaciones y disposiciones vigentes que están consagradas en el Código de Trabajo y las leyes laborales.</p> <p>Deberán, asimismo, satisfacer las obligaciones que les impone la Ley de Seguros Sociales, la ley que crea el Banco de los Trabajadores, la ley núm. 116 que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Gobierno dominicano al respecto y las leyes sanitarias para instalaciones industriales (artículo 41).</p> <p>También contiene disposiciones relacionadas con el salario de los aprendices y la terminación de su contrato de trabajo.</p> <p>Los operadores y las empresas de ZFE que decidan terminar sus operaciones en el país deberán notificarlo con tres meses de anticipación al Consejo Nacional de ZFE, y este lo hará saber, para los fines pertinentes, a los siguientes organismos: Banco Central de la República Dominicana, Secretarías de Estado de Finanzas,</p>	<p>Artículo 45. A las empresas de zonas francas que violaren las disposiciones de esta ley y sus reglamentos les podrán ser cancelados sus permisos de instalación o exportación por el CNZF.</p>

País	Régimen laboral que aplica	Sanciones por violaciones laborales
REPÚBLICA DOMINICANA	<p>de Industria y Comercio y de Trabajo, Instituto Dominicano de Seguros Sociales, Banco de los Trabajadores, Dirección General de Aduanas y Dirección General de Impuestos Internos.</p> <p>Las empresas que no cumplan con la disposición anterior no podrán retirar sus activos, y si estos no son retirados sin justificación previa, después de los seis meses de concluidas las operaciones, serán vendidos en pública subasta para cubrir las deudas dejadas por la empresa, si las hubiere, perteneciendo el sobrante al Estado dominicano. Este procedimiento estará a cargo de la Dirección General de Aduanas, quien deberá invitar al interesado a retirar los activos advirtiéndole que, de no hacerlo, serán vendidos en pública subasta (artículo 44).</p>	

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Derechos fundamentales y trabajo decente

La OIT fue creada en 1919 con el objetivo de promover la justicia social. La Declaración de Filadelfia (1944) especificó y desarrolló más este objetivo. El principal medio de acción fue la adopción de normas internacionales bajo la forma de convenios y recomendaciones, los cuales –al igual que los tratados– crean obligaciones a los Estados Miembros una vez ratificados. La Constitución de la OIT consagró el principio de que las normas internacionales constituyen un pilar esencial para el desarrollo de la paz. La aplicación de las normas se considera vital para la estabilidad, el progreso económico y la paz duradera.

En 1998 la OIT adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que establece que «en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal»²⁴.

²⁴ OIT (1998): *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, segunda edición revisada de 2010, pág. 6, en su considerando final.

Conforme a la Declaración, los principios relativos a los derechos fundamentales son:

- La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- La abolición efectiva del trabajo infantil.
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Los estándares laborales se reflejan en los principios y derechos fundamentales de la OIT y, a su vez, estos principios y derechos son expresados y desarrollados en los convenios fundamentales de la OIT, a saber:

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- 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 igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

La Declaración establece claramente que los derechos que aborda son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países, independientemente del nivel de desarrollo económico. Menciona en particular a los grupos con necesidades especiales, tales como los desempleados y los trabajadores migrantes. Reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para asegurar la equidad y el progreso social y para erradicar la pobreza.

Todos los países de la subregión han ratificado los convenios fundamentales que sirven de base a la Declaración (véase el cuadro 19)²⁵.

²⁵ Cuadro elaborado sobre la base de las informaciones disponibles en la página web de la OIT <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102930> [consulta: 15/03/17].

**Cuadro 19. América Central, Haití, Panamá y República Dominicana:
Convenios fundamentales ratificados por país**

Convenio	País	Fecha de ratificación
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	Costa Rica	2 de junio de 1960
	El Salvador	15 de junio de 1995
	Guatemala	13 de junio de 1989
	Haití	4 de marzo de 1958
	Honduras	21 de febrero de 1957
	Nicaragua	12 de abril de 1934
	Panamá	16 de mayo de 1966
	República Dominicana	5 de diciembre de 1956
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	Costa Rica	2 de junio de 1960
	El Salvador	6 de septiembre de 2006
	Guatemala	13 de febrero de 1952
	Haití	5 de junio de 1979
	Honduras	27 de junio de 1956
	Nicaragua	31 de octubre de 1967
	Panamá	3 de junio de 1958
	República Dominicana	5 de diciembre de 1956
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	Costa Rica	2 de junio de 1960
	El Salvador	6 de septiembre de 2006
	Guatemala	13 de febrero de 1952
	Haití	12 de abril de 1957
	Honduras	27 de junio de 1956
	Nicaragua	31 de octubre de 1967
	Panamá	16 de mayo de 1966
	República Dominicana	22 de septiembre de 1953
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	Costa Rica	2 de junio de 1960
	El Salvador	12 de octubre de 2000
	Guatemala	2 de agosto de 1961

Convenio	País	Fecha de ratificación
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	Haití	4 de marzo de 1958
	Honduras	9 de agosto de 1956
	Nicaragua	31 de octubre de 1967
	Panamá	3 de junio de 1958
	República Dominicana	22 de septiembre de 1953
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	Costa Rica	4 de mayo de 1959
	El Salvador	18 de noviembre de 1958
	Guatemala	9 de diciembre de 1959
	Haití	4 de marzo de 1958
	Honduras	4 de agosto de 1958
	Nicaragua	31 de octubre de 1967
	Panamá	16 de mayo de 1966
	República Dominicana	23 de junio de 1958
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	Costa Rica	1 de marzo de 1962
	El Salvador	15 de junio de 1995
	Guatemala	11 de octubre de 1960
	Haití	9 de noviembre de 1976
	Honduras	20 de junio de 1960
	Nicaragua	31 de octubre de 1967
	Panamá	16 de mayo de 1966
	República Dominicana	13 de julio de 1964
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)	Costa Rica	11 de junio de 1976
	El Salvador	23 de enero de 1996
	Guatemala	27 de abril de 1990
	Haití	3 de junio de 2009
	Honduras	9 de junio de 1980
	Nicaragua	2 de noviembre de 1981
	Panamá	31 de octubre de 2000
	República Dominicana	15 de junio de 1999

Convenio	País	Fecha de ratificación
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)	Costa Rica	10 de septiembre de 2001
	El Salvador	12 de octubre de 2000
	Guatemala	11 de octubre de 2001
	Haití	19 de julio de 2007
	Honduras	25 de octubre de 2001
	Nicaragua	6 de noviembre de 2000
	Panamá	31 de octubre de 2000
	República Dominicana	15 de noviembre de 2000

Fuente: OIT, NORMLEX.

Si bien los países de América Central, Haití, Panamá y la República Dominicana han ratificado los convenios fundamentales, se presentan denuncias de manera sistemática sobre violaciones a los derechos fundamentales; especialmente, la libertad sindical, el derecho de sindicación, negociación colectiva y de derecho de huelga. En cuanto a la discriminación y un tratamiento desigual en materia de oportunidades y de trato, diversos estudios han determinado la veracidad de las denuncias realizadas.

No hay duda de que las ZFE pueden brindar, en determinadas circunstancias, nuevas oportunidades sociales y económicas a un país y a sus trabajadores. Sin embargo, cuando se deniegan derechos a los trabajadores de las ZFE, estas se comienzan a asociar con presiones sobre los trabajadores derivadas de una competencia encarnizada, dispuesta a todo para atraer capitales y aumentar la producción²⁶.

Aunque la legislación de los países centroamericanos desarrolla o reglamenta los principios y disposiciones más relevantes de cada convenio fundamental de la OIT²⁷, en la práctica existen una serie de obstáculos que impiden la plena implementación de los derechos fundamentales en el trabajo.

Específicamente, en cuanto a la libertad sindical –traducida en derechos de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga, así como en torno a la no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato–, si bien se reconoce en las legislaciones, en las constituciones, en los códigos de trabajo y otras leyes

²⁶ OIT: *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 28 de mayo-13 de junio de 2008, Ginebra.

²⁷ Véase OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral*, Ginebra, 2003.

laborales, existen ciertas especificidades –incluso destacadas por la CEACR– que podrían no ser compatibles con la efectiva implementación de los convenios ratificados en los siguientes aspectos:

- Número de trabajadores requeridos para formar un sindicato o una asociación de empleados públicos (para el caso de los países que cuentan con legislaciones laborales separadas para el sector público y privado).
- Limitación del derecho de sindicación para trabajadores extranjeros.
- Requisitos excesivos y procedimientos complejos para el registro de organizaciones sindicales.
- Requisitos para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva.
- Requisitos para el ejercicio del derecho de huelga y arbitrajes obligatorios.
- Sanciones disuasorias insuficientes frente a las violaciones a los derechos fundamentales: para violaciones a la libertad sindical, discriminación por estas razones y por motivos de género y otras causas, trabajo infantil y sus peores formas e incluso inexistencia de sanciones frente al trabajo forzoso.
- Contradicción de las leyes con el principio establecido por el Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, que en la mayoría de las legislaciones se presenta como «salario igual por trabajo igual».
- Definición insuficiente e inexistencia de sanciones en las leyes laborales contra el acoso sexual.

Por lo anterior, el problema fundamental en la subregión es la adecuada aplicación de sus propias legislaciones y de los convenios, pactos y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que incluyen los derechos fundamentales en el trabajo. Esto constituye una falta de garantías efectivas para el ejercicio de los derechos reconocidos en las leyes²⁸. A continuación, se presentará con más detalle la aplicación de los derechos fundamentales en las ZFE de la subregión.

4.4. Libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

Entre los principios y derechos fundamentales, la OIT pone énfasis particular en la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. 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), constituyen herramientas fundamentales para garantizar el goce pleno

²⁸ Véase CSA (2015): «Restricciones legales a la sindicalización y la negociación colectiva en América Latina y el Caribe», *Caja de herramientas de la Campaña Continental sobre Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical*, fascículo núm. 10, São Paulo (Brasil).

de los derechos de asociación, sindicalización y negociación colectiva de trabajadores y empleadores. Para asegurar su aplicación, los Estados deben adoptar medidas para armonizar sus marcos legales a dichos instrumentos internacionales, así como dotar a las instituciones responsables de promover la efectiva aplicación de la legislación laboral con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios.

Estos derechos se citan en la Declaración de Filadelfia (1944) y su aplicación es supervisada por un mecanismo especial: el Comité de Libertad Sindical (CLS). El CLS ha sostenido que las disposiciones jurídicas sobre las ZFE deberían garantizar el derecho de sindicación y de negociación colectiva a todos los trabajadores. Además, en virtud de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, los incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros no deberían incluir ninguna limitación a la libertad sindical de los trabajadores ni al derecho de sindicación y de negociación colectiva. No obstante, las observaciones más frecuentes de las organizaciones de trabajadores sobre las ZFE giran en torno al no reconocimiento del principio de la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (OIT, 2006, párrafos 264-266).

En este marco, una de las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (inciso *g*) del párrafo 23) adoptadas en la 105.^a reunión de la CIT de la OIT (Ginebra, mayo-junio de 2016) señala: «Considerar la posibilidad de adoptar un plan de acción que promueva el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI, sobre la base de la discusión actual, así como de discusiones anteriores celebradas en la OIT sobre el tema, como la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 1998) y la discusión del Consejo de Administración en su 286.^a reunión (marzo de 2003) sobre empleo y política social en relación con las zonas francas industriales».

Hay empresas de ZFE que adoptan conductas para impedir la constitución de las organizaciones sindicales o para anular su acción institucional. Así, son recurrentes el despido de fundadores y activistas o las amenazas de despido a quienes pretendan afiliarse con la indicación de que no serán aceptados en otra parte (listas negras) y, frecuentemente, los despidos masivos.

Para completar la intimidación, suelen realizarse campañas en las compañías para desacreditar a las organizaciones sindicales y culparlas de las consecuencias negativas sobre los trabajadores, de las crisis laborales y del desempleo de los países²⁹. Una de las amenazas más recurrentes es el cierre de empresas y su traslado a otros países más competitivos.

²⁹ Federación Internacional de Derechos Humanos (2005): *Situación de los derechos humanos en las maquilas en América Central*, Informe de Misión Internacional de Investigación.

En un informe de la OIT³⁰ se ha recopilado información sobre las restricciones jurídicas para la sindicación y la afiliación a un sindicato, la práctica de crear listas negras de dirigentes sindicales, los actos de injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores, la negativa a negociar colectivamente, el acoso, los actos de violencia y las represalias, las restricciones jurídicas contra la huelga (incluida su prohibición en algunos países mediante la clasificación o tratamiento de las ZFE como servicios esenciales), así como las excepciones y las ambigüedades relativas a la aplicación de la legislación laboral y al acceso supervisor y de inspección en las ZFE (véase el cuadro 20).

Cuadro 20. América Central, Panamá y República Dominicana: Quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical por sector (1990-marzo de 2008)

Sector	Incidencia	Porcentaje
1 Servicio público	54	19,0
2 Agricultura, plantaciones y otros sectores rurales	33	11,6
3 Industria textil, del vestido y del calzado	23	08,1
4 Educación	22	07,7
5 Todos los sectores	20	07,0
6 Petróleo y producción de gas; refinación del petróleo	16	05,6
7 Comercio	15	05,2
8 Transporte (aviación civil, ferrocarriles y transporte por carretera)	14	04,9
9 Alimentación, bebidas y tabaco	14	04,9
10 Transporte marítimo, puertos, pesca y transporte interior	12	04,2
11 Servicios de sanidad	11	03,8
12 Servicios financieros, servicios profesionales	9	03,1
13 Industrias químicas	7	02,4
14 Utilidades (agua, gas, electricidad)	7	02,4
15 Construcción	5	01,7
16 Medios de comunicación, cultura y gráficos	5	01,7
17 Hotelería, restauración y turismo	4	01,4
18 Ingeniería mecánica y eléctrica	4	01,4
19 Minería (carbón y otra minería)	3	01,0
20 Silvicultura, madera, pulpa y papel	3	01,0
21 Producción de metales básicos	2	01,7
22 Servicio postal y otros servicios de comunicación	1	00,3
TOTAL	284	100,00

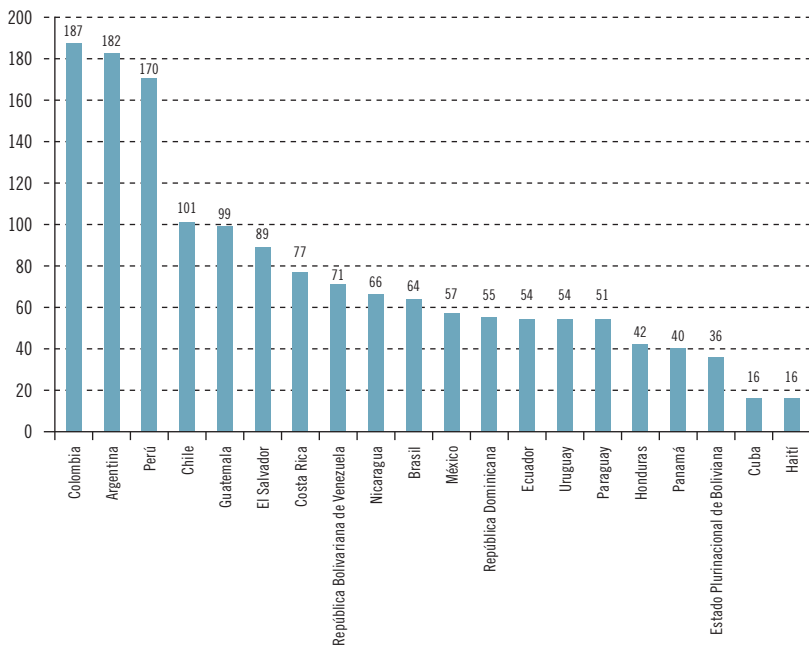
Fuente: Ramapriya Gopalakrishnan, 2007.

³⁰ R. Gopalakrishnan (2007): *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, documento de trabajo, Ginebra, OIT.

Las violaciones a la libertad sindical es un problema generalizado en toda la subregión. El déficit en el reconocimiento institucional de las organizaciones sindicales, los atentados a la libertad sindical y la insuficiencia de la negociación colectiva como instrumento para conquista de derechos y creación de entornos favorables al desarrollo productivo sin duda obstaculizan el crecimiento sindical; y eso deriva en condiciones laborales de explotación, discriminación e intolerancia sociolaboral, además de corroer y socavar la convivencia y los fundamentos de la democracia, constituyéndose en un obstáculo al trabajo decente y al desarrollo con equidad social³¹.

Las bases de datos de OIT, denominada NORMLEX, muestran que América Latina y el Caribe –incluidos los países de la subregión de América Central y el Caribe– registran el mayor número de quejas por violación a la libertad sindical presentadas ante el CLS en el período 1951-2015 (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: Número de quejas por violación a la libertad sindical, 1951-2015



Fuente: GB.326/LILS/3/1, anexo.

³¹ OIT (2009): *Un panorama sobre el estado actual de la libertad sindical y la negociación colectiva en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*, San José (Costa Rica).

En la subregión, la mitad de las quejas analizadas en el período 1990-2008 por el Comité de Libertad Sindical señalan a los gobiernos centroamericanos –cuyo papel debería ser el de velar por el respeto de sus compromisos internacionales– como infractores de los derechos y principios de libertad sindical y negociación colectiva. Esta situación podría explicarse por el hecho de que el sector público es históricamente el más organizado en estos países.

En los informes mundiales sobre las violaciones a la libertad sindical elaborados por la Confederación Sindical Internacional (CSI) también se incluyen las violaciones que se producen en las empresas de ZFE. El cuadro 21 presenta una lista de los principales casos acontecidos en los últimos años, registrados en los informes de la CSI.

Cuadro 21. América Central, Panamá y República Dominicana: Casos de violaciones de derechos de libertad sindical en las ZFE recopilados por la CSI

País	Violaciones
COSTA RICA	<p data-bbox="248 811 482 835"><i>30 de noviembre de 2009</i></p> <p data-bbox="248 844 1040 957">Los pocos trabajadores sindicalizados en las ZFE también se enfrentan al hostigamiento y al despido injustificado. La proporción de un inspector laboral para un importante número de trabajadores sigue siendo insuficiente para tramitar la cantidad de despidos injustificados. La organización sindical en estas zonas es prácticamente inexistente.</p> <p data-bbox="248 966 1040 1021">En sentido general, estos informes destacan violaciones que afectan a diversos sectores de la economía, incluyendo las zonas francas.</p> <p data-bbox="248 1039 789 1062">Uso del derecho individual para afectar la libertad sindical</p> <ul data-bbox="248 1079 1040 1652" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="248 1079 1040 1161">• Los sindicatos se vienen quejando desde hace tiempo de que los empleadores del sector privado se niegan a reconocerlos y despiden a los trabajadores que tratan de afiliarse a un sindicato, situación facilitada por la libertad de despido. <li data-bbox="248 1170 1040 1224">• Las formas de contratación <i>flexibilizadas</i> impiden de hecho cualquier intento organizativo. <li data-bbox="248 1233 1040 1315">• En el sector privado, los sindicatos son prácticamente inexistentes debido a una perversa combinación de estrategias antisindicales, indiferencia estatal y promoción del solidarismo. <li data-bbox="248 1324 1040 1588">• En el sector privado, la negociación colectiva está reducida a su mínima expresión. En contrapartida, se da un elevado número de <i>arreglos directos</i> con trabajadores no sindicalizados que se organizan en <i>comités permanentes</i> de trabajadores, facilitados por la legislación, que permite la constitución de estos comités con tres o más trabajadores. Mientras tanto, para establecer un sindicato se precisa de un mínimo de doce trabajadores, y para poder negociar, se requiere una tercera parte de la planilla de la empresa afiliada al sindicato. Los sindicatos han denunciado que la mayoría de los <i>arreglos directos</i> son promovidos por los propios empleadores y el Ministerio de Trabajo para impedir la constitución de sindicatos y favorecer el solidarismo. <li data-bbox="248 1597 1040 1652">• Lentitud e ineficacia de los procedimientos sancionatorios y de reparación en caso de actos antisindicales.

País	Violaciones
EL SALVADOR	<p>Los 67 000 trabajadores empleados en las 15 ZFE del país –en su mayoría, mujeres– viven relaciones laborales de explotación y maltrato, abuso verbal, amenazas y acoso sexual. El sector de la maquila textil se ha caracterizado por mantener una política anti-sindical, despidiendo a quienes intentan ejercer sus derechos sindicales, constituir sindicatos o afiliarse a los existentes. Se considera que las condiciones de trabajo en las ZFE pueden asimilarse al trabajo forzoso. Asimismo, numerosos empleados públicos tienen prohibido ejercer su derecho a organizarse, y el derecho de huelga es tan restringido que resulta prácticamente imposible ejercerlo. Los trabajadores del sector privado se enfrentan a un gran número de restricciones, exceso de formalidades y requisitos antes de poder constituir o afiliarse a un sindicato. Las prácticas antisindicales están muy extendidas, y las autoridades públicas no intervienen de forma cabal para impedirlo. Además, la ley no prevé la reincorporación de los trabajadores ilegalmente despedidos por su afiliación o sus actividades sindicales.</p> <p>Prácticas laborales como la subcontratación de trabajadores representan un obstáculo para la organización sindical y la negociación colectiva. Por otro lado, las listas negras siguen circulando –principalmente, en las zonas francas industriales– y niegan el derecho al empleo a las personas que hayan mantenido alguna relación con organizaciones sindicales.</p> <p>Reconocimiento sindical, 30-11-2009</p> <p>Según Jaime Rivera, dirigente del Sindicato de Trabajadores del Sector Eléctrico (STSEL) y Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador (FESTRASPE), uno de los principales avances habidos con el nuevo Gobierno ha sido la agilización de algunos casos de reconocimiento sindical. Ejemplo de ello fue que se otorgara personalidad jurídica al Sindicato de Trabajadores de Empresa AVX-Kyocera (SITRAVX), ubicada en la zona franca San Bartolo. Este sindicato llevaba dos años esperando el reconocimiento por parte del Ministerio de Trabajo, tiempo que aprovechó la empresa para despedir e intimidar a sus fundadores. Otro caso emblemático es el del Sindicato de Industria de Trabajadores de las Comunicaciones (SITCOM), que lleva seis años esperando su registro y espera que se acelere el proceso, aunque a finales de 2009 aún no se le había otorgado.</p> <p>Política antisindical en las ZFE, 30-11-2009</p> <p>Aunque el derecho de negociación colectiva está reconocido por la ley, no se aplica en las ZFE a causa de la extrema discriminación antisindical de los empleadores y de la abdicación por parte del Gobierno de su responsabilidad de defender el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores de las zonas francas. Cualquier intento de organización es reprimido y, si al intentar formar o afiliarse a un sindicato, se amenaza a los trabajadores con el despido o con trasladar la empresa dejando a toda la plantilla sin empleo.</p> <p>Violación del derecho al empleo por ser sindicalista, 30-11-2009</p> <p>Las listas discriminatorias, llamadas <i>listas negras</i>, son uno de los instrumentos patronales antisindicales más utilizados por las empresas; principalmente, en las ZFE: niegan el derecho al empleo a personas en cuyo historial figure alguna relación con organizaciones sindicales. Las empresas van garantizando la práctica extinción de sindicalistas en estas zonas y, por tanto, resulta mucho más difícil la creación de nuevos sindicatos. Existe total complicidad entre empresas al circular entre ellas estas listas. De forma paralela, y a pesar de la denuncia permanente, las instituciones estatales no hacen nada al respecto.</p>

País	Violaciones
EL SALVADOR	<p>Prácticas laborales flexibles obstaculizan la libertad sindical, 30-11-2009</p> <p>Prácticas laborales como la subcontratación de trabajadores mediante una empresa intermediaria se convierten en un obstáculo para la organización sindical y la negociación colectiva. En estos casos, la responsabilidad patronal queda totalmente diluida y resulta invisible, ya que la empresa y los superiores con quienes se tiene relación directa no son el empleador legal. Así pues, la empresa nunca reconocerá al sindicato, y mucho menos entrará en un proceso de negociación colectiva.</p>
GUATEMALA	<p>Desde que se formó el sindicato CGTG, en junio de 2012, una empresa de vestuario inició una campaña de desprestigio contra los miembros del Comité Ejecutivo. En octubre de 2012 la líder sindical Mariela Miranda fue agredida y amenazada de muerte. En abril de 2013 trece trabajadores afiliados al sindicato fueron despedidos.</p> <p>Sindicatos operan en un ambiente de violencia, 31-12-2010</p> <p>Si bien la ley contiene las disposiciones sobre protección de los derechos sindicales, en la realidad los poderes fácticos guatemaltecos operan con éxito una serie de prácticas de variada naturaleza para oponerse a la constitución de sindicatos; particularmente, en el sector privado. La mayoría de organizaciones sindicales ha sido objeto de asesinatos, violaciones, agresiones, amenazas, campañas de desprestigio, penetración, paralelismo y exclusión de todos los espacios de diálogo social, y en esas difíciles condiciones han mantenido su trabajo sociopolítico desde la perspectiva de un sindicalismo independiente. Las municipalidades violan con frecuencia derechos sindicales y condiciones de trabajo en un ambiente de violencia y amenazas.</p>
HAÍTÍ	<p><i>Violenta irrupción de agentes antidisturbios en manifestación del 1.º de mayo de 2015</i></p> <p>Agentes antidisturbios del cuerpo de intervención y mantenimiento del orden (CIMO) bloquearon el acceso a los participantes en una manifestación con ocasión del 1.º de mayo a su llegada al centro de Puerto Príncipe para concluir su marcha con un mitin ante la estatua de un héroe revolucionario. La policía lanzó gases lacrimógenos contra los manifestantes, cargó contra ellos y arrestó a dos estudiantes. El grueso de los participantes en la marcha eran trabajadores del sector de la confección de Haití, que marcaban así el Día Internacional del Trabajo poniendo de relieve su campaña por un salario mínimo diario de 500 gourdes (12,96 dólares estadounidenses). La acción fue convocada por Batay Ouvriye y el Sindicato de Obreros del Textil y Vestuario (SOTA), con el apoyo del Mouvement démocratique populaire (MODEP).</p> <p>Líderes sindicales despedidos tras una protesta salarial, 16-01-2014</p> <p>Seis trabajadores de la planta de manufactura de vestuario de otra empresa situada al norte de Puerto Príncipe, la capital haitiana, recibieron cartas de despido el 8 de enero de 2014, cuatro semanas después de que la plantilla hubiera parado la producción del sector de vestuario de la capital durante las protestas organizadas los días 10 y 11 de diciembre reivindicando un salario mínimo diario de 500 gourdes (12,08 dólares estadounidenses). Los trabajadores despedidos (Jude Pierre, Luckner Louis, Dery Jean Baptiste, Paul René Pierre, Jean Luvard Xavier y Rubin Mucial) formaban parte del Comité Ejecutivo del Sindicato de Obreros del Textil y Vestuario (SOTA), afiliado al Colectivo de Organizaciones Sindicales de la Industria Textil (KOSIT), la alianza laboral que encabezó las protestas en diciembre.</p>

País	Violaciones
HAITI	<p>Suspensión de siete miembros sindicales de la empresa Willbes, 09-09-2013</p> <p>El 9 de septiembre de 2013, la CSI protestó por el despido de diez miembros y líderes sindicales de SYNOTRA-GWH/CATH por parte de la empresa. Toda la directiva sindical sería suspendida, así como dos miembros del sindicato.</p> <p>Discriminación antisindical, 27-01-2013</p> <p>La fábrica de confección tuvo noticia sobre la formación de un sindicato el 27 de enero de 2013 en el transcurso de una sesión de formación sobre negociación colectiva organizada por Better Work, a la que asistieron representantes del sindicato y de la dirección. El 4 de febrero, once trabajadores con un promedio de dos años de antigüedad fueron despedidos sin causa justificada. Más adelante se justificaron los despidos indicando un pobre rendimiento y calidad, pese a que esos mismos trabajadores habían sido felicitados el 20 de diciembre anterior por su excelente productividad.</p>
HONDURAS	<p>Amenazas y hostigamiento hacia miembros del sindicato, 19-08-2013</p> <p>Poco después de que una compañía canadiense adquiriese una fábrica de confección nacional en la localidad de El Progreso, se tuvo noticia de que los miembros del sindicato habían sido amenazados y acosados por representantes de la dirección. Los gerentes alentaron a empleados no sindicalizados para que esparcieran rumores de un cierre inminente provocado por la existencia del sindicato.</p> <p>Líderes sindicales del sector de la educación han venido también recibiendo amenazas por teléfono y han sido seguidos por automóviles sin placas.</p> <p>Ley de trabajo temporal por horas, 31-12-2011</p> <p>El Gobierno ha decretado la Ley de trabajo temporal por horas, que desregula el mercado del trabajo y casi anula el Código del Trabajo. Ello hace más visible el control de los empresarios sobre el Estado. La negociación colectiva en el mercado de trabajo mantiene su bajo nivel. El número de sindicatos en la empresa privada es inferior que el de los del sector público.</p> <p>Discriminación y aplicación insuficiente de las leyes laborales, 31-12-2010</p> <p>La ley prohíbe la discriminación por motivos de género, discapacidad y origen étnico. Sin embargo, las mujeres se concentran en determinados puestos de trabajo poco cualificados por los que reciben una remuneración inferior por un trabajo de igual valor que sus compañeros hombres. Esto es una real y fuerte barrera a la organización sindical de las mujeres.</p> <p>Los pueblos indígenas son discriminados en el acceso al empleo. El trabajo infantil es común en el país; principalmente, en la agricultura, la minería, los talleres y el servicio doméstico. Y se realizan pocas inspecciones para comprobar el cumplimiento de las leyes laborales –incluidas las relativas al trabajo infantil–.</p> <p>La legislación laboral es de aplicación también en las zonas francas, pero en ellas resulta muy difícil organizar sindicatos.</p> <p>Falta de protección a la libertad sindical, 30-11-2009</p> <p>En la práctica, los trabajadores no cuentan con una ley que los proteja adecuadamente frente a actos de discriminación antisindical. Son hostigados e incluso despedidos por sus actividades sindicales. En las zonas francas, los trabajadores que intentan formar</p>

País	Violaciones
HONDURAS	<p>un sindicato son despedidos e inscritos en listas negras, además de ser perseguidos, aislados de sus compañeros y acosados psicológicamente y, en algunos casos, hasta físicamente. Los procesos judiciales son largos y cuando se dictan resoluciones a favor de la readmisión de los trabajadores, generalmente son incumplidas por las empresas, sin que el Estado dé un seguimiento adecuado de los casos.</p> <p>Temor a represalias, 30-06-2009</p> <p>Luego del golpe de Estado, la actividad de todos los sindicatos se ha visto restringida por miedo a sufrir agresiones en caso de organizarse eventuales reuniones sindicales. Todos los dirigentes sindicales estaban amenazados.</p>
NICARAGUA	<p>Empresas en contra de la organización sindical, 30-11-2009</p> <p>Como parte de su cultura, las empresas exhiben permanentemente una actitud contraria al libre ejercicio de la libertad sindical, contando para ello con el consejo profesional de abogados y gerentes. Trabajadores sindicalizados dan cuenta de constantes ataques, hostigamiento y otras formas de presión para obligarlos a abandonar el sindicato o la empresa. No faltan los despidos que incluyen a dirigentes o fundadores de los sindicatos como principal estrategia para eliminar los sindicatos o impedir la creación de nuevas organizaciones.</p> <p>En muchas ocasiones, los empleadores ofrecen incentivos económicos para lograr la desafiliación y debilitar el sindicato. En cuanto a las relaciones laborales, se van imponiendo los contratos cortos, tipo <i>jornalero</i>, que hacen imposible aumentar el número de personas afiliadas.</p> <p>También se recurre a cambios que pueden parecer formales, pero que influyen en la organización sindical, como modificar la razón social de la empresa para deslegitimar el sindicato o sustituir el personal de la gerencia en busca de una <i>mano dura</i> antisindical. Las ZFE o maquilas siguen siendo el sector con más violaciones de los derechos de los trabajadores.</p>
PANAMÁ	<p>Violaciones en la Zona Libre de Colón, 22-10-2015</p> <p>En la Zona Libre de Colón ha tomado un mayor auge la contratación por intermedio de empresas privadas de colocación y de trabajo en régimen de subcontratación, cuya naturaleza impide la organización de los trabajadores debido a la falta de estabilidad en el empleo o al hecho de considerarlos trabajadores independientes.</p> <p>Denegación de derechos civiles fundamentales, brutalidad policial y detención de sindicalistas, 31-10-2012</p> <p>Las protestas que tuvieron lugar en octubre de 2012 contra una ley que permitía privatizar y vender las tierras de la Zona Libre de Colón desembocaron en la muerte de al menos tres personas, incluyendo una persona menor de edad. La comunidad estaba profundamente inquieta por la posible pérdida de una importante fuente de ingresos para la zona. Los residentes formaron un frente unido, incluyendo a varios grupos de la comunidad y sindicatos. El Gobierno respondió reprimiendo la protesta, y allí se provocaron las muertes. En solidaridad, los sindicatos convocaron manifestaciones en todo el país. Una vez más, el Gobierno acabó duramente con la protesta. Varios sindicalistas fueron detenidos. La ley fue finalmente derogada.</p>

País	Violaciones
PANAMÁ	<p>Sindicatos patronales para impedir negociación colectiva, 30-11-2009</p> <p>Sigue la estrategia empresarial de promover la formación de sindicatos paralelos a los existentes y con los que tienen pactadas convenciones colectivas para neutralizar a las organizaciones sindicales auténticas y negociar condiciones de trabajo inferiores a las existentes. Otra estrategia para eludir el cumplimiento de las convenciones colectivas es el despido a trabajadores sindicalizados y la contratación de trabajadores extranjeros en condiciones inferiores.</p>
REPÚBLICA DOMINICANA	<p>Violados los derechos de los trabajadores en las ZFE, 30-11-2009</p> <p>La sindicalización en las ZFE es muy complicada, dado que el acoso y la persecución provocan que los trabajadores deban tratar los asuntos sindicales fuera del lugar de trabajo por miedo a ser despedidos. Además, circulan listas negras de sindicalistas, lo cual les impide conseguir un nuevo trabajo.</p> <p>El uso de contratos flexibles dificulta la sindicalización, 30-11-2009</p> <p>Además de registrarse un estancamiento en la economía formal, las empresas imponen cada vez más las denominadas relaciones laborales flexibles, que están despojando gradualmente a los trabajadores de sus derechos y dificultando indirectamente la libertad de sindicalización. La subcontratación supone un obstáculo particularmente grave, puesto que significa que los trabajadores sean continuamente trasladados a diferentes empresas, dificultando la sindicalización. Además, carecen de un vínculo contractual con el empleador del lugar en que realmente trabajan, lo cual hace imposible la negociación colectiva incluso cuando los trabajadores logran constituir un sindicato. La práctica de rescindir los contratos de empleo cada tres meses deja a los trabajadores en un estado de perpetua inseguridad que aumenta su dependencia de sus empleadores y genera una situación de constante amenaza de perder el puesto de trabajo.</p> <p>Negociación colectiva restringida, 30-11-2009</p> <p>Debido al requisito de que los sindicatos representen a la mayoría absoluta de la plantilla, solo una minoría de las empresas cuentan con convenios colectivos. En las ZFE, únicamente algunas empresas han negociado convenios colectivos.</p>

En este escenario, destacan las observaciones de la CEACR a los países de la subregión sobre las leyes y la práctica en materia de libertad sindical y negociación colectiva en las zonas francas (véanse los cuadros 22 y 23).

Cuadro 22. América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Observaciones de la CEACR sobre violaciones a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en las ZFE

País	Observaciones
COSTA RICA	<p>Registro de las organizaciones sindicales y obtención de la personalidad jurídica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho de las organizaciones a elegir sus representantes. • Derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción. Restricciones al derecho de huelga.

País	Observaciones
EL SALVADOR	<p>Derechos de los servidores públicos a constituir sindicatos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afiliación a más de un sindicato. • Número de trabajadores para crear un sindicato. • Requisitos para obtener la personalidad jurídica. • Plazo de espera para la constitución de un nuevo sindicato después de la denegación de su registro (6 meses). • Artículo 3. Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de elegir libremente a sus representantes.
GUATEMALA	<p>Derechos civiles y libertades públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Código del Trabajo (artículo 215, <i>c</i>) prevé la necesidad de contar con la mitad más uno de los trabajadores de la actividad de que se trate para constituir sindicatos de industria. • El Código del Trabajo (artículos 220 y 223) prevé la necesidad de ser guatemalteco de origen y de ser trabajador de la empresa o actividad económica correspondiente para ser elegido dirigente sindical. • El Código del Trabajo (artículo 241) prevé que declaran la huelga no la mayoría de los votantes, sino la mayoría de los trabajadores. • El decreto núm. 71-86 (artículo 4, incisos <i>d</i>), <i>e</i>) y <i>g</i>), modificado por el decreto legislativo núm. 35-96 de 27 de marzo de 1996, prevé la posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio en servicios que no son esenciales y otros obstáculos al derecho de huelga. • El Código Penal (artículo 390, inciso 2, y artículo 430) y el decreto núm. 71-86 prevén sanciones laborales, civiles y penales en caso de huelga de los funcionarios públicos o de trabajadores de determinadas empresas.
HAITÍ	<ul style="list-style-type: none"> • La necesidad de modificar los artículos 229 y 233 del Código del Trabajo para garantizar que los menores que tengan la edad mínima legal de admisión al empleo puedan ejercer sus derechos sindicales sin autorización parental. • La necesidad de modificar el artículo 239 del Código del Trabajo para permitir que los trabajadores extranjeros puedan ocupar funciones de dirigentes sindicales, al menos después de un período razonable de residencia en el país. • La necesidad de garantizar a los trabajadores domésticos los derechos consagrados en el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) (el artículo 257 del Código del Trabajo dispone que el trabajo doméstico no está regido por ese código, y que la ley adoptada por el Parlamento en 2009 para modificar ese artículo –la cual no ha sido promulgada, aunque el Gobierno se refería a ella en sus memorias anteriores– tampoco reconoce los derechos sindicales de los trabajadores domésticos). • La necesidad de revisar las disposiciones del Código del Trabajo relativas al recurso al arbitraje obligatorio para garantizar que este último solo pueda imponerse para poner fin a un conflicto colectivo de trabajo o a una huelga.

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

País	Observaciones
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> • La exclusión del ámbito de aplicación del Código del Trabajo y, por tanto, de los derechos y garantías del Convenio de los trabajadores de aquellas explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen en forma permanente a más de diez trabajadores (artículo 2, párrafo 1, del Código del Trabajo). • La prohibición de que exista más de un sindicato en una misma empresa, institución o establecimiento (artículo 472 del Código del Trabajo). • La necesidad de contar con un mínimo de 30 trabajadores para constituir un sindicato (artículo 475 del Código del Trabajo). • Los requisitos para ser miembro de la junta directiva de un sindicato, federación o confederación relativos a ser hondureño (artículo 510 a) y artículo 541, a) del Código del Trabajo), pertenecer a la actividad correspondiente (artículo 510, c) y artículo 541, c) del Código del Trabajo) y saber leer y escribir (artículo 510, d) y artículo 541, d) del Código del Trabajo).
NICARAGUA	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3 del Convenio. Derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar libremente sus actividades y formular su programa de acción. La Comisión recuerda que desde hace varios años se refiere a la necesidad de que se tomen medidas para modificar los artículos 389 y 390 del Código del Trabajo que disponen que el conflicto colectivo será sometido a arbitraje obligatorio una vez transcurridos 30 días desde la declaración de huelga.
PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 179 y 182 del texto único de la ley núm. 9, modificado por la ley núm. 43 de 31 de julio de 2009, que establecen respectivamente que no podrá haber más de una asociación en una institución pública y que las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales, pero no más de un capítulo por provincia. • La exigencia de un número demasiado elevado de miembros para constituir una organización profesional de empleadores (10) y aún más elevado para constituir una organización de trabajadores en la empresa (40) en virtud del artículo 41 de la ley núm. 44 de 1995 (modificatoria del artículo 344 del Código del Trabajo), así como de un número elevado de miembros para constituir una organización de servidores públicos (40) en virtud del artículo 182 del texto único de la ley núm. 9. • La denegación a los servidores públicos (los que no son de carrera y los de libre nombramiento regulado por la Constitución, los de selección y en funciones) del derecho de formar sindicatos. • La exigencia de ser de nacionalidad panameña para poder ser miembro de la junta directiva de un sindicato.
REPÚBLICA DOMINICANA	<p>La Comisión recuerda que desde hace varios años solicita al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se modifiquen las siguientes disposiciones legislativas que no están en conformidad con los artículos 2, 3 y 5 del Convenio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 84, párrafo I, del reglamento de aplicación de la Ley de servicio civil y carrera administrativa (decreto núm. 523-09), que mantiene el requisito de que las organizaciones de servidores públicos deben constituirse con no menos del 40 por ciento del total de los empleados del organismo respectivo con derecho a organizarse. • Artículo 407, numeral 3, del Código del Trabajo, que exige el 51 por ciento de votos de los trabajadores de la empresa para declarar la huelga. • Artículo 383 del Código del Trabajo, que exige a las federaciones el voto de las dos terceras partes de sus miembros para poder formar confederaciones.

Cuadro 23. América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Observaciones de la CEACR sobre violaciones a la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en las ZFE

País	Observaciones
COSTA RICA	<p>En cuanto a lentitud e ineficacia de los procedimientos sancionatorios y de reparación en caso de actos antisindicales (discriminación antisindical o injerencia):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mora judicial. • Acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas de convenciones colectivas. • Problema de los arreglos directos con trabajadores no sindicalizados. • El número de convenios colectivos en el sector privado sigue siendo muy bajo y muy elevado el número de arreglos directos con trabajadores no sindicalizados.
EL SALVADOR	<p>Actos de discriminación antisindical en alcaldías municipales y en el sector privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar la legislación de acuerdo con el principio indicado, reforzando más las sanciones aplicables en este caso. • Sobre el artículo 205 del Código del Trabajo y el artículo 247 del Código Penal, de manera que la legislación prohíba expresamente todos los actos que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente o de otra forma organizaciones de trabajadores. • Requisitos para poder negociar un convenio colectivo (modifican los artículos 270 y 271 del Código del Trabajo y los artículos 106 y 123 de la Ley de servicio civil (LSC)). • Revisión del convenio colectivo. • Recurso judicial en caso de denegación de la inscripción del convenio colectivo. • Aprobación de los convenios colectivos celebrados con una institución pública. • Aplicación del convenio en la práctica.
HAITÍ	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el empleo informal representa la mayor parte del empleo en Haití, la Comisión pide al Gobierno que indique de qué manera se garantiza la aplicación del Convenio a los trabajadores de la economía informal y precisar, en especial, si se han adoptado medidas específicas para tratar las dificultades particulares encontradas por esos trabajadores. Además, la CEACR pide al Gobierno que informe sobre la aplicación del Convenio en las ZFE. • Necesidad de adoptar una disposición específica que prevea una protección contra la discriminación sindical en la contratación, así como la adopción de disposiciones que garanticen a los trabajadores, de manera general, una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en el empleo (motivada por la afiliación o la actividad sindical), acompañadas de procedimientos eficaces y rápidos y de sanciones suficientemente disuasorias. • Sanciones no disuasorias frente a actos de discriminación sindical (artículo 251 del Código del Trabajo). • Necesidad de modificar el artículo 34 del decreto de 4 de noviembre de 1983, que confiere al servicio de organizaciones sociales del Departamento de Trabajo y Bienestar Social el poder «de intervenir en la elaboración de los convenios colectivos de trabajo respecto de toda cuestión relativa a la libertad sindical». • La negociación colectiva en la práctica.

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

País	Observaciones
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit en el diálogo social y en numerosas reformas legales y medidas unilaterales de las autoridades que han dado lugar a protestas de las organizaciones docentes en las que se han producido actos de violencia. • La falta de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical, ya que las sanciones previstas en el artículo 469 del Código del Trabajo contra las personas que atenten contra el libre derecho de sindicación de entre 200 y 10 000 lempiras (12 y 600 dólares estadounidenses) son claramente insuficientes y meramente simbólicas. • La ausencia de una protección adecuada y completa contra todos los actos de injerencia, así como sanciones suficientemente eficaces y disuasorias contra este tipo de actos (artículo 511 del Código del Trabajo). • Modificar los artículos 534 y 536 del Código del Trabajo que establecen que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. • No deducción de cuotas sindicales. • Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (Ley orgánica de 12 de junio de 2013) no han sido creadas ni ha habido avances sustanciales. • Aplicación en la práctica.
NICARAGUA	<ul style="list-style-type: none"> • En sus comentarios anteriores, la CEACR pidió al Gobierno que continuara enviando informaciones detalladas sobre el ejercicio de los derechos sindicales en las ZFE. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa de que hay 10 719 personas afiliadas a un total de 59 organizaciones sindicales activas en las ZFE de todo el país. El Gobierno informa asimismo de que se han firmado un total de 20 convenios colectivos en las ZFE del país, de los que se benefician 48 180 personas trabajadoras.
PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> • La necesidad de modificar el artículo 514 del Código del Trabajo de manera que el pago de los salarios correspondientes a los días de huelga imputable al patrono no sea impuesto automáticamente por la legislación, sino que sea materia de negociación colectiva entre las partes. • La necesidad de modificar el artículo 427 del Código del Trabajo en que se obliga a que el número de delegados de las partes en la negociación sea de entre dos y cinco. • La necesidad de modificar el artículo 12 de la ley núm. 8 de 1981, que establecía que ninguna empresa (con excepción de las empresas dedicadas a la construcción) estaban obligadas a celebrar una convención colectiva de trabajo durante los dos primeros años de operaciones, lo que podía significar en la práctica una denegación del derecho de negociación colectiva. Al respecto, la CEACR toma nota con <i>satisfacción</i> de la adopción de la ley núm. 32 de 5 de abril de 2011, que establece un régimen especial, integral y especificado para el establecimiento y operación de zonas francas y deroga el artículo 12 de la ley núm. 8 de 1981. • La necesidad de regular mecanismos de solución de conflictos jurídicos y la posibilidad de que los empleadores presenten pliegos de peticiones e inicien un procedimiento de conciliación. • La necesidad de garantizar el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos o funcionarios que no están al servicio de la Administración del Estado.

País	Observaciones
REPÚBLICA DOMINICANA	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la obligación del Estado de brindar, en virtud de los artículos 1 y 2 del Convenio, una protección adecuada y rápida contra los actos de discriminación y de injerencia antisindicales, la CEACR había pedido al Gobierno que facilitara informaciones sobre la aplicación en la práctica de las sanciones contempladas en los artículos 720 y 721 del Código del Trabajo (multas de siete a doce salarios mínimos mensuales), incluyendo datos estadísticos así como informaciones sobre la duración de los procesos. • Sobre que la legislación nacional contribuya a promover la negociación colectiva, los comentarios de la CEACR se refieren a la necesidad de modificar los artículos 109 y 110 del Código del Trabajo, que exigen que el sindicato represente a la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o de los trabajadores empleados en la rama de actividad de que se trate para que pueda negociar colectivamente. • Sobre el derecho de negociación colectiva en la práctica, la CEACR toma nota de los datos proporcionados por el Gobierno, según los cuales 17 convenios colectivos fueron depositados en 2013 con 8962 trabajadores cubiertos, incluyendo un convenio firmado en las ZFE con 1074 trabajadores cubiertos. • La necesidad de medidas de protección de los servidores públicos frente a actos de discriminación e injerencia y el reconocimiento de la negociación colectiva.

4.5. No discriminación e igualdad de oportunidades y de trato

Según el IGBG³² se necesitan 81 años para que exista igualdad entre géneros en el lugar de trabajo en todo el mundo³³. Los mercados de trabajo siguen reflejando las desigualdades entre hombres y mujeres: ellas engrosan las listas de trabajos informales (no registrados y sin acceso a protección social), trabajan en empleos más precarios, suelen ganar salarios más bajos (incluso en trabajos similares), sus oportunidades de desarrollo profesional están con frecuencia coartadas y se caracterizan por reproducir estereotipos (trabajos «de mujeres para mujeres»)³⁴. Las mujeres trabajan más horas si se suma al trabajo remunerado el no remunerado derivado de las tareas domésticas, el cuidado de la familia y la comunidad.

³² El World Gender Gap Index, presentado por primera vez en 2006 por el Foro Económico Mundial (WEF), clasifica el desempeño de 142 países (listado de clasificación de 2014) en función de la brecha entre mujeres y hombres en términos de cuatro subíndices: educación, salud, participación económica y oportunidades, y empoderamiento político. Su objetivo es comprender si los países están distribuyendo sus recursos y oportunidades de manera equitativa entre mujeres y hombres, sin importar sus niveles de ingreso general.

³³ I. Zamora: «Si la tendencia se mantiene, harán falta 81 años para que hombres y mujeres ganen lo mismo» en *ABC*, publicado 04/02/15. Disponible en <<http://www.abc.es/economia/20141103/abci-diferencia-genero-trabajo-201410281935.html>> [consulta: 21/03/17].

³⁴ Fondo Monetario Internacional (2013): *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*. Disponible en: <www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310s.pdf> [consulta: 21/03/17].

Además, carecen en mayor medida que los hombres de una representación sindical que les permita defender sus derechos y necesidades específicas.

El mismo índice antes señalado indica que, a excepción de Panamá, los países de América Central y el Caribe se encuentran en la mitad superior en la lista de clasificación de países del mundo con las mayores brechas entre géneros en lo que a participación económica y oportunidades se refiere. Se han planteado algunas preocupaciones específicas acerca de las condiciones de las mujeres en el lugar de trabajo, especialmente en aquellos países donde existe una importante industria maquiladora o ZFE³⁵.

En **Nicaragua** la presencia de organizaciones sindicales en las empresas ha ayudado a mejorar las normas en materia de protección de la maternidad. En algunas empresas las trabajadoras embarazadas han obtenido el derecho de entrar y salir de la ZFE de manera prioritaria, evitándoles de esta forma hacer la espera en largas filas. No obstante, el tipo de actividad y las condiciones en las que se realiza conllevan muchos factores de riesgo para las mujeres embarazadas. De hecho, se dan casos frecuentes de abortos. En el momento de la contratación se sigue observando una clara discriminación desfavorable a las mujeres embarazadas. En el lugar de trabajo se le suman otros problemas: el maltrato físico o verbal (y, en todo caso, psicológico) es el problema más denunciado por las mujeres (CSI/ACTRAV, 2010).

Conforme a los comentarios y observaciones realizados por la CEACR a los países de la subregión en torno a la discriminación en las zonas francas y maquilas, resumimos los siguientes:

- **Costa Rica.** Una observación de la CEACR del año 2013 hace referencia a las observaciones de la CTRN que señalan que si bien las mujeres tienen un mayor nivel de educación, no han podido acceder a mayores y mejores oportunidades de empleo o mejores salarios y que existe una gran segregación profesional, lo cual se demuestra, por ejemplo, por el hecho de que el 20 por ciento de las mujeres y menos del 3 por ciento de los hombres están empleados en el servicio doméstico, y aproximadamente el 12 por ciento de las mujeres y el 4 por ciento de los hombres están empleados en el sector de la educación. Pero no se plantea la situación de las mujeres en las ZFE. En solicitud directa de la CEACR, del año 2001, se hace referencia al asunto. Con respecto a la fijación de salarios mínimos la CEACR agradecería que el Gobierno proporcionase información acerca de la remuneración mínima

³⁵ OIT (2015): *La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*, Libro Blanco, San José (Costa Rica).

aplicable en las ZFE. En 2009 se sometieron a la Inspección de Trabajo de Costa Rica 635 casos, es decir, casi el triple de la cifra registrada en 2008 (230 casos) (CSI/ACTRAV, 2010).

- **República Dominicana.** El número de casos sometidos a examen de la Secretaría de Estado de Trabajo pasó de 91 en 2005 a 128 en 2009³⁶.
- **Guatemala.** La Inspección del Trabajo del área metropolitana recibió en 2009 un 15 por ciento de quejas más que en 2005. La mayoría de los casos se referían al despido de trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, a la denegación de la hora de la lactancia y al impago de las prestaciones pre y posnatales³⁷. También se plantearon otras cuestiones como la denegación de ascensos durante el embarazo y del derecho a volver al puesto de trabajo ocupado antes del embarazo.
- **Haití.** Ante el convenio colectivo suscrito en 2005 entre la Sendika Ouvriye Kodevi Wanament (SOKOWA) y la Compagnie de Développement Industriel (CODEVI), una empresa ubicada en la zona franca Ouanamithe y la única empresa haitiana, que no refleja el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, ya que establece la igualdad de remuneración para todos los trabajadores de «igual trabajo realizado en condiciones de igualdad de eficacia y eficiencia» (sección 5.1), la CEACR recuerda que, por las actitudes históricas y estereotipos con respecto a las aspiraciones, preferencias y capacidades de las mujeres, determinados puestos de trabajo se llevan a cabo principalmente o exclusivamente por mujeres, y otros, por hombres. A menudo, los *trabajos femeninos* están infravalorados en comparación con el trabajo de igual valor realizado por los hombres para determinar las tasas de salarios. El concepto de *trabajo de igual valor* es fundamental para la lucha contra la segregación sexual en el trabajo en el mercado laboral, ya que permite un amplio campo de comparación, incluida la igualdad de remuneración por *igual*, el *mismo* o *similar* trabajo, abarcando también el trabajo de una naturaleza completamente diferente, que es sin embargo de igual valor (véase *Estudio general sobre los convenios fundamentales*, 2012, párrafos 672-675). La CEACR pide al Gobierno que tome medidas, en colaboración con los interlocutores sociales, para promover la inclusión en los convenios colectivos, incluyendo el convenio colectivo CODEVI, observando el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual

³⁶ OIT (2010): *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto de 2009-enero de 2010, República Dominicana*, San José (Costa Rica), pág. 47. Disponible en versión resumida en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/statement/wcms_180957.pdf>.

³⁷ *Ibid.*

valor. En cuanto a la legislación contra la discriminación, desde hace varios años la Comisión ha hecho hincapié en que la existencia de disposiciones generales en materia de igualdad es insuficiente para hacer frente a situaciones concretas de discriminación en el empleo y la ocupación y que, dada la persistencia de ciertos tipos de discriminación, en la mayoría de los casos contra la discriminación se necesita una legislación para aplicar el Convenio de manera efectiva (véase *Estudio general sobre los convenios fundamentales*, 2012, párrafos 854-855). La Comisión toma nota de que, una vez más, al Gobierno se le refiere al artículo 3 del Código del Trabajo, que establece la igualdad de todos los trabajadores ante la ley y la abolición de toda forma de discriminación, y al artículo 50 del Código, que establece que cualquier terminación de un contrato de trabajo sobre la base de las opiniones de los trabajadores, sindical o actividades religiosas, la pertenencia a una organización social, literaria, política, asociación artística o deportiva autorizada, o el sexo o la raza, se considerará que constituyen despido improcedente.

- **Nicaragua.** La Comisión confía, por consiguiente, en que el Gobierno continuará haciendo todo lo posible para extender las prestaciones de maternidad previstas por el régimen de la seguridad social al conjunto del territorio a fin de cubrir a todas las trabajadoras protegidas por el Convenio. Confía en que el Gobierno podrá indicar en su próxima memoria los progresos realizados a este respecto.
- **República Dominicana.** Refiriéndose al Convenio núm. 111, la Comisión de Normas de la Conferencia instó al Gobierno a incrementar sus esfuerzos para aplicar de manera efectiva la legislación sobre discriminación, reforzar las sanciones y asegurar que los procedimientos de queja sean eficaces y accesibles a todos los trabajadores, incluyendo los trabajadores de origen haitiano, los trabajadores migrantes y los trabajadores de las ZFE.

Sobre el Convenio núm. 100 de la OIT se hacen observaciones a los países sobre la brecha salarial, sobre la segregación ocupacional que posiciona a las mujeres en actividades consideradas tradicionalmente femeninas y que refuerzan la división sexual del trabajo y sobre la disposición de la legislación en torno al principio *salario igual por trabajo de igual valor*. La CEACR ha planteado en diversas ocasiones a los países de la subregión sobre este tema que el concepto de *trabajo de igual valor* constituye el núcleo del derecho fundamental a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y la promoción de la igualdad. El concepto incluye y va más allá de la igualdad de remuneración por un trabajo *igual*, el *mismo* o *similar* y también engloba trabajos de una naturaleza absolutamente diferente, pero que sin embargo son de igual valor (véase *Estudio General sobre los convenios fundamentales*, 2012, párrafo 673).

La Comisión considera asimismo que definir la noción de *trabajo de igual valor* en términos de «idénticas condiciones de capacidad, de desempeño o de antigüedad» restringe y limita el concepto establecido en el Convenio, puesto que debería ser posible comparar los empleos efectuados en condiciones diferentes, pero que son, no obstante, de igual valor.

Además de los Convenios núm. 100 y núm. 111, que son parte de los convenios declarados como fundamentales por la OIT, otros convenios completan el marco normativo para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato:

- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). Solo ha sido ratificado por dos países: El Salvador (12 de octubre de 2000) y Guatemala (6 de enero de 1994).
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). Únicamente ratificado por la República Dominicana (9 de febrero de 2016).
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), con gran impacto sobre las mujeres.

Sobre la aplicación del Convenio núm. 156, en el ámbito de las ZFE o maquilas, en **El Salvador** la CEACR hace referencia en el año 2002 a la información suministrada por el Gobierno en su primera memoria. También toma nota de una comunicación de la Comisión Intersindical (CATS/CTD/CGT/CTS/CSTS/CUTS), de fecha 12 de septiembre de 2002, en la que se mencionan cuestiones sobre la aplicación del Convenio en el año 2007. La Comisión hace referencia a las actividades de formación profesional, asistencia técnica y financiera y promoción del cooperativismo dirigido a trabajadoras y trabajadores de las ZFE. En el año 2011, la CEACR señala que el Gobierno informa sobre las inspecciones realizadas en el sector de la maquila e indica que la Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres establece la necesidad de desarrollar actitudes de corresponsabilidad de mujeres y hombres en las tareas de mantenimiento y cuidado del ámbito doméstico, familiar y de personas adultas mayores.

Sobre la aplicación del Convenio núm. 156 en **Guatemala**, la CEACR ha hecho comentarios en torno a la promulgación del decreto núm. 80-98, en virtud del cual se deroga el artículo 114 del Código Civil, que disponía que el marido podía oponerse a que la esposa trabajara cuando él ganara lo suficiente para mantener el hogar. En observaciones directas, la CEACR se ha referido a la obligación del empleador, prevista en la legislación, de crear centros de atención infantil cuando emplea a más de treinta mujeres en su empresa o centro de trabajo.

Este aspecto planteado por la CEACR es de especial importancia, pues aunque no hace referencia sobre el tema de manera específica para el sector de las

ZFE o maquilas, dada la gran cantidad de mujeres que emplea y que en la mayoría de los casos se trata de empresas grandes que emplean más de treinta mujeres, la CEACR subraya que el objetivo del Convenio es establecer la igualdad de oportunidades y de trato en la vida profesional entre hombres y mujeres con responsabilidades y que, en consecuencia, todos los servicios y mejoras desarrollados en la materia deberían estar dirigidos a hombres y mujeres. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno indica que la Inspección del Trabajo controla *in situ* la aplicación de este principio. La CEACR no hace referencia a comentarios enviados por las organizaciones sindicales al respecto.

4.6. Otros derechos y aspectos vinculados al trabajo decente

El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo, con un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para mujeres y hombres.

A partir de este concepto, establecido por la OIT en el año 1999 y tomando como referencia las condiciones de trabajo en las ZFE, hay que destacar las situaciones relacionadas con el salario digno. Esto se vincula estrechamente con la jornada de trabajo, la salud y seguridad en el trabajo y con el diálogo social.

Entre los derechos laborales más analizados en las ZFE destacan los referidos a los niveles salariales, jornadas de trabajo, seguridad y estabilidad laboral y condiciones de trabajo.

4.7. Jornada de trabajo

Las largas jornadas de trabajo, que a menudo contravienen lo dispuesto en la legislación nacional, siguen siendo endémicas en las ZFE de la región. En casi todos los países indicados más adelante existen pruebas de que las horas extraordinarias siguen constituyendo un problema.

Los sectores del textil, el vestido, el cuero y el calzado (sector líder en las ZFE y maquilas establecidas en los países de América Central, Haití, Panamá y República Dominicana) son intensivos en mano de obra; mayoritariamente, femenina. Su producción es geográficamente dispersa y los mercados impulsan en ellos cambios rápidos, dado que los compradores determinan quién produce y en qué lugar. Se han creado gran cantidad de puestos de trabajo en países en desarrollo; especialmente, para mujeres, jóvenes y trabajadores poco cualificados. Los salarios mínimos en estos sectores suelen ser bajos y en ocasiones no son suficientes

para satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias. A veces, solo se consigue cubrir estas necesidades mediante el exceso de horas extraordinarias. Los niveles salariales también dependen de las políticas nacionales y de los precios que los compradores están dispuestos a pagar³⁸.

Sobre las jornadas y horas extras, en las entrevistas realizadas por la Misión Internacional de Investigación de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (octubre de 2005), se destacan los siguientes aspectos: para un 70 por ciento de las trabajadoras las jornadas son de 12 horas diarias (jornada prolongada) o incluso de 13 o 14 horas; solo las interrumpen una vez (en ocasiones, por pocos minutos) para comer; por lo que se trataría de semanas de 60-70 horas de trabajo, de las cuales aproximadamente el 40 por ciento se pagan como horas extras o como logro de metas. Esto significa que las maquilas de origen asiático pueden entregar a los trabajadores un salario muy superior al salario mínimo legal, y que en las empresas de origen norteamericano pueden duplicarlo. Lo habitual es que el tiempo trabajado por encima de los máximos autorizados por la ley se pague en efectivo cada día, al igual que el pago por trabajo domingos y días feriados o en período de vacaciones. Con ello las empresas logran, además de ocultar su infracción a la ley respecto de la jornada laboral, que dichos pagos no se computen al liquidar la cesantía ni para las demás prestaciones y derechos laborales.

Muchas empresas no pagan las horas extras trabajadas para alcanzar las metas de producción, pues la remuneración va ligada a las cuotas de producción. Si las metas no se cumplen, en muchas fábricas el trabajador debe invertir su tiempo de comida o de descanso –sin remuneración– hasta lograrlo. El no respeto a los límites máximos de la jornada laboral –y especialmente en lo que se refiere a las horas extras y a su remuneración conforme a la ley– es común a todos estos países. La voluntariedad para trabajar horas extras ha sido casi totalmente reemplazada por su obligatoriedad o imposición por parte de los patronos maquileros, que no tienen en cuenta en muchos casos los estados de embarazo o lactancia de las trabajadoras.

En **Honduras**, en particular, se ha ido implementando la modalidad de trabajo en jornadas conocidas como «4x4»: trabajar cuatro días y supuestamente descansar otros cuatro, cumpliendo con al menos las 44 horas semanales que contempla la ley. Así, la máquina puede producir semanalmente durante 88 o más horas. Aunque este sistema viola la ley laboral hondureña, se tolera³⁹.

³⁸ OIT (2015): *Foro de diálogo mundial sobre los salarios y el tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, vestuario, cuero y calzado*, Informe final de la discusión, Ginebra, 23-25 de septiembre de 2014.

³⁹ Federación Internacional de Derechos Humanos (2005): *Situación de los derechos humanos en las maquilas de América Central*, Informe de Misión Internacional de Investigación.

En el caso de **Nicaragua**, el Instituto Sindical para América Central y el Caribe (ISACC), basándose en una encuesta del Centro María Elena Cuadra, anota que el promedio de horas trabajadas es de 48,79 horas semanales, por encima de las 48 que señala el Código de Trabajo. En una muestra de cinco empresas, el 71,5 por ciento de los encuestados afirmó realizar horas extras (lo permisible son 3 horas diarias) y el 27,8 por ciento dijo no hacerlas. Sobre su pago, el 49 por ciento indicó que era el doble, el 47,2 por ciento que era sencillo, el 0,4 por ciento decía no recibir retribución por ellas, el 0,8 por ciento desconocía cómo se las pagaban y el 1,7 por ciento no respondió. En cuanto a las vacaciones, el 84,4 por ciento de los encuestados dijo que se las pagaban de acuerdo a la ley y el 13,9 por ciento que no era así. En términos generales, los trabajadores se quejaban del régimen de producción «4x4»: 12 horas de trabajo durante cuatro días seguido por cuatro días de descanso cercena los derechos consagrados en la ley (CSI/ACTRAV, 2010).

El mismo año de su Constitución (1919), la OIT adopta su primer convenio: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1). Relacionado con las grandes luchas obreras por la jornada de trabajo de 8 horas, dispone que en todas las empresas industriales públicas o privadas o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que solo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas diarias y de cuarenta y ocho semanales.

Este Convenio considera como *empresas industriales*, entre otras, a las industrias en las cuales se manufacturen, modifiquen, limpien, reparen, adornen, terminen o preparen productos para la venta, o en las cuales las materias sufran una transformación. Esto engloba a las ZFE que se instalan en los países bajo regímenes fiscales diferenciados para la terminación, preparación e incluso transformación de productos que luego exportan, bajo esquemas arancelarios en situación de privilegio, hacia los países de origen de la materia prima donde se comercializan.

Todos los países de la subregión, con excepción de El Salvador, Honduras y Panamá, han ratificado el Convenio núm. 1 de la OIT (véase el cuadro 24); y en consonancia, sus legislaciones limitan el tiempo de trabajo a 8 horas diarias y 48 semanales.

Sobre la aplicación del derecho a una jornada de 8 horas diarias y 48 semanales, las organizaciones sindicales de varios países de la subregión han realizado comentarios en la respectiva memoria para los órganos de control de la OIT en los que se hace referencia directa a dicha situación en las empresas de ZFE.

En **Guatemala**, en lo que respecta a los artículos 2 y 6 del Convenio, podría señalarse el exceso de la jornada de trabajo usual. La CEACR hace referencia a los alegatos de la CGTG y el MSICG sobre el exceso de la jornada laboral y el no pago de horas extraordinarias en los sectores de la maquila, del transporte y

Cuadro 24. América Central, Haití y República Dominicana: Ratificaciones del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)

Convenio	Costa Rica	Guatemala	Haití	Nicaragua	República Dominicana
Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)	1 de marzo de 1982	14 de junio de 1988	31 de marzo de 1952	12 de abril de 1934	4 de febrero de 1933

Fuente: Elaboración propia.

de la seguridad privada. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa en su memoria sobre los operativos de inspección del trabajo efectuados en la industria de la maquila durante los años 2013 y 2014, en el marco de las cuales se adjudicaron a la Inspección General del Trabajo 636 nuevos casos de violación de derechos laborales, que deben agotar la vía administrativa. Asimismo, la Comisión toma nota de la lista presentada por el Gobierno de 1801 casos judicializados pendientes entre 2012 y junio de 2014 en los juzgados de primera instancia de trabajo del departamento de Guatemala, así como en los juzgados de primera instancia de la República de Guatemala: ambas, relativas a las empresas dedicadas, precisamente, a las actividades de maquila, transporte y seguridad privada. Al tiempo que toma nota de estas informaciones, la Comisión observa que la CGTG una vez más alega que en el sector de la maquila se siguen produciendo infracciones relacionadas con el tiempo de trabajo y el pago de horas extraordinarias.

En la **República Dominicana**, la CNUS, la CASC y la CNTD, de manera conjunta, han dirigido comentarios a la OIT (28 de noviembre de 2013) alegando que varias empresas establecidas en ZFE, en virtud de la ley núm. 8-90, siguen un acuerdo laboral semanal de «4x4» (cuatro turnos, cada uno de 12 horas diarias, durante cuatro días consecutivos, seguidos de cuatro días de descanso), y que tal acuerdo significa un promedio de 10,6 horas diarias de trabajo, violando el artículo 2, *b)* y *c)*, del Convenio, y que puede afectar a la salud y a la vida de los trabajadores. Con motivo de estos comentarios, la CEACR ha solicitado al Gobierno que comunique sus observaciones al respecto.

En El Salvador, Honduras y Panamá, que no han ratificado el Convenio núm. 1 de la OIT, se han promulgado leyes de empleo temporal que las organizaciones sindicales han denunciado como precarizadoras del empleo en general y del empleo juvenil en particular.

Condiciones de trabajo y de salud en las ZFE

Las zonas francas representan un caso especial de los efectos de la globalización sobre las condiciones del lugar de trabajo. Se las ha relacionado con las incidencias frecuentes de altos niveles de estrés entre los trabajadores y con la exposición a condiciones de trabajo peligrosas. Los trabajadores en estas zonas a menudo desarrollan problemas de salud tales como enfermedades cardiovasculares, reproductivas y trastornos psicosociales.

G. Casale (2012): «La eficacia del derecho del trabajo y el papel de la inspección de trabajo», XX Congreso mundial Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile, 25-28 de septiembre de 2012.

4.8. Salarios

El poder adquisitivo de los salarios se mide mediante la cantidad de bienes y servicios que se adquieren en los lugares de compra (mercados, pulperías, supermercados, centros comerciales, vendedores a domicilio). En las economías de mercado con variaciones de precios permanentes (índices inflacionarios), los salarios que no se ajustan (índexan) automáticamente al ritmo de la inflación van perdiendo poder adquisitivo, o sea, que cada vez se adquieren menos bienes y servicios con el mismo monto de dinero recibido por salario. Esta disminución da origen a los conceptos de salario nominal y salario real. Salario nominal es el monto de remuneración percibido en moneda corriente; y salario real es la expresión monetaria de los salarios a los precios vigentes a la fecha en que se fijó el salario respectivo. Para esta medición se utiliza el índice de precios de consumo (IPC) o el índice de la canasta básica (ICB), en función del instrumento de referencia utilizado para fijar los salarios.

Con niveles de pobreza considerables, y donde se aplican con laxismo las propias leyes laborales –ya de por sí, muy insuficientes–, los países de la subregión centroamericana registran usualmente los salarios más bajos del continente⁴⁰.

Las empresas maquiladoras y la mayoría de las que se establecen bajo la categoría de las ZFE son en esencia intermediarias de mano de obra; y se organizan tras identificar los países que les ofrezcan además de las exoneraciones fiscales, costos bajos de transporte, energía o mano de obra barata. Los estudios realizados sobre las empresas maquiladoras en América Central (de la OIT, de la CEPAL y de organizaciones sindicales) destacan que los estándares, los sistemas organizativos de las líneas salariales y las formas de pago son comunes en toda el área; con

⁴⁰ Federación Internacional de Derechos Humanos (2005): *Situación de los derechos humanos en las maquilas en América Central*. Informe de Misión Internacional de Investigación.

diferencias únicamente en los montos de las tasas de salarios por operación. Por ello, salvando las divergencias en tecnología, los resultados generales son válidos para los países del área.

El salario mínimo mensual de ZFE o de maquiladoras de América Central se sitúa entre los 148 euros en Nicaragua y los 300 euros en Guatemala, salarios por debajo de lo legalmente establecido para otros sectores de actividad (un 18,6 por ciento menos)⁴¹.

En **Nicaragua**, el costo de la canasta básica de 53 productos era de 9002,50 córdobas nicaragüenses (419,90 dólares estadounidenses según el tipo de cambio oficial al 31 de julio de 2010). Al hacer un análisis de la fluctuación del costo de la canasta básica durante 2010, se observa que aumenta alrededor de 200 córdobas nicaragüenses al mes. En 2010 el salario mínimo fijado para el sector manufacturero fue de 2421,95 córdobas nicaragüenses (112,77 dólares estadounidenses al cambio oficial de 2010) (CSI/ACTRAV, 2010), menos del 50 por ciento del costo de la canasta básica de ese momento.

En la **República Dominicana**, el personal ocupado en ZFE devenga ingresos inferiores al promedio general de la economía. La brecha salarial entre la fuerza laboral de ZFE y la del resto de la economía se ha ido reduciendo en tres años: pasó del 30 por ciento en el año 2000 al 24 por ciento en 2003. En el caso de los hombres, la reducción de la brecha salarial fue mayor, y para las mujeres con respecto al promedio de la población ocupada femenina fue ligeramente inferior⁴².

Uno de los objetivos fundamentales establecidos por la OIT sobre los salarios mínimos es el de garantizar a los trabajadores un ingreso que les asegure un nivel de vida decente, que cubra las necesidades vitales de alimentación, vestimenta, vivienda, educación y descanso tanto del trabajador como de su familia. Igualmente, la OIT señala que el salario mínimo pierde su significado cuando no tiene correlación con la realidad económica y social del país.

El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), es un instrumento que complementa, entre otros, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), para asegurar una mayor protección a los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas. Si bien su aplicación es general, presta especial atención a las necesidades de los países en vías de desarrollo⁴³.

⁴¹ Oxfam Intermón (2015): *Derechos que penden de un hilo. Zonas francas textiles frente a cooperativas de comercio justo*. Informe temático.

⁴² PNUD (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana, 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo, Oficina de Desarrollo Humano, PNUD.

⁴³ Lo que se expresa en el mismo preámbulo del Convenio núm. 100.

En toda la subregión las tasas de salario mínimo se determinan por sector de actividad. A continuación, se analiza el nivel de los salarios mínimos para ZFE en la subregión (véase el cuadro 25).

Cuadro 25. América Central, Haití, Panamá y República Dominicana: Nivel de salarios mínimos para ZFE

País	Salario actual	Salario mensual (equivalente en dólares EE.UU.)
Costa Rica	243 527 colones costarricenses	520
El Salvador		210,90
Guatemala	2 450,95 quetzales guatemaltecos (salario diario: 72,36 + 250 quetzales guatemaltecos de bonificación por incentivos)	322,06
Haití	5,1 dólares estadounidenses por jornada de 8 horas	130
Honduras	7 222 lempiras hondureños	325,26
Nicaragua	4 325 córdobas nicaragüenses	155,57
Panamá	624 balboas panameños	624
República Dominicana	8 220 pesos dominicanos	181,04

Fuente: Elaboración propia.

Con excepción de Haití y Honduras, los países de la subregión han adoptado uno de los dos convenios de la OIT que abordan la fijación de los salarios mínimos (véase el cuadro 26). Sobre la aplicación de los Convenios núms. 26 y 131, las organizaciones sindicales de varios países de la subregión han hecho comentarios a las memorias respectivas de los órganos de control de la OIT, planteando de manera directa la situación en las empresas de ZFE.

Los comentarios enviados por las organizaciones sindicales a la CEACR, así como las sugerencias y recomendaciones de esta Comisión a los países de la subregión, permiten tener una idea sobre aspectos claves de la aplicación de los convenios relacionados con los métodos de fijación de los salarios mínimos.

En **Costa Rica** la CTRN ha formulado ante la CEACR en 2012 y 2011 comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 131 en los que se alega un control deficiente de la observancia de la legislación en materia de salario mínimo por el escaso número de inspectores del trabajo, y también hace hincapié en la necesidad de actualizar la estructura y costo de la canasta básica familiar

Cuadro 26. América Central, Panamá y República Dominicana: Ratificación del Convenio núm. 26 y del Convenio núm. 131

CONVENIOS/ PAISES	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	NICARAGUA	HONDURAS	PANAMÁ	REPÚBLICA DOMINICANA
Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)	16 de marzo de 1972		4 de mayo de 1961	12 de abril de 1934		19 de junio de 1970	5 de diciembre de 1956
Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)	8 de junio de 1979	15 de junio de 1995	14 de junio de 1988	1.º de marzo de 1976			

Fuente: Elaboración propia.

(rural y urbana) y de fortalecer el Consejo Nacional de Salarios⁴⁴. Al respecto, la CEACR ha pedido al Gobierno adoptar las medidas apropiadas para garantizar una aplicación efectiva de la legislación nacional sobre los salarios mínimos, que incluyan la contratación de un número suficiente de inspectores que tengan la formación adecuada y la imposición de sanciones verdaderamente disuasorias por el incumplimiento de las disposiciones en esta materia. Asimismo, le ha pedido observaciones sobre la determinación del indicador de la *canasta básica familiar* y la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Salarios para el reajuste anual de los salarios mínimos⁴⁵. Sobre el particular, el Gobierno señala que la canasta básica familiar ya no se utiliza como indicador por el Consejo Nacional de Salarios, que en 2012 adoptó por consenso una nueva metodología para el reajuste anual de los salarios mínimos basada en dos elementos: la tasa de inflación prevista en base a las previsiones establecidas por el Banco Central y el producto interior bruto por habitante. La Comisión entiende que la nueva metodología está probando su funcionamiento⁴⁶.

⁴⁴ Véase <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3058312>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Véase <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3137071>.

En **El Salvador** la CEACR toma nota de que según datos de la Encuesta de Hogares publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) en 2010, el costo estimado de la canasta básica familiar era de 168 dólares estadounidenses por mes en las zonas urbanas, y de 118 dólares estadounidenses mensuales en las zonas rurales. La Comisión observa que, con excepción de los sectores del comercio, servicios y la industria, las tasas actuales de salario mínimo son insuficientes para cubrir el costo de la canasta básica familiar. Además, la Comisión anota que, según la información estadística proporcionada por el Gobierno en su memoria sobre la evolución de las tasas reales y nominales durante los últimos trece años, en 2010 el salario real de los trabajadores de los sectores del comercio, los servicios y la industria era inferior al de 1998, mientras que el salario de los trabajadores en la industria maquiladora perdió el 17 por ciento de su poder adquisitivo entre 1998 y 2007. Además, la Comisión toma nota de las observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁷, en las que expresa su inquietud por el nivel insuficiente del salario mínimo, que no permite a los trabajadores y a sus familias vivir adecuadamente conforme al artículo 7 del Pacto⁴⁸. La Comisión toma nota de la información estadística proporcionada por el Gobierno sobre el número de infracciones observadas y la cuantía de las multas impuestas por incumplimiento de la legislación relativa al salario mínimo durante el período 2007-2011.

En el caso de **Guatemala**, las centrales sindicales CUSG, CGTG y la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA), así como los sindicatos globales han expresado a la OIT que los salarios mínimos no alcanzan para cubrir siquiera el 50 por ciento del costo de la canasta básica vital: no tomado en cuenta ni por los patronos ni por el Gobierno a pesar de ser información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Los trabajadores devengan actualmente el equivalente a 3,75 dólares estadounidenses diarios por actividades no agrícolas y 3,43 dólares estadounidenses por actividades agrícolas, salarios que no cubren las necesidades de alimentación de una familia de cinco miembros. Al respecto, la CEACR ha solicitado al Gobierno que indique cuál es la incidencia del salario mínimo actual sobre el poder adquisitivo de los trabajadores en relación con una canasta básica de productos adoptado por los decretos ejecutivos núms. 54, 55, 56 y 57, de 6 de mayo de 2011. Estos decretos fijan las nuevas tasas de salario mínimo diario y mensual de los principales sectores de actividad: el agropecuario (la cosecha del café, de la caña de azúcar y del algodón), el comercio y los servicios, la industria, el sector textil y de la confección y la industria agrícola de temporada.

⁴⁷ Véase el documento E/C.12/SLV/CO/2, de 27 de junio de 2007, párrafo 12.

⁴⁸ Solicitud directa (CEACR) – Adopción: 2011, Publicación: 101.ª reunión de la CIT (2012), Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), El Salvador (Ratificación: 1995).

Esas tasas oscilan desde 224 dólares estadounidenses para los sectores del comercio y los servicios hasta los 97,2 dólares estadounidenses para la agricultura.

En la **República Dominicana** las centrales sindicales CASC, CNUS y CNTD, de manera conjunta, han comunicado a la CEACR que la forma de determinar los salarios mínimos no garantiza el derecho a salarios justos y adecuados consagrado en la Constitución, ya que las decisiones del Comité Nacional de Salarios se adoptan con los votos de dos de las tres partes y no existen criterios claramente definidos para la fijación de salarios mínimos. Las organizaciones de trabajadores también indican que los salarios mínimos no garantizan unas condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias. De hecho, la actual multiplicidad de las tasas de salarios mínimos, basada en factores tales como el tipo y el tamaño de la empresa o su situación geográfica, pone de manifiesto que se tienen muy poco en cuenta las necesidades de los trabajadores. Como resultado de ello, según las cifras publicadas por el Banco Central en febrero de 2011, las tasas de salarios mínimos aplicables en las ZFE, el sector turístico y la industria azucarera difícilmente pueden cubrir el 50 por ciento del valor de la canasta familiar.

Por consiguiente, la CEACR en sus comentarios al país en 2012 sobre la aplicación del Convenio núm. 26 expresó su preocupación sobre los salarios mínimos establecidos por el Comité Nacional de Salarios: varían en función de la actividad de la empresa, su capital social o su situación geográfica. Además, toma nota de que, luego de las últimas revalorizaciones, el salario mínimo se eleva: por ejemplo, a 4100 pesos dominicanos (alrededor de 125 dólares estadounidenses)⁴⁹ al mes en las zonas francas, 3100 pesos dominicanos (unos 95 dólares estadounidenses) en la industria azucarera y 3550 pesos dominicanos (unos 108 dólares estadounidenses) en las medianas empresas del sector hotelero.

⁴⁹ Salario del año 2012. Hasta la fecha se han producido dos aumentos, que han fijado el salario mínimo por decreto.

5. Estrategia y acción sindical

En este capítulo se describe la acción sindical desarrollada en la subregión por el programa CSI de 2009-2012, se sistematizan otras experiencias nacionales que complementan las ya mencionadas en el campo legal en la sección anterior y se incluyen las conclusiones de los tres talleres subregionales realizados por la CSA-CSI en el período 2015-2016 con el apoyo de ACTRAV.

5.1. El programa de la CSI

El sindicalismo de la mayor parte de los países centroamericanos y del Caribe (principalmente, Nicaragua, Honduras y Haití) ha participado en el programa sobre ZFE desarrollado por la CSI entre 2009 y 2012. Este tema se había considerado prioritario en una resolución de la CSI de 2007, inmediatamente después de concretada la fusión de las organizaciones preexistentes (Hoferlin, 2012).

Apenas creada la CSI, su Consejo General decidió lanzar en 2007 un programa especial de acción para incrementar la tasa de sindicalización en las ZFE. El lema de la campaña apuntaba a «organizar más y mejor a los trabajadores de las zonas francas para así defender más y mejor sus derechos laborales», y viceversa. El programa puso énfasis en el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, así como en el diálogo social, e incluyó otros derechos laborales.

El programa se coordinó con los sindicatos globales: la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) y la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTV); ambas, junto con la Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM), crearon en 2012 la IndustriALL); y contó con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT. Inicialmente se desarrolló en cinco países (Madagascar, Marruecos, Nicaragua, Nigeria y Togo) y se extendió después a otros tres (Haití, Honduras e India).

Luego de un mapeo pormenorizado del sector (problemas laborales, empresas y cadenas globales, tendencias de las inversiones, políticas nacionales y estrategias

sindicales de organización y defensa de los trabajadores), se realizaron seminarios nacionales unitarios con las confederaciones nacionales afiliadas a la CSI y a sus organizaciones regionales (en algunos países, con centrales frateras presentes en el sector) y líderes de federaciones sectoriales y sindicalistas de empresas de ZFE (fundamentalmente, jóvenes y mujeres). Estos seminarios fueron espacios claves de intercambio de experiencias organizativas para reactualizar la estrategia sindical: la planificación para aumentar la cantidad de trabajadores sindicalizados en las ZFE y una mejora cualitativa en la defensa de los derechos humanos y sindicales.

A su término, la CSI consideró que si bien era difícil determinar si había aumentado de manera sustancial la tasa de sindicalización y los convenios colectivos firmados en las empresas (empresas instaladas en ZFE), el programa había generado una reflexión renovada sobre el tema, resaltando tendencias importantes para las estrategias de sindicalización y de defensa de derechos. A la vez, había generado un espacio de intercambio de experiencias que abría la puerta para importantes avances.

Asimismo, con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT, las centrales de estos países participaron en un seminario internacional (Bruselas, febrero de 2011) en el que se identificaron nuevas tendencias en las ZFE:

- Siguen expandiéndose y cubriendo una cantidad creciente de sectores: agro, puertos, industrias de alto valor agregado (como la aeronáutica) y servicios (incluyendo *call centers* y servicios de salud), e incorporando actividades de investigación y desarrollo.
- Hay una diversificación del origen de los inversionistas: aumentan las inversiones sur-sur (sumando capitales asiáticos) y locales.
- Es cada vez mayor la posibilidad de vender parte de la producción en el mercado local.

En lo que respecta a la comunicación, como parte del programa, la CSI creó: un blog en su sitio web con información de la organización y de defensa de trabajadores de las zonas francas; y un grupo de intercambio en Facebook (EPZ-ZFE). Además, el programa se enlazó con otras campañas de la CSI, como «Decisiones para la vida» (centrada en la organización de mujeres jóvenes) o Playfair, así como con las redes sindicales existentes.

En el programa se establecieron seis grandes ejes de trabajo:

1. **Investigación.** Para delimitar las tendencias, evaluar la presencia sindical, la existencia de convenios colectivos, el estado del diálogo social y disponer de

un mapeo de las empresas (y de sus cadenas globales de producción y suministros). Debe ser el punto de partida para definir objetivos cuantificables y medibles en las estrategias de sindicalización.

2. **Capacitación.** Para organizar y capacitar a los líderes sindicales y trabajadores de las ZFE –de manera prioritaria a jóvenes y mujeres–, se realiza formación sindical y sociolaboral.
3. **Debates políticos y diálogo social.** En el país, mediante el diálogo social bipartito y tripartito se debe reforzar la acción y las propuestas sobre aspectos vinculados a las ZFE. En la región y el mundo, se deben proseguir los debates políticos con el Banco Mundial, con las marcas en el contexto de los tratados comerciales y con la OIT.
4. **Apoyo jurídico.** La defensa de los derechos laborales es fundamental, y el mapeo de las empresas debe ayudar a identificar con más precisión las cadenas globales de producción y suministros que están detrás de las empresas que no respetan los derechos laborales, así como la posible existencia de acuerdos globales (u otros instrumentos) para identificar las formas más eficientes de presión legal sobre esas empresas. Paradójicamente, y a pesar de disponer de gran cantidad de instrumentos, muchas luchas se siguen circunscribiendo localmente. Con el programa se ha propiciado una reflexión renovada para combatir la impunidad transfronteriza al cerrarse empresas que vulneran los derechos laborales y se reabren en otros países o regiones con total impunidad.
5. **Redes.** La colaboración entre las redes existentes en la CSI, las organizaciones regionales y nacionales es fundamental. Este programa plantea la necesidad de colaborar con la red de expertos en derechos humanos y sindicales, y con las redes de mujeres y jóvenes.
6. **Realización de campañas de organización.** Aunque los dirigentes sindicales de las ZFE no tienen acceso a todas las tecnologías y las herramientas de comunicación digitales, deben superar barreras para generar espacios más interactivos en los que compartir las experiencias y campañas sindicales.

Finalmente, en materia de estrategia sindical, se recomendó modificar los estilos tradicionales de organización sindical aplicando los ejes del programa de autorreforma sindical promovido por la CSA, sobre todo:

- El criterio organizativo horizontal territorial, es decir, en el lugar de residencia de los trabajadores.
- La promoción de la negociación colectiva sin atomización, es decir, la de una sola negociación por empresa, aun cuando haya varios sindicatos e independientemente de su afiliación.

- El enfoque hacia los jóvenes y las mujeres para su empoderamiento sindical, social y político a corto plazo.
- La capacitación permanente.
- Una política de afiliación universal.
- Una política de alianza institucional con ministerios, alcaldías ubicadas en áreas de las zonas francas y organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Un mayor aprovechamiento de la estrategia de formación de procuradores laborales para la defensa de los derechos fundamentales en el trabajo en las ZFE.
- Una posible negociación colectiva sectorial: sobre todo, en materia salarial, sin permitir salarios diferenciados con otros sectores.
- Hacer eco del sector en los Consejos Nacionales del Salario para que sus demandas encuentren mayor respaldo del sindicalismo nacional.

5.2. Reunión sindical en la OIT, 2012

Durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 se realizó una reunión sindical sobre las ZFE, coordinada por la CSI y con el apoyo de ACTRAV, en la que participaron sindicalistas de organizaciones de América Central, Panamá y el Caribe: el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) de Nicaragua; la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) de Costa Rica; la Confederación de Unidad Sindical (CUSG) de Guatemala; la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS) y la Central de Trabajadores Democráticos (CTD) de El Salvador; la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) de Panamá, y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUTH) y la Confederación General de Trabajadores (CGT) de Honduras. Por otras regiones, lo hicieron sindicalistas de la India, Italia, Filipinas y una amplia delegación africana de trece países.

En la reunión se presentaron varias experiencias nacionales. El FNT de Nicaragua reseñó el proceso de violación sistemática de derechos laborales en las ZFE durante una década y media (1990-2006) y cómo se revirtió a partir de 2007 mediante una inspección del trabajo ya no captada por las empresas. El Gobierno sandinista de Nicaragua promovió el enfoque tripartito con la creación de una mesa sectorial para enfrentar la mala coyuntura del inicio de la crisis en 2008. En ella se determinaron condiciones salariales, sin cambiar las normas de producción, por lo que los aumentos fueron reales, a lo que se agregaron beneficios en el campo de la salud laboral, incluyendo el ataque a la contaminación por el uso de químicos. A pesar de que se afirmaba que la negociación colectiva debilitaría los sindicatos, se extendió a todos los trabajadores. Con un trabajo de promoción, los sindicatos han aumentado la afiliación. Si bien las empresas inicialmente amenazaron con irse del país, entonces ya

empleaban a 100 000 personas y estaba llegando nueva inversión de sectores más tecnológicos.

La CUSG de Guatemala planteó un escenario opuesto: todos los intentos de organizar sindicatos en las ZFE han sido rápidamente desarticulados con amenazas y maltrato verbal, o con los despidos sin preaviso. El Gobierno no ha salvaguardado los derechos sindicales y laborales: ha establecido un salario mínimo inferior para las ZFE, la inspección laboral es deficitaria y ausente en ellas. Además, cuando la justicia falla a favor de trabajadores despedidos, los empleadores, con total impunidad, no la respetan: no tienen sanciones ni las autoridades intervienen en las empresas por desacato. La CUSG afirmó que el sindicalismo mantendría sus intentos de contar con representación sindical en las ZFE, y que lo haría coordinando con las demás centrales y con los sindicatos globales para tener una estrategia jurídica más amplia y desarrollada que exija la intervención del Ministerio de Trabajo de acuerdo a las normas atinentes.

En el caso de Honduras, la CUTH coincidió con el diagnóstico sobre los dos países mencionados: en las ZFE la inspección laboral *no pasa de los portones* y se exige un salario mínimo regionalizado más bajo para las ZFE. Aun así, indicó que, resultado de un trabajo coordinado entre las tres centrales, se había avanzado con la negociación de acuerdos con tres años de vigencia y creando guarderías comunales pagadas por las empresas, que incluyen educación básica previa.

En lo concerniente a Costa Rica, la CTRN describió que las condiciones laborales en las ZFE son graves (así como en las bananeras y las empresas piñeras): existen cámaras de televisión para controlar a los trabajadores, se exigen exámenes previos de embarazo y su repetición periódica (que podía conllevar al despido en caso de embarazo). En el plano sindical, también habló del solidarismo instalado y promovido en las ZFE. La modalidad de ZFE también se está utilizando para el negocio de los *call centers*, en los que se trata de acabar con los sindicatos que nacen.

En este contexto, la CSA recordó que su II Congreso continental había aprobado una resolución sobre autorreforma sindical que señalaba explícitamente a los trabajadores en las ZFE como un objetivo importante de organización y negociación colectiva. Asimismo, señaló la existencia de casos nacionales en América Latina y el Caribe con situaciones especiales de precariedad identificadas por la CSI: por ejemplo, el régimen promocional de exportaciones en el Perú.

5.3. Experiencias nacionales de acción sindical en las ZFE, 2003-2012

En la región destaca la práctica sindical de Nicaragua, República Dominicana, Haití y Honduras.

Nicaragua. La experiencia se inició en 2003, con la creación de la Mesa Laboral Sindical de las Maquilas, una instancia de coordinación intersindical

conformada por la Federación Nacional de los Sindicatos, Héroes y Mártires de la Industria Textil, Vestuario, Piel y Calzado (FTVPC) y la Federación Sindical de Trabajadores de Zonas Francas, Textil, Vestuario, Piel y Calzado (FZFTVPC), afiliados a la Confederación General Sandinista de Trabajadores Pablo Martínez Víquez, integrante de la Central Sandinista de Trabajadores (CST); la Federación Sindical de Trabajadores de la Maquila y la Industria Textil (FSTMIT), afiliada a la Confederación Sindical de Trabajadores José Benito Escobar (CST-JBE), integrante a su vez de la CST, y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Zona Franca de Sébaco PRESITEX Lidia Maradiaga (STZFLM), afiliado a la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) (véase ISACC, 2012).

En 2006 se conformó una Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas (CTLZF), con la participación de la Comisión Nacional de Zonas Francas (CNZF). En 2007 la CST decidió avanzar con la creación de la Confederación Sindical de Trabajadores de Zonas Francas (CST-ZFE), que obtuvo personalidad jurídica y el reconocimiento ante el Ministerio del Trabajo.

En este nuevo escenario, en marzo de 2008 se concretó la CTLZF, con la participación de la CST, CST-JBE, la Confederación de Unificación Sindical (CUS) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Comisión Nacional y las cámaras empresariales, el 75 por ciento de cuyas empresas miembros tenían sindicatos.

La agenda propuesta para la primera reunión abordó los siguientes temas:

1. Apertura y problemas con el Ministerio del Trabajo
 - a) Factor (coeficiente oficial 30,4167 *vs.* 30)
 - b) Aplicación del artículo 45 del Código de Trabajo
 - c) Inspecciones
 - d) Procesos administrativos
 - e) Salario mínimo
 - f) Jornada de trabajo (4x4, continuas, discontinuas)
 - g) Vacaciones (que el Ministerio del Trabajo no intervenga de oficio)
 - h) Instalación de Consejo Nacional del Trabajo/Mesa sectorial
2. Creación del Tribunal Superior del Trabajo
3. Capacitación a mandos intermedios
4. Desarrollo de la responsabilidad social empresarial
5. Revisión de las normas de producción y metas
6. Revisión de control y permisos para las clínicas previsionales
7. Revisión del anteproyecto de ley de ZFE
8. Procedimientos y casos de la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA) y de la Dirección General de Ingresos (DGI)
9. Tema del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
10. Fondo de Garantía del Pasivo Laboral

11. Representación sindical y empresarial en CNZF
12. Representación sindical en oficina del régimen arancelario preferencial (TPL).

En marzo de 2009 se firmó el Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral, con la participación de los empresarios, prorrogado luego en 2010 mediante el Acuerdo de Concertación Sociolaboral, prolongado en años posteriores.

La Comisión ha alcanzado varios acuerdos relevantes: revisión de los salarios mínimos, con incrementos anuales establecidos (en la actualidad, el 8 por ciento anual hasta 2017, fijado en 2012); creación de economatos en los lugares de trabajo para proporcionar a los trabajadores productos de la canasta básica a precios subsidiados; creación de diferentes Comités de Trabajo (entre otros, el Comité Tripartito de Seguridad y Salud en el Trabajo).

Igualmente, se ha instituido la Ley de procuradores laborales, con la cual se faculta a representantes de los trabajadores para seguir procesos judiciales abreviados sin que se requiera la presencia siempre de un abogado. Con ello la atención de los casos se hace con mayor prontitud.

Paralelamente, el sindicalismo propició una Ley de creación de la fianza para los pasivos laborales de las empresas de zonas francas, que exigía a las empresas de las ZFE para su operación la constitución de una fianza bancaria suficiente para cubrir el pasivo laboral que dejarían en caso de cierre irregular o no autorizado, protegiendo así el derecho de los trabajadores al pago de sus salarios pendientes, prestaciones sociales y laborales y demás subsidios derivados de su trabajo.

República Dominicana. Ante la situación de explotación laboral (Sánchez Reyes, 2016), a finales de los años ochenta y principios de los noventa se empiezan a organizar campañas de sindicalización para luchar por mejorar la calidad de vida de los trabajadores y la de aquellos de las zonas francas industriales. En 1991 se crea la Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONA). En 1997, tras grandes marchas, piquetes y huelgas, se logra la formación de la Comisión Tripartita para el Bienestar de los Trabajadores de las Zonas Francas por decreto presidencial, con el objetivo de abordar los conflictos y mejorar las condiciones laborales en las zonas francas con programas sociales como: viviendas a bajo costo, comedores industriales y transporte, entre otros beneficios.

En sus primeros años, el funcionamiento de la comisión fue irregular (después de unos años, por falta de voluntad política de los gobiernos y los empleadores, llegó a un punto muerto). Al mismo tiempo, FENATRAZONA alcanzó la firma de más de 25 convenios colectivos en el sector.

En años recientes se encuentra un ejemplo aislado exitoso de acción sindical. Ante el cierre de la fábrica coreana BJ&B en 2007 sus 3500 empleados presionaron y consiguieron que les pagaran sus prestaciones, con el apoyo de

Worker Rights Consortium (WRC), un organismo internacional de estudiantes de colegios y universidades que promueve el uso de ropas que provengan de fábricas que den un trato humano a sus trabajadores. Posteriormente, WRC pidió a los ejecutivos de Knight Apparel que instalaran una nueva fábrica, empleando a una parte del grupo laboral original. La empresa Altagracia Project, establecida en enero de 2010 en la ZFE de Villa Altagracia, ocupó a 128 trabajadores, y desde sus inicios, la fábrica está bajo la coordinación y supervisión de WCR.

Mientras en las demás empresas de las ZFE instaladas en el país el salario mensual equivale a 180 dólares estadounidenses, la empresa devenga 511 dólares mensuales: casi tres veces el salario mínimo establecido para las zonas. Además, según plantean los empleados, la empresa se destaca por el buen trato a las personas, las medidas de seguridad y atenciones de salud (con un consultorio en la fábrica y con cobertura de servicios superior).

Haití. El caso más destacado y positivo de acción sindical en el campo de las ZFE es el desarrollado en relación a la empresa Grupo M, ubicada en una ZFE, y comprende a la organización sindical Sendika Ouvriye Kodevi Wanament (SOKOWA). La mayoría de los dirigentes sindicales fueron objeto de despido discriminatorio. La empresa era proveedora de pantalones para Levi Strauss y de camisetas para Sara Lee. Además, para su instalación en Haití, se le había aprobado un préstamo de 20 millones de dólares estadounidenses de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial.

En este contexto, la CIOSL y la AFL-CIO (a partir de su Centro de Solidaridad) desarrollaron con éxito una campaña para que el Banco Mundial condicionara la concesión del préstamo al respeto de la libertad sindical. Así, los líderes sindicales y miembros del sindicato despedidos se reintegraron a la empresa y se firmó un convenio colectivo de condiciones de trabajo, el único hasta ahora en Haití.

Honduras. En 2012 la AFL-CIO, 26 sindicatos hondureños y varias ONG denunciaron ante el capítulo laboral del DR-CAFTA numerosos casos de discriminación antisindical y para impedir la negociación colectiva, así como casos de impago de salarios, horas extras obligatorias, numerosas violaciones de las normas de salud y seguridad en el lugar de trabajo y uso de trabajo infantil en el sector agrícola.

Aunque en todos los casos se trataba de conductas ilegales, el Gobierno fracasó en la aplicación de la ley: no ofreció ninguna compensación a los trabajadores ni sancionó a los empleadores. Al no haberse incrementado el importe de las multas desde 1980, las sanciones para los delitos laborales graves oscilan entre 9 y 460 dólares estadounidenses. El Gobierno de los Estados Unidos solicitó un seguimiento de los casos concretos, pero no hubo avances del Gobierno hondureño.

5.4. Talleres subregionales en 2015-2016: lineamientos estratégicos de la CSA-CSI

5.4.1. Taller subregional «Relaciones laborales y estrategias sindicales relativas a los derechos sindicales en las ZFE y sus cadenas mundiales de suministro», Panamá, 30 de noviembre-2 de diciembre de 2015

Principales conclusiones:

En relación con una estrategia subregional de las centrales nacionales

1. Crear una red de sindicatos de las ZFE y maquilas, con participación de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), sindicatos globales y la Confederación Sindical Internacional (CSI), para generar más apoyo e instrumentos para la acción más dinámicos en torno las ZFE, dado que el tema se encuentra rezagado en las agendas nacionales y subregionales de las centrales sindicales.
2. Los objetivos de la red podrían ser:
 - Crear campañas de sensibilización sobre la importancia y necesidad de que las empresas respeten los derechos sindicales y la equidad de género en las ZFE, y que los gobiernos se responsabilicen de su fiscalización.
 - Articular una posición sindical de la subregión con respecto a la discusión sobre las CMS.
 - Identificar casos recientes de violaciones a los derechos fundamentales en las ZFE para dar visibilidad al déficit de trabajo decente en las ZFE y en las CMS.
 - Elaborar propuestas de política alternativa sobre el modo en que las ZFE pueden transformarse para promover el desarrollo sostenible. Al respecto, la Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA) de la CSA, contiene lineamientos básicos que requieren adecuarse a los países de la subregión.
 - Destacar el tema de la negociación colectiva en las ZFE, atendiendo a dos elementos observados en la práctica:
 - Que se firman, pero se desconocen.
 - Que muchas veces se limitan a garantizar lo establecido por las leyes de trabajo, e incluso son desconocidos en la práctica.
 - Seguir de cerca la decisión que se tomará en el marco de la OMC sobre la finalización o prórroga del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
 - Promover un diálogo subregional sobre las ZFE en espacios ya existentes (Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Consejo de Ministros) relacionado con los acuerdos de libre comercio.

- Sistematizar experiencias negativas y positivas.
 - Identificar y capacitar a líderes en las organizaciones nacionales y sectoriales. La identificación de las CMS (mapeo de cadenas) es una herramienta útil para entender toda la secuencia de producción, comercialización y distribución de productos, así como las características y condiciones de trabajo en los diversos segmentos de las cadenas de producción y en las de suministros, incluyendo sus interacciones en la cadena de valor.
 - Proponer la puesta en marcha en cada organización de servicios específicos para los trabajadores de las ZFE.
3. La red debería realizar investigaciones sobre:
- Nuevas empresas que se están estableciendo en las ZFE, fuera incluso de los parques industriales.
 - La estrategia empresarial y gubernamental ante la terminación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.
 - Impactos económicos, políticos y sociales de las ZFE, incluyendo si las facilidades concedidas por los Estados a las empresas realmente compensan la pérdida de ingresos fiscales.
 - Mapeo sobre las cadenas de suministro de las ZFE, analizando las marcas y las empresas multinacionales comprendidas.

En relación con dos casos nacionales

- En la República Dominicana, llaman la atención diversas iniciativas de los empresarios del sector que promueven con insistencia la flexibilización y desregularización de las leyes laborales para abaratar los costos laborales y aumentar la competitividad reduciendo los derechos de los trabajadores.
- En Haití, son necesarias acciones de solidaridad y apoyo al sindicalismo, con rezago organizativo y promocional notorio, y con gran escasez de medios y recursos materiales.

5.4.2. Taller subregional «Zonas francas de exportación, cadenas de suministro y género: perspectivas y desafíos sindicales», Panamá, 28-29 de enero de 2016

Conclusiones y consideraciones finales:

En relación con la perspectiva de género

- Garantizar la perspectiva de género en el análisis, estudio y elaboración de propuestas sobre las ZFE y las CMS.
- Realizar diagnósticos y auditorías sociales para identificar los derechos de las mujeres violentados en las ZFE.
- Diseñar acciones de desarrollo organizacional que promuevan la participación de las mujeres por medio de los espacios de negociación en las ZFE.

- Reforzar el poder de las mujeres en los sindicatos, partiendo de la campaña «¡Cuenta con nosotras!» para tener una mayor incidencia para avanzar en las cuatro metas establecidas en el Plan de acción de la CSI sobre «Controlar el poder empresarial en las CMS».
- Realizar acciones de incidencia en las políticas públicas que mejoren la situación de las trabajadoras en las ZFE.
- Profundizar con la Comisión Ampliada de Mujeres Sindicalistas del CSU en materia de trabajo decente para las trabajadoras de la economía informal o las informalizadas en las ZFE mediante subcontratación, simulación o tercerización en los diversos segmentos de las CMS.
- Propiciar que en las centrales obreras las áreas encargadas de género incluyan la problemática y la acción a favor de las mujeres trabajadoras en las ZFE.
- Promover la adopción de un convenio para la eliminación de la violencia y el acoso dentro de las empresas de las ZFE.
- Impulsar la ratificación de los siguientes convenios: Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173), Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).
- Gestionar apoyos para realizar seminarios regionales para un seguimiento más efectivo por parte de los sindicatos de los convenios sobre libertad sindical, equidad de género, salarios, jornada e interposición de quejas y reclamaciones públicas.
- Solicitar el apoyo técnico de la OIT para acompañar a los sindicatos en el proceso de modificación de las leyes que rigen las ZFE en los países, con la participación de economistas y abogados.
- Potenciar y promover activamente la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, cuyos contenidos son útiles para el trabajo decente en relación a este sector. De hecho, el Pacto Mundial para el Empleo del 2009 ya aclaraba que la Declaración incluye a las unidades de las CMS.

En relación con la CSA

- Articular con la campaña de la CSA sobre libertad sindical, negociación colectiva y autorreforma sindical una estrategia específica sobre las ZFE.

En relación con las federaciones sindicales internacionales

- Promover una alianza centrada en instrumentos como los acuerdos marco internacionales.

- Identificar conjuntamente las situaciones diversas que se presentan en las ZFE de la subregión en función del sector de actividad y el origen del capital (nacional o extranjero, público o privado) para un mejor diseño de las estrategias conjuntas.

5.4.3. Taller regional «Controlar el poder empresarial en las cadenas de suministro», San Salvador, 21-22 de marzo de 2016

La reunión se centró en el fortalecimiento de la coordinación regional sobre la campaña «Controlar el poder empresarial de suministro» para construir propuestas globales que permitan organizar y unificar la lucha de los trabajadores de empresas multinacionales. Participaron la Secretaria General de la CSI, Sharan Burrow, el Secretario General de la CSA, Víctor Báez, y la Secretaria de Política Sindical y Educación, Amanda Villatoro, así como delegados sindicales de la Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá⁵⁰. Durante el taller se presentaron los principales déficits de trabajo decente identificados en cada uno de los países incluidos en el presente informe. Los participantes destacaron los déficits de la inspección del trabajo y el sistema judicial, lo cual se refleja en trabajo precario, bajos salarios, jornadas extensas y extenuantes, problemas de salud y seguridad y situaciones de impunidad. El principal déficit está vinculado a que, después de más de treinta años de existencia de las ZFE en la subregión de América Central y el Caribe, existe un escaso desarrollo de las organizaciones sindicales y de negociación colectiva por los obstáculos arraigados para impedir ejercer esos derechos. Otro importante déficit vinculado al impacto sobre las políticas públicas para promover trabajo decente es la evasión tributaria y el fraude fiscal y la no declaración de parte de las planillas a la seguridad social.

5.5. Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT

En este último apartado se recogen las principales conclusiones y lecciones aprendidas en materia organizativa, destacadas en el *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación* de ACTRAV (2014):

- Por la dificultad de acceso a las ZFE, se necesitan acciones en el propio lugar de trabajo y en la comunidad cercana con visitas domiciliarias en los horarios de descanso.
- Además del activismo sindical, se necesita ofrecer servicios sindicales de transporte y apoyo jurídico para que los trabajadores tengan conciencia de la temporalidad de sus contratos y de los déficits en las condiciones de trabajo.

⁵⁰ Tomado de la página web de la CSA.

- El factor de género es decisivo en el trabajo sindical en las ZFE. Por ello, hay que garantizar la adecuada representación de las mujeres en las estructuras sindicales en relación a las ZFE. Asimismo, las mujeres son claves en las estrategias de búsqueda de afiliados en las comunidades.
- Se necesita unidad de acción entre las organizaciones nacionales del país.
- Conviene establecer alianzas con ONG con perspectivas cercanas a las sindicales, creando redes: organizaciones de mujeres, religiosas, comunitarias.

En relación con instrumentos para la denuncia

- Las normas internacionales cubren todos los derechos (las normas fundamentales del trabajo de la OIT y los derechos a la protección y seguridad social, salario mínimo, responsabilidades familiares). La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) permite cubrir a países en que esos convenios no se hayan ratificado.
- También en el campo de la OIT, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.^a reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus 279.^a (noviembre de 2000), 295.^a (marzo de 2006) y 329.^a (marzo de 2017) reuniones alcanza en sus conceptos a las actividades en las ZFE⁵¹.

⁵¹ Véase OIT (2017). Se hace referencia al documento GB.329/POL/7, párrafo 5, conforme lo enmendó el Consejo de Administración: «El Consejo de Administración: *a*) tomó nota del informe del Grupo de Trabajo especial, contenido en el apéndice del documento GB.329/POL/7, y aprobó la versión revisada de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) y la versión revisada de su introducción, que figuraban en el anexo de dicho informe; *b*) solicitó al Director General que comunicara la versión revisada de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y la versión revisada de su introducción a: i) los gobiernos, con la solicitud de que las transmitieran a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de que las transmitieran a su vez a las empresas multinacionales y a los representantes de los trabajadores interesados; ii) las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores interesados, y iii) las demás organizaciones internacionales interesadas; *c*) solicitó al Director General que: i) estableciera una estrategia de comunicación para dar visibilidad a la versión revisada de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, en la que se previera su traducción a las lenguas en las que estuvieran disponibles las versiones precedentes; ii) apoyara la designación y el funcionamiento de puntos focales nacionales para promover la aplicación de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y sus principios, cuando se considerara oportuno y provechoso en el contexto nacional; iii) pusiera en marcha el servicio de la Oficina de facilitación del diálogo entre las empresas y los sindicatos de conformidad con el punto 2 del anexo II, y iv) organizara y/o apoyara una o varias actividades tripartitas adecuadas con motivo del 40.º aniversario de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales a partir de noviembre de 2017, y *d*) solicitó al Director General que pusiera a disposición, en la medida de lo posible teniendo en cuenta los recursos disponibles, los recursos necesarios para aplicar las medidas indicadas en el párrafo *c*) *supra* o facilitara actividades de movilización de recursos a tal efecto». Actas de la 329.^a reunión, párrafo 573.

- Los acuerdos marco globales firmados por federaciones internacionales también pueden utilizarse en relación a las ZFE, dado que incluyen el espacio de los proveedores. Se destaca el acuerdo de IndustriALL con el grupo multinacional Inditex.
- Otros instrumentos internacionales ligados al comercio y la inversión o en relación a la responsabilidad social de las empresas y marcas también proporcionan oportunidades de acción internacional. Por ejemplo, las Líneas directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales⁵², los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos⁵³ y los sistemas generalizados de preferencias (SGP) de los Estados Unidos de América y Europa en los países en que aún están vigentes.

Además de estos instrumentos, los propios Programas Nacionales de Trabajo Decente de la OIT también pueden ser un marco de referencia para promover buenas prácticas, y fomentar espacios adecuados para el tripartismo y el diálogo bipartito en los territorios con las ZFE.

En un enfoque innovador para fortalecer el cumplimiento de las normas del trabajo nacionales e internacionales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha propuesto que las ZFE «puedan ofrecer servicios relacionados con el trabajo, que podrían incluir asistencia en materia de infraestructuras (a través de inspectores del trabajo, especialistas en solución de conflictos, líneas de denuncia y coordinadores en cuestiones de género, por ejemplo) y asistencia administrativa a través de actividades de creación de capacidad con miras a mejorar las condiciones de trabajo y el diálogo social» (OIT, 2016, pág. 47).

Los Acuerdos Marco Internacionales (AMI) son instrumentos negociados entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales, que representan a los trabajadores mundialmente por sector de actividad. Son una respuesta directa a los desafíos planteados por la aplicación de las medidas de

⁵² OCDE (2013): *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales*. OECD Publishing.

⁵³ Naciones Unidas (2011): *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. Nueva York y Ginebra. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estos principios proporcionan orientaciones para que los organismos públicos protejan los derechos humanos y las empresas los respeten, así como para mejorar el acceso de las víctimas a mecanismos de reparación en caso de violación de los derechos humanos. Los principios se basan en el reconocimiento de las obligaciones y responsabilidades distintas pero complementarias de los Estados y las empresas, y se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. A pesar de no ser jurídicamente vinculantes, los Principios Rectores se basan en las obligaciones legales que los Estados hayan asumido de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos.

cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en las operaciones mundiales de las empresas multinacionales, donde los sindicatos nacionales tienen una capacidad limitada y pocas posibilidades de negociar directamente con las empresas principales. Los AMI «posibilitan el diálogo social transnacional entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales para establecer normas mínimas y mejorar las condiciones de trabajo en el plano mundial. Los AMI más recientes han empezado a hacer referencia a las cadenas mundiales de suministro y condicionan la continuidad de las relaciones comerciales con los proveedores y subcontratistas al respeto de lo dispuesto en el acuerdo»⁵⁴.

Los AMI son un ejemplo de buenas prácticas que se apoyan en unas relaciones de trabajo armoniosas para regular las CMS. El valor añadido de los AMI en comparación con otras iniciativas es que son el resultado de las negociaciones directas entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores en una EMN. Desde una perspectiva sindical, los AMI deberían conducir a unas relaciones laborales más democráticas y, por ende, a unas mejores condiciones de trabajo en las CMS. Tienen el potencial de crear redes sindicales, de promover la libertad sindical y la negociación colectiva, y ayudar a sindicarse a los trabajadores de las filiales y proveedores de las EMN. Un elemento clave para el éxito de los AMI es el requisito de que las principales empresas influyan a sus subcontratistas y proveedores⁵⁵.

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 sindicarse 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 sindicarse 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 sindicarse en una determinada planta. Se pueden hacer preguntas sencillas como: ¿Quiénes son los trabajadores de la zona? ¿Cuáles son sus

⁵⁴ ACTRAV (2015b).

⁵⁵ Ibid.

problemas y sus intereses que el sindicato debería defender? ¿Dónde viven? ¿Cuáles son las fuerzas, inconvenientes y oportunidades para sindicarse 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 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 las 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 el 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 concienciación y al desarrollo de capacidades de los trabajadores de las ZFE.

- Las actividades de cooperación técnica también pueden ser útiles para sindicalizar a los trabajadores. La OIT, la CSI, las FSI pueden ayudar a 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 comprometidos 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 recorrer 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 concienciación a fin de educar a 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.

Fuente: ACTRAV (2014): *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación*, Ginebra, OIT.

Bibliografía

- ACTRAV (Oficina de Actividades para los Trabajadores). 2015a. *Coloquio internacional de los trabajadores sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Resumen de las principales conclusiones del debate*. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_453851.pdf> [consulta: 15/03/17].
- . 2015b. *Acuerdos Marco Internacionales. Lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. Documento de referencia. Felix Hadwiger.
- . 2014. *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación*. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_393018.pdf> [consulta: 15/03/17].
- AZFA (Asociación de Zonas Francas de las Américas). 2016. «Informe estadístico: Zonas francas de América Latina y el Caribe», *Revista AZFA*, págs. 5-19.
- Bianchi, E., y Szpak, C. 2013. *Cadenas globales de producción: Implicancias para el comercio internacional y su gobernanza*. Programas de cátedra OMC-FLACSO Argentina. Buenos Aires. Disponible en <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Cadenas-globales-de-produccion%C3%B3n-FLA_OMC_18_Cadenas.pdf> [consulta: 15/03/17].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/1/S1420693_es.pdf> [consulta: 15/03/17].
- . 2008. *Evolución de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana durante 2000-2006*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25837/1/LCmexL845rev1_es.pdf> [consulta: 15/03/17].
- . 2007. *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <www.cepal.org/es/publicaciones/25838-evolucion-reciente-y-retos-de-la-industria-manufacturera-de-exportacion-en> [consulta: 15/03/17].

- CSA (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas). 2013. «Antecedentes para una estrategia sindical ante las zonas francas». São Paulo (Brasil).
- . 2012. «Resolución 3 sobre organización sindical y autorreforma». II Congreso CSA, abril. São Paulo (Brasil). Disponible en <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/actividadesregionales/2012/documentos/obj04_act03_2012_cursodistancia_td_res_3_cong_csa.pdf> [consulta: 15/03/17].
- CSI/ACTRAV (Confederación Sindical Internacional-Oficina de Actividades para los Trabajadores). 2010. *Zonas francas industriales, derechos laborales y estrategias sindicales – Nicaragua*. Turín (Italia), OIT. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_183547.pdf> [consulta: 15/03/17].
- Granados, J., y Ramos Martínez, A. 2012. *Zonas francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo. San José (Costa Rica), BID. Disponible en <www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/07051.pdf> [consulta: 15/03/17].
- Hoferlin, I. 2012. «Organizar a los trabajadores de zonas francas en pos del trabajo decente», *Procesos de autorreforma sindical en las Américas. Avances del Grupo de Trabajo sobre Autorreforma Sindical (GTAS) en 2011-2012*. Proyecto FSALAS, OIT/ACTRAV. CSA/CSI, São Paulo (Brasil). Disponible en <www.iscod.org/Publicaciones%20%20Convenios/GTASLibro3COMPLETO.pdf> [consulta: 15/03/17].
- ISACC (Instituto Sindical para América Central y el Caribe). 2012. *Nicaragua. Zonas francas industriales, derechos laborales y estrategias sindicales*.
- Milberg, W., y Amengual, M. 2008. *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*. Documento de trabajo núm. 3. Ginebra, OIT. Disponible en <www.ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3espagnolfinal.pdf> [consulta: 15/03/17].
- Oberai, A. S.; Sivananthiran, A., y Ventaka Ratnam, C. S. 2002. *Labour issues in export processing zones in South Asia: The role of social dialogue*. Nueva Delhi, OIT.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2017. *Recomendaciones del Grupo de Trabajo especial tripartito relativas al examen del texto de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, incluidos el anexo y las adenda, así como el procedimiento de interpretación*. Documento GB.329/POL/7, 329.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_546873.pdf> [consulta: 15/03/17].

- . 2016. *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. Informe IV, 105.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf> [consulta: 15/03/17].
 - . 2011. *Datos comparativos sobre zonas francas: China, Honduras, Nicaragua y Sudáfrica*. Departamento de Empleo y Relaciones Laborales. Ginebra.
 - . 2008. *Informe relativo a la Iniciativa InFocus sobre las ZFI: últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI*. 301.^a reunión del Consejo de Administración. Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090523.pdf> [consulta: 15/03/17].
 - . 2006. *La libertad sindical*. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada). Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf> [consulta: 15/03/17].
 - . 2004. *Organizarse en pos de la justicia social*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9223130301_sp.pdf> [consulta: 15/03/17].
 - . 2002. *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*. 285.^a reunión del Consejo de Administración. Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078897.pdf> [consulta: 15/03/17].
 - . 1998. *Empleo y política social en relación con las zonas francas*. Informe para la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales. Ginebra.
 - . 1996. *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*. San José (Costa Rica), OIT.
 - . 1994. *Libertad sindical y negociación colectiva*. Conferencia Internacional del Trabajo, 81.^a reunión, Ginebra.
 - . 1981. «Zonas francas», *Efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en los países en desarrollo*. Ginebra.
 - , y CNUET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales). 1989. *Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación*. Ginebra, OIT. Disponible en <http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1988/88B09_332_span.pdf> [consulta: 15/03/17].
- Rosales V., O. 2015. *Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible

- en <www.cepal.org/es/publicaciones/38952-globalizacion-integracion-comercio-inclusivo-america-latina-textos-seleccionados> [consulta: 15/03/17].
- Sánchez, H. 2001. *Flujos internacionales de capital y empresas multinacionales: Una perspectiva sindical*. Lima, OIT/AECI.
- Sánchez Reyes, S. 2016. *Zonas francas y sindicalismo en la República Dominicana. A propósito de la Resolución sobre cadenas mundiales de suministro*. Red Eurolatinoamericana de Análisis de Trabajo y Sindicalismo (RELATS). Disponible en <www.relats.org/documentos/ORGSanchezReyes2.pdf> [consulta: 15/03/17].
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). 2012. *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica: una nueva mirada*. CEPAL/SIECA/CENPROMYPE/AECID/SICA, México. Disponible en <www.cepal.org/es/publicaciones/26101-comercio-bienes-servicios-centroamerica-nueva-mirada> [consulta: 15/03/17].
- Singa Boyenge, J.-P. 2007. *ILO Database on export processing zones*. Documento de trabajo núm. 251. Ginebra, OIT. Disponible en <http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf> [consulta: 15/03/17].
- Suárez, R. 2011. *Nicaragua: impactos de los acuerdos tripartitos en zonas francas*. ISACC, Managua.
- Valverde, Óscar. 2000. *Zonas francas y maquilas: derechos laborales y perspectivas para el diálogo social en los procesos de integración en América Latina y Caribe. Una propuesta sindical*. Comisiones Obreras, Madrid.

Anexo I

Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro⁵⁶

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra en su 105.^a reunión, 2016:

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe IV, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*,

1. Adopta las conclusiones siguientes, y
2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que:
 - a) preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades, y
 - b) solicite al Director General que las tenga en cuenta en la preparación de las futuras propuestas de Programa y Presupuesto, y que las lleve a la práctica, en la medida de lo posible, cuando aplique el Programa y Presupuesto para el bienio 2016-2017.

Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

Oportunidades y desafíos para alcanzar la meta del trabajo decente y el desarrollo inclusivo que han planteado las cadenas mundiales de suministro

1. Las cadenas mundiales de suministro son complejas, diversas y están fragmentadas. Han aumentado en los sectores textil, de la confección, del comercio minorista, del calzado, automotriz, de la alimentación y la agricultura, marisqueero, pesquero, de la electrónica, de la construcción, del turismo y la hotelería, de la

⁵⁶ Adoptada el 10 de junio de 2016.

horticultura y del transporte, entre otros, favorecidas por el progreso tecnológico. Han contribuido al crecimiento económico, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la iniciativa empresarial y pueden contribuir a la transición de la economía informal a la formal. Pueden impulsar el desarrollo mediante la promoción de la transferencia de tecnología, la adopción de nuevas prácticas de producción y la evolución hacia actividades de mayor valor añadido, lo que mejoraría el desarrollo de las competencias, la productividad y la competitividad.

2. El impacto positivo de las cadenas mundiales de suministro en la creación de empleo es importante en vista de cambios demográficos como el envejecimiento y el crecimiento de la población y el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En todo el mundo, millones de mujeres y hombres jóvenes buscan oportunidades para ingresar en el mercado de trabajo. La participación en las cadenas mundiales de suministro aumenta sus posibilidades de incorporarse al mundo del trabajo formal, de lograr una situación satisfactoria para ellos y sus familias y de tener éxito en la vida.

3. Al mismo tiempo, algunas deficiencias en todos los niveles de las cadenas mundiales de suministro han contribuido a los 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, e influyen en la relación de trabajo y la protección que ésta puede ofrecer. Esas deficiencias han contribuido también a menoscabar los derechos laborales, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva. El trabajo informal, las formas atípicas de empleo y el uso de intermediarios son frecuentes. El problema del trabajo infantil y del trabajo forzoso en algunas cadenas mundiales de suministro es grave en los segmentos inferiores de la cadena. Los trabajadores migrantes y los trabajadores a domicilio forman parte de muchas cadenas mundiales de suministro y pueden ser objeto de diversas formas de discriminación y recibir poca o ninguna protección legal.

4. En muchos sectores, las mujeres representan una parte importante de la fuerza de trabajo de las cadenas mundiales de suministro. 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.

5. Las zonas francas industriales (ZFI) no son homogéneas y tienen características muy distintas. Existen pronunciados déficits de trabajo decente en un número significativo de ZFI vinculadas a las cadenas mundiales de suministro. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente deberían aplicarse en todos los territorios, incluidas las ZFI. Con objeto de atraer inversiones y crear empleo, las ZFI suelen caracterizarse por exenciones a las le-

yes laborales y en materia impositiva y por restricciones a las actividades de los sindicatos y a la negociación colectiva. En las ZFI son habituales los horarios de trabajo prolongados, la imposición de horas extraordinarias forzosas y la discriminación salarial.

6. La capacidad y los recursos de los gobiernos para vigilar y hacer cumplir efectivamente la legislación podrían ser limitados. La expansión de las cadenas mundiales de suministro a través de las fronteras ha exacerbado esos déficits de gobernanza.

7. El mandato, la experiencia y los conocimientos especializados sobre el mundo del trabajo, el enfoque normativo respecto del desarrollo y la estructura tripartita de la OIT la sitúan en una posición singular para abordar las brechas de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro a fin de que puedan realizar su potencial como vías para el desarrollo.

Intervenciones que se han puesto en marcha a fin de compatibilizar el desarrollo económico con el trabajo decente

8. Para compatibilizar el desarrollo económico con el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluida la observancia de las normas internacionales del trabajo, la Oficina, los mandantes de la OIT y otras partes interesadas han puesto en marcha una amplia gama de políticas, estrategias, medidas y programas. Todos ellos se han concebido y aplicado en el lugar de trabajo en los niveles nacional, sectorial, regional e internacional. A pesar de esta gran diversidad de intervenciones, persisten los déficits de trabajo decente y de gobernanza y es necesario abordar esos desafíos.

9. Muchos Estados Miembros han adoptado medidas para reducir los déficits de gobernanza fortaleciendo los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo. Los Estados Miembros también han actuado por conducto de otras organizaciones internacionales y multilaterales y grupos regionales, y mediante la integración de disposiciones laborales, incluidas las normas fundamentales del trabajo, en los acuerdos comerciales, en la contratación pública y en el marco de programas de cooperación técnica. Otras intervenciones incluyen legislación sobre la responsabilidad a lo largo de la cadena que en ocasiones prevé una reglamentación transfronteriza de las cadenas de suministro. Por otra parte, no todos los Estados Miembros han podido hacer frente con eficacia a la rápida transformación derivada de su participación en la economía mundial.

10. Distintas empresas y grupos sectoriales y multipartitos han emprendido iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación. Éstas se han dirigido a una amplia gama de cuestiones y han utilizado diferentes estrategias como la auditoría,

el intercambio de mejores prácticas, los mecanismos de presentación de quejas, el aprendizaje entre pares, la orientación y el fortalecimiento de las capacidades. Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos del trabajo en sus operaciones, como establecen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Principios Rectores de las Naciones Unidas), y los gobiernos tienen el deber de aplicar y hacer cumplir la legislación nacional. Los esfuerzos de otras partes interesadas para promover el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo pueden apoyar pero no sustituir la eficacia y eficiencia de los sistemas de gobernanza pública.

11. Los interlocutores sociales han entablado un diálogo social transfronterizo y negociado acuerdos marco internacionales, un Protocolo de Libertad Sindical y un Acuerdo vinculante. También han desarrollado mecanismos de negociación, normas, instrumentos y orientaciones sectoriales. Todavía hay margen para ampliar la eficacia y el impacto de estos instrumentos, por ejemplo mediante mecanismos extrajudiciales de reclamación, y para dar a conocer estos mecanismos de relaciones laborales.

12. La OIT ha desempeñado una importante función en varias de esas iniciativas en el marco de su mandato mediante su apoyo, asesoramiento normativo y actividades de cooperación técnica.

**Sistemas de gobernanza apropiados y medidas adoptadas
por los gobiernos y los interlocutores sociales
para lograr coherencia entre los resultados
económicos y el trabajo decente en las cadenas
mundiales de suministro**

13. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas se basan en el reconocimiento de: *a)* las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; *b)* el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, y *c)* la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento. La resolución de la Asamblea General en virtud de la cual se aprobaron los Principios Rectores de las Naciones Unidas en 2011 subraya que si bien incumbe al Estado el deber de aplicar la legislación, las empresas tienen la obligación de cumplirla. Destaca que unas instituciones, legislación y aplicación nacionales débiles obstaculizan la optimización de los beneficios de la globalización y que es preciso emprender más acciones para subsanar los déficits de gobernanza a nivel sectorial, nacional, regional e internacional. Las acciones deberían incluir el fortalecimiento

to de las capacidades de todos los actores con objeto de gestionar mejor los desafíos en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, ubicación, propietarios y estructura.

14. Debido a su mandato global, experiencia y conocimientos especializados sobre el mundo del trabajo, la OIT, en colaboración con sus Miembros, es la mejor posicionada para liderar la acción mundial en favor del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. El establecimiento del Fondo Visión Cero, iniciado en 2015 por el G-7 en cooperación con la OIT para fomentar la salud y seguridad en el trabajo en los países productores, es un ejemplo reciente. A tal efecto, la OIT debería fortalecer su capacidad como centro de excelencia mundial para facilitar, teniendo presentes todos los datos pertinentes disponibles, la formulación y aplicación de políticas y estrategias bien fundamentadas y coherentes, y para consolidar la capacidad de sus mandantes.

Función de los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales

15. 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. Los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales tienen responsabilidades complementarias aunque diferenciadas en la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. A las empresas les incumbe la responsabilidad de respetar los derechos humanos y laborales en sus cadenas de suministro, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas, y de cumplir la legislación nacional dondequiera que operen. Se requiere la coherencia de políticas, la colaboración y la coordinación, a nivel mundial, regional, sectorial y nacional.

16. Los gobiernos deberían:

- a) Fortalecer los sistemas de administración e inspección del trabajo para asegurar el pleno cumplimiento de la legislación y el acceso a mecanismos apropiados y eficaces de presentación de quejas y reparación. La responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la ley incumbe a los gobiernos, teniendo en cuenta que los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones han de desempeñar un importante papel en la promoción y la garantía del cumplimiento.
- b) Promover activamente el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos la libertad de asociación y sindical y el derecho

- de negociación colectiva para todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral, incluso en las ZFI.
- c) Usar la contratación pública para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, teniendo en cuenta el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), ya que puede tener una repercusión importante en los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro.
 - d) Cuando sea oportuno, solicitar a las empresas de propiedad del Estado o bajo su control que apliquen procedimientos de diligencia debida y promuevan el trabajo decente en todas sus operaciones en sus cadenas de suministro.
 - e) 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. Los gobiernos también deberían comunicar claramente lo que esperan de las empresas en relación con una conducta empresarial responsable y podrían estudiar si es preciso adoptar nuevas medidas, incluso normativas, si no se cumplen esas expectativas.
 - f) Estimular la transparencia, alentar, y si es preciso exigir, por diversos medios, a las empresas que informen sobre la diligencia debida en sus cadenas de suministro y que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.
 - g) Combatir la corrupción, inclusive a través de la protección de los denunciantes.
 - h) Considerar la posibilidad de incluir los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales, teniendo en cuenta que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.
 - i) Enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción que respeten en todas sus actividades los derechos humanos, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, los trabajadores a domicilio, los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo y los trabajadores de las ZFI.
 - j) Aplicar medidas que mejoren las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, inclusive en las cadenas mundiales de suministro, en las esferas de los salarios, los horarios de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo, y 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.

- k) Dirigir medidas específicas a las pequeñas y medianas empresas (pymes), incluyendo a las cooperativas y otras entidades de la economía social, para aumentar su productividad y promover el trabajo decente, comprendidas sus oportunidades de formalización, desarrollo, perfeccionamiento y avance hacia segmentos superiores de las cadenas de suministro, de conformidad con las Conclusiones de 2007 relativas a la promoción de las empresas sostenibles y las Conclusiones de 2015 relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo.
- l) Con objeto de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, 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, con los cuales pueden estar directamente relacionados, de conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.
- m) Aplicar políticas que faciliten la transición de la economía informal a la formal de conformidad con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), y así aumentar la base fiscal para los gobiernos, la competencia equitativa entre las empresas y las oportunidades de trabajo decente para los trabajadores.
- n) Cooperar a través de los organismos regionales para armonizar la legislación y la práctica o mejorar la coherencia de las políticas entre los países, a fin de garantizar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

17. De conformidad con la autonomía de los interlocutores sociales, éstos deberían promover conjuntamente el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos los trabajadores, con inclusión de las cadenas mundiales de suministro mediante iniciativas sectoriales, acuerdos colectivos, el diálogo social transfronterizo y acuerdos marcos 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 mundiales de suministro.

18. De conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas, las empresas deberían 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. Con objeto de rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos

humanos, las empresas deberían estar preparadas para comunicar esa información al exterior. Las empresas deberían establecer mecanismos de reclamación de nivel operacional para los trabajadores afectados por sus operaciones, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

19. Las organizaciones de empleadores deberían ofrecer orientaciones prácticas para ejercer la diligencia debida en los sistemas de gestión operacional y crear capacidad al respecto. Debería prestarse atención especial a las pymes que necesitan apoyo para cumplir sus responsabilidades.

20. Las organizaciones de trabajadores deberían proporcionar información y apoyo a los trabajadores, en particular sobre los derechos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo. Estas organizaciones deberían asimismo negociar acuerdos aplicables con las empresas multinacionales e incorporar a representantes de los trabajadores en el seguimiento de la aplicación de esos acuerdos.

21. Los gobiernos y los interlocutores sociales también deberían fomentar iniciativas multipartitas para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro que puedan apoyar pero no sustituir la eficacia y eficiencia de los sistemas de gobernanza pública.

Acción de la OIT

22. Sobre la base de la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), y todas las normas internacionales del trabajo pertinentes, entre ellas, los convenios fundamentales, incluidos el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (con-

tratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), las Conclusiones relativas a la administración y la inspección del trabajo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100.ª reunión (2011), las Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104.ª reunión (2015), así como las Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.ª reunión (2007), la iniciativa relativa al futuro del trabajo puesta en marcha recientemente, y la inclusión del trabajo decente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la OIT debería elaborar un programa de acción para abordar la cuestión del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en un marco amplio y coordinado. Los Programas de Trabajo Decente por País y el Pacto Mundial para el Empleo pueden utilizarse como marcos de políticas nacionales para abordar los déficits y las carencias en las cadenas mundiales de suministro. A fin de ejecutar un programa de acción oportuno y dinámico, esta iniciativa debería estar encabezada por un punto de contacto de nivel superior.

23. En el marco del programa de acción, la OIT debería:

- a) Promover la ratificación y la aplicación de sus normas pertinentes para el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
- b) 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, incluso en las ZFI. La OIT debería 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, la mejora de la aplicación y el cumplimiento de la legislación nacional, y el aumento de la capacidad de todas las empresas para cumplir esa legislación.
- c) 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. Además, la OIT debería realizar estudios sobre la eficacia y la repercusión del diálogo social transfronterizo.
- 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), y formular

enfoques sectoriales y de otra índole para responder a los desafíos del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

- e) Ofrecer liderazgo y utilizar el poder de convocatoria de la OIT y su singular valor añadido para promover la coherencia de políticas entre todas las iniciativas y procesos multilaterales relacionados con el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. La OIT debería colaborar con organizaciones y foros internacionales, como las organizaciones de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el G-7 y el G-20, así como con instituciones internacionales de comercio y finanzas, y 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 para Empresas Multinacionales. Teniendo en cuenta la función y el alcance geográfico de los Puntos de Contacto Nacionales de la OCDE, y, previa petición, la OIT debería facilitar conocimientos especializados sobre normas sociales y laborales. En el marco del examen de la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales, debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos de resolución de controversias.
- f) Fortalecer su capacidad para proporcionar orientación a las empresas sobre la aplicación de las normas del trabajo en sus cadenas de suministro y facilitar información sobre las situaciones y la legislación de los países, así como sobre la aplicación del principio de diligencia debida en relación con los derechos del trabajo, de conformidad con los marcos internacionales existentes. Muchos de esos marcos ayudan a las empresas a promover el trabajo decente. Deberían conocerse y promoverse mejor de manera coherente.
- g) Considerar la posibilidad de adoptar un plan de acción que promueva el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI, sobre la base de la discusión actual, así como de discusiones anteriores celebradas en la OIT sobre el tema, como la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 1998) y la discusión del Consejo de Administración en su 286.^a reunión (marzo de 2003) sobre empleo y política social en relación con las zonas francas industriales.
- h) Asumir una función proactiva para generar y difundir datos fiables sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en cooperación con todas las organizaciones y foros pertinentes, a fin de crear sinergias en materia de estadística e investigación. Además, debería aumentar la capacidad a nivel nacional con objeto de apoyar las iniciativas de los mandantes para generar datos propios.
- i) Intensificar las actividades de investigación y análisis para comprender mejor la forma en que funcionan en la práctica las cadenas de suministro, cómo

varían según los sectores, y qué repercusión tienen en el trabajo decente y los derechos fundamentales. También debería evaluar los numerosos programas y estrategias de promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, tanto los propios de la Organización como los emprendidos por agentes externos. La OIT podría preparar un compendio de buenas prácticas en las cadenas mundiales de suministro y pasar a ser un centro de conocimientos para ofrecer orientación y asesoramiento a los interesados dentro y fuera de la Organización y ampliar la capacidad de los mandantes.

24. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales es el marco de la OIT respaldado por todos los mandantes tripartitos cuyo objetivo es potenciar al máximo los impactos positivos de las empresas multinacionales y resolver las posibles consecuencias negativas. Define a estos efectos las funciones y responsabilidades de los gobiernos (países de origen y de acogida), las empresas multinacionales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, y reúne a estos actores para responder conjuntamente a los desafíos del trabajo decente e identificar oportunidades para el crecimiento inclusivo. En el proceso de examen del texto de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y del procedimiento de interpretación determinado por el Consejo de Administración se deberían tener en cuenta los resultados de la presente discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

25. Existe la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Por consiguiente, la OIT debería examinar esta cuestión y convocar en cuanto sea conveniente, por decisión del Consejo de Administración, una reunión técnica tripartita o de expertos para:

- a) evaluar las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro;
- b) identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro;
- c) examinar qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitan para promover el trabajo decente o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

Anexo II

Decisión sobre el quinto punto del orden del día de la 328.^a reunión del Consejo de Administración: Seguimiento de la resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro Programa de acción de la OIT para 2017-2021

El Consejo de Administración:

- a) pidió a la Oficina que:
 - i) revisara y modificara el programa de acción, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Consejo de Administración;
 - ii) proporcionara una hoja de ruta para el programa de acción con áreas de acción más concretas y priorizadas, que sería objeto de discusión en la 329.^a reunión (marzo de 2017) del Consejo de Administración;
 - iii) emprendiera la puesta en práctica del programa de acción inmediatamente después de la 328.^a reunión (noviembre de 2016) del Consejo de Administración, centrándose en ámbitos que ya habían sido señalados como prioritarios, lo cual incluía, entre otras cuestiones, las investigaciones, el desarrollo de la base de conocimientos, y actividades de creación de capacidad para los mandantes, y que lo hiciera de forma visible;
 - iv) organizara, en 2017, una reunión tripartita de expertos para identificar posibles medidas para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores en las zonas francas industriales (ZFI);
 - v) organizara, en 2018, una reunión sobre el diálogo social transfronterizo, con arreglo al llamado formulado en 2013 por la Conferencia Internacional del Trabajo en las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el diálogo social para abordar el tema del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, con inclusión de la debida diligencia en materia de derechos humanos (formato por determinar);

- vi) organizara, en 2019, una reunión a raíz de un informe intermedio de la Oficina, con arreglo al párrafo 25 de la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptada en 2016 por la Conferencia Internacional del Trabajo (formato por determinar), y
- b) aprobó la composición y las disposiciones para la celebración de una reunión de expertos con el propósito de identificar posibles medidas para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores en las ZFI, detallados en el documento GB.328/INS/5/1 (Add.).

(Documento GB.328/INS/5/1 (Add.), párrafo 7, en su versión enmendada.)

Anexo III

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social

adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.^a reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus 279.^a (noviembre de 2000), 295.^a (marzo de 2006) y 329.^a (marzo de 2017) reuniones

Introducción

Los principios establecidos en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) ofrecen a las empresas multinacionales, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo. Dichas orientaciones se basan fundamentalmente en los principios consagrados en convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, los cuales han sido reconocidos universalmente como instrumentos esenciales en la consecución del objetivo del trabajo decente para todos. El anexo I contiene una lista de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relacionados con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

La función prominente que siguen desempeñando las empresas multinacionales en el proceso de mundialización económica y social hace que la aplicación de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales resulte importante y necesaria, tanto en el contexto de las inversiones extranjeras directas y el comercio como en el de las cadenas mundiales de suministro. Las partes interesadas pueden utilizar los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales como orientaciones para potenciar los efectos sociales y laborales positivos de las operaciones de las empresas multinacionales y mejorar la gobernanza de éstas, a fin de lograr el trabajo decente para todos y, de esta forma,

cumplir uno de los objetivos universales reconocidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dichas orientaciones también pueden utilizarse para forjar alianzas que permitan abordar muchos de los desafíos a los que ni los gobiernos ni las empresas pueden hacer frente por sí solos, como alianzas entre múltiples partes interesadas e iniciativas de cooperación internacional.

Este instrumento ofrece orientaciones de política social en un sector de actividades delicado y sumamente complejo. La adhesión a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales por parte de todos los interesados contribuirá a crear unas condiciones más propicias para el trabajo decente, un crecimiento económico inclusivo y el desarrollo social. Se alienta a todas las partes interesadas a que apliquen los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales. A fin de promover su aceptación de estos principios por las partes interesadas, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha aprobado las herramientas prácticas que figuran en el anexo II.

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con su estructura tripartita única, su competencia y su dilatada experiencia en el campo de las cuestiones sociales, debe desempeñar un papel esencial en la elaboración de principios que orienten en este campo a los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las propias empresas multinacionales.

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobó la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social en su 204.^a reunión (noviembre de 1977) y la enmendó en sus 279.^a (noviembre de 2000) y 295.^a (marzo de 2006) reuniones. En su 329.^a (marzo de 2017) reunión, el Consejo de Administración decidió introducir nuevas enmiendas a la Declaración, habida cuenta de las novedades acaecidas en la OIT desde la actualización de 2006, en particular, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2008, las nuevas normas internacionales del trabajo, las conclusiones de la CIT relativas a la promoción de empresas sostenibles (2007) y las conclusiones de la CIT relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (2016), así como los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»* (2011) y los objetivos y metas de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2015), los cuales revisten una importancia particular para la Declaración. A tal efecto, también se han tomado en consideración la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (2015) sobre la

financiación para el desarrollo, el *Acuerdo de París* (2015) sobre el cambio climático y las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* (revisadas en 2011). El Consejo de Administración aprueba la siguiente versión revisada de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, que podrá citarse como la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, e invita a los gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas y a las empresas multinacionales que operan en los territorios de dichos Estados a que observen los principios en ella contenidos.

Objetivo y ámbito de aplicación

1. Las empresas multinacionales desempeñan un papel importante en las economías de la mayor parte de los países y en las relaciones económicas internacionales, lo que es motivo de creciente interés para los gobiernos, así como para los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones. Mediante las inversiones directas internacionales, el comercio y otros medios, estas empresas pueden aportar beneficios substanciales, tanto para los países de origen de las empresas como para los países anfitriones, al contribuir a una utilización más eficaz del capital, la tecnología y el trabajo. En el marco de las políticas de desarrollo sostenible establecidas por los gobiernos, pueden aportar también una contribución importante a la promoción del bienestar económico y social; a la mejora del nivel de vida y la satisfacción de las necesidades básicas; a la creación de oportunidades de empleo, tanto directa como indirectamente; y al ejercicio efectivo de los derechos humanos, incluida la libertad sindical, en todo el mundo. Por otra parte, los progresos realizados por las empresas multinacionales en la organización de sus operaciones que trascienden el marco nacional pueden dar lugar a una concentración abusiva de poder económico y a conflictos con los objetivos de las políticas nacionales y los intereses de los trabajadores. Además, la complejidad de las empresas multinacionales y la dificultad de percibir claramente sus estructuras, operaciones y planes son a veces motivo de preocupación en el país de origen de las empresas, en el país anfitrión, o en ambos.
2. Esta Declaración tiene como objetivo fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos, así como minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas.
3. Este objetivo se promoverá mediante leyes, políticas, medidas y disposiciones apropiadas adoptadas por los gobiernos, en particular en los ámbitos de

la administración del trabajo y la inspección pública del trabajo, y mediante la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de todos los países.

4. Los principios que figuran en esta Declaración tienen la finalidad de guiar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países de origen de las empresas y de los países anfitriones, así como a las empresas multinacionales, en la adopción de medidas, acciones y políticas sociales, incluidas las basadas en los principios establecidos en la Constitución y los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT, para promover el progreso social y el trabajo decente.
5. Estos principios no tienen por objeto introducir o mantener desigualdades de trato entre las empresas multinacionales y las empresas nacionales. Contemplan prácticas adecuadas para todos. Las empresas multinacionales y las nacionales, siempre que los principios de esta Declaración sean aplicables a ambas, deberían estar sujetas a las mismas expectativas en lo que se refiere a su conducta en general y a las prácticas sociales en particular.
6. Para cumplir su objetivo, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales no requiere una definición jurídica precisa de las empresas multinacionales; la finalidad de este párrafo es facilitar la comprensión de la Declaración, no proporcionar tal definición. Entre las empresas multinacionales figuran las empresas – ya sean total o parcialmente estatales o privadas – que poseen o controlan la producción, la distribución, los servicios u otras prestaciones fuera del país en que tienen su sede. Pueden ser grandes o pequeñas, y tener su sede en cualquier parte del mundo. El grado de autonomía de las distintas entidades que componen la empresa multinacional en relación con las demás varía grandemente de una empresa multinacional a otra, según el carácter de los lazos existentes entre dichas entidades y sus respectivos campos de actividad, y teniendo en cuenta la gran diversidad en la forma de propiedad, el tamaño, el carácter y la localización de las operaciones de las empresas. A menos que se especifique de otro modo, la expresión «empresas multinacionales» se utiliza en esta Declaración para designar las distintas entidades (compañías matrices o entidades locales, o ambas, así como también el conjunto de la empresa) según la distribución de responsabilidades entre ellas, partiendo de la base de que cooperarán entre ellas y se prestarán asistencia mutua cuando sea necesario para facilitar la aplicación de los principios establecidos en esta Declaración. En ese sentido, también se reconoce que las empresas multinacionales a menudo operan a través de una serie de relaciones establecidas con otras empresas en el marco de su proceso general de producción y que, como tales, estas últimas pueden contribuir a la promoción de los objetivos de la presente Declaración.

7. Esta Declaración contiene principios en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo, cuya aplicación se recomienda con carácter voluntario a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las empresas multinacionales; dichos principios no deberían limitar ni afectar de otro modo las obligaciones derivadas de la ratificación de un convenio de la OIT.

Política general

8. Todas las partes a que se refiere la Declaración sobre las Empresas Multinacionales deberían respetar los derechos soberanos de los Estados, observar las leyes y reglamentos nacionales, tener debidamente en cuenta las prácticas locales y respetar las normas internacionales aplicables. También deberían cumplir los compromisos libremente contraídos de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aceptadas. Asimismo, deberían respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y los Pactos internacionales correspondientes (1966) adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y sus principios, de acuerdo con los cuales la libertad de expresión y de asociación son esenciales para un progreso sostenido.
9. Todas las partes deberían contribuir a la aplicación efectiva de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998. Todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: *a)* la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; *b)* la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; *c)* la abolición efectiva del trabajo infantil, y *d)* la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Se exhorta a los gobiernos de los Estados que no hayan ratificado todavía los convenios relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocidos en la Declaración de 1998 a que procedan a esta ratificación. Las empresas multinacionales pueden contribuir de manera significativa, a través de sus operaciones, a la consecución de los objetivos de dicha Declaración.
10. Los principios que figuran en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales son encomendados a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países anfitriones y de origen y a las propias

empresas multinacionales. Por consiguiente, estos principios tienen en cuenta que cada parte interesada ha de desempeñar una función específica. A ese respecto, a los efectos de la presente Declaración:

- a) los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» (2011) enumeran los deberes y responsabilidades de los Estados y las empresas en relación con los derechos humanos. Estos principios se basan en el reconocimiento de: i) las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales («el deber del Estado de proteger los derechos humanos»); ii) el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos («la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos»), y iii) la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento («acceso a mecanismos de reparación»);
- b) los Principios Rectores se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto multinacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, régimen de propiedad y estructura;
- c) la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas, incluidas las empresas multinacionales dondequiera que operen: i) eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan, y ii) traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos;
- d) las empresas, incluidas las empresas multinacionales, deberían proceder con la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar sus consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente, 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, y rendir cuentas de cómo abordan dichas consecuencias, y
- e) a fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas – incluidas las empresas multinacionales – deberían detectar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debería

incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones de trabajadores, según proceda, en función del tamaño de la empresa y de la naturaleza y el contexto de la operación. A fin de alcanzar los objetivos de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, este proceso debería tener en cuenta el papel central de la libertad sindical y la negociación colectiva, así como de las relaciones de trabajo y del diálogo social en cuanto que proceso continuo.

11. Las empresas multinacionales deberían tener plenamente en cuenta los objetivos de la política general establecida en los países en que realicen sus operaciones. Sus actividades deberían ser acordes a la legislación nacional y estar en armonía con las prioridades de desarrollo y con los objetivos y la estructura sociales del país en que realicen sus operaciones. Con tal fin, deberían celebrarse consultas entre las empresas multinacionales, los gobiernos y, siempre que sea apropiado, las correspondientes organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.
12. Los gobiernos de los países anfitriones deberían promover prácticas sociales adecuadas de conformidad con esta Declaración entre las empresas multinacionales que operen en sus territorios. Los gobiernos de los países de origen deberían promover prácticas sociales adecuadas de conformidad con esta Declaración entre sus empresas multinacionales que operen en el extranjero, teniendo en cuenta la legislación, los reglamentos y las prácticas en materia social y laboral de los países anfitriones, así como las normas internacionales correspondientes. Los gobiernos de los países anfitriones y de los países de origen deberían estar dispuestos a consultarse mutuamente, siempre que sea necesario, por iniciativa de cualquiera de ellos.

Empleo

Promoción del empleo

13. Con el objeto de estimular un crecimiento y un desarrollo económicos sostenibles, elevar los niveles de vida, satisfacer las necesidades en materia de empleo y resolver los problemas de desempleo y subempleo, los gobiernos deberían formular y aplicar, como objetivo primordial, una política activa destinada a promover el pleno empleo productivo y libremente elegido y el trabajo decente.
14. Esto es especialmente importante en el caso de los gobiernos de los países anfitriones donde los problemas de desempleo y subempleo son más graves y, en particular, en las zonas en vías de desarrollo del mundo. A este respecto, conviene tener en cuenta el Programa Global de Empleo (2003), las

- conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (2007), el Pacto Mundial para el Empleo (2009) y el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
15. Los párrafos 13 y 14 anteriores constituyen el marco dentro del cual debería prestarse debida atención, tanto en los países de origen de las empresas como en los países anfitriones, a las repercusiones de las empresas multinacionales sobre el empleo.
 16. Las empresas multinacionales, en particular cuando realicen sus operaciones en países en vías de desarrollo, deberían esforzarse por mejorar las oportunidades y normas en materia de empleo, teniendo en cuenta las políticas y los objetivos de los gobiernos a este respecto, así como la seguridad del empleo y el desarrollo a largo plazo de las empresas.
 17. Antes de comenzar sus operaciones, las empresas multinacionales deberían consultar, cuando proceda, a las autoridades competentes y a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, a fin de armonizar, en la medida de lo posible, sus planes de empleo con las políticas nacionales de desarrollo social. Estas consultas, como en el caso de las empresas nacionales, deberían proseguirse entre las empresas multinacionales y todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones de trabajadores.
 18. Las empresas multinacionales deberían dar prioridad al empleo, el desarrollo profesional, la promoción y el perfeccionamiento de los nacionales del país anfitrión en todos los niveles, en cooperación, cuando corresponda, con los representantes de los trabajadores de la empresa o las organizaciones de estos trabajadores y con las autoridades gubernamentales.
 19. Las empresas multinacionales, al invertir en países en vías de desarrollo, deberían tener debidamente en cuenta la importancia de utilizar tecnologías capaces de crear empleos, tanto directa como indirectamente. En la medida en que lo permitan el carácter de los procedimientos de producción y las condiciones existentes en el sector económico de que se trate, deberían adaptar las tecnologías a las necesidades y características de los países anfitriones. Siempre que sea posible, también deberían participar en el desarrollo de una tecnología apropiada en los países anfitriones.
 20. Para promover el empleo en los países en vías de desarrollo, en el marco de una economía mundial en expansión, las empresas multinacionales, siempre que sea posible, deberían tomar en consideración la celebración de contratos con empresas nacionales para la fabricación de piezas de recambio y equipo, la utilización de las materias primas locales y la promoción progresiva de la transformación local de las materias primas. Las empresas multinacionales no deberían valerse de estos acuerdos para sustraerse a las responsabilidades consagradas en los principios de la presente Declaración.

21. Reconociendo que los déficits de trabajo decente son más pronunciados en la economía informal, los gobiernos deberían elaborar y aplicar un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal. Las empresas multinacionales y otras empresas también deberían contribuir a alcanzar este objetivo.

Seguridad social

22. Los gobiernos deberían establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que garanticen progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número posible de personas, con arreglo a las normas de la OIT relativas a la seguridad social. Los interlocutores sociales podrían contribuir a la promoción de estas políticas. Las empresas multinacionales y otras empresas podrían complementar los sistemas públicos de seguridad social y ayudar a estimular aún más su desarrollo, por ejemplo, mediante sus propios programas patrocinados por los empleadores.

Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio

23. Los gobiernos deberían adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar el trabajo forzoso, proporcionar a las víctimas protección y acceso a mecanismos de reparación adecuados y eficaces, por ejemplo, medidas de indemnización y readaptación, y sancionar a los responsables del trabajo forzoso u obligatorio. Los gobiernos deberían elaborar una política y un plan de acción nacionales, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que conlleven la acción sistemática de las autoridades competentes y en coordinación, cuando proceda, con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados.
24. Con el fin de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, los gobiernos deberían proporcionar orientación y apoyo a los empleadores y empresas para que adopten medidas eficaces con miras a detectar, prevenir y mitigar los riesgos del trabajo forzoso u obligatorio en sus operaciones – o en los productos, servicios u operaciones con los que puedan tener vínculos directos – y rendir cuentas sobre cómo responden a dichos riesgos.
25. Las empresas multinacionales, así como las empresas nacionales, deberían adoptar medidas inmediatas y eficaces, en su ámbito de competencia, para lograr la prohibición y eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en sus operaciones.

Abolición efectiva del trabajo infantil: edad mínima y peores formas

26. Los gobiernos deberían elaborar una política nacional destinada a asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil; adoptar medidas inmediatas y eficaces para lograr la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia, y elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo hasta un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.
27. Las empresas multinacionales, así como las empresas nacionales, deberían respetar la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo con el fin de garantizar la efectiva abolición del trabajo infantil en sus operaciones, y deberían adoptar con carácter urgente medidas inmediatas y eficaces dentro de su ámbito de competencia para lograr la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Igualdad de oportunidades y de trato

28. Los gobiernos deberían aplicar políticas destinadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, con miras a eliminar toda discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.
29. Los gobiernos deberían promover la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.
30. Las empresas multinacionales deberían guiarse por el principio de no discriminación en todas sus operaciones, sin perjuicio de las medidas previstas en el párrafo 18 ni de las políticas aplicadas por los gobiernos para corregir las pautas históricas de discriminación y, por consiguiente, asegurar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. En consecuencia, las empresas multinacionales deberían basar la contratación, la colocación, la formación profesional y la promoción de los miembros de su personal a todos los niveles en la cualificación, las competencias y la experiencia de éstos.
31. Los gobiernos nunca deberían exigir ni alentar que las empresas multinacionales discriminen por ninguno de los motivos mencionados en el párrafo 28; y se les exhorta a que sigan proporcionando orientaciones, cuando corresponda, a fin de evitar tal discriminación en el empleo.

Seguridad del empleo

32. Los gobiernos deberían estudiar cuidadosamente las repercusiones de las empresas multinacionales sobre el empleo en diferentes sectores industriales. Los

gobiernos, así como las propias empresas multinacionales, en todos los países deberían adoptar medidas apropiadas para abordar las repercusiones de las operaciones de las empresas multinacionales sobre el empleo y el mercado de trabajo.

33. Las empresas multinacionales, así como las empresas nacionales, deberían empeñarse, mediante una activa planificación del empleo, en asegurar un empleo estable a los trabajadores empleados por cada empresa y observar las obligaciones libremente negociadas en materia de estabilidad del empleo y seguridad social. Teniendo en cuenta la flexibilidad que pueden tener las empresas multinacionales, deberían esforzarse por asumir un papel destacado en la promoción de la seguridad del empleo, particularmente en los países en que el cese de las operaciones pueda acentuar el desempleo a largo plazo.
34. Las empresas multinacionales, cuando prevean cambios en las operaciones (incluidos los resultantes de fusiones, adquisiciones de empresas o transferencias de producción) que puedan tener efectos importantes sobre el empleo, deberían notificar estos cambios con antelación razonable a las autoridades gubernamentales competentes y a los representantes de sus trabajadores y sus organizaciones, a fin de que las repercusiones puedan ser examinadas conjuntamente con miras a mitigar los efectos adversos en la mayor medida posible. Esto es particularmente importante en el caso del cierre de una entidad que implique suspensiones o despidos colectivos.
35. Deberían evitarse los procedimientos de despido arbitrario.
36. Los gobiernos, en cooperación con las empresas multinacionales y con las empresas nacionales, deberían asegurar alguna forma de protección de los ingresos de los trabajadores cuya relación de trabajo se haya dado por terminada.

Formación

37. Los gobiernos, en cooperación con todas las partes interesadas, deberían elaborar políticas nacionales en materia de orientación y formación profesionales que guarden estrecha relación con el empleo. Éste es el marco dentro del cual las empresas multinacionales deberían aplicar sus políticas de formación profesional.
38. En sus operaciones, las empresas multinacionales deberían asegurarse de que se proporciona una formación apropiada a los trabajadores que emplean en todos los niveles en el país anfitrión, según proceda, para satisfacer las necesidades de la empresa, así como de las políticas de desarrollo del país anfitrión. Esa formación, en la medida de lo posible, debería permitir la obtención de competencias profesionales de utilidad general y promover las oportunidades de carrera y de aprendizaje permanente. Esta labor debería efectuarse, cuando

- corresponda, en cooperación con las autoridades del país, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones competentes de carácter local, nacional o internacional.
39. Las empresas multinacionales que operen en países en vías de desarrollo deberían participar, junto con las empresas nacionales, en programas – incluidos los fondos especiales – propiciados por los gobiernos de los países anfitriones y que cuenten con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Dichos programas deberían tener por objeto alentar la formación profesional, el aprendizaje permanente y el desarrollo de las competencias profesionales, así como proporcionar orientación profesional; y serían administrados conjuntamente por las partes que presten su apoyo a los mismos. Siempre que sea factible, las empresas multinacionales deberían poner los servicios de un miembro cualificado de su personal a disposición de los programas de formación profesional organizados por los gobiernos, como parte de su contribución al desarrollo nacional.
 40. Las empresas multinacionales, en cooperación con los gobiernos y en la medida compatible con su buen funcionamiento, deberían ofrecer oportunidades en el conjunto de la empresa para ampliar la experiencia del personal directivo local en ámbitos apropiados, como, por ejemplo, las relaciones de trabajo.

Condiciones de trabajo y de vida

Salarios, prestaciones y condiciones de trabajo

41. Los salarios, prestaciones y condiciones de trabajo que ofrezcan las empresas multinacionales en todas sus operaciones no deberían ser menos favorables para los trabajadores que los ofrecidos por empleadores comparables en el país anfitrión. Cuando no existan empleadores comparables, deberían proporcionar los salarios, prestaciones y condiciones de trabajo mejores posibles. Los elementos que deberían tomarse en consideración son, entre otros: *a)* las necesidades de los trabajadores y de sus familias, habida cuenta del nivel general de los salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales, y *b)* los factores económicos, como las necesidades de desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un elevado nivel de empleo. Cuando proporcionen a los trabajadores prestaciones básicas, como vivienda, asistencia médica o alimentos, estas prestaciones deberían tener un nivel adecuado.
42. Los gobiernos, especialmente de los países en vías de desarrollo, deberían esforzarse por adoptar medidas adecuadas que aseguren que los grupos de

ingresos más reducidos y las zonas menos desarrolladas se beneficien cuanto sea posible de las actividades de las empresas multinacionales.

Seguridad y salud

43. Los gobiernos deberían asegurarse de que tanto las empresas multinacionales como las nacionales apliquen normas adecuadas en materia de seguridad y salud, y contribuyan a instaurar una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en las empresas, logrando de manera progresiva un entorno de trabajo seguro y saludable. Ello también incluiría medidas para combatir la violencia contra las mujeres y los hombres en el lugar de trabajo y la prestación de atención a la seguridad en las instalaciones. También deberían tenerse en cuenta las normas internacionales del trabajo pertinentes, incluida la lista de enfermedades profesionales, y las directrices y los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT que figuran en la lista actual de publicaciones de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Debería concederse una indemnización a los trabajadores que hayan sufrido accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
44. Las empresas multinacionales deberían aplicar las normas más elevadas en materia de seguridad y salud, de conformidad con las exigencias nacionales, teniendo en cuenta la experiencia adquirida a este respecto en el conjunto de la empresa, incluido cualquier conocimiento sobre riesgos especiales. También deberían facilitar, a los representantes de los trabajadores y, si así lo solicitan, a las autoridades competentes y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores en todos los países en que operen, la información relativa a las normas en materia de seguridad y salud aplicables a sus operaciones locales que observen en otros países. En particular, deberían poner en conocimiento de los interesados los riesgos especiales y las medidas de protección correspondientes que guarden relación con nuevos productos y procedimientos de fabricación. Debe esperarse de estas empresas, al igual que de las empresas nacionales comparables, que desempeñen un papel destacado en el examen de las causas de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo y en la aplicación de las mejoras resultantes en el conjunto de la empresa.
45. Las empresas multinacionales deberían cooperar en la labor de las organizaciones internacionales que se encargan de la elaboración y adopción de las normas internacionales sobre la seguridad y la salud.
46. De conformidad con la práctica nacional, las empresas multinacionales deberían cooperar plenamente con las autoridades competentes en materia de seguridad y salud, con los representantes de los trabajadores y sus organizaciones y con las instituciones establecidas a ese respecto. Cuando corresponda,

deberían incorporarse las cuestiones relativas a la seguridad y la salud en los convenios colectivos concertados con los representantes de los trabajadores y sus organizaciones.

Relaciones de trabajo

47. Las empresas multinacionales deberían respetar las normas relativas a las relaciones de trabajo en todas sus operaciones.

Libertad sindical y derecho de sindicación

48. Los trabajadores empleados por las empresas multinacionales, al igual que los empleados por las empresas nacionales, deberían tener derecho, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como a afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Dichos trabajadores también deberían gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
49. Las organizaciones que representen a las empresas multinacionales o a los trabajadores en su empleo deberían gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
50. Cuando proceda, según las circunstancias locales, las empresas multinacionales deberían prestar su apoyo a las organizaciones de empleadores representativas.
51. Se exhorta a los gobiernos, si todavía no lo hacen, a que apliquen los principios contenidos en el artículo 5 del Convenio núm. 87, teniendo en cuenta la importancia, en relación con las empresas multinacionales, de permitir que las organizaciones que representen a estas empresas o a los trabajadores en ellas empleados se afilien a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que estimen convenientes.
52. Cuando los gobiernos de los países anfitriones ofrezcan incentivos especiales para atraer la inversión extranjera, estos incentivos no deberían incluir ninguna limitación a la libertad sindical de los trabajadores ni al derecho de sindicación y de negociación colectiva.
53. No debería impedirse que los representantes de los trabajadores de las empresas multinacionales y nacionales se reúnan para mantener consultas e intercambiar opiniones entre ellos, siempre que esto no perjudique la buena marcha de las operaciones de la empresa y los procedimientos normales que rigen las relaciones con los representantes de los trabajadores y sus organizaciones.

54. Los gobiernos no deberían restringir la entrada en el país de representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores de otros países que acudan por invitación de las organizaciones locales o nacionales a efectos de mantener consultas sobre cuestiones de interés mutuo, aduciendo solamente que estos representantes tratan de entrar en el país en tal calidad.

Negociación colectiva

55. Los trabajadores empleados por las empresas multinacionales deberían tener derecho, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a que se reconozca a las organizaciones representativas que estimen convenientes a efectos de la negociación colectiva.
56. Deberían tomarse medidas adecuadas teniendo en cuenta las condiciones nacionales para promover y estimular el pleno desarrollo y utilización de mecanismos de negociación voluntaria entre los empleadores o las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, con objeto de regular, por medio de convenios colectivos, las condiciones de empleo.
57. Las empresas multinacionales, así como las nacionales, deberían proporcionar a los representantes de los trabajadores las facilidades necesarias para poder celebrar convenios colectivos eficaces.
58. En cada uno de los países en que operen, las empresas multinacionales deberían facultar a los representantes debidamente autorizados de los trabajadores en ellas empleados para entablar negociaciones con los representantes de la dirección que estén autorizados a tomar decisiones sobre las cuestiones objeto de negociación.
59. Las empresas multinacionales, en el marco de negociaciones de buena fe con los representantes de los trabajadores sobre las condiciones de trabajo o mientras que los trabajadores estén ejerciendo el derecho de sindicación, no deberían amenazar con utilizar su poder de trasladar un centro de trabajo – o parte de él – del país de que se trate a otro, con el fin de influir ilícitamente en dichas negociaciones o dificultar el ejercicio del derecho de sindicación; tampoco deberían trasladar a los trabajadores desde las filiales en países extranjeros con miras a socavar las negociaciones de buena fe con los representantes de los trabajadores o el ejercicio del derecho a organizarse de los trabajadores.
60. Los convenios colectivos deberían incluir disposiciones para la solución de los conflictos que se deriven de su interpretación y aplicación y para asegurar el mutuo respeto de los derechos y responsabilidades.
61. Las empresas multinacionales deberían proporcionar a los representantes de los trabajadores la información necesaria para celebrar negociaciones eficaces con la entidad de que se trate y, si la legislación y las prácticas locales así

lo establecen, también deberían facilitarles la información que les permita hacerse una idea exacta y correcta de los resultados de la entidad o, cuando proceda, del conjunto de la empresa.

62. Los gobiernos deberían proporcionar a los representantes de las organizaciones de trabajadores, a petición de éstos y siempre que lo permitan la legislación y la práctica, información sobre los sectores en que opera la empresa, lo que ayudaría a establecer criterios objetivos en el proceso de negociación colectiva. En ese sentido, las empresas multinacionales, así como las nacionales, deberían responder de manera constructiva cuando los gobiernos les pidan información pertinente sobre sus operaciones.

Consultas

63. En las empresas multinacionales, así como en las nacionales, deberían establecerse sistemas por mutuo acuerdo entre los empleadores y los trabajadores y sus representantes para asegurar, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, la celebración de consultas periódicas sobre las cuestiones de interés mutuo. Estas consultas no deberían suplir a la negociación colectiva.

Acceso a mecanismos de reparación y examen de reclamaciones

64. Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con empresas, los gobiernos deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas u otras vías adecuadas, que cuando se produzcan esos abusos en su territorio o jurisdicción todo trabajador o trabajadores afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.
65. Las empresas multinacionales deberían utilizar su poder de influencia para alentar a sus socios comerciales a proporcionar medios eficaces de reparación para las violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos.
66. Las empresas multinacionales, así como las nacionales, deberían respetar el derecho de los trabajadores en ellas empleados a que todas sus reclamaciones sean tramitadas de conformidad con lo siguiente: todo trabajador que, individualmente o en conjunción con otros trabajadores, considere que tiene motivos de reclamación debería tener el derecho de presentarla sin sufrir ningún perjuicio por ello y también a que dicha reclamación sea examinada siguiendo un procedimiento adecuado. Esto es especialmente importante siempre que las empresas multinacionales operen en países que no apliquen los principios contenidos en los convenios de la OIT aplicables a la libertad sindical, el

derecho de sindicación, la negociación colectiva, la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Solución de conflictos laborales

67. Los gobiernos deberían asegurarse de que existen mecanismos de conciliación y arbitraje voluntarios, apropiados a las condiciones nacionales, que faciliten la prevención y solución de los conflictos laborales entre empleadores y trabajadores. El procedimiento debería ser gratuito y rápido.
68. Las empresas multinacionales, así como las nacionales, en conjunción con los representantes y las organizaciones de los trabajadores en ellas empleados, deberían esforzarse por establecer mecanismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, que podrían incluir disposiciones de arbitraje voluntario, a fin de facilitar la prevención y solución de los conflictos laborales entre empleadores y trabajadores. Los mecanismos de conciliación voluntaria deberían comprender una representación igual de empleadores y de trabajadores.

Anexo I

Lista de declaraciones, convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, repertorios de recomendaciones prácticas, directrices y otros documentos de orientación de la OIT relacionados con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social

A. Declaraciones de la OIT

- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa

B. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo

Trabajo forzoso	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y su Protocolo de 2014, y Recomendación núm. 35 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203)
Trabajo infantil	Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y Recomendación núm. 146 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y Recomendación núm. 190
No discriminación	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y Recomendación núm. 90 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y Recomendación núm. 111
Libertad sindical y negociación colectiva	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 negociación colectiva, 1981 (núm. 154), y Recomendación núm. 163
Relaciones de trabajo	Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)

Zonas francas de exportación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Relaciones de trabajo	Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129) Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130)
Fomento del empleo	Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y Recomendación núm. 122 Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y Recomendación núm. 176 Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
Igualdad de trato	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y Recomendación núm. 165 Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200)
Seguridad del empleo	Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y Recomendación núm. 166
Formación	Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)
Condiciones de trabajo	Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173), y Recomendación núm. 180 Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115) Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116)
Seguridad y salud en el trabajo	Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), y Recomendación núm. 156 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y Protocolo de 2002, y Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), y Recomendación núm. 171 Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), y Recomendación núm. 172 Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), y Recomendación núm. 175 Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170), y Recomendación núm. 177

Seguridad y salud en el trabajo	<p>Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (número. 174), y Recomendación número. 181</p> <p>Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (número. 176), y Recomendación número. 183</p> <p>Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (número. 184), y Recomendación número. 192</p> <p>Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (número. 187)</p> <p>Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (número. 114)</p> <p>Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963 (número. 118)</p> <p>Recomendación sobre el benceno, 1971 (número. 144)</p> <p>Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974 (número. 147)</p> <p>Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (número. 194)</p>
Protección social	<p>Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (número. 102)</p> <p>Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (número. 121)</p> <p>Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (número. 130), y Recomendación número. 134</p> <p>Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (número. 202)</p>
Gobernanza	<p>Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (número. 81)</p> <p>Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (número. 129)</p> <p>Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (número. 144)</p>
Pueblos indígenas y tribales	<p>Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (número. 169)</p>
Categorías particulares de trabajadores	<p>Convenio sobre las plantaciones, 1958 (número. 110), y Recomendación número. 110</p> <p>Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006</p>

C. Repertorios de recomendaciones prácticas, directrices y otros documentos de orientación de la OIT

La OIT ha elaborado repertorios de recomendaciones prácticas, directrices y otros documentos de orientación en los que estudia cuestiones específicas con más detalle. Una lista de estos instrumentos y los enlaces a los textos están disponibles en el sitio web del Servicio de asistencia de la OIT para empresas: www.ilo.org/business.

Anexo II

Herramientas prácticas

1. Promoción⁵⁷

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo tiene la responsabilidad general de promover la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales). El Consejo de Administración examina de forma periódica la estrategia general y las actividades específicas para promover este instrumento junto con los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todos los Estados Miembros de la OIT.

a) Seguimiento regional⁵⁸

El mecanismo de seguimiento regional consiste en un informe regional sobre la promoción y la aplicación de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en los Estados Miembros de la OIT en la región. Los informes regionales se basan principalmente en las aportaciones realizadas por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los Estados Miembros sobre la base de un cuestionario. Por otra parte, la celebración de una sesión especial durante las reuniones regionales de la OIT proporciona una plataforma de diálogo tripartito para discutir en mayor profundidad las actividades de promoción a nivel regional. Los informes regionales tienen un ciclo cuatrienal, al término del cual se presenta un informe al Consejo de Administración.

b) Promoción a nivel nacional/Promoción mediante puntos focales nacionales designados sobre una base tripartita⁵⁹

Reconociendo que la mejora de la incidencia y contribución de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales con respecto

⁵⁷ Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 317.ª reunión (marzo de 2013) y su 320.ª reunión (marzo de 2014).

⁵⁸ Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 320.ª reunión (marzo de 2014).

⁵⁹ Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 317.ª reunión (marzo de 2013) y revisado en su 329.ª reunión (marzo de 2017).

al crecimiento inclusivo y al trabajo decente a nivel de los países exige un compromiso firme de los mandantes tripartitos, se alienta a los mandantes nacionales –los gobiernos, los empleadores y los trabajadores– a que designen puntos focales nacionales sobre una base tripartita (conforme a la orientación que proporciona el Convenio núm. 144) para promover la aplicación de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y sus principios, cuando se considere oportuno y provechoso en el contexto nacional.

En los casos en que existan herramientas y procesos similares en relación con los principios de esta Declaración, se alienta a los gobiernos a facilitar la participación de los interlocutores sociales en los mismos.

Las actividades de los puntos focales nacionales para promover activamente los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales a nivel de los países podrían incluir: la sensibilización de los ministerios y organismos gubernamentales, las empresas multinacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales; la organización de actividades de creación de capacidad, y el establecimiento de plataformas de información y diálogo en línea en los idiomas locales, siempre que sea posible. Los puntos focales nacionales con recursos o capacidad limitados podrían ampliar progresivamente su alcance y actividades.

Los puntos focales nacionales pueden estimar oportuno organizar plataformas de diálogo tripartito ampliado para que los mandantes tripartitos y las empresas multinacionales debatan las oportunidades y los desafíos que presentan las operaciones de las empresas multinacionales en el contexto nacional. Esos diálogos podrían basarse en experiencias pasadas, enseñanzas extraídas y mejores prácticas; y también podrían incluir diálogos entre los países de origen y los países anfitriones, como se señala en el párrafo 12 de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

Los puntos focales nacionales deberían intentar promover los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y facilitar un diálogo transparente, accesible y responsable entre los mandantes tripartitos. Se les invita a comunicarse y colaborar con sus homólogos en otros países para intercambiar ideas y crear conciencia a nivel mundial en torno a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales. Además, se les alienta a informar periódicamente de sus actividades a la Oficina Internacional del Trabajo. La Oficina ofrece apoyo a los Estados Miembros para que establezcan puntos focales nacionales y desarrollen sus actividades de promoción y facilitación del diálogo con respecto a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

c) *Promoción mediante la Oficina Internacional del Trabajo*

i) **Asistencia técnica** ⁶⁰

La estrategia general y las actividades específicas para promover este instrumento también incluyen la asistencia a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a nivel de los países.

ii) **Información y orientación** ⁶¹

Pueden obtenerse más informaciones y orientaciones acerca de la aplicación de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales con respecto a las operaciones de las empresas, o acerca de los principios contenidos en las normas internacionales del trabajo conexas, a través del Servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo. Este servicio gratuito y confidencial de la Oficina Internacional del Trabajo responde a preguntas individuales y también consiste en un sitio web específico, organizado por temas, en el que las empresas, los sindicatos y otras partes interesadas pueden hallar información, herramientas prácticas y oportunidades de formación, así como una sección de preguntas y respuestas que pueden ayudarles a aplicar los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

www.ilo.org/business y assistance@ilo.org

2. Diálogo entre las empresas y los sindicatos ⁶²

Reconociendo que el diálogo es el elemento central de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, este procedimiento da cumplimiento a la necesidad de apoyar el diálogo entre las empresas multinacionales y los representantes de los trabajadores afectados, en particular los sindicatos, sobre la aplicación de los principios de la Declaración. La OIT, como autoridad mundial en cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, disfruta de una posición única para apoyar y facilitar ese diálogo como parte de su estrategia general de promover la aceptación de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales por las partes concernidas.

⁶⁰ Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 317.^a reunión (marzo de 2013) y 320.^a reunión (marzo de 2014).

⁶¹ Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 301.^a reunión (marzo de 2008).

⁶² Aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 317.^a reunión (marzo de 2013) y revisado en su 329.^a reunión (marzo de 2017).

Si una empresa y un sindicato aceptan de manera voluntaria utilizar las instalaciones y los servicios de la Oficina Internacional del Trabajo para reunirse y hablar bajo reserva de derechos, la Oficina les proporcionará un lugar neutral para discutir las cuestiones de interés mutuo. A tal fin, la Oficina creará y mantendrá una lista de facilitadores calificados y, de ser necesario, brindará apoyo para asegurar que desempeñen sus funciones de manera eficiente.

La Oficina y los participantes mantendrán la estricta confidencialidad del proceso de diálogo. Los participantes acordarán de antemano las cuestiones relacionadas con la confidencialidad. A este respecto, la Oficina elaborará, en consulta con las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores de la OIT, los criterios y las prácticas en materia de confidencialidad que los participantes en el proceso de diálogo examinarán.

La empresa y el sindicato decidirán quiénes participarán en el diálogo.

De acuerdo con la naturaleza de la solicitud, los servicios que la Oficina proporcionará para la celebración del diálogo entre la empresa y el sindicato podrán ser los siguientes:

- a)* brindar un lugar neutral para que las partes entablen un diálogo fructífero;
- b)* realizar aportaciones de carácter técnico o especializado durante el diálogo entre la empresa y el sindicato que sirvan de base para dicho diálogo, y
- c)* facilitar el diálogo.

El diálogo entre empresas y sindicatos se basa en el consenso de las partes y su contenido no podrá utilizarse en ningún procedimiento vinculante.

Al final del proceso, la Oficina informará a las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores sobre su finalización.

Este procedimiento se promoverá a través del Servicio de asistencia para empresas de la OIT, las secretarías de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores y los puntos focales nacionales o herramientas y procesos similares de los Estados Miembros de la OIT.

3. Procedimiento para el examen de conflictos relativos a la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social mediante la interpretación de sus disposiciones

(procedimiento de interpretación)

1. La finalidad del procedimiento es interpretar las disposiciones de la Declaración, cuando ello sea menester, para solventar una controversia sobre su significado, dimanante de una situación real, entre las partes objeto de la Declaración.

2. Este procedimiento en modo alguno se añadirá a los procedimientos vigentes nacionales o de la OIT ni entrará en conflicto con ellos. No podrá, pues, alegarse este procedimiento respecto de:

- a) la legislación y la práctica nacionales;
- b) los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo, y
- c) los asuntos que incumben al procedimiento de libertad sindical.

Lo que antecede significa que las cuestiones relativas a la legislación y práctica nacionales deberán ser examinadas a través del sistema nacional competente; que las cuestiones relativas a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo deberán examinarse a través de los distintos procedimientos previstos en los artículos 19, 22, 24 y 26 de la Constitución de la OIT, o a través de las solicitudes gubernamentales dirigidas a la Oficina a efectos de interpretación oficiosa, y que las cuestiones referentes a la libertad sindical serán examinadas mediante procedimientos especiales de la OIT aplicables al respecto.

- 3. Cuando la Oficina Internacional del Trabajo reciba una solicitud de interpretación de la Declaración, la Oficina dará acuse de recibo de la misma y la someterá a la Mesa del Consejo de Administración. La Oficina informará al gobierno y a las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores interesadas de toda solicitud de interpretación que haya recibido directamente de una organización, en virtud de lo dispuesto en los apartados *b)* y *c)* del párrafo 5.
- 4. La Mesa del Consejo de Administración decidirá por unanimidad, previas consultas en los Grupos, si una solicitud es admisible en virtud de este procedimiento. Cuando la Mesa no pueda llegar a un acuerdo a este respecto, remitirá la solicitud al Consejo de Administración a efectos de decisión.
- 5. Podrán enviar solicitudes de interpretación a la Oficina:
 - a) por regla general, el gobierno de un Estado Miembro que actúe por iniciativa propia o a petición de una organización nacional de empleadores o de trabajadores;
 - b) una organización nacional de empleadores o de trabajadores, representativa a nivel nacional y/o sectorial, a reserva de las condiciones estipuladas en el párrafo 6. Normalmente, estas solicitudes deberían presentarse por conducto de las organizaciones centrales del país de que se trate, y
 - c) una organización internacional de empleadores o de trabajadores en nombre de una afiliada nacional representativa.

6. En el caso de los apartados *b)* y *c)* del párrafo 5, se podrán enviar solicitudes cuando sea posible demostrar:
 - a)* que el gobierno interesado se ha negado a presentar la solicitud a la Oficina, o
 - b)* que han pasado tres meses desde la fecha en que la organización se dirigió al gobierno, sin recibir respuesta de la intención del mismo.
7. En cuanto a las solicitudes admisibles, la Oficina preparará un proyecto de respuesta en consulta con los miembros de la Mesa del Consejo de Administración. Deberá recurrirse a todas las fuentes apropiadas de información, incluidas las del gobierno y las de las organizaciones de empleadores y de trabajadores del país en cuestión. La Mesa podrá pedir a la Oficina que fije un plazo para la presentación de información.
8. El proyecto de respuesta a una solicitud admisible será objeto de examen y aprobación por el Consejo de Administración.
9. Una vez aprobada, la respuesta se enviará a las partes interesadas y se publicará en el *Boletín Oficial* de la Oficina Internacional del Trabajo.

Anexo IV

Comentarios de la CEACR en relación con las ZFE en América Central, Panamá y el Caribe 2003-2014⁶³

COSTA RICA

Discriminación

Solicitud directa (CEACR) 2012, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de la información suministrada por el Gobierno según la cual se generaron 7728 nuevos empleos directos de los cuales 5302 corresponden al sector de los servicios, de los cuales el 68 por ciento se generaron en el área de la alta tecnología. *La Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre la cantidad de hombres y mujeres empleados en las zonas francas y sobre las condiciones de trabajo de los mismos. En particular, sírvase enviar información estadística sobre los casos de denuncias por discriminación y los motivos de las mismas presentados por los trabajadores de las zonas francas de exportación y el tratamiento dado a las mismas.*

Solicitud directa (CEACR) 2011, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que la información suministrada por el Gobierno según la cual la tasa de ocupación de hombres y mujeres en las zonas francas de exportación continúa estable (60,59 por ciento de hombres y 39,41 por ciento de mujeres). *La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando información al respecto.*

Solicitud directa (CEACR) 2009, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que según datos de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), a finales de 2008, trabajaban de manera directa para el régimen de zonas francas 52 718 personas, de las cuales el 60,4 por

⁶³ Fuente: OIT. Selección preparada por Melanie Jeanroy.

ciento eran hombres y el 39,6 por ciento mujeres. *La Comisión toma nota de que no se cuenta con estadísticas acerca de la distribución de hombres y mujeres por categorías ocupacionales en dicho sector. La Comisión solicita al Gobierno que se sirva continuar proporcionando información sobre la situación de los hombres y mujeres que trabajan en las zonas francas.*

Solicitud directa (CEACR) 2007, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota que en 2006 trabajaban en estas zonas 25 858 hombres (60 por ciento) y 17 344 mujeres (40 por ciento). *La Comisión solicita al Gobierno se sirva indicar la distribución de hombres y mujeres en las diferentes categorías ocupacionales en las zonas francas así como los valores correspondientes a la masa salarial que perciben comparativamente hombres y mujeres en dichas zonas.*

Política del empleo

Solicitud directa (CEACR) 2014, Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de la información actualizada brindada por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo en la memoria del Gobierno. Entre 2010 y 2013, se generaron en promedio 7635 nuevos empleos al año, lo cual representa un 14 por ciento de los empleos de la economía formal generados para dicho período. Se estima que en la actualidad las empresas de zona franca emplean a más de 80 000 personas. *La Comisión invita al Gobierno a continuar proporcionando informaciones actualizadas sobre la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad.*

Solicitud directa (CEACR) 2013, Convenio núm. 122

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de la información brindada por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo en la memoria del Gobierno. Las empresas de inversión extranjera de alta tecnología generaron 15 964 nuevos empleos; durante la última década, se generaron en promedio 5917 nuevos empleos al año. La Comisión toma nota de que el empleo generado por dichas empresas representa, en promedio, el 20 por ciento del total de los empleos formales generados por el sector privado en la última década y el 9 por ciento de los empleos de la economía formal para dicho período. *La Comisión invita al Gobierno a continuar proporcionando informaciones actualizadas sobre la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad.*

Observación (CEACR) 2011, Convenio núm. 122

Zonas francas de exportación. La memoria del Gobierno recoge la información dada por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo que indica que en 2010 se han creado

7432 nuevos empleos en las zonas francas de exportación. *La Comisión espera que en su próxima memoria el Gobierno agregue indicaciones actualizadas sobre la contribución de dichas zonas a la creación de empleo duradero y de calidad.*

Solicitud directa (CEACR) 2009, Convenio núm. 122

Zonas francas de exportación. El Gobierno reitera que las zonas francas de exportación han creado gran cantidad de empleos duraderos y de calidad. La Comisión toma nota de la información transmitida por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) indicando que para el año 2008, las zonas francas exportaron más de 1200 productos a 106 diferentes países. 247 empresas están activas en régimen de zona franca y emplean a más de 53 000 personas – la mitad del empleo se ubica en actividad de alta tecnología. La productividad por trabajador en dichas empresas, así como sus niveles salariales son relativamente altos en comparación con otros sectores de la economía. *La Comisión pide al Gobierno que siga informando sobre la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad.*

EL SALVADOR

Discriminación

Observación (CEACR) 2012, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Artículo 1, 1), a) del Convenio. Discriminación por motivos de sexo. Aplicación práctica. Desde hace años, la Comisión se refiere a los casos de imposición de pruebas de embarazo a las mujeres para acceder o permanecer en el empleo y al despido de mujeres con discapacidad, principalmente en el sector de la maquila (zonas francas de exportación), y también en los sectores de la industria, del comercio y de los servicios. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en el período comprendido entre junio de 2009 y julio de 2012 la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios ha efectuado 701 inspecciones programadas en las maquilas, en 186 de las cuales se iniciaron trámites para la imposición de multas. La Comisión toma nota de que también se llevaron a cabo inspecciones a solicitud de la parte interesada por despido a trabajadoras embarazadas: en 2009 de 41 inspecciones, 6 dieron lugar a multas y los demás procesos fueron archivados; en 2010, 9 denuncias por los mismos motivos fueron archivadas; y entre julio de 2011 y junio de 2012, de 46 denuncias, en 15 casos se impusieron multas. Dicha unidad realizó también actividades de divulgación de la circular ministerial núm. 001/05 relativa a la prohibición a los empleadores de solicitar pruebas de VIH y embarazo a las trabajadoras. La Comisión observa que el Gobierno no envía información sobre despidos de mujeres con discapacidad ni sobre el Programa para el desarrollo integral de la mujer trabajadora del sector de las maquilas al que se refirió en comentarios anteriores. La Comisión recuerda que el carácter discriminatorio contra la mujer de las

distinciones que toman como base el embarazo, o sus posibles consecuencias médicas resulta evidente por el simple hecho de que sólo pueden afectar a las mujeres. La Comisión subraya asimismo la importancia de que los gobiernos adopten medidas específicas, en colaboración con los interlocutores sociales, para luchar efectivamente contra esta forma de discriminación (véanse Estudio General sobre la igualdad en el empleo y la ocupación, 1988, párrafo 41, y Estudio General sobre los convenios fundamentales, 2012, párrafo 784, respectivamente). La Comisión toma nota de que además de ser discriminadas por motivos de sexo, las mujeres también pueden ser discriminadas por razón de su discapacidad, dando lugar a casos de discriminación múltiple (véase Estudio General, 2012, párrafo 748). *La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando información sobre las inspecciones llevadas a cabo por la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en los sectores de la maquila, el comercio, la industria y los servicios y las sanciones impuestas, así como las acciones judiciales incoadas al respecto. La Comisión pide asimismo al Gobierno que informe sobre la implementación y el impacto del Programa para el desarrollo integral de la mujer trabajadora del sector de las maquilas, así como de toda otra medida tendiente a la sensibilización de los trabajadores y de los empleadores de todos los sectores productivos respecto de este tipo de discriminación.*

Observación (CEACR) 2010, Convenio núm. 111

Artículo 1, 1), a), del Convenio. Aplicación práctica del Convenio en las maquilas (zonas francas de exportación). En relación con los casos de infracción al artículo 627 del Código del Trabajo relativo a las sanciones por realización de pruebas de embarazo y despido de mujeres incapacitadas, constatados por la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que la mayoría de los casos correspondían a trabajadoras del sector de la industria textil (maquila), pero que también había casos del sector de la industria, de los servicios y del comercio. El Gobierno indica que durante 2008 se identificaron otros 10 casos de despidos de trabajadoras en estado de gravidez, de los cuales en nueve se reincorporó a las trabajadoras. Durante los seis primeros meses de 2009, la Unidad identificó 16 casos, de los cuales en 15 hubo reinstalación. En relación con las inspecciones realizadas por dicha Unidad en las zonas francas y sus resultados, durante 2008 se realizaron 276 inspecciones programadas en las cuales se abrieron expedientes a 51 establecimientos por diferentes violaciones a la legislación laboral identificadas. Durante los primeros seis meses de 2009, se impusieron multas a 23 establecimientos por haber cometido violaciones a la normativa laboral vigente y no haber subsanado las infracciones constatadas durante la inspección. Según el Gobierno se han fortalecido las acciones formativas en las empresas del sector textil para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral. La Comisión toma nota de que se están dando a conocer en la industria textil diferentes normativas vigentes, entre ellas la circular ministerial núm. 001/05 referente a la prohibición para los empleadores de solicitar la prueba de VIH y de embarazo. *La Comisión pide al Gobierno que continúe facilitando información sobre las inspecciones realizadas por la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios y sus resultados, y sobre toda otra medida adoptada o prevista a fin de fortalecer la protección de las trabajadoras e impedir la discriminación en las maquilas.*

Observación (CEACR) 2008, Convenio núm. 111

Artículo 1 del Convenio. Sector de la maquila (zonas francas de exportación). En sus comentarios anteriores, la Comisión solicitó al Gobierno que proporcionara informaciones detalladas sobre los casos de infracción al artículo 627 del Código del Trabajo en las zonas francas de exportación, eventualmente detectados por la inspección del trabajo. Este artículo prevé sanciones por realización de pruebas de embarazo y despido de mujeres embarazadas o incapacitadas. La Comisión toma nota de que en 2005 la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios detectó nueve casos de despido de mujeres embarazadas, y en seis de ellos las mujeres fueron reinstaladas en sus lugares de trabajo; que en 2006 se detectaron cinco casos de despido y dos trabajadoras fueron reinstaladas y en 2007 se detectaron 2 casos y una trabajadora fue reinstalada en su puesto de trabajo. *La Comisión invita al Gobierno a indicar si estos casos se refieren específicamente al sector de la maquila y a continuar proporcionando información sobre casos de infracción al artículo 627 del Código del Trabajo en las zonas francas de exportación.*

De la memoria suministrada por el Gobierno al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Comisión también toma nota de la realización del Seminario Taller «Mejoramiento continuo de las condiciones laborales de la maquila» con miras a proporcionar a los inspectores de trabajo formación sobre técnicas de inspección para casos de discriminación y acoso en el lugar de trabajo, y sobre la normativa en tema de derechos laborales de las mujeres trabajadoras aplicable al sector de la maquila (documento CEDAW/C/SLV/7, de 19 de abril de 2007, página 58). *La Comisión invita al Gobierno a continuar facilitando información sobre las inspecciones realizadas por la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios y sus resultados, en particular en las zonas francas de exportación. La Comisión también solicita al Gobierno que proporcione información detallada sobre las demás medidas adoptadas o previstas a fin de fortalecer la protección de las trabajadoras e impedir la discriminación en las maquilas, incluyendo información sobre la implementación y resultados del «Programa para el desarrollo integral de la mujer trabajadora del sector de las maquilas» mencionado por el Gobierno en su memoria.*

Observación (CEACR) 2006, Convenio núm. 111

Artículo 1. Sector de la maquila (Zonas francas de exportación). La Comisión toma nota de que el artículo 627 del Código del Trabajo – aplicable a las mujeres que trabajan en ese sector – prevé sanciones particulares para los empleadores que despidan a una mujer embarazada o incapacitada y que la vigilancia sobre la prohibición de las pruebas de embarazo como condición de admisión o conservación del empleo se ha intensificado. *La Comisión solicita al Gobierno que le brinde información detallada sobre los casos detectados por la Inspección del Trabajo, el curso dado a los mismos y los resultados obtenidos.*

Observación (CEACR) 2003, Convenio núm. 111

1. La Comisión toma nota de la información proporcionada en la memoria del Gobierno, y de los comentarios de fecha 31 de enero de 2003 enviados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), en los cuales alega que si bien la Constitución

prohíbe la discriminación, ésta es permitida en la práctica con motivo de sexo y etnia. Señala la CIOSL que la mujer enfrenta discriminación social en cuestiones de educación, herencia y de empleo, todo lo cual limita sus oportunidades económicas y la discrimina en el empleo y la remuneración. La CIOSL también señala que algunas agencias gubernamentales tienen instrucciones directas de dar preferencia a los candidatos masculinos, y que las mujeres representan el 90 por ciento de la fuerza de trabajo en el sector de la maquila, donde deben enfrentar pésimas condiciones de trabajo, y donde la mayoría de los puestos de responsabilidad pertenece a los hombres. El informe de la CIOSL además indica que en el sector de la maquila las mujeres son objeto de acoso sexual y de pruebas obligatorias de embarazo, y que si están embarazadas no son empleadas, y si lo están, son despedidas. Finalmente, la CIOSL alega que los trabajadores y trabajadoras indígenas también son discriminados en el empleo y en el acceso a los recursos productivos y a la educación, y que existen informes indicando una menor remuneración de los trabajadores y trabajadoras indígenas rurales en comparación con los trabajadores y trabajadoras no indígenas.

2. La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a los comentarios de la CIOSL en la cual señala que está desactualizada pues hace referencia a cuestiones inexistentes en la actualidad, y que no están fundadas en pruebas sólidas y suficientes. La Comisión comprueba que la respuesta del Gobierno no contiene información sobre la situación en la práctica de las mujeres, tampoco sobre la situación en el sector de la maquila, o sobre los alegatos referidos a la población indígena. La Comisión ve con preocupación que estas alegaciones están referidas a cuestiones serias en relación con la aplicación del Convenio. La Comisión solicita al Gobierno que suministre información detallada y específica sobre la manera en la cual la igualdad en el acceso de la mujer a agencias gubernamentales, a puestos de dirección, y también las oportunidades económicas de éstas, son promovidas, y en la forma en la cual las disposiciones sobre discriminación son aplicadas. También le solicita información específica sobre la situación de las mujeres en el sector de la maquila, incluyendo la protección en contra de las pruebas de embarazo y las prácticas en el reclutamiento y despido que afectan a las mujeres embarazadas. Asimismo, le solicita información al Gobierno en la manera en la cual asegura la igualdad de las personas indígenas en las áreas rurales y urbanas en relación con los términos y las condiciones de empleo. Finalmente, la Comisión solicita al Gobierno que adopte las medidas apropiadas para investigar y eliminar las prácticas discriminatorias.

REPÚBLICA DOMINICANA

Libertad sindical y negociación colectiva

Observación (CEACR) 2013, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y Observación (CEACR) 2012, Convenio núm. 98

Duración de los procedimientos en caso de violación de los derechos sindicales. La Comisión pidió al Gobierno que enviara observaciones en relación con los comentarios

de la CSI sobre la duración excesiva de los procesos judiciales (más de un año y medio aproximadamente); asimismo sólo en cuatro empresas de las zonas francas se habrían negociado convenios colectivos. La Comisión tomó nota de que, según el Gobierno, el Código del Trabajo dio lugar a tribunales laborales especializados caracterizados por la simpleza y rapidez con que se conocen los casos. La Comisión toma nota asimismo de que, según el Gobierno, citando un estudio realizado en 2010 por el Poder Judicial con base en una muestra de 723 casos resueltos entre octubre de 2009 y marzo de 2010, el 31 por ciento de los casos se resolvieron en menos de tres meses, el 45 por ciento entre tres y seis meses, el 17 por ciento entre seis y nueve meses, el 5 por ciento entre nueve y doce meses, y el 2 por ciento en más de un año; sin embargo, según los datos suministrados por la División de Estadísticas Judiciales, la duración promedio de los casos fallados al fondo es de 429 días calendario. *La Comisión pide nuevamente al Gobierno que se tomen medidas adicionales a efecto de asegurar una protección rápida y eficaz en caso de violación de los derechos sindicales y que envíe información sobre el impacto de tales medidas en la duración de los procesos en caso de violación de los derechos sindicales.*

[...]

Derecho de negociación colectiva en la práctica. En su comentario anterior, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas concretas en materia de fomento de la negociación colectiva y que envíe información estadística sobre los contratos colectivos que se hayan concluido en los sectores privado y público, incluidas las zonas francas de exportación, indicando el número de trabajadores cubiertos por los mismos. La Comisión tomó nota de que el Gobierno informa que según los datos proporcionados por la Dirección General del Trabajo se concluyeron 15 convenios colectivos en 2011 con 10 056 trabajadores cubiertos, incluyendo dos convenios firmados en las zonas francas con 3438 trabajadores cubiertos. La Comisión tomó nota asimismo de que entre 2010 y 2012 tuvieron lugar 11 talleres sobre libertad sindical y negociación colectiva y un curso de negociación colectiva. *La Comisión pide al Gobierno que siga tomando medidas para estimular y fomentar aún más la negociación colectiva y que informe del impacto de las mismas, en particular siguiendo proporcionando estadísticas sobre el número de convenios colectivos firmados y el número de trabajadores cubiertos.*

Observación (CEACR) 2011, Convenio núm. 98

Duración de los procedimientos en caso de violación de los derechos sindicales. La Comisión toma nota de los comentarios de la CSI que se refieren a las cuestiones que son examinadas por la Comisión, así como a la duración de los procesos judiciales que se extienden por más de un año y medio, aproximadamente, y a que sólo en cuatro empresas de las zonas francas se han negociado convenios colectivos. *Al tiempo que toma nota de que, según el Gobierno, la duración de los procesos judiciales se ha reducido a menos de un año, la Comisión pide al Gobierno que envíe sus observaciones respecto de estos comentarios.*

Observación (CEACR) 2009, Convenio núm. 98

La Comisión toma nota asimismo de los comentarios de la CSI, de 26 de agosto de 2009, que se refieren a las cuestiones que son examinadas por la Comisión, así como a la

duración de los procesos judiciales que se extienden por más de un año y medio, aproximadamente, y a que sólo en cuatro empresas de las zonas francas se han negociado convenios colectivos. *Al tiempo que toma nota de que, según el Gobierno, la duración de los procesos judiciales se ha reducido a menos de un año, la Comisión pide al Gobierno que envíe sus observaciones respecto de estos comentarios.*

Artículo 2 del Convenio. Ausencia de sanciones suficientemente disuasivas contra los actos de discriminación antisindical. La Comisión había pedido al Gobierno que realizara una investigación completa sobre los alegatos presentados por la CSI de 31 de agosto de 2005 sobre la inexistencia de sanciones eficaces contra los actos de discriminación antisindical, el despido antisindical de dirigentes en las plantaciones de caña de azúcar, la elaboración de listas negras con los nombres de los sindicalistas en las zonas francas y el despido de todos los miembros fundadores de un sindicato cuyo registro fue denegado por la autoridad administrativa. La CSI se refiere nuevamente a esta cuestión en sus comentarios de 2009. La Comisión había solicitado en particular al Gobierno que diera precisiones en cuanto a la inexistencia de sanciones eficaces contra los actos de discriminación antisindical. En su comentario de 2009, la CSI subraya que las sanciones no tienen carácter disuasivo. A este respecto, al tiempo que observa que el Gobierno no envía informaciones concretas en respuesta a los alegatos de la CSI de 2005, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que se desarrollan labores permanentes de orientación a los trabajadores que denuncian la violación de sus derechos sindicales. Además, en 2007 y 2008 se llevaron a cabo numerosas inspecciones (12 inspecciones en las zonas francas) originadas en solicitudes hechas por las centrales sindicales o los sindicatos y en aquellas ocasiones en que se constataron violaciones a la libertad sindical, se levantaron las actas respectivas de infracción que fueron enviadas a los tribunales a fin de que establezca las sanciones a imponer. En este sentido, nueve actas de infracción fueron labradas en 2007 y siete en 2008. *Recordando una vez más que en caso de denuncias de actos de discriminación antisindical, deberían realizarse investigaciones sin demora, la Comisión expresa la firme esperanza de que el Gobierno realizará sin demora una investigación sobre estos hechos que le permitirá deslindar responsabilidades y en su caso imponer las sanciones suficientemente disuasivas. La Comisión pide por otra parte al Gobierno que precise cuáles son las sanciones concretas previstas en la legislación que pueden imponerse a los responsables en caso de que se compruebe que se han cometido actos antisindicales.*

[...]

Derecho de negociación colectiva en la práctica. Por otra parte, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en 2007 se registraron 15 convenios y en 2008 se depositaron 14 convenios colectivos de trabajo que beneficiaron, en este último caso, a 7420 trabajadores. La Comisión observa que el número de convenios y la cantidad de trabajadores cubiertos es reducido y que de la información proporcionada por el Gobierno no surge si la misma se refiere al sector privado o al sector público. A este respecto, al tiempo que recuerda que, en virtud del artículo 4, el Gobierno tiene la obligación de estimular y fomentar entre los empleadores y los trabajadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, la Comisión pide al Gobierno que tome medidas concretas a este respecto y que envíe información estadística sobre los contratos colectivos que se hayan

concluido en los sectores privado y público, incluidas las zonas francas de exportación, indicando el número de trabajadores cubiertos por los mismos.

Observación (CEACR) 2007, Convenio núm. 98

Cobertura de la negociación colectiva en el sector público y privado en la práctica. La Comisión observa que el Gobierno no envía información al respecto. *La Comisión pide al Gobierno que envíe información estadística sobre los contratos colectivos que se hayan concluido en los sectores privado y público, incluyendo en las zonas francas de exportación, indicando el número de trabajadores cubiertos por los mismos.*

Comentarios de la CSI. Finalmente, la Comisión había tomado nota de los comentarios de la CSI que se referían a la inexistencia de sanciones eficaces contra los actos de discriminación antisindical, el despido antisindical de dirigentes en las plantaciones de caña de azúcar, la elaboración de listas negras con los nombres de los sindicalistas en las zonas francas y el despido de todos los miembros fundadores de un sindicato cuyo registro fue denegado por la autoridad administrativa. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno envía información sobre las campañas de promoción, divulgación y cumplimiento de la normativa laboral en los ingenios azucareros, las inspecciones de trabajo realizadas en las plantaciones de caña de azúcar, la realización de talleres sobre Derecho Laboral y resolución adecuada de conflictos de trabajo en las zonas francas, la realización de una campaña de difusión sobre derechos laborales y convenios fundamentales y el registro efectivo de la organización sindical a la cual el mismo le había sido denegado, pero no envía ninguna información concreta respecto de las denuncias formuladas por la organización sindical. La Comisión recuerda al Gobierno que, en caso de denuncias de actos de discriminación antisindical, deberían realizarse investigaciones sin demora y si los alegatos se confirman deberían imponerse sanciones suficientemente disuasorias. *En estas condiciones, la Comisión pide al Gobierno que realice una investigación completa sobre las cuestiones planteadas por la CSI y que le informe de los resultados, así como que facilite mayores precisiones en lo que se refiere a la inexistencia de sanciones eficaces contra los actos de discriminación antisindical.*

Discriminación

Observación (CEACR) 2013, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas (Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, junio de 2013)

La Comisión toma nota de la discusión que tuvo lugar en la Comisión de la Conferencia en junio de 2013. En sus conclusiones, la Comisión de la Conferencia recordó que el caso había sido examinado ya en 2008 y que el mismo se refería a la discriminación en

el empleo y la ocupación contra los haitianos y los dominicanos de piel oscura, la discriminación por motivo de sexo, en particular las pruebas de embarazo obligatorias y el acoso sexual, así como las pruebas obligatorias para establecer el estado serológico respecto del VIH. La Comisión de la Conferencia pidió al Gobierno que adoptara firmes medidas, en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores para asegurar la protección contra la discriminación, en particular contra los trabajadores de origen haitiano, los dominicanos de piel oscura, los migrantes en situación irregular, las mujeres que trabajan en las zonas francas de exportación y los trabajadores de la construcción y la agricultura. También instó al Gobierno a que prosiga y redoble sus esfuerzos de sensibilización y que suprima la exigencia de las pruebas de embarazo y de detección del VIH para poder tener acceso a un empleo y conservarlo. La Comisión de la Conferencia también pidió al Gobierno que asegure la existencia de mecanismos de vigilancia y cumplimiento eficaces para hacer frente a la discriminación y garantizar que los mecanismos de reclamación sean accesibles en la práctica a todos los trabajadores, incluidos los no representados por sindicatos. La Comisión de la Conferencia expresó la esperanza de que la asistencia técnica solicitada por el Gobierno fuera brindada en un futuro próximo. La Comisión observa que la memoria del Gobierno en respuesta a la solicitud formulada por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en junio de 2013 no ha sido recibida.

[...]

Discriminación basada en motivos de sexo. La Comisión se refiere desde hace años con preocupación a la persistencia de los casos de discriminación por motivos de sexo, en particular a la exigencia de pruebas de embarazo, al acoso sexual y a la falta de aplicación efectiva de la legislación en vigor, incluso en las zonas francas de exportación. *La Comisión insta una vez más al Gobierno a que tome medidas concretas, incluso a través de la Comisión para promover la igualdad de oportunidades y no discriminación laboral del Ministerio de Trabajo, para asegurar que la legislación vigente es aplicada efectivamente y a que adopte medidas proactivas para impedir, investigar y penalizar el acoso sexual, y la exigencia de pruebas de embarazo para obtener o mantener un empleo, y para brindar una protección adecuada a las víctimas. La Comisión también pide al Gobierno que:*

- i) tome las medidas necesarias para reforzar las sanciones contra estos actos y para asegurar que los mecanismos de resolución de conflictos relacionados con la discriminación en el empleo y la ocupación sean eficaces y accesibles a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de las zonas francas;*
- ii) envíe información sobre el ámbito de aplicación del artículo 47, párrafo 9, del Código del Trabajo y sobre el avance de las propuestas de enmienda del Código del Trabajo en cuanto al acoso sexual y las pruebas de embarazo, y expresa la firme esperanza de que las mismas incluirán una prohibición expresa del acoso sexual, tanto el que se asimila a un chantaje sexual (quid pro quo) como el resultante de un ambiente de trabajo hostil, y que se establecerán sanciones adecuadas contra estos actos, y*
- iii) envíe información detallada sobre las medidas de capacitación a jueces, inspectores e interlocutores sociales sobre el acoso sexual y las pruebas de embarazo, incluyendo ejemplos representativos del material didáctico utilizado.*

Observación (CEACR) 2012, Convenio núm. 111

Discriminación basada en motivos de sexo. La Comisión se refiere desde hace años con preocupación a la persistencia de los casos de discriminación por motivos de sexo, en particular a la exigencia de pruebas de embarazo, al acoso sexual y a la falta de aplicación efectiva de la legislación en vigor, incluso en las zonas francas de exportación. El Gobierno señala que los jueces y los inspectores de trabajo reciben capacitación constante sobre todo tipo de discriminación, incluyendo discriminación por motivos de género. También enumera las acciones de capacitación y sensibilización de trabajadores, empleadores y funcionarios públicos en relación con el acoso sexual y la exigencia de pruebas de embarazo. La Comisión observa, sin embargo, que el Gobierno no envía información sobre los avances en la adopción de las enmiendas al Código del Trabajo en relación con el acoso sexual y las pruebas de embarazo, ni sobre las medidas para apoyar y proteger a las víctimas de acoso sexual y de pruebas de embarazo a las que se hizo referencia en la observación anterior. La Comisión observa que el Gobierno no proporciona información respecto del ámbito de aplicación del artículo 47, párrafo 9, del Código del Trabajo, que prohíbe a los empleadores «ejercer acciones contra el trabajador que puedan considerarse de acoso sexual, o apoyar o no intervenir en caso de que las realicen los representantes». El Gobierno indica que el acoso sexual está sancionado en el Código Penal con un año de prisión y multa de 5000 a 10 000 pesos. La Comisión recuerda que el acoso sexual en el lugar de trabajo y la exigencia de pruebas de embarazo para acceder o permanecer en el empleo constituyen violaciones graves del Convenio que deben ser objeto de un tratamiento efectivo y adecuado en la legislación y en la práctica con miras a su erradicación y prevención. La Comisión considera, por otra parte, que tratar el acoso sexual sólo a través de procedimientos penales no es suficiente debido a la sensibilidad de la cuestión, la dificultad de la prueba (en particular si no hay testigos), lo cual ocurre con frecuencia, y el hecho de que la ley penal se focaliza generalmente en la violación y en los actos inmorales y no en el amplio espectro de conductas que constituye acoso sexual en el empleo y la ocupación [véase Estudio General sobre los convenios fundamentales, 2012, párrafo 792]. *La Comisión insta una vez más al Gobierno a que tome medidas concretas, incluso a través de la Comisión para promover la igualdad de oportunidades y no discriminación laboral del Ministerio de Trabajo, para asegurar que la legislación vigente es aplicada efectivamente y a que adopte medidas proactivas para impedir, investigar y penalizar el acoso sexual, y la exigencia de pruebas de embarazo para obtener o mantener un empleo, y para brindar una protección adecuada a las víctimas. La Comisión también pide al Gobierno que:*

- i) tome las medidas necesarias para reforzar las sanciones contra estos actos y para asegurar que los mecanismos de resolución de conflictos relacionados con la discriminación en el empleo y la ocupación sean eficaces y accesibles a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de las zonas francas;*
- ii) envíe información sobre el ámbito de aplicación del artículo 47, párrafo 9, del Código del Trabajo y sobre el avance de las propuestas de enmienda del Código del Trabajo en cuanto al acoso sexual y las pruebas de embarazo, y expresa la firme esperanza de que las mismas incluirán una prohibición expresa del acoso sexual, tanto quid pro quo como el que se produce en un entorno laboral hostil, y que se establecerán sanciones adecuadas contra estos actos;*

iii) *envíe información detallada sobre las medidas de capacitación a jueces, inspectores e interlocutores sociales sobre el acoso sexual y las pruebas de embarazo, incluyendo ejemplos representativos del material didáctico utilizado.*

Estado serológico real o supuesto respecto del VIH. En cuanto a las exigencias de pruebas relativas al estado serológico respecto del VIH, la Comisión toma nota con interés de la adopción de la ley núm. 135-11, de 7 de junio de 2011, cuyo artículo 6 prohíbe la exigencia de pruebas para la detección del VIH como condición para obtener un puesto de trabajo, conservarlo u obtener una promoción. Además, los artículos 8 y 9 establecen la nulidad de pleno derecho de todo despido de un trabajador debido a su estado serológico. La ley establece una multa de 25 a 50 salarios mínimos en caso de exigencia de pruebas en el sector privado y da lugar a acciones de responsabilidad en el caso del sector público. La Comisión toma nota también de que el Gobierno señala que la Unidad Técnico Laboral de Atención Integral (UTELAIN) ha llevado a cabo varios proyectos de capacitación, que incluyen formación sobre la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), los cuales beneficiaron a inspectores de trabajo, abogados e interlocutores sociales. También se ha firmado un Acuerdo de Colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo, el Consejo Nacional para el VIH y el sida (CONAVIHSIDA), el Consejo nacional de zonas francas de exportación y la Asociación Dominicana de Zonas Francas, con miras al diseño de políticas y la certificación de las empresas de las zonas francas. La UTELAIN ha suscrito 169 acuerdos con empresas sobre la implementación de políticas antidiscriminatorias relacionadas con el VIH y el sida. *La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando información sobre las medidas adoptadas con miras a la prevención y erradicación de la discriminación por motivos de VIH y el sida. La Comisión pide al Gobierno que envíe información estadística sobre las denuncias presentadas por discriminación por motivos de VIH y el sida ante la autoridad administrativa y judicial, en particular por exigir las pruebas de VIH y el sida, así como sobre las decisiones adoptadas al respecto.*

Observación (CEACR) 2011, Convenio núm. 111

La Comisión toma nota de las observaciones presentadas por la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) de 31 de agosto de 2011 según las cuales: el Código del Trabajo no otorga a los trabajadores domésticos los mismos derechos y beneficios que a los demás trabajadores y no prevé sanciones suficientes contra los actos de discriminación en general; los trabajadores extranjeros, principalmente haitianos y latinoamericanos, reciben un salario menor que los trabajadores nacionales en el sector de la construcción; y existen casos de discriminación por edad en el acceso al empleo. Las organizaciones sindicales se refieren también a otras cuestiones que ya están siendo examinadas por la Comisión, a saber: la obligación de realizarse pruebas de embarazo y de VIH/sida para poder acceder al empleo y la persistencia de los casos de acoso sexual en todos los sectores, incluido en las zonas francas. *La Comisión pide al Gobierno que envíe sus comentarios al respecto.*

La Comisión recuerda la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia que tuvo lugar en 2008. Recuerda asimismo que en sus comentarios anteriores lamentó que la memoria del Gobierno no se refiriera a las cuestiones planteadas por la Comisión

de la Conferencia. La Comisión *lamenta profundamente* que una vez más la memoria del Gobierno no contiene ninguna información al respecto. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a reiterar su observación anterior respecto de las cuestiones siguientes:

[...]

Discriminación basada en motivos de sexo. La Comisión ha venido planteando su preocupación en torno a la persistencia de casos de discriminación basados en motivos de sexo, incluidas las pruebas de embarazo y el acoso sexual, y la falta de una efectiva aplicación de la legislación en vigor, y había planteado el asunto de las pruebas de embarazo como un requisito para obtener o mantener un trabajo en las zonas francas de exportación. En este sentido, toma nota de la indicación del Gobierno a la Comisión de la Conferencia, según la cual la Secretaría de Estado de Trabajo creó una oficina responsable del control de las políticas de género en el terreno del empleo, y la Oficina de Género presentó un proyecto de enmienda al Código del Trabajo, al Consejo Consultivo del Trabajo, con miras a mejorar la legislación laboral relativa a los exámenes médicos antes o durante el empleo. Respecto del acoso sexual, el Gobierno indicó que se estaba enmendando el Código del Trabajo para hacer del acoso sexual un delito penal que conllevara una sanción severa. La Comisión de la Conferencia, al tiempo que tomó nota de esta información, cuestionó la adecuación de la legislación y de los mecanismos de queja para abordar tal discriminación, e hizo un llamamiento al Gobierno para que, en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, adopte medidas adicionales para fortalecer la protección contra la discriminación en la ley y en la práctica, y en particular garantice que los mecanismos de queja sean efectivos y accesibles para los hombres y las mujeres que trabajan en empresas en las que no existen sindicatos. *La Comisión insta al Gobierno a que garantice que se aplica efectivamente la legislación contra la discriminación vigente y, en este contexto, que adopte medidas proactivas, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para impedir, investigar y penalizar el acoso sexual, y el requisito de las pruebas de embarazo como condición para obtener o mantener el empleo. La Comisión también pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para reforzar las sanciones por acoso sexual y por exigir pruebas de embarazo, así como los mecanismos de resolución de conflictos relacionados con la discriminación en el empleo y la ocupación, para asegurar que sea efectiva y accesible en la práctica para todos los trabajadores, incluidos aquellos de las zonas francas de exportación. La Comisión también pide al Gobierno que comunique información sobre lo siguiente:*

- i) la situación de la adopción de las enmiendas propuestas al Código del Trabajo en relación con el acoso sexual y las pruebas de embarazo;*
- ii) medidas adoptadas para apoyar y proteger a las víctimas de acoso sexual y de pruebas de embarazo, incluida la facilitación del acceso a los procedimientos de queja;*
- iii) la sensibilización respecto de la discriminación, incluidos el acoso sexual y las pruebas de embarazo, y el desarrollo de capacidades de los inspectores del trabajo, de las autoridades gubernamentales pertinentes y del Poder Judicial para detectar y abordar las infracciones en ese sentido;*

- iv) *toda medida específica adoptada para mejorar la detección del acoso sexual y las pruebas de embarazo en las zonas francas de exportación;*
- v) *todo caso de acoso sexual o de pruebas de embarazo notificado o detectado por la inspección del trabajo y toda decisión administrativa o judicial pertinente, incluidas las reparaciones aportadas y las sanciones impuestas.*

Observación (CEACR) 2008, Convenio núm. 111 (reiteración de la Observación (CEACR) 2007, Convenio núm. 111)

[...]

Promoción y garantía de la aplicación del Convenio en la práctica. Discriminación por motivo de sexo. La Comisión recuerda la comunicación de la CIOSL, indicando la persistencia de casos de discriminación por motivo de género, que incluyen los controles por embarazo y el acoso sexual, ya que las autoridades no garantizan la aplicación efectiva de la legislación en vigor. La Comisión toma nota de que, según la memoria del Gobierno, el Servicio de Inspección de Trabajo, así como el Departamento de Género realizan constantes llamados para que se denuncien los casos relativos al acoso sexual y que 58 394 inspecciones regulares fueron realizadas por el Gobierno durante el año 2006. La Comisión toma nota de la indicación del Gobierno, según la cual, no obstante las medidas tomadas para una mejor información de los trabajadores sobre sus derechos, el Servicio Nacional de Inspección y los tribunales de trabajo no han recibido ninguna denuncia por acoso sexual. La Comisión subraya que la ausencia de denuncias no es necesariamente una indicación de que no existe acoso sexual. La Comisión manifiesta, además, su continua preocupación sobre las pruebas de embarazo como condición de acceso o conservación del empleo en las zonas francas y nota que la memoria del Gobierno no proporciona información sobre las medidas prácticas tomadas para prevenir y eliminar este tipo de prácticas discriminatorias a la mujer. *La Comisión solicita al Gobierno que adopte medidas proactivas para prevenir, investigar y sancionar el acoso sexual y la utilización de pruebas de embarazo como condición para obtener o conservar el empleo, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y que la mantenga informada al respecto. La Comisión solicita al Gobierno que proporcione información sobre las medidas de apoyo y protección para las víctimas de acoso sexual y de pruebas de embarazo, las medidas educativas y de formación sobre el acoso sexual y los test de embarazo incluyendo medidas de asistencia a los inspectores del trabajo para la detección de las violaciones referidas. Sírvase también proporcionar informaciones sobre la intensificación de las actividades de vigilancia en las zonas francas indicando si tales actividades son realizadas con la cooperación de organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión pide, asimismo, al Gobierno que continúe proporcionando informaciones sobre todo caso de acoso sexual constatado por la inspección del trabajo y por los tribunales.*

Aplicación de la legislación. Pruebas de VIH. La Comisión en sus comentarios anteriores había tomado nota de la información proporcionada por la CIOSL en la que señala que los trabajadores y trabajadoras están siendo sometidos a pruebas rutinarias de VIH como condición para acceder o conservar el empleo, muchas de las veces, practicadas de manera involuntaria y violando el principio de confidencialidad. La Comisión había

notado, igualmente de la información, indicando que el problema afecta principalmente a trabajadoras de las zonas francas para la exportación y de la industria del turismo, y de las alegaciones de la CIOSL de que las autoridades no hacen cumplir la prohibición de practicar dichos exámenes. *La Comisión lamenta que el Gobierno no haya suministrado información al respecto y espera, por consiguiente, que el Gobierno hará todo lo posible por suministrar, en su próxima memoria, información sobre los siguientes puntos: a) las medidas tomadas para garantizar la confidencialidad de las denuncias practicadas por violación de la prohibición de los test de VIH; b) las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores que realizan denuncias; c) las medidas que garanticen la supervisión de la prohibición por parte de los inspectores del trabajo; d) las actividades de información, sensibilización y capacitación de los temas que atañen al problema planteado, en particular las dirigidas a los funcionarios y empleados de la inspección del trabajo, y de su impacto en la práctica, y e) las denuncias o quejas que se formulen por violación de esta prohibición y, eventualmente, del curso dado a las causas, acompañando, en su caso, las resoluciones administrativas o judiciales a las que dieran lugar.*

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud directa dirigida al Gobierno.

La Comisión espera que el Gobierno haga todo lo posible para adoptar, en un futuro cercano, las medidas necesarias.

Observación (CEACR) 2006, Convenio núm. 111

La Comisión toma nota de las informaciones suministradas por el Gobierno en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de junio de 2004 en respuesta a las cuestiones planteadas en sus comentarios anteriores y del debate que tuvo lugar a continuación. Como conclusión la Comisión de Aplicación pidió al Gobierno información detallada sobre la aplicación en la práctica del Convenio, que incluya estadísticas e indicaciones sobre los mecanismos de prevención del acoso sexual y de las pruebas de embarazo en el sector de la maquila (zonas francas de exportación), sobre el resultado de las investigaciones de las quejas y sobre todas las medidas tomadas a fin de abordar la discriminación en el trabajo. La Comisión también toma nota de los comentarios de 31 de agosto de 2005 enviados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la respuesta del Gobierno a dichos comentarios enviada el 17 de marzo de 2006.

[...]

Discriminación por motivo de sexo. En su observación anterior, la Comisión tomó nota de la comunicación de la CIOSL señalando que aunque la discriminación por motivo de género, que incluyen los controles por embarazo, y el acoso sexual, está legalmente prohibida, ambos existen y están permitidos en la práctica. La Comisión toma nota que el Gobierno indica que, en cuanto a las pruebas de embarazo, el Departamento de Inspección del Trabajo tiene una política activa y constante en todas las empresas, en particular en las zonas francas de exportación, y que coordina su trabajo con el Departamento de Trabajo y el Departamento de Género. También toma nota de la información proporcionada por el Gobierno en la que reitera que no se han recibido denuncias relacionadas con el control de pruebas de embarazo. *La Comisión solicita nuevamente que el Gobierno envíe información con su próxima memoria acerca de los mecanismos de prevención e investigación*

existentes para enfrentar las prácticas discriminatorias a la mujer, en particular sobre las alegadas por la CIOSL, como así también sobre la aplicación de la legislación en la práctica y, respecto a los casos planteados, informaciones sobre investigaciones y resultados a que hubieran dado lugar.

6. Pruebas de VIH. La Comisión toma nota de la información proporcionada por la CIOSL en la que señala que los trabajadores y trabajadoras están siendo sometidos a pruebas rutinarias de VIH como condición para acceder o conservar el empleo, muchas de las veces practicados de manera involuntaria, y violando el principio de confidencialidad, y que el problema afecta principalmente a trabajadoras de las zonas francas para la exportación y en la industria del turismo. Especifica la CIOSL que los mecanismos previstos por el Gobierno para evitar los test de VIH no dan resultado, que los inspectores de trabajo no hacen cumplir la prohibición de practicarlos, que los comités de higiene y seguridad no se encuentran capacitados sobre el tema, y que los trabajadores no realizan denuncias porque desconocen los mecanismos previstos por el Gobierno para realizar dichas denuncias, o porque temen que se haga pública su condición de seropositivos. La Comisión toma nota que el Gobierno señala que la legislación vigente prohíbe la realización de pruebas de VIH como condición para acceder o conservar el empleo y que no se han recibido denuncias por parte de trabajadores o trabajadoras de la violación de esta disposición en ninguna de las 37 representaciones locales de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) diseminadas por todo el territorio nacional y que tampoco han recibido denuncias o quejas los inspectores en sus visitas regulares, ni la Unidad Sida de la SET. La Comisión toma nota que el Departamento de Higiene y Seguridad realizó talleres de capacitación y sensibilización sobre el sida y los derechos laborales dirigidos algunos a trabajadores y trabajadoras, y otros a funcionarios de la SET. La Comisión toma nota de la ley núm. 55-93 sobre sida, la cual establece que la SET, en coordinación con las centrales sindicales, fomentarán la información, educación y comunicación debida respecto a los modos de transmisión y prevención de las enfermedades de transmisión sexual y el sida, entre empleados y patronos en todas las empresas públicas y privadas. *La Comisión solicita al Gobierno que proporcione información sobre la forma en que garantiza la confidencialidad de las denuncias practicadas por violación de la prohibición de los test de VIH y sobre la adopción de otras medidas que brinden seguridad a los trabajadores para realizar denuncias o quejas y sobre aquellas que garanticen la supervisión de la prohibición por parte de los inspectores del trabajo. Solicita asimismo que continúe informando sobre las actividades de información, sensibilización y capacitación de los temas que atañen al problema planteado, en particular las dirigidas a los funcionarios y empleados de la Inspección del Trabajo, y de su impacto en la práctica. La Comisión agradecería además que se la mantenga informada sobre las denuncias o quejas que se formulen por violación de esta prohibición y, eventualmente, del curso dado a las causas, acompañando en su caso las resoluciones administrativas o judiciales a las que dieran lugar.*

Solicitud directa (CEACR) 2006, Convenio núm. 111

1. Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota que según las informaciones estadísticas proporcionadas por el Gobierno en su memoria relativa a la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), es mayor el porcentaje de

mujeres ocupadas en las zonas francas de exportación que el de hombres. Toma nota además que el Gobierno señala que los salarios mínimos correspondientes a dichas zonas industriales son consensuados por las partes con la participación activa de las federaciones de trabajadores de zonas francas de exportación. *La Comisión solicita nuevamente al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre las principales causas de la tendencia a contratar mano de obra femenina en las zonas francas y brinde datos estadísticos sobre distribución de cargos y puestos desglosados por sexos.*

2. **Formación profesional.** La Comisión toma nota que el Gobierno informa que durante el año 2004 la Dirección de Capacitación Laboral de la Secretaría de Estado de Trabajo ofreció 159 contratos de aprendizaje solicitados por 80 empresas en distintas actividades, de los cuales el 57 por ciento correspondió a hombres y el 43 por ciento a mujeres. Toma nota que el Gobierno indica que el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) brinda capacitación en materia textil inclusive en las zonas francas industriales y que durante el año 2004 se ofrecieron 643 contratos de aprendizaje, de los cuales 434 beneficiaron a mujeres y 209 a hombres. *La Comisión solicita al Gobierno que continúe informando sobre las actividades de formación profesional desarrolladas por el Gobierno y sobre su impacto en la práctica, en particular sobre aquellas desarrolladas en las zonas francas de exportación, desglosando la información por sexo.*

GUATEMALA

Libertad sindical y negociación colectiva

Observación (CEACR) 2006, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Numerosos despidos antisindicales y violación de los pactos colectivos. Al respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno envía información general respecto de la cantidad de denuncias presentadas y del trámite que se da a las mismas en las diferentes regiones y zonas francas. La Comisión toma nota también de las declaraciones del Gobierno según las cuales en el seno de la Comisión tripartita de asuntos internacionales del trabajo se ha propiciado el establecimiento de un mecanismo de intervención rápida en caso de denuncias relativas a derechos sindicales, en el marco del cual se han atendido nueve casos en 2005 y cuatro en el transcurso de 2006. Además, el Gobierno envía la información suministrada por los distintos juzgados laborales, en uno de los cuales, por ejemplo, existen 241 procesos en trámite relativos a reintegros, incidentes de terminación de contrato de trabajo y de represalias. No obstante, la Comisión toma nota, por ejemplo, de que en la sede Regional VI de Quetzaltenango del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se han presentado dos denuncias sobre discriminación sindical en el sector privado, y cinco en el sector municipal. En cuanto a los despidos de sindicalistas, se han denunciado 25 casos en el sector privado y 18 en el sector municipal. En cuanto al incumplimiento de pactos

colectivos, se han registrado dos denuncias en el sector privado y 18 en el sector municipal. Sin embargo, según los informes de los juzgados mencionados, no existe constancia de procesos por violación de pactos colectivos. Finalmente, se han efectuado 16 denuncias respecto de las zonas francas.

[...]

En espera de la misión aceptada por el Gobierno, la Comisión no realizará un examen pormenorizado de las cuestiones pendientes. La Comisión desea, sin embargo, referirse a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia que pidió al Gobierno que tome sin demora las medidas necesarias para poner en un futuro próximo la legislación y la práctica nacionales en plena conformidad con el Convenio, tanto en el sector público como en el privado, y urgió al Gobierno a que tome nuevas medidas para la efectiva protección de los derechos consagrados en el Convenio para los trabajadores de las zonas francas de exportación.

Política del empleo

Observación (CEACR) 2008, Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

4. **Zonas francas e impacto de los acuerdos comerciales.** En respuesta a la observación de 2006, el Gobierno ha transmitido informaciones detalladas proporcionadas por la Dirección de Política Industrial del Ministerio de Economía sobre el empleo generado en las zonas francas y en las maquilas. Cerca de 200 fábricas de vestimenta ocupan a 90 335 trabajadores. El Gobierno indica además que, para estimar el impacto del empleo generado por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA), se recurre a la medición de la elasticidad entre el crecimiento del PIB y del empleo formal. La elasticidad crecimiento-empleo de los sectores agrícola e industrial lleva a estimar que ante un aumento del 1 por ciento del PIB en dichos sectores, el empleo habría disminuido un 0,86 por ciento en el sector agrícola y aumentado en un 2,19 por ciento en el sector industrial. Unos 700 empleos formales se habrían perdido en el sector agrícola y cerca de 4400 empleos adicionales se habrían generado en el sector industrial en los primeros nueve meses de vigencia del CAFTA. En observaciones del Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco en defensa de los derechos de los y las trabajadores, que se transmitieron al Gobierno en septiembre de 2007, se evocó que el CAFTA conllevaría la pérdida de aproximadamente 60 000 empleos en su primer año de vigencia. La organización sindical alude también a la recrudescencia del desempleo por la pérdida de fuentes de trabajo debido a la destrucción de la agricultura nacional y de la pequeña y mediana empresa. *La Comisión pide al Gobierno que siga informando sobre las medidas adoptadas para el desarrollo de infraestructuras y su impacto en la creación de empleos, así como la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad y el impacto que han tenido los acuerdos comerciales en el mercado laboral.*

Observación (CEACR) 2006, Convenio núm. 122

3. La Comisión recuerda que se invitó al Gobierno a que informe sobre la influencia en el mercado de trabajo local de los movimientos de trabajadores migrantes temporales o permanentes. *La Comisión reitera su interés por conocer las medidas adoptadas para el desarrollo de infraestructuras y su impacto en la creación de empleos, así como la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad y el impacto que han tenido los acuerdos comerciales en el mercado laboral.*

HONDURAS

Libertad sindical y negociación colectiva

Observación (CEACR) – 2014, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Aplicación del Convenio en la práctica. La Comisión pide al Gobierno por otra parte que envíe informaciones sobre el ejercicio de los derechos sindicales en las zonas francas de exportación (que no deben confundirse con las ZEDE, que según indica el Gobierno no se han creado), y más concretamente sobre las denuncias por violación de los derechos sindicales consagrados en el Convenio y el número y cobertura por sectores de convenios colectivos.

Observación (CEACR) – 2012, Convenio núm. 98

Adopción de la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). La Comisión toma nota de la Ley Orgánica de las ZEDE (decreto núm. 120-2013 de 12 de junio de 2013), en virtud de la cual dichas zonas están autorizadas a adoptar su propia política y normativa (artículo 1) y contarán con tribunales autónomos e independientes con competencia exclusiva en las mismas (artículo 3). Al tiempo que toma nota del artículo 35 de la ley según el cual las ZEDE están obligadas a garantizar los derechos laborales de los trabajadores dentro de los parámetros establecidos por los tratados internacionales en materia laboral celebrados por Honduras, así como las disposiciones que emanen de los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión observa también que las ZEDE están autorizadas a adoptar su propia normativa para garantizar la protección laboral y la libertad de asociación (artículo 33) y que deberán utilizar los mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje para la solución pacífica de los conflictos de trabajo (artículo 35). A efectos de garantizar que las disposiciones del Convenio sean efectivamente aplicadas en la totalidad del país, la Comisión pide al Gobierno que le informe en su próxima memoria sobre las normas adoptadas por las ZEDE en materia de derecho de sindicación y negociación colectiva.

Observación (CEACR) – 2011, Convenio núm. 98

Comentarios de organizaciones de trabajadores y de empleadores. La Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de 4 de agosto de 2011, que se refieren a las cuestiones legislativas ya puestas de relieve y en particular a la lentitud de los procedimientos de reintegro de los trabajadores despedidos por el ejercicio de actividades sindicales. *La Comisión, destacando la gravedad de las cuestiones planteadas, pide al Gobierno que envíe sus observaciones al respecto y sobre los comentarios de la CSI de 2009 relativos a la elaboración de un proyecto de ley que podría tener como consecuencia que la negociación colectiva sólo se autorice a aquellos sindicatos que representan a más del 50 por ciento del total de los empleados de la empresa, así como sobre los alegatos relativos a las prácticas antisindicales en las zonas francas de exportación y en diversas empresas de la industria del cemento y de la panificación, a la lentitud de la justicia en casos de prácticas antisindicales, al incumplimiento de órdenes judiciales de reintegro de sindicalistas y a la creación de sindicatos paralelos por los empleadores.*

Observación (CEACR) – 2009, Convenio núm. 98

La Comisión pide al Gobierno que envíe sus comentarios sobre la observación de la CSI de 26 de agosto de 2009 relativa a supuestas prácticas antisindicales en las zonas francas de exportación, a la lentitud de la justicia en casos de prácticas antisindicales (el Gobierno señala la posibilidad de un juicio sumario en caso de despido sin justa causa pero la Comisión estima que necesita mayores informaciones), al incumplimiento de órdenes judiciales de reintegro de sindicalistas (según el Gobierno en la práctica el reintegro sólo es solicitado esporádicamente por el trabajador) y a la creación de sindicatos paralelos por los empleadores (el Gobierno se limita a declarar que se trata de alegatos genéricos). El Comité invita al Gobierno a que someta este asunto a un debate tripartito y que le informe al respecto.

Política del empleo**Observación (CEACR) 2011, Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**

Impacto de los acuerdos comerciales. Zonas francas de exportación. El Gobierno indica que el principal destino de las exportaciones son los Estados Unidos (39,8 por ciento en 2009). Los Estados Unidos son también el mayor inversionista según procedencia del capital. Además, el Gobierno señala que la maquila contribuyó a reducir las presiones que sufre el mercado del trabajo. En la memoria, el Gobierno sugiere que los mayores ingresos percibidos por los trabajadores en la maquila parecen destinarse a gastos en la economía informal. La Comisión toma nota de que algunas empresas de maquila desarrollan programas de capacitación. *La Comisión invita al Gobierno a incluir indicaciones sobre los resultados alcanzados para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores del Programa de Capacitación Integral para la Industria de la Confección y Textil. Asimismo, la*

Comisión pide al Gobierno que se incluyan informaciones sobre el impacto que los acuerdos comerciales hayan tenido para la generación de empleo productivo.

Observación (CEACR) 2010, Convenio núm. 122

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que, según la Asociación Hondureña de Maquiladores, en enero de 2009 había 250 empresas trabajando bajo el régimen de zona franca (maquila) empleando a casi 119 000 trabajadores. Desde 2008, se han perdido más de 12 000 puestos de trabajo en el sector. Los sectores con mayor actividad siguen siendo el sector textil y el de la confección junto con el de los arneses para automóviles. *La Comisión pide al Gobierno que siga informando sobre la contribución de las zonas francas de exportación a la creación de empleo duradero y de calidad.*

NICARAGUA

Libertad sindical y negociación colectiva

LIBERTAD SINDICAL

Observación (CEACR) 2010, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de fecha 26 de agosto de 2009, relativos a la aplicación del Convenio. La Comisión toma nota también de los nuevos comentarios de la CSI de fecha 24 de agosto de 2010 sobre cuestiones ya puestas de relieve por la Comisión, así como sobre actos de violencia contra sindicalistas en las zonas francas de exportación (el sector de la maquila). La Comisión pide al Gobierno que envíe sus observaciones al respecto.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Observación (CEACR) 2014, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Artículo 4 del Convenio. Promoción de la negociación colectiva. En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió al Gobierno que continúe enviando informaciones detalladas sobre el ejercicio de los derechos sindicales en las zonas francas. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa de que hay 10 719 personas afiliadas a un total de 59 organizaciones sindicales activas a nivel nacional en las zonas francas. El Gobierno informa asimismo de que se han firmado un total de 20 convenios colectivos a nivel nacional en las zonas francas y que 48 180 personas trabajadoras están cubiertas y se benefician de dichos convenios. La Comisión toma nota de las medidas tomadas por el Gobierno para fomentar la negociación colectiva en las zonas francas, en particular la creación en 2010 de la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas y la firma, en diciembre

de 2012, de un acuerdo tripartito de estabilidad laboral y productiva para las zonas francas entre las organizaciones de personas trabajadoras y la Asociación Nicaragüense de la Industria Textil y de Confección (ANITEC), la Federación de Cámaras Nicaragüenses de Zonas Francas Privadas (FCNZFP), el Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional de Zonas Francas (CNZF) en el que se acordaron los porcentajes de incrementos de salarios mínimos para el período 2014-2017. *La Comisión toma nota con interés de estas informaciones y pide al Gobierno que continúe tomando medidas para fomentar la negociación colectiva en todos los ámbitos a nivel nacional, incluidas las zonas francas, y que envíe información sobre toda evolución a este respecto.*

Observación (CEACR) 2010, Convenio núm. 98

En su comentario anterior en relación con los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Comisión pidió al Gobierno que realice una investigación sobre el comentario relativo a despidos antisindicales en las zonas francas y otras empresas. A este respecto, la Comisión toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno, o las cuales se refieren a los derechos y recursos garantizados por la legislación que se aplican a las zonas francas así como a las medidas tomadas para promover la negociación colectiva, en particular la creación de la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas que firmó acuerdos en 2009 y 2010 a favor de los trabajadores, incluso en lo que respecta a los convenios fundamentales de la OIT. *La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando informaciones sobre el ejercicio de los derechos sindicales en las zonas francas como, por ejemplo, el número de organizaciones sindicales y de trabajadores afiliados, el número de convenios colectivos firmados y la cobertura de los mismos, las denuncias presentadas por discriminación antisindical, etc.*

Observación (CEACR) 2009, Convenio núm. 98

La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de 29 de agosto de 2008 que se referían a la imposición de arbitraje obligatorio y a despidos antisindicales en las zonas francas y en varias empresas. La Comisión toma nota de que el Gobierno señala que el arbitraje obligatorio en las zonas francas está previsto en la Ley de Promoción de Inversiones Extranjeras y que se refiere a las cuestiones comerciales y no a las laborales. La Comisión pide al Gobierno que realice una investigación sobre el comentario relativo a despidos antisindicales en las zonas francas y otras empresas. *La Comisión pide también al Gobierno que envíe sus observaciones en relación con los comentarios de la CSI de fecha 26 de agosto de 2009 que también se refieren a esta cuestión.*

[...].

Artículo 4. Promoción de la negociación colectiva. La Comisión había pedido al Gobierno que tomara medidas para fomentar la negociación colectiva en las zonas francas y que informara sobre las medidas adoptadas al respecto. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en el primer semestre de 2008 se firmaron 20 convenios colectivos en las zonas francas que cubren un total de 54 054 trabajadores.

Observación (CEACR) 2008, Convenio núm. 98

Artículo 4. Promoción de la negociación colectiva. La Comisión recuerda que en sus observaciones anteriores tomó nota de estadísticas comunicadas por el Gobierno sobre el número de convenios colectivos concluidos (y de trabajadores cubiertos por los mismos), tanto en el sector público como privado y pidió al Gobierno que tome medidas para fomentar la negociación de convenios colectivos en las zonas francas de exportación y que informara en su próxima memoria sobre toda medida adoptada al respecto. *La Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome medidas para fomentar la negociación colectiva en las zonas francas y que envíe información sobre toda evolución a este respecto.*

Otros temas – Discriminación

Solicitud directa (CEACR) 2014, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Artículo 2. Políticas de no discriminación y de igualdad de oportunidades. La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno en relación con la prohibición de la exigencia tanto a hombres como mujeres de pruebas de VIH y sida para acceder al empleo y las actividades de sensibilización llevadas a cabo, incluso en las zonas francas de exportación, así como de las medidas tendientes a la inserción laboral de las personas con discapacidad que beneficiaron a 156 trabajadores. El Gobierno se refiere, además, a las disposiciones legales nacionales que protegen contra la discriminación e indica que no existe discriminación por motivo de raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional y condición social. A este respecto, la Comisión recuerda que la discriminación en el empleo y la ocupación es un fenómeno universal en constante evolución y que algunas de las manifestaciones de la discriminación han tomado formas más sutiles y menos visibles. En este sentido, es esencial reconocer que ninguna sociedad está libre de discriminación y que se requiere de acción continua para tratarla. Asimismo, deben evaluarse periódicamente los resultados alcanzados en la aplicación de la política y programas nacionales en materia de igualdad a fin de que los mismos se ajusten a las necesidades de la población, en particular las de aquellos grupos más vulnerables a la discriminación (Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, párrafos 731 y 847). *La Comisión pide al Gobierno que tome medidas concretas con miras a evaluar los resultados de la implementación de la política nacional de igualdad y de los programas de igualdad adoptados y que envíe información sobre el impacto de los mismos en los diversos sectores de la población, incluyendo aquellos que trabajan en las zonas francas de exportación y las dificultades encontradas para la plena aplicación del Convenio en lo que respecta, en particular, a los motivos de discriminación enumerados en el artículo 1, 1), a).*

Solicitud directa (CEACR) 2013, Convenio núm. 111 y Solicitud directa (CEACR) 2012, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas firmó un acuerdo de estabilidad laboral

en el que se establecen incrementos del 8, 9 y 10 por ciento del salario mínimo para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente, garantizando la estabilidad laboral de más de cien mil personas. La Comisión toma nota también de que en las zonas francas hay 46 805 hombres y 55 035 mujeres en empleos formales. *La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando información sobre las medidas concretas adoptadas en el marco del acuerdo celebrado en 2010 por la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato en las zonas francas de exportación y el impacto de las mismas en la práctica. Sírvase informar también sobre las actividades de inspección llevadas a cabo en las zonas francas y los eventuales casos de discriminación detectados o denunciados.*

Solicitud directa (CEACR) 2011, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de la información del Gobierno según la cual la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, integrada por organizaciones de empleadores y de trabajadores y el Ministerio de Trabajo, firmaron el 20 de enero de 2010 un acuerdo con miras a promover políticas sociales de desarrollo integral de los trabajadores y trabajadoras del sector en el marco del trabajo decente. El Gobierno añade que las zonas francas emplean a 74 726 personas de las cuales 41 000 son mujeres. *La Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre las medidas concretas adoptadas en el marco del acuerdo celebrado el 20 de enero de 2010 por la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas para promover la igualdad de oportunidades y de trato en las zonas francas de exportación y el impacto de las mismas en la práctica.*

Solicitud directa (CEACR) 2009, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que, según las estadísticas de la inspección de trabajo para 2007, se realizaron un total de 82 inspecciones en empresas bajo el régimen de zonas francas, cubriendo a un total de 67 600 trabajadores, de los cuales más de 39 500 eran mujeres. Según las estadísticas de la inspección de trabajo en 2008 se realizaron 96 inspecciones en empresas bajo el régimen de zonas francas cubriendo a más de 64 500 trabajadores de los cuales 35 088 eran mujeres. Según el informe de inspección se encontraron 20 infracciones al nuevo bloque de igualdad y no discriminación de las cuales el 58 por ciento fueron corregidas. *La Comisión solicita al Gobierno que siga informando sobre las medidas y los programas adoptados y las actividades desarrolladas para promover la igualdad de oportunidades y de trato en las zonas francas de exportación. La Comisión también desea recibir información acerca de los avances en el incentivo de la firma de acuerdos para garantizar las condiciones de trabajo digno y salario justo a las mujeres que trabajan en las zonas francas, según lo contemplado en la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades núm. 648 en su artículo 19, párrafo 9.*

Solicitud directa (CEACR) 2008, Convenio núm. 111

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota que entre 2003 y 2005 se realizaron 567 inspecciones en las zonas francas donde trabajan 122 008 personas y que se implementó un sistema de reinspecciones y vigilancia para dar seguimiento a las recomendaciones en seguimiento de denuncias de violaciones en materia laboral. *Sírvase proporcionar*

informaciones sobre la manera en que se toma en cuenta la discriminación por motivo de género en dichas inspecciones y sírvase asimismo proporcionar extractos de informes sobre infracciones eventualmente verificadas por discriminación contra las mujeres, incluyendo la discriminación por embarazo, acoso sexual y diferencias de remuneración entre otras. Sírvase asimismo proporcionar informaciones sobre medidas y programas adoptados y actividades desarrolladas para promover la igualdad de oportunidades y de trato en las zonas francas de exportación.

Véase también **Solicitud directa (CEACR) 2007, Convenio núm. 111**

Salarios

Solicitud directa (CEACR) 2012, Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

Artículo 12. Pago puntual y completo de los salarios. En respuesta a las observaciones anteriores de la Comisión relativas a los problemas denunciados sobre el retraso en el pago de los salarios mínimos en el sector público y las supuestas prácticas abusivas en las zonas francas industriales, el Gobierno señala que no se ha puesto en conocimiento de la Inspección del Trabajo ningún caso de retraso en el pago de los salarios. El Gobierno señala también que, en caso de infracciones de este tipo, los servicios de la inspección del trabajo emiten una orden al empleador en cuestión para que pague los salarios debidos, bajo riesgo de que se le imponga la sanción prevista en la ley núm. 664 de 2008 sobre la inspección del trabajo. Señala asimismo que, aunque la legislación general del trabajo no establece un límite específico de tiempo para la liquidación de todos los pagos pendientes al término de un contrato de empleo, el artículo 95 del Código del Trabajo se aplica por analogía y, por consiguiente, todos los pagos pendientes deberán liquidarse dentro de un plazo de diez días al término del contrato. Además, el Gobierno señala que, desde 2007, el Ministerio del Trabajo garantiza mediante la inspección del trabajo que las empresas que soliciten autorización para poner fin a sus actividades en las zonas francas industriales podrán hacerlo tan sólo después de liquidar todos los pagos pendientes con sus trabajadores. *La Comisión, al tiempo que toma nota de las explicaciones del Gobierno, confía en que este proseguirá sus esfuerzos para impedir eficazmente todos los problemas de retrasos salariales que se presenten, esencialmente mediante el ejercicio de un control eficiente y la aplicación de las sanciones adecuadas, de modo que los trabajadores reciban sus salarios a tiempo y de modo completo, según establece el artículo del Convenio.*

Observación (CEACR) 2008, Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

Artículo 12, párrafo 2. Pago de los salarios debidos cuando se termine la relación de trabajo. La Comisión toma nota de que, en virtud del artículo 68 del decreto núm. 50-2005, de 8 de agosto de 2005, que reglamenta las zonas francas industriales de exportación, las relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido en el Código del Trabajo o, en su caso,

por la Ley de Servicio Civil. Sin embargo, toma nota del informe del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua en 2007, que daba cuenta de graves violaciones de los derechos de los trabajadores en las zonas francas. Ese informe hacía referencia a algunas empresas situadas en esas zonas francas, que habían despedido a trabajadores – y, en determinados casos, habían puesto término a sus actividades –, sin pagar la cuantía de los salarios debidos a los trabajadores afectados. La Comisión recuerda que el «principio del pago de los salarios a intervalos regulares, establecido en el artículo 12 del Convenio, no sólo exige la periodicidad del pago de los salarios, regulada por la legislación nacional o un convenio colectivo, sino también el cumplimiento de la obligación complementaria de pagar en forma inmediata la totalidad de los pagos pendientes en el momento de la terminación del contrato de trabajo» (Estudio general sobre la protección del salario, de 2003, párrafo 398). *Dada la gravedad de la situación descrita más arriba, la Comisión solicita al Gobierno que tenga a bien comunicar las informaciones de que disponga respecto de esas prácticas e indicar las medidas adoptadas para que se respete la legislación sobre la protección del salario en las empresas concernidas.*

Horas extraordinarias de trabajo

Solicitud directa (CEACR) 2012, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

La Comisión toma nota de las observaciones comunicadas por la Confederación de Unificación Sindical (CUS) en agosto de 2011 con respecto a la imposición de horas extraordinarias no remuneradas en ciertos sectores de la economía y a la ausencia de controles por parte de la inspección del trabajo en este ámbito. La CUS se refiere a los trabajadores de las zonas francas de exportación (maquilas), a los trabajadores domésticos que, además, no perciben el salario mínimo, a los trabajadores de los hospitales públicos así como a los trabajadores de los centros de llamadas. La Comisión también toma nota de que, en la respuesta recibida en enero de 2012, el Gobierno indica que, en todos los casos en los cuales las autoridades competentes han constatado que se habían impuesto horas extraordinarias superiores a la jornada diaria de trabajo de ocho horas y sin el consentimiento del trabajador, las autoridades han solicitado a los empleadores remunerar en forma adecuada las horas extraordinarias realizadas y garantizar su carácter voluntario. *La Comisión solicita al Gobierno que garantice que la inspección del trabajo dispone de los medios suficientes para controlar las condiciones de trabajo en los sectores señalados de modo que pueda identificar y, si fuera necesario, poner término a las situaciones que podrían corresponder al trabajo forzoso, es decir, a situaciones en las cuales los trabajadores estarían obligados bajo la amenaza de una pena a efectuar horas extraordinarias más allá de los límites establecidos por la legislación nacional sin poder válidamente dar su consentimiento. A este respecto, la Comisión remite a la observación que formula para el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30).*

Observación (CEACR) 2012, Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)

Artículos 3 y 11 del Convenio. Límites diarios y semanales de las horas de trabajo – Inspección adecuada. La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a los comentarios formulados por la Confederación de Unificación Sindical (CUS) en los que se alegaron prácticas frecuentes para obligar a los trabajadores a efectuar horas de trabajo extraordinarias sin remuneración y también se denunció la falta de supervisión o control gubernamental de las infracciones al horario de trabajo. En su respuesta, el Gobierno indica que, cada vez que se comprueba que la labor de los trabajadores supera el límite normal de ocho horas diarias, se ordena a los servicios de inspección del trabajo verificar si las horas de trabajo extraordinarias se efectúan voluntariamente, si las horas extraordinarias se pagan en su totalidad conforme a la tasa aplicada al pago de tales horas y si las infracciones a las disposiciones pertinentes del Código del Trabajo se sancionan adecuadamente de conformidad con la Ley de Inspección del Trabajo núm. 664 de 2008. Asimismo, el Gobierno se refiere a la Guía Técnica de Inspección (Acuerdo Ministerial JCHG-003-08) en que se establece una lista de comprobación para facilitar a los inspectores la verificación del cumplimiento de la legislación laboral, especialmente en lo que respecta a las horas de trabajo y el pago de salarios. *Si bien la Comisión toma nota de las explicaciones del Gobierno, le pide que suministre información más detallada sobre: i) los resultados de las inspecciones, con inclusión de cualquier dato estadístico pertinente, en que se muestren el número y la naturaleza de las infracciones a la legislación relativa al horario de trabajo, así como las sanciones impuestas, y ii) cualquier estudio o investigación realizado en los call centers en respuesta a las alegaciones de que los trabajadores son obligados a trabajar más de ocho horas diarias sin que se les remuneren las horas extraordinarias a cambio de la estabilidad en el empleo, así como los resultados obtenidos.*

Además, la Comisión toma nota de la referencia del Gobierno a la situación de una empresa en una zona franca de exportación que ejerce sus actividades conforme a un acuerdo basado en un sistema de tiempo de trabajo comprimido, es decir cuatro días de descanso consecutivos después de cuatro jornadas de trabajo consecutivas de 12 horas. El Gobierno ha llegado a la conclusión de que ese acuerdo es irregular y ha pedido tomar medidas correctivas, pero la empresa de que se trata ha impugnado la decisión gubernamental al calificarla de inconstitucional ante la Corte Suprema. En ese sentido, la Comisión desea remitirse a los párrafos 207-213 de su Estudio General de 2005 sobre las horas de trabajo en que opinó que se debe prestar atención especial para cerciorarse de que la aplicación de los acuerdos basados en sistemas de semana de trabajo comprimida no contravenga las normas prescritas por el Convenio núm. 30, y que dichos sistemas en el comercio y las oficinas deben garantizar que la jornada de trabajo no exceda de 10 horas para ser compatibles con el Convenio núm. 30, en virtud de lo dispuesto en su artículo 4. *La Comisión solicita al Gobierno que mantenga informada a la Oficina de cualquier otra novedad a este respecto y transmita una copia de la sentencia de la Corte Suprema una vez que se publique. Por último, la Comisión agradecería que se le proporcione la respuesta del Gobierno a los puntos planteados en un comentario anterior sobre la aplicación del artículo 7, 1) (personas que llevan a cabo tipos de trabajo que son intermitentes o requieren únicamente su presencia física) y del artículo 7, 2) (horas extraordinarias efectuadas por trabajadores para subsanar errores atribuibles a ellos).*

Política del empleo

Solicitud directa (CEACR) 2013, Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota que la evolución del empleo en las empresas que operan bajo el régimen de zona franca ha sido constante. En el año 2007, se contabilizaban 88 750 empleos directos mientras que, en marzo de 2013, se estimaba que había 104 493 empleos directos. *La Comisión invita al Gobierno a continuar proporcionando informaciones sobre la evolución del empleo en las zonas francas de exportación y el impacto que han tenido los acuerdos tripartitos para que dichas zonas ofrezcan empleo duradero y de calidad.*

Solicitud directa (CEACR) 2011, Convenio núm. 122

Zonas francas de exportación. La Comisión toma nota de que en 2009 la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, la Asociación Nicaragüense de la Industria Textil y Confección (ANITEC), la Comisión Nacional de Zonas Francas y el Ministerio del Trabajo firmaron un Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral. Con el objetivo de preservar la inversión y los empleos para el período 2010-2013, en enero de 2010, se firmó otro acuerdo en el marco de la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, comprometiéndose las partes a promover políticas sociales encaminadas al desarrollo integral de los trabajadores del sector y manteniendo la estabilidad laboral. Además, se formuló una estrategia de capacitación con el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) para mejorar la productividad de los trabajadores en las empresas de zonas francas. Durante 2010, el sector mostró un buen comportamiento, registrando en promedio tasas de crecimiento superior al 3 por ciento ofreciendo trabajo a más de 80 000 trabajadores, alcanzando el nivel anterior a la crisis. *La Comisión pide al Gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones sobre la evolución del empleo en las zonas francas de exportación y el impacto de los acuerdos tripartitos para que dichas zonas ofrezcan empleo duradero y de calidad.*

Véase también **Observación (CEACR) 2009, Convenio núm. 122 y Solicitud directa (CEACR) 2008, Convenio núm. 122**

PANAMÁ

Libertad sindical y negociación colectiva

Observación (CEACR) 2011, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas (Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, junio de 2011)

[...]

La Comisión toma nota de la discusión que tuvo lugar en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2011, así como de que en sus conclusiones instó al Gobierno a que elabore, con carácter urgente y con la asistencia técnica de la OIT e intensificando el diálogo social al respecto, un proyecto de disposiciones específicas para modificar la legislación y ponerla en conformidad con el Convenio. La Comisión toma buena nota de que el Gobierno aceptó la visita de una misión de asistencia técnica y espera que se llevará a cabo en un futuro próximo.

La Comisión recuerda que desde hace numerosos años formula comentarios sobre las siguientes cuestiones:

[...]

Derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción. La negación del derecho de huelga en las zonas francas de exportación (artículo 49 B de la ley núm. 25 de 1992) y negación del derecho de huelga en las empresas con menos de dos años (artículo 12 de la ley núm. 8 de 1981). En su observación anterior, la Comisión tomó nota de que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), en conjunto con el Ministerio de Comercio e Industria (MICI), habían trabajado para realizar las enmiendas relacionadas en esta materia, elaborando un borrador de proyecto de ley por la cual se modificaba el artículo 49 de la ley núm. 25 de 1992 y se derogaba el artículo 12 de la ley núm. 8 de 1981. La Comisión toma nota con satisfacción de que el Gobierno informa de la adopción de la ley núm. 32, de 5 de abril de 2011, que deroga el artículo 12 de la ley núm. 8 de 1981 y modifica el artículo 49 B de la ley núm. 25 de 1992 de forma tal que en las zonas francas de exportación se permite que los trabajadores o su respectiva organización puedan ejercer el derecho de huelga una vez terminado el proceso de conciliación (artículo 55 de la ley núm. 32 de 5 de abril de 2011).

Observación (CEACR) 2007, Convenio núm. 87

La Comisión recuerda que los comentarios pendientes se refieren a las siguientes cuestiones:

[...]

h) negación del derecho de huelga a los trabajadores del mar y las vías navegables (ley núm. 8 de 1998), así como en las zonas procesadoras para la exportación (ley núm. 25);

[...]

La Comisión observa que el Gobierno envía la ley núm. 25 relativa a zonas francas de exportación, y recuerda que había tomado nota de que un proyecto de ley de zonas de comercio mundial –que se remitía a las disposiciones del Código del Trabajo para todo lo relativo a relaciones obrero-patronales– iba a sustituir a dicha ley. *La Comisión entiende que, por ahora, en las zonas francas no existe derecho de negociación colectiva y derecho de huelga, por lo que mantiene sus anteriores comentarios al respecto.*

Observación (CEACR) 2006, Convenio núm. 87

2. La Comisión recuerda que sus comentarios anteriores se referían a las siguientes cuestiones:

[...]

h) negociación del derecho de huelga a los trabajadores del mar y las vías navegables (ley núm. 8 de 1998), así como en las zonas procesadoras para la exportación (ley núm. 25). El Gobierno había señalado que el artículo 49-A, literal B, numeral 15, de la ley núm. 25, de 1992, concede el derecho de huelga a los trabajadores de las zonas procesadoras de exportación; y que en lo que respecta al derecho de huelga de los trabajadores del mar regulados por el decreto núm. 8, de 1998, existe actualmente una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. La Comisión había pedido al Gobierno ambos textos y copia de la decisión que adopte dicha Corte;

[...]

En lo que respecta a las zonas procesadoras para la exportación, la Comisión observa que el CONEP señala que los trabajadores de las zonas francas de exportación pueden realizar huelgas si tienen sindicatos de industria. El CONATO indica en cuanto a la ley núm. 25, de 1992, artículo 49, literal B, numeral 9, que dado que establece que las empresas no podrán celebrar convenciones colectivas, ocurre lo mismo que en el sector marítimo, en el sentido de que los trabajadores no pueden declarar una huelga en apoyo de la pretensión de celebrar una convención colectiva de trabajo. El Gobierno señala que existe un nuevo proyecto de ley de zonas procesadoras. *La Comisión pide al Gobierno que envíe una copia del texto de ley, tan pronto como se adopte.*

Véase también Observación (CEACR) 2004, Convenio núm. 87, Observación (CEACR) 2002, Convenio núm. 87 y Observación (CEACR) 2001, Convenio núm. 87

Protección de la maternidad

Observación (CEACR) 2009, Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)

Artículo 1 del Convenio. Cobertura. En respuesta a su anterior observación en la que solicitaba información sobre la forma en la que las disposiciones relacionadas con la pro-

tección de la maternidad se aplican en la práctica a las mujeres que trabajan en las zonas francas de exportación, el Gobierno declara que las zonas francas de exportación han dejado de existir. Sin embargo, otras fuentes indican que las llamadas zonas francas, especialmente la Zona Libre de Colón, funcionan actualmente en Panamá (véase por ejemplo www.dobusinessinpanama.com). *La Comisión pide al Gobierno que explique hasta qué punto y de qué forma la protección de la maternidad (licencia de maternidad, pausas para la lactancia y protección contra el despido) se garantiza en la legislación y la práctica a las mujeres que trabajan en la Zona Libre de Colón y otras zonas francas.*

Observación (CEACR) 2008, C3 Convenio núm. 3

En respuesta a los anteriores comentarios de la Comisión, el Gobierno confirma que la legislación nacional, en especial el Código del Trabajo y la legislación del seguro social, se aplica asimismo a las trabajadoras empleadas en las zonas de exportación. Asimismo, la memoria del Gobierno contiene informaciones estadísticas sobre el número de inspecciones realizadas en el país, así como respecto al costo de las prestaciones de maternidad. Sin embargo, la Comisión recuerda que su observación anterior trataba específicamente de la forma en que las disposiciones relativas a la protección de la maternidad (licencia por maternidad, interrupción para la lactancia de los hijos y protección contra el despido) previstas por el Código del Trabajo, así como las relativas a las prestaciones de maternidad previstas por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y su reglamento de aplicación, se aplican en la práctica a las trabajadoras ocupadas en las zonas de exportación; la Comisión había pedido al Gobierno que le proporcionase, por ejemplo, extractos de los informes de inspección u otros documentos oficiales, estadísticas sobre el número de las inspecciones efectuadas en las zonas de exportación, así como estadísticas sobre las infracciones observadas en dichas zonas. *Por consiguiente, la Comisión confía en que en la próxima memoria del Gobierno constarán estas informaciones, así como las estadísticas solicitadas respecto al número de trabajadoras que trabajan en dichas zonas que han recibido prestaciones de maternidad durante el período cubierto por la memoria, así como el monto de estas prestaciones.*

Observación (CEACR) 2003, Convenio núm. 3

En respuesta a los anteriores comentarios de la Comisión, el Gobierno confirma que la legislación nacional, en especial el Código de Trabajo y la legislación del seguro social, se aplica asimismo a las trabajadoras empleadas en las zonas de exportación. Asimismo, la memoria del Gobierno contiene informaciones estadísticas sobre el número de inspecciones realizadas en el país, así como respecto al costo de las prestaciones de maternidad. Sin embargo, la Comisión recuerda que su observación anterior trataba específicamente de la forma en que las disposiciones relativas a la protección de la maternidad (licencia por maternidad, interrupción para la lactancia de los hijos y protección contra el despido) previstas por el Código de Trabajo, así como las relativas a las prestaciones de maternidad previstas por la ley orgánica de la caja de seguro social y su reglamento de aplicación, se aplican en la práctica a las trabajadoras ocupadas en las zonas de exportación; la Comisión había pedido al Gobierno que le proporcionase, por ejemplo, extractos de los informes de inspección u otros documentos oficiales, estadísticas sobre el número de las inspecciones

efectuadas en las zonas de exportación, así como estadísticas sobre las infracciones observadas en dichas zonas. Por consiguiente, la Comisión confía en que en la próxima memoria del Gobierno constarán estas informaciones, así como las estadísticas solicitadas respecto al número de trabajadoras que trabajan en dichas zonas que han recibido prestaciones de maternidad durante el período cubierto por la memoria, así como el monto de estas prestaciones.

NIVEL GLOBAL

Observación general (CEACR) 2008, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

En el 60.º aniversario del Convenio sobre la libertad sindical la Comisión observa con preocupación las lagunas que existen en cuanto a su aplicación con respecto a categorías específicas de trabajadores. A la luz de los debates habidos en marzo de 2008 en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración, en relación con las zonas francas de exportación (ZFE), la Comisión desearía referirse en particular a sus argumentos anteriores relativos a la aplicación de los convenios en las ZFE. En 1999, la Comisión había tomado nota del informe de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, que destacaba la disparidad observada entre la legislación sobre las normas del trabajo en las ZFE (*de jure*) y su aplicación (*de facto*), así como la disparidad observada entre los trabajadores ocupados dentro de las ZFE y los ocupados fuera de ellas, en particular, respecto del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Esta información es aún más alarmante si se consideran las estimaciones que figuran en el Informe de la Iniciativa Infocus sobre las zonas francas industriales, presentado a la consideración del Consejo de Administración de la OIT (<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/themes/epz.htm>), en el que se señala que en el mundo existen alrededor de 3500 ZFE en 120 países y territorios, en las cuales trabajan alrededor de 66 millones de personas. Asimismo, desde la perspectiva de los derechos humanos, en particular la igualdad de trato, a la Comisión le preocupa enormemente el hecho de que entre los trabajadores privados de sus derechos en las ZFE, una proporción extremadamente elevada sean mujeres. El examen de las observaciones formuladas este año por la Comisión relativas a la aplicación del Convenio núm. 87 por los países que lo han ratificado, destaca la envergadura de los obstáculos que deben salvar los trabajadores de las ZFE y, en ciertos casos, ilustra las consecuencias dramáticas que ello tiene para la sociedad en su conjunto.

La Comisión desea igualmente destacar los retos particulares que deben levantar los trabajadores de la economía informal en relación con el derecho de sindicación. En muchos países del mundo, la economía informal abarca entre la mitad y los tres cuartos de la fuerza de trabajo. La Comisión, reafirmando que el Convenio núm. 87 se aplica a todos los trabajadores y empleadores sin distinción alguna, se congratula por los enfoques innovadores aplicados en estos últimos años por algunos gobiernos y organizaciones de empleadores

y de trabajadores que han permitido que se organicen los que se desempeñan en la economía informal, aunque observa que estas iniciativas son contadas y que por ello todos los beneficios que podría aportar el Convenio rara vez llegan a los trabajadores que se desempeñan en la economía informal.

Como seguimiento de los debates en el Consejo de Administración sobre las ZFE y de las conclusiones de la Comisión el Trabajo Decente y la Economía Informal, de la Conferencia de 2002, la Comisión desea pedir a los gobiernos que en sus próximas memorias proporcionen información sobre los siguientes puntos:

Zonas francas de exportación

- naturaleza y magnitud de la fuerza de trabajo en las ZFE del país (número de trabajadores, porcentaje de mujeres, porcentaje de migrantes);
- legislación aplicable en las ZFE y manera de garantizar a los trabajadores el ejercicio de los derechos en virtud del Convenio;
- número de sindicatos en las ZFE y porcentaje de la fuerza de trabajo en las ZFE representada por sindicatos;
- órganos, instituciones u otros medios disponibles a los que pueden recurrir los sindicatos en representación de los intereses de los trabajadores de las ZFE;

Economía informal

- naturaleza y magnitud de la economía informal en el país, en particular el porcentaje de mujeres y de migrantes;
- iniciativas emprendidas para garantizar en la legislación o en la práctica el ejercicio de los derechos, en virtud del Convenio, de las personas que se desempeñan en la economía informal.