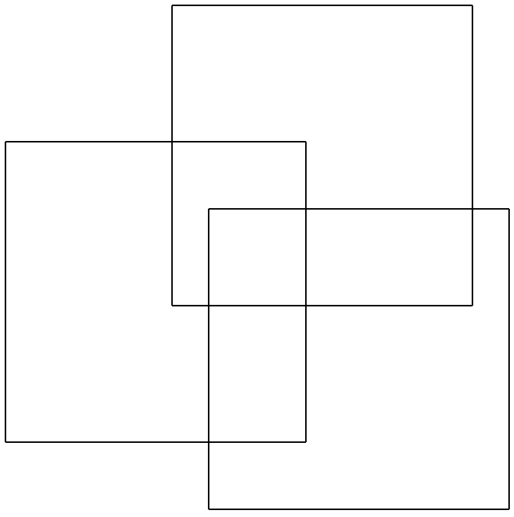
MEWEPZ/2017

Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales

Informe para la discusión en la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales
(Ginebra, 21-23 de noviembre de 2017)



Ginebra, 2017

Departamento
de Empresas

MEWEPZ/2017

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Empresas

Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales

Informe para la discusión en la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales
(Ginebra, 21-23 de noviembre de 2017)

Ginebra, 2017

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

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.

Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales, Informe para la discusión en la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (Ginebra, 21-23 de noviembre de 2017), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Empresas, Ginebra, OIT, 2017.

ISBN: 978-92-2-331005-9 (impreso)
ISBN: 978-92-2-331006-6 (web pdf)

Publicado también en francés: *La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation,* Rapport pour discussion à la Réunion d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation (Genève, 21-23 novembre 2017), ISBN 978-92-2-230904-7 (imprimé), ISBN 978-92-2-230906-1 (pdf Web), Ginebra, 2017; y en inglés: *Promoting decent work and protecting fundamental principles and rights at work in export processing zones,* Report for discussion at the Meeting of Experts to Promote Decent Work and Protection of Fundamental Principles and Rights at Work for Workers in Export Processing Zones (Geneva, 21-23 November 2017), ISBN 978-92-2-130063-2 (print), ISBN 978-92-2-130064-9 (Web pdf), Ginebra, 2017.

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Índice

Página

Abreviaturas vii

Antecedentes 1

1. ZFI: Objetivo, modo de funcionamiento y estimación de cifras 3
   - Diversidad y evolución de las ZFI 3
   - Objetivos de las políticas en materia de ZFI 5
   - Propiedad y administración de las ZFI 6
   - Atracción de inversiones a las ZFI 7
   - Vínculos con el comercio y la inversión 10
   - ZFI e industrialización 15
   - Vínculos con los productores nacionales 15

2. Impacto de las ZFI en los principios y derechos fundamentales en el trabajo 19
   - Libertad sindical y negociación colectiva 20
   - Discriminación 23
   - Trabajo forzoso 26

3. Otros elementos del trabajo decente en las ZFI 27
   - Creación de empleo 27
   - Estabilidad del empleo 29
   - Desarrollo de las competencias profesionales 30
   - Salarios 31
   - Horas de trabajo 33
   - Seguridad y salud en el trabajo 34
   - Protección social 35
   - Inspección del trabajo 35
   - Diálogo social 38
   - El futuro del trabajo 39

4. Conclusiones y puntos propuestos para la discusión 41
   - Conclusiones 41
   - Puntos propuestos para la discusión 42

Abreviaturas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
Declaración sobre las Empresas Multinacionales	Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social
IED	inversión extranjera directa
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	producto interno bruto
SPG+	régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZFI	zona franca industrial

Antecedentes

1. La OIT tiene un largo historial de análisis y discusiones sobre el empleo, los derechos laborales y las cuestiones sociales en las zonas francas industriales (ZFI). Efectivamente, a lo largo de los años se han celebrado diversas reuniones sobre este tema a nivel regional y subregional. La primera reunión tripartita de expertos en la materia se celebró en 1998, y en ella se adoptaron conclusiones sobre las prioridades y directrices destinadas a mejorar las relaciones sociales y laborales en las ZFI [1].

2. En marzo de 2003, el Consejo de Administración entabló un debate sobre el empleo y la política social con respecto a las ZFI e invitó a la Oficina a «continuar examinando los asuntos tratados […] desde una perspectiva integrada que abarcara todos los aspectos del trabajo decente, en un principio sobre una base nacional, subregional o regional dentro de un marco tripartito» [2]. Asimismo, en el Programa y Presupuesto para 2006-2007 se incluyó una asignación a la Iniciativa InFocus sobre las ZFI, y, además, se atribuyeron recursos adicionales para proseguir la labor en el bienio siguiente. Estos fondos se destinaron a la recopilación de datos, la investigación, la organización de reuniones y la creación de una base de datos sobre las ZFI [3], y todo ello culminó en la celebración de un debate sobre el informe relativo a estas actividades, que tuvo lugar durante la 301.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2008) [4].

3. En 2009, en la resolución y las conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptadas en la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se indicó que las ZFI habían demostrado ser positivas en algunos países y podían ofrecer nuevas oportunidades de empleo para la mujer (que no siempre se hallaban disponibles en la economía local), así como mejores salarios y condiciones de trabajo, si bien en algunos casos la falta de aplicación de las normas del trabajo derivaba en condiciones laborales inaceptables. En las conclusiones se afirmaba también que la «libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva y las normas de trabajo básicas deberían aplicarse a todas las ZFI y deberían utilizarse para garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, incluida la igualdad de género» [5].

4. En 2016, la Conferencia Internacional del Trabajo abordó el tema del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y adoptó unas conclusiones en las que se exponía lo siguiente:

[1] OIT: *Nota sobre las labores,* Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998.

[2] OIT: *Repertorio de Decisiones,* Consejo de Administración, 286.ª reunión, marzo de 2003 (documento GB.286/205), párrafo 58.

[3] Aunque ahora se encuentre un tanto obsoleto, parte de este trabajo, en particular la recopilación de datos, sigue siendo ampliamente citada en publicaciones académicas, pese a presentar deficiencias importantes en ámbitos fundamentales, como los índices de sindicación y la negociación colectiva en las ZFI. Por el contrario, no parece haber muchos resultados concretos en lo que se refiere a cambios significativos en las políticas nacionales sobre las ZFI y el trabajo decente.

[4] OIT: *Informe relativo a la Iniciativa InFocus sobre las ZFI: últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI* (documento GB.301/ESP/5), Consejo de Administración, 301.ª reunión, marzo de 2008.

[5] OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente,* en Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, pág. 15, párrafo 24.

> 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.
>
> …
>
> Los gobiernos deberían: … [p]romover 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.
>
> …
>
> La OIT debería: … [c]onsiderar 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 [6].

5. Como seguimiento de la resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en octubre de 2016 el Consejo de Administración pidió a la Oficina que «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)» [7].

6. El presente documento de referencia tiene por objeto facilitar el debate sobre la identificación de posibles medidas para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las ZFI. Aunque se basa en diversos estudios, se concentra en metaestudios, lo cual ofrece una visión más amplia. Los estudios existentes tienden a centrarse en las ZFI como estrategia de desarrollo y, por consiguiente, en su impacto en los países en desarrollo; sin embargo, se ha tratado de incluir también a los países desarrollados en los que las ZFI tienen una producción considerable, cuando existen datos al respecto. Sorprende que incluso las publicaciones recientes se vean obligadas a recurrir a estudios empíricos que se remontan al período comprendido entre mediados del decenio de 1990 y mediados del decenio de 2000, llegando a veces a utilizar estudios de mitad de los años ochenta. En otras palabras, existe una brecha de conocimientos de aproximadamente diez años con respecto a la forma en que las ZFI afectan al trabajo decente.

7. Este documento consta de cuatro capítulos: 1) ZFI: Objetivo, modo de funcionamiento y estimación de cifras; 2) Impacto de las ZFI en los principios y derechos fundamentales en el trabajo; 3) Otros elementos del trabajo decente en las ZFI, y 4) Conclusiones y puntos propuestos para la discusión.

[6] OIT*: Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro,* Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párrafos 5, 16, *b)* y 23, *g)* de las conclusiones.

[7] OIT: *Repertorio de decisiones,* Decisión sobre el quinto punto del orden del día: Seguimiento de la resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Programa de acción de la OIT para 2017-2021, Consejo de Administración, 328.ª reunión (octubre de 2016).

1. ZFI: Objetivo, modo de funcionamiento y estimación de cifras

8. Las zonas francas industriales son enclaves creados en el marco de las políticas públicas de promoción de la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones. En estas zonas, los insumos y las exportaciones están exentos de aranceles a fin de que los productores puedan acceder a los insumos pagando los precios que se practican a nivel internacional, aumentando así su competitividad en los mercados mundiales. A veces, las ZFI están sujetas a regulaciones modificadas, incluso en lo que se refiere a la reglamentación y la administración del trabajo, y algunos países las eximen incluso totalmente del cumplimiento de determinadas normativas. Estas estructuras están cada vez más presentes en los países que aspiran a lograr un crecimiento económico basado en las exportaciones, si bien en algunos casos se han obtenido resultados dispares en cuanto al desarrollo económico y social.

9. Las estimaciones del número de ZFI existentes son escasas y esporádicas. En 1997, la OIT calculó que había 845 ZFI en el mundo, y en su recuento más reciente, que data de 2006, esta cifra se elevó a 3 500 ZFI (o zonas similares de unos 20 tipos y denominaciones diferentes); ahora bien, en dicho recuento no se incluyeron las 5 341 ZFI de una sola fábrica que operaban en Bangladesh. En la actualidad, no se dispone de ninguna encuesta exhaustiva posterior a 2007.

10. En 2008, el Banco Mundial actualizó parte del estudio realizado por la OIT en 2006 y determinó que existían 2 301 zonas de esta índole en los países en desarrollo y en transición [1]. Otra base de datos, elaborada por la Universidad Paris-Dauphine, mostró que en 2015 había 1 083 zonas de libre comercio, de las cuales el 47 por ciento se encontraban en Asia, el 24 por ciento en América Latina y el Caribe, el 12 por ciento en África y el resto en Europa y América del Norte [2]. Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en referencia a un artículo publicado en *The Economist,* indicó que en 2015 existían más de 4 500 ZFI, cifra que superaba en más de 3 000 la calculada veinte años atrás [3].

Diversidad y evolución de las ZFI

11. Las ZFI tienen apelaciones diferentes que pueden hacer referencia a entidades muy distintas; en consecuencia, las definiciones normativas y geográficas no siempre coinciden. El cuadro 1.1 recoge las definiciones que se han citado más a menudo en los estudios publicados [4].

[1] Banco Mundial: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, D.C., 2008), págs. 2 y 18.

[2] J.-M. Siroën *et al.:* World FTZ Database (2014); véase también A. Yücer y J.-M. Siroën: «Trade Performance of Export Processing Zones», en *The World Economy* (mayo de 2017, vol. 40, núm. 5), págs. 1012-1038.

[3] UNCTAD: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2015), págs. i y 4.

[4] Las zonas económicas especiales son similares a las ZFI, si bien su ubicación es flexible y pueden incluir también a productores nacionales. A efectos de este documento, el término ZFI se utilizará en su sentido más amplio, a fin de englobar las zonas económicas especiales.

Cuadro 1.1. Principales definiciones utilizadas por las instituciones internacionales

OIT	«Las ZFI son zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados» [1].
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	Las ZFI constituyen herramientas de política para el desarrollo y el crecimiento basado en las exportaciones. Pueden ayudar a atraer la IED orientada a las exportaciones. La mayoría se encuentran en países en desarrollo y se centran en la industria ligera y las actividades manufactureras [2].
UNCTAD	Los términos «'zonas francas', 'zonas francas industriales', 'zonas económicas especiales', 'zonas empresariales' y otros similares se utilizan para denominar las áreas geográficamente limitadas y administradas de forma especial que un país establece para atraer la inversión local y la IED, el comercio, el empleo y el desarrollo industrial» [3].
Banco Mundial	El concepto básico de zona económica especial comprende los siguientes principios: se trata de un área delimitada geográficamente que suele tener una protección física (es decir, por lo general está vallada); es administrada/gestionada por una única entidad; la concesión de ventajas a las empresas está sujeta a su ubicación física en la zona; constituye una zona aduanera especial (beneficios arancelarios); y se rige por procedimientos simplificados [4].
Organización Mundial de Aduanas (OMA)	En el anexo D del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (enmendado por última vez en 2006), una zona franca se define como: «una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación» [5].
Organización Mundial del Comercio (OMC)	Una ZEE consiste en una o más áreas de un país en las que se reducen los obstáculos al comercio, al mismo tiempo que se crean otros incentivos para atraer inversión extranjera. Los incentivos son de diversa naturaleza y pueden modificarse a lo largo del tiempo, pero muchos de ellos o su mayor parte consisten en medidas fiscales, o sea más bien en reducciones o exenciones impositivas que en sumas en efectivo [6].

Fuentes: [1] OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales,* Informe para el debate de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998; [2] M. Engman *et al.: Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development,* Trade Policy Paper núm. 53 (París, OCDE, 2007); [3] UNCTAD, 2015, *op. cit.;* [4] Banco Mundial: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, D.C., 2008); [5] OMA: Convenio de Kyoto revisado, anexo específico D. [6] OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC* (Ginebra, 2006).

12. La proliferación de definiciones se debe en parte a las diferentes formas que las ZFI han ido adquiriendo a lo largo del tiempo. Históricamente, los puertos libres fueron el punto de partida para facilitar el comercio; luego aparecieron las zonas de libre comercio y, más tarde, las zonas francas industriales, que se caracterizaban por su ubicación en enclaves geográficamente delimitados. Sin embargo, en algunos países las ZFI han dejado de lado el concepto de enclave geográfico en favor de un modelo de «zonas económicas especiales» mucho mayores, que pueden ser toda una provincia, como en el caso de China, o países enteros, como en el caso de Mauricio. En la misma línea, otros países, como Bangladesh y Namibia, permiten que actualmente los inversores extranjeros establezcan ZFI en cualquier parte del territorio nacional. Estas ZFI suelen regirse por acuerdos de libre comercio cuya cobertura es mucho más amplia, como sucede en México, donde varios miles de compañías operan como empresas de zonas francas, o maquiladoras, procesando y ensamblando piezas y bienes para volver a exportarlos a los Estados Unidos. En un estudio se enumeran las 32 denominaciones diferentes que se utilizan para referirse a este tipo de zonas en todo el

mundo, las cuales entrañan ligeras diferencias en lo tocante a las concesiones, subvenciones y reglamentaciones [5].

13. El debate sobre las zonas francas industriales se ha visto obstaculizado por las diferentes maneras en que se han definido. Ahora bien, un rasgo común, al menos históricamente, es que se trata de enclaves, tanto por lo que respecta a su geografía como a su carácter excepcional en el plano normativo e institucional, incluso si tienen interacciones con la economía exterior.

Objetivos de las políticas en materia de ZFI

14. En algunos países, los beneficios más inmediatos del crecimiento de las exportaciones son los ingresos en divisas, que pueden utilizarse para importar capital y materiales esenciales para la producción a fin de potenciar la industrialización, y para importar bienes de consumo que permitan mejorar el nivel de vida de la población. Las divisas también pueden contribuir a promover el desarrollo económico sostenible y el trabajo decente, ya que proporcionan a los gobiernos un margen fiscal para crear condiciones que permitan implementar políticas favorables al desarrollo [6]. Las ZFI son una fuente importante de divisas para los países en desarrollo; dicho esto, cuanto mayor sea su importación de materias primas y productos semiterminados, menor será su contribución neta a la economía nacional. Un estudio de la OIT sobre la situación de las ZFI en Costa Rica muestra que las empresas de estas zonas han desempeñado un papel importante en la reducción de la dependencia con respecto a las exportaciones tradicionales y en la obtención de ingresos procedentes de las exportaciones [7].

15. Las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo basadas en las exportaciones suelen respaldar el desarrollo o la expansión de las ZFI [8]. El hecho es que las exportaciones agregan valor a la economía de un país, pues exigen la fabricación de productos que puedan competir a escala mundial, lo cual es de esperar que incite a los productores nacionales a alcanzar el mismo nivel de competitividad.

16. Numerosos países de bajos ingresos que no disponen de recursos suficientes para realizar inversiones productivas vuelven la vista a las ZFI a fin de atraer la inversión extranjera directa que tanto necesitan. Aunque en las grandes economías las ZFI representan una parte relativamente pequeña de la inversión, éstas suelen contribuir de manera muy importante a la economía de los países en desarrollo. Por ejemplo, la inversión extranjera directa en las ZFI de Filipinas pasó del 25 por ciento a comienzos del decenio de 1990 al 81 por ciento en 2000; asimismo, en China, la proporción de inversión extranjera directa que representaban las ZFI creció espectacularmente durante los años noventa, hasta alcanzar el 80 por ciento [9].

[5] J.-P. Singa Boyenge: *ILO database on export processing zones (Revised),* documento de trabajo WP.251 (Ginebra, OIT, 2007), pág. 24.

[6] Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (OIT/ACTRAV): *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación* (Ginebra, 2014), pág. 71.

[7] M. Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica,* documento de trabajo núm. 97 (Ginebra, OIT, 2005), pág. iii.

[8] J.-P. Cling y G. Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?* documento de trabajo DT/2001/17 (París, DIAL, 2001), pág. 2.

[9] UNCTAD: *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2003: Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: Perspectivas nacionales e internacionales: Panorama general* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2003).

17. En otros casos, aunque los países dispongan de capital nacional para efectuar inversiones, puede suceder que la existencia de barreras comerciales, regulaciones restrictivas o una administración ineficaz disuadan a los inversores potenciales. Por su parte, los gobiernos que carecen de capacidad institucional consideran que las ZFI son un primer paso más sencillo para introducir las reformas de mercado necesarias con el fin de abrir progresivamente sus economías a la globalización. Igualmente, comenzar el proceso en una región o sector poco relevante también les permite seguir protegiendo sus mercados nacionales durante un período de tiempo y facilitar así la transición.

18. Algunos países en desarrollo han utilizado con éxito las ZFI para impulsar una industrialización más amplia. La transferencia de tecnología y el efecto de demostración pueden estimular a las empresas nacionales a subir peldaños en las cadenas de valor. A medida que los países aumentan su capacidad industrial, a veces diversifican los sectores que operan en sus ZFI a través del desarrollo de exportaciones no tradicionales, en particular los sectores de producción intensivos en capital, como el sector electrónico y el automovilístico. En el caso de otros países, la expansión se ha orientado al sector de los servicios.

19. Asimismo, los gobiernos también pueden utilizar las ZFI para tratar de resolver otros problemas de desarrollo. Por ejemplo, algunas ZFI se ubican en regiones o ciudades desfavorecidas con la finalidad de combatir el desempleo o para evitar las zonas urbanas contaminadas y congestionadas.

20. Independientemente de las motivaciones que lleven a un país a crear ZFI, las nuevas inversiones que atraen estas zonas crean empleo para la población activa, generando así unos ingresos que pueden estimular aún más el desarrollo económico.

Propiedad y administración de las ZFI

21. Tradicionalmente, las ZFI han sido propiedad de los gobiernos y administradas por éstos, pero ambas funciones se están transfiriendo cada vez más a entidades privadas. Según el Banco Mundial, el 62 por ciento de las 2 301 ZFI identificadas en países en desarrollo y en transición han sido creadas y son dirigidas por el sector privado. Se ha producido así un cambio considerable, pues se ha pasado de una situación en que las zonas francas estaban predominantemente gestionadas por el sector público, a un contexto en que son principalmente desarrolladas y gestionadas por entidades del sector privado a las que ahora pertenecen. Además, han surgido nuevas modalidades de ZFI que se caracterizan por estar basadas en la colaboración conjunta entre el sector público y el privado. Los datos disponibles sugieren que, desde la perspectiva del país anfitrión, es más costoso desarrollar y explotar las zonas públicas que las privadas, y que éstas, además, permiten obtener mejores resultados económicos [10].

22. Las ZFI son supervisadas por órganos administrativos especiales (autoridades o administradores). En los decenios de 1980 y 1990 predominaban las juntas directivas públicas, mientras que hoy en día tiende a haber sobre todo juntas público-privadas o modalidades exclusivamente privadas [11]. Las medidas de libre comercio aplicables a las empresas que operan en las ZFI que no están concentradas en una zona geográfica siguen un régimen especial.

23. Por lo general, los órganos administrativos de las ZFI se encargan de definir y supervisar la aplicación de las leyes y los reglamentos por los que se rigen estas zonas, en la medida en que difieran de los nacionales, y lo mismo ocurre con respecto a las leyes laborales y los

[10] Banco Mundial, 2008, *op. cit.,* pág. 4.

[11] *Ibíd.,* pág. 18.

regímenes regulatorios. Dichos órganos prestan asistencia a las empresas de las ZFI en la aplicación de las leyes y los reglamentos laborales pertinentes, así como de los regímenes y obligaciones fiscales, y en cuestiones relativas a los terrenos y la infraestructura, entre otros asuntos. También suelen rendir cuentas al ministerio de comercio o de industria, proceso en que el ministerio de trabajo apenas suele participar.

Atracción de inversiones a las ZFI

24. Los países tratan de atraer inversión extranjera directa de muy distintas maneras, pero sobre todo a través de incentivos, que pueden ser completos o parciales y tener una duración determinada o indeterminada. Los incentivos más comunes son las exenciones fiscales; en concreto, se trata de: reducciones o desgravaciones de impuestos para las empresas; importaciones de materias primas, bienes de capital e insumos intermedios libres de impuestos; facilidad de repatriación del capital y los beneficios; exención de los controles de divisas y de los derechos de exportación; y exención del pago de la mayoría de los impuestos locales e indirectos [12]. Algunos países, como el Brasil, reducen temporalmente las cotizaciones patronales a la seguridad social, mientras que otros, como Turquía, subvencionan las contribuciones de los empleadores a la protección social [13]. Algunos incentivos se aplican a todos los inversores, mientras que otros pueden depender de la importancia estratégica de una inversión determinada para los objetivos globales de desarrollo del gobierno con respecto a la ZFI de que se trate.

25. Los gobiernos también pueden tratar de atraer inversiones a las ZFI debilitando la protección de los derechos de los trabajadores con el fin de rebajar los costos laborales, o bien para modificar la percepción que tienen los inversores de que la legislación laboral vigente es demasiado rígida o ineficaz. Asimismo, los incentivos pueden incluir exenciones o derogaciones de la legislación laboral. Los derechos que se suprimen con mayor frecuencia son la libertad sindical y de negociación colectiva, y la protección contra la discriminación en la contratación y el despido injustificado. El arbitraje obligatorio de los conflictos laborales y las restricciones a la acción colectiva son frecuentes (por ejemplo, la imposición de períodos de conciliación obligatorios más largos para que una huelga pueda considerarse legal, o la reclasificación de las empresas como «servicios esenciales» a fin de prohibir totalmente la acción colectiva). En otros casos, la misma legislación que protege los derechos de los trabajadores en el resto del país se aplica también a las ZFI, si bien el gobierno suprime la inspección pública del trabajo en estas zonas [14]. En el cuadro 1.2 se exponen los incentivos que suelen ofrecer los gobiernos para atraer inversiones a las ZFI.

[12] Banco Mundial, 2008, *op. cit.,* págs. 48 y 49.

[13] P. Tynel *et al.: Poland: A true special economic zone* (Ernst and Young, 2013), pág. 34.

[14] OIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Ginebra, 2012).

Cuadro 1.2. Principales incentivos que ofrecen los gobiernos para atraer inversores a las ZFI

Exenciones fiscales y reducciones en las cotizaciones de los empleadores	■ supresión o reducción de los impuestos a la exportación ■ supresión o reducción de los impuestos a la importación de insumos ■ reducción de los impuestos sobre la renta y la propiedad ■ supresión o reducción de las tasas y gastos de aduana ■ exención del pago del impuesto sobre las ventas de productos o servicios exportados, así como de todos los bienes y servicios adquiridos en el mercado nacional y utilizados en la producción ■ moratorias fiscales, desgravaciones o reducción de los tipos impositivos sobre los ingresos o beneficios de las empresas, que a menudo están vinculados con los resultados de exportación de las empresas o con la proporción que representan las exportaciones en la producción total ■ reducción temporal de las cotizaciones de los empleadores a los regímenes de protección social o subvención gubernamental temporal de las cotizaciones de los empleadores
Subvenciones	■ arriendo gratuito o subsidiado de terrenos o de parques industriales ■ construcción subsidiada de plantas de producción o espacios de oficina ■ subvención de la vivienda residencial y de instituciones como escuelas ■ subsidio de precios en servicios públicos como la electricidad y el agua ■ subvenciones especiales para la educación y la formación ■ aumento de la seguridad en las zonas industriales para evitar los robos
Exenciones de regulaciones	■ exención del control de divisas ■ flexibilización de las restricciones a la propiedad extranjera ■ supresión del control de la repatriación de beneficios ■ exención del cumplimiento de las normas sobre el arriendo o la adquisición de terrenos ■ derogación/exención del cumplimiento de secciones específicas de la legislación laboral y ambiental, incluidas restricciones de los derechos sindicales ■ suspensión de la inspección pública del trabajo
Simplificación de los servicios administrativos	■ ventanilla única para los servicios administrativos ■ registro rápido de empresas, agilización de servicios aduaneros ■ simplificación o abolición de los procedimientos de licencias ■ marco jurídico y tribunal específicos
Incentivos de infraestructuras	■ racionalización de los servicios gubernamentales, como los servicios aduaneros ■ mejora de las infraestructuras específicas para la producción, la logística y el transporte, como, por ejemplo, las carreteras
Servicios de fomento de las exportaciones	■ asesoramiento empresarial ■ apoyo a las ventas y el marketing ■ finanzas ■ crédito a la exportación

Fuentes: X. Cirera y R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries,* Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation, marzo de 2014); Engman *et al.*, 2007, *op. cit.;* y Banco Mundial, 2008, *op. cit.*

26. En una encuesta realizada en 2005, se pidió a los inversionistas presentes en las ZFI de la India, Sri Lanka y Bangladesh que clasificaran diversos factores que hubieran influido en la selección de su emplazamiento, utilizando los calificativos de «no importante», «importante», «muy importante» o «de máxima importancia» [15]. Los resultados de la encuesta mostraron que la infraestructura física, las ventajas fiscales y la proximidad de

[15] A. Aggarwal: *Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh,* documento de trabajo núm. 155 (Indian Council for Research on International Economic Relations, 2005), págs. 65 y 66.

ciudades y puertos eran factores importantes. Además, los inversores consideraban que la disponibilidad de una fuerza de trabajo bien formada y disciplinada era más importante que los bajos salarios; sin embargo, al mismo tiempo deseaban operar en zonas excluidas del ámbito de la legislación laboral y sus mecanismos de control, ya que casi el 100 por ciento de los encuestados calificaron las exclusiones de la legislación laboral como factor «muy importante» o «de máxima importancia». El informe de la encuesta describe la forma en que se habían aplicado en Bangladesh los incentivos no fiscales relacionados con el trabajo:

> En 1989, el gobierno eximió a las zonas francas industriales de la aplicación de tres importantes leyes laborales. Se trataba de la Ley de Fábricas, la Ley de Conflictos Laborales y la Ley (de reglamentación) del Empleo de los Trabajadores. En su lugar, se dispuso la aplicación de dos ordenanzas, números 1 y 2. En dichas ordenanzas se incluían directrices detalladas sobre la clasificación de los trabajadores asalariados, los salarios mínimos y las prestaciones adicionales que debían ser pagadas por los empleadores en general y las que regían para la industria electrónica, la industria textil y el sector productor de toallas en particular. Éste fue un gran incentivo para las empresas que operan en las ZFI. Todas las empresas consultadas en nuestra encuesta indicaron que la exención de las leyes laborales había redundado en grandes beneficios para sus actividades en las ZFI. Dicho esto, recientemente se han introducido reformas laborales en dichas zonas. Las nuevas leyes exigen que las empresas que allí operan se doten de consejos laborales, en los que participen representantes de los trabajadores que deben ser elegidos bajo la supervisión de las autoridades de cada zona. Casi todas las empresas que respondieron a la encuesta opinaron que esto afectaría negativamente a sus negocios [16].

27. Dicho esto, hay algunos incentivos que favorecen la promoción del trabajo decente, como es el caso de la mejora de las infraestructuras y la reducción de la carga que representan los trámites de registro de las empresas, y apoyan el desarrollo de empresas sostenibles [17]. El incremento de la inversión extranjera directa puede fomentar el trabajo decente al estimular el aumento del empleo y la subida de los salarios, el desarrollo de competencias laborales, la mejora de las normas de seguridad y salud en el trabajo, la transición a la economía formal y un crecimiento económico más amplio. Sin embargo, las exenciones al cumplimiento de la legislación laboral o la suspensión de las inspecciones del trabajo impiden la realización de los derechos fundamentales en el trabajo y obstaculizan el desarrollo del trabajo decente en general. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las leyes y reglamentos nacionales deberían aplicarse en condiciones de igualdad a los trabajadores de las ZFI; los incentivos basados en exenciones de la legislación laboral o en la suspensión de las inspecciones del trabajo no son aceptables. Los subsidios fiscales mal concebidos pueden reducir los recursos disponibles para otros gastos en ámbitos como la capacitación, la inspección del trabajo y la protección social. Además, las exenciones de la contribución a los regímenes de protección social pueden tener efectos negativos sobre la protección de los trabajadores y la sostenibilidad financiera del sistema de protección social. No está claro cuáles son los efectos netos de algunos incentivos; por ejemplo, si bien es cierto que las exenciones al pago de impuestos por las empresas disminuyen los ingresos públicos, también ayudan a atraer nuevas inversiones, lo que crea nuevos empleos y genera ingresos derivados del pago del impuesto sobre la renta.

28. En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC se prevé la eliminación progresiva de ciertos subsidios fiscales para las ZFI de algunos países en desarrollo a partir de principios de 2016 [18]. En particular, las exenciones fiscales que se

[16] A. Aggarwal, 2005, *op. cit.,* págs. 33 y 34.

[17] OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*. Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007; véase también OIT: *Entorno propicio para empresas sostenibles*.

[18] Véase el artículo 27.4 del Acuerdo. Los países en cuestión no tienen derecho a la exención pues no son países menos adelantados designados como tales por las Naciones Unidas, o porque su PIB per

limitan al sector de las exportaciones se consideran una forma de subvención a la exportación y, por lo tanto, una distorsión del comercio internacional [19]. También se ha argumentado que las exenciones fiscales no son necesarias, ya que el atractivo de las ZFI para los inversores extranjeros radica también en las sinergias que se pueden crear al constituirse grupos de empresas, con inclusión de pymes, próximas unas de otras y con acceso a infraestructuras e instituciones de investigación y desarrollo mejoradas, a una fuerza de trabajo bien formada y a programas de facilitación del comercio [20].

29. Del mismo modo, en el examen que llevó a cabo en 2008 de tres decenios de experiencia en el desarrollo de zonas industriales, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que el uso de paquetes de incentivos generosos para compensar otras desventajas (como la mala ubicación geográfica o la insuficiencia de las instalaciones) era ineficaz en términos del rendimiento general de las zonas, en gran parte debido a la creciente homogeneidad de los incentivos para la inversión en las zonas [21]. Entre los elementos clave del marco normativo de buenas prácticas para las ZFI que se recomienda en el informe del Banco Mundial figura la plena coherencia con las normas internacionales del trabajo [22].

30. En respuesta a estas críticas, algunos gobiernos han vinculado la aplicación de incentivos fiscales al cumplimiento de requisitos en materia de desempeño, como, por ejemplo, las metas de exportación y el porcentaje de contenido local o, más recientemente, el contenido tecnológico y los compromisos asumidos con relación al empleo [23]. Otros gobiernos están descartando los incentivos fiscales y optan más bien por ofrecer un entorno de negocios competitivo a nivel internacional, que sea capaz de beneficiar a las empresas de manera más amplia, por ejemplo en ámbitos como la mejora del transporte, logística y comunicaciones, la eficiencia de las operaciones aduaneras, la fiabilidad de los servicios y la eficacia de la administración [24].

Vínculos con el comercio y la inversión

31. Durante las tres últimas décadas, la economía mundial se ha caracterizado por un crecimiento sostenido de las exportaciones. Desde 1990, las exportaciones mundiales han crecido más rápido que el producto interno bruto (PIB) (gráfico 1.1). Las ZFI desempeñan

cápita anual no es inferior a 1 000 dólares de los Estados Unidos. Se trata, por ejemplo, de la República Dominicana, Egipto, Filipinas, Guatemala y Marruecos. Otros países cuya situación, a partir de 2015, está cercana a este umbral son el Camerún, Congo, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Senegal y Sri Lanka. Véase UNCTAD, 2015, *op. cit.,* citando a J. J. Waters: «Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones While Maintaining Economic Competitiveness for Developing Countries», en *Duke Law Journal* (vol. 63, núm. 2013), págs. 481-524.

[19] UNCTAD, 2015, *op. cit.,* pág. 6.

[20] *Ibíd,* págs. 7 y 8, citando a R. A. Torres: «Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures», en *Global Trade and Customs Journal* (2007, vol. 2(5)), pág. 223.

[21] Banco Mundial, 2008, *op. cit.,* págs. 5 y 49.

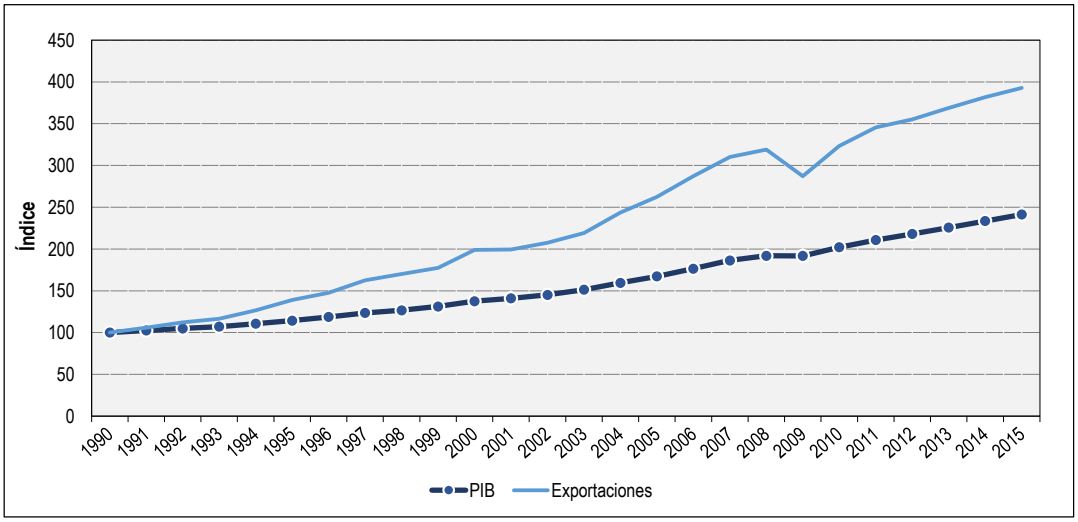
[22] *Ibíd.,* págs. 5-6 y 53.

[23] Engman *et al.: Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development,* Trade Policy Paper núm. 53 (París, OCDE, 2007), pág. 10.

[24] Véase, por ejemplo, H. Christiansen *et al.: Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: The Case of Brazil,* OECD Working Papers on International Investment, 2003/01 (París, OCDE, 2003).

un papel importante en este crecimiento, impulsado cada vez más por los países emergentes y en desarrollo.

Gráfico 1.1. PIB y exportaciones mundiales, índices de volumen, 1990-2015 (1990=100)



Fuente: Fondo Monetario Internacional: World Economic Outlook Database.

32. La participación de las economías en desarrollo en las exportaciones totales de mercancías alcanzó el 43,4 por ciento en 2015, frente al 30 por ciento en 2000. La participación de Asia fue del 28,9 por ciento, un porcentaje superior a la suma del resto de regiones en desarrollo, cuya participación asciende a 14,6 por ciento. El comercio de mercancías entre economías en desarrollo ha aumentado del 41 al 52 por ciento en los últimos diez años [25].

33. La mayor parte del comercio consiste en el intercambio de bienes intermedios, que forman parte de las cadenas mundiales de suministro. Las ZFI promueven la importación de bienes intermedios necesarios para la fabricación y exportación de bienes finales o de bienes intermedios que se someten a un nuevo proceso. El Banco Mundial estimó que las ZFI representaron el 40,8 por ciento del comercio mundial de mercancías en 2005, con una participación similar en general en todas las regiones [26]. En algunos países, la participación de las exportaciones de las ZFI en el total de exportaciones puede ser mucho más elevada, alcanzando entre el 60 y el 80 por ciento. Un análisis estadístico realizado en 2014 por Siroën y Yücer confirma la contribución de las ZFI a las importaciones y las exportaciones, si bien el impacto en las importaciones es más fuerte que en las exportaciones [27].

34. La competencia en las exportaciones ha aumentado con la entrada de países de ingresos bajos y medianos, que son conscientes de los beneficios económicos y para el desarrollo de una mayor participación en el comercio. Esta competencia se basa principalmente en ventajas competitivas relativas, pero las ventajas absolutas, como la geografía (proximidad a los mercados principales), los recursos naturales o la capacidad de producir en escala también son determinantes. La presencia de los países en desarrollo en el comercio mundial ha aumentado durante los quince últimos años en todos los sectores; en los sectores de los equipos de comunicaciones, de los textiles y las prendas de vestir, del curtido y de la

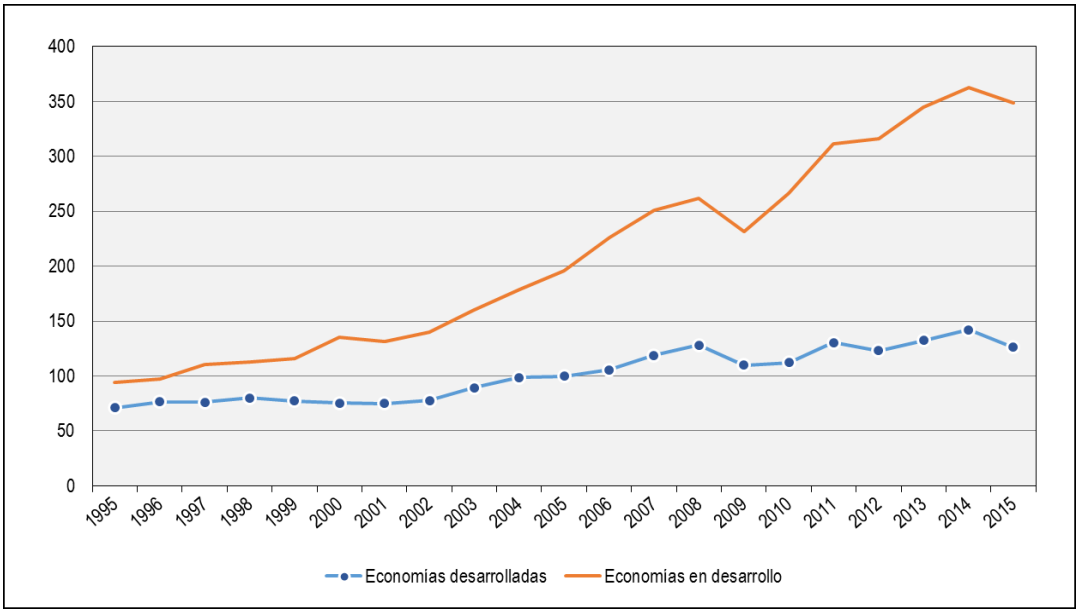
[25] OMC: *Examen estadístico del comercio mundial 2016.*

[26] Banco Mundial, 2008, *op. cit*.

[27] J.-M. Siroën y A. Yücer: *Trade Performance of Free Trade Zones,* documento de trabajo DT/2014-09 (Université Paris-Dauphine, DIAL, 2014).

maquinaria de oficina, su participación representa entre el 60 y el 85 por ciento del total [28]. Por ejemplo, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de prendas de vestir ha aumentado de 58 por ciento en 1995-1999 a 72 por ciento en los cinco últimos años (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Exportaciones mundiales de prendas de vestir, 1995-2015, en dólares de los Estados Unidos corrientes (miles de millones)



Fuente: estadísticas de la UNCTAD.

35. Sin embargo, ha disminuido el apoyo de los donantes a la promoción de las ZFI con miras a facilitar el comercio. Una evaluación realizada en 2008 reveló que desde aproximadamente el año 2000, con la aceptación generalizada de la liberalización del comercio, los donantes multilaterales se han vuelto más prudentes con respecto a su enfoque de las ZFI, ya que son conscientes de que algunos países en desarrollo pueden utilizarlas como una alternativa a la reforma más amplia del comercio y del entorno empresarial; asimismo, parece que una mayoría de ZFI apoyadas por el Banco Mundial habría fracasado, según ha reconocido la propia entidad [29]. Además, la OMC también se ha planteado si las ZFI constituyen un instrumento de política eficiente en relación con los costos para lograr el desarrollo industrial y señala que, aunque muchos observadores coinciden en que existen algunos ejemplos satisfactorios de ZFI, también existen ejemplos en los que las ZFI crean distorsiones que resultan perjudiciales para la economía [30].

36. Por su naturaleza, el crecimiento de las ZFI también está vinculado a una mayor entrada de inversión extranjera directa. Las condiciones más favorables en cuanto a los derechos de importación y exportación, los impuestos y la infraestructura hacen que las ZFI sean

[28] UNCTAD: *Key Statistics and Trends in International Trade 2016: A bad year for world trade?* (Ginebra, Naciones Unidas, 2017).

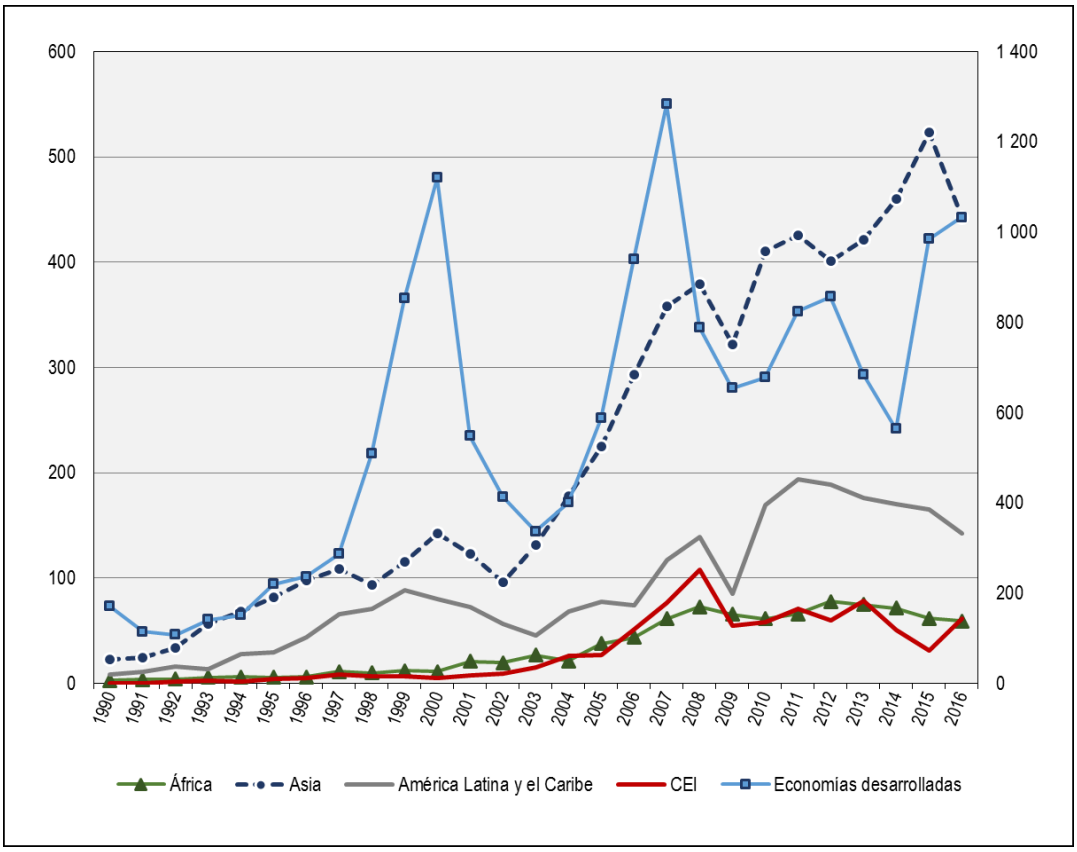
[29] P. Gibbon *et al.: An Assessment of the Impact of Export Processing Zones and an Identification of Appropriate Measures to Support their Development* (Instituto Danés de Estudios Internacionales, abril de 2008), pág. 7.

[30] OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC* (Ginebra, 2006).

particularmente atractivas para los inversores y muchos países promueven simultáneamente la promoción de las inversiones y la promoción de las exportaciones.

37. Los flujos de inversión extranjera directa alcanzaron una media de 1,6 billones de dólares de los Estados Unidos durante los cinco últimos años. El porcentaje de flujos hacia países en desarrollo aumentó de 31 por ciento en 1990-1994 a 47 por ciento en 2012-2016. El crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa ha sido especialmente fuerte en Asia, la región que también encabeza el crecimiento de ZFI. En los últimos cinco años, el porcentaje de flujos mundiales de inversión extranjera directa hacia Asia alcanzó el 29 por ciento (del cual un 30 por ciento se destinó a China solamente), seguido de América Latina y el Caribe con un 11 por ciento, y África y la Comunidad de Estados Independientes con un 4 por ciento cada una. El gráfico 1.3 indica las tendencias con respecto a los flujos regionales durante el período entre 1990 y 2016. Las salidas de inversión extranjera directa de países en desarrollo también están aumentando. Baldwin y López-González documentan un aumento notable de las inversiones Sur-Sur; el Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica representan un tercio de la inversión extranjera directa mundial [31].

Gráfico 1.3. Entradas de IED por región, en dólares de los Estados Unidos corrientes (miles de millones)



Fuente: UNCTAD: World Investment Report Database.

38. La mayor conciencia del vínculo entre la inversión, el comercio y el respeto de los derechos de los trabajadores en puestos de trabajo creados en la producción de bienes para la exportación ha llevado a una inclusión cada vez mayor de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales y de inversión, aunque quedan preguntas pendientes en cuanto a su efectividad

[31] R. Baldwin y J. López-González: *Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses,* documento de trabajo núm. 18957 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, abril de 2013).

en la práctica [32]. Estos acuerdos — típicamente acuerdos bilaterales y multilaterales con los Estados Unidos o la Unión Europea — también incluyen cada vez más cláusulas sobre la promoción de la responsabilidad social de las empresas [33]. Algunos acuerdos tratan de mejorar el acceso a los mercados y las condiciones laborales, especialmente en las ZFI; otros acuerdos intentan mantener y fortalecer las instituciones existentes para proteger los derechos de los trabajadores. El recuadro 1.1 proporciona algunos ejemplos.

Recuadro 1.1.
Ejemplos de acuerdos comerciales que abordan las condiciones laborales

En los Estados Unidos, la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de 2000 otorga a los países africanos un acceso sin aranceles ni cuotas al mercado de los Estados Unidos para una variedad de prendas de vestir y productos manufacturados y agrícolas a condición, entre otras cosas, de que los gobiernos participantes protejan la libertad política y los derechos de los trabajadores. La ley incluye entre sus requisitos para tener derecho a beneficiarse de las condiciones favorables la protección de los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores, incluido el derecho de sindicación y el derecho de organizarse y negociar colectivamente, una prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para emplear a niños, y condiciones de trabajo aceptables en lo que respecta al salario mínimo, las horas de trabajo y la salud y la seguridad en el trabajo [1]. Swazilandia, que cuenta con unos 17 000 trabajadores en el sector textil y del vestido orientado hacia la exportación, perdió su derecho a poder acogerse a la AGOA en 2015 por preocupaciones relativas a los derechos de los trabajadores, en particular respecto de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación [2].

Tanto la iniciativa «Todo menos armas» de la UE, que ofrece acceso sin aranceles ni cuotas a todos los países menos adelantados, como el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) de la UE para países en desarrollo condicionan el acceso a la ratificación y la aplicación de una serie de convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales básicos. La UE ha utilizado esta disposición para hacer efectiva la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y en ocasiones ha retirado o amenazado con retirar las preferencias a países específicos. Por ejemplo, retiró las preferencias a Myanmar en 1997 a causa de la violación grave y sistemática observada por la OIT de principios contenidos en convenios internacionales del trabajo fundamentales, y las restituyó tras la evaluación de los progresos realizada por la OIT en 2012 [3]. Una evaluación del SPG+ de la UE reveló que ha tenido un impacto pequeño pero significativo en los marcos institucionales y legislativos que rigen los derechos laborales [4].

El Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de 2004 ha desempeñado un papel clave a la hora de animar a los países de la región a ratificar las normas internacionales del trabajo fundamentales, en particular como medio para mantener el acceso al mercado de los Estados Unidos al expirar el Acuerdo Multifibras en 2005. En este contexto, El Salvador ratificó los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y el derecho de sindicación en 2006.

El tratado de libre comercio de 2007 entre los Estados Unidos y la República de Corea compromete a ambos países a defender en la legislación y en la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, se comprometen a garantizar el acceso adecuado a los tribunales para hacer cumplir la legislación laboral de cada parte.

Fuente: [1] Estados Unidos, Ley de Comercio y Desarrollo de 18 de mayo de 2000, título I, artículo 104(a)(1)(F). [2] *The Economist*: «Swaziland loses its AGOA status», Country Profile, 3 de julio de 2014. [3] Comisión Europea: «Everything But Arms (EBA) – Who benefits?», 30 de abril de 2013. [4] Parlamento Europeo: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries* (Bruselas, 2017), pág. 7.

[32] Véase, por ejemplo, H. Bakker: *Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific,* ACT/EMP Research Note (Ginebra, OIT, marzo de 2015).

[33] R. Peels *et al.: Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implications for states, business and workers,* documento de investigación de la OIT núm. 13 (Ginebra, OIT, abril de 2016).

ZFI e industrialización

39. Las ZFI también pueden estar regidas por las políticas industriales más generales. Los Estados Unidos han utilizado zonas económicas especiales desde la época de sus primeras colonias para impulsar el crecimiento y el desarrollo, y muchas de las lecciones aprendidas también se aplican a las zonas de la UE [34]. Más recientemente, China, República de Corea, Malasia, Mauricio, Singapur y Taiwán (China) han utilizado las ZFI en el marco de una política de desarrollo económico cuidadosamente planeada para impulsar la industrialización y ascender en la cadena de valor a fin de mantener el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de forma sin precedentes en la historia.

40. Sin embargo, el Banco Mundial observó en 2011 que el modelo de industrialización de las ZFI está alcanzando sus límites. Dado que las ventajas de costos y la capacidad de producción a escala sólo benefician a unos pocos países en Asia, las ZFI de los demás países tendrán que apostar cada vez más por una mayor productividad y productos de mayor valor añadido para ser competitivas [35]. La UNCTAD recomienda que las políticas relativas a las ZFI opten por una estrategia competitiva que no se base en reducir costos a través del debilitamiento de las normas del trabajo y ambientales, sino que se centre en mejorar la reputación de las ZFI ante las empresas sostenibles prestando un apoyo eficaz en función de los costos a las buenas prácticas ambientales y sociales [36].

41. Esto es lo que está ocurriendo en diferentes grados en varias ZFI. Se ha observado una diversificación en países como Costa Rica y República Dominicana, donde se está apostando cada vez más por la agroindustria, los productos farmacéuticos, los productos electrónicos y los instrumentos médicos [37]. Milberg y Amengual señalan que esta diversificación de las exportaciones es un rasgo importante de las ZFI, como las de la India, cuyas exportaciones experimentaron un cambio significativo, dejando de centrarse en el sector de los productos farmacéuticos y mecánicos para orientarse a los productos electrónicos (especialmente los programas informáticos), las joyas y las piedras preciosas [38]. Cling *et al.* descubrieron que la diversificación también era importante en el éxito destacado de las ZFI de Madagascar entre los países menos adelantados de África [39].

Vínculos con los productores nacionales

42. La teoría del desarrollo sostiene desde hace mucho tiempo que la fuerza de los vínculos entre las ZFI y el resto de la economía nacional parece desempeñar un papel esencial a la hora de

[34] T. W. Bell: «Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs», en *Buffalo Law Review* (2016, vol. 64, núm. 5).

[35] T. Farole y G. Akinci (eds.): *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011), pág. 6.

[36] UNCTAD, 2015, *op. cit*.

[37] Asociación de Zonas Francas de las Américas: *Revista de Zonas Francas* (2015, vol. 1 (11)).

[38] W. Milberg y M. Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias,* documento de trabajo WP. 3 (Ginebra, OIT, 2008), pág. 10.

[39] Cling *et al.:* «Export Processing Zones in Madagascar: A Success Story under Threat?», en *World Development* (2005, vol. 33, Nº 5), pág. 799.

determinar si, y en qué medida, el país anfitrión se beneficia con la apertura de ZFI [40]. Una mayor integración, en particular de las pymes, aumenta las posibilidades de que las ZFI propicien la innovación, las actividades manufactureras con mayor valor añadido, la mejora de las competencias profesionales y la inversión en la adquisición y el desarrollo de competencias profesionales.

43. Sin embargo, las ZFI de los países en desarrollo se crean en general para atraer a empresas extranjeras precisamente porque las empresas nacionales carecen de la capacidad de proporcionar insumos a bajo costo y de alta calidad para la producción en las ZFI [41]. La importación de materiales exentos de impuestos para las ZFI no se aplica a las empresas que no pertenecen a las ZFI; esta situación de desventaja con respecto a los costos dificulta la integración de las ZFI en la economía nacional. La «política de igualdad de condiciones» de la República de Corea, que amplía la franquicia a las empresas proveedoras que no forman parte de las ZFI, impulsó la compra de insumos a la economía nacional de 13 por ciento en 1972 a 32 por ciento en 1978 [42], y ahora es un elemento bastante común de la política en materia de ZFI.

44. Históricamente, las repercusiones para la tecnología han sido escasas debido a que las ZFI se centraron inicialmente en actividades de montaje que requieren pocas calificaciones con relativamente poca tecnología que transferir. Incluso las ZFI que requieren mano de obra más especializada (como los programas informáticos o los servicios a empresas) y que emplean una tecnología más sofisticada transfieren poco o ningún capital importado o conocimientos de gestión. A medida que los gobiernos se alejan del modelo de enclave, las transferencias de tecnología tienden a aumentar.

45. Con el aumento del porcentaje de la inversión nacional en las ZFI se abren nuevas posibilidades para que se produzcan repercusiones positivas. Por ejemplo, Baissac atribuye al cambio de políticas, por el que se permitió a las empresas nacionales de Mauricio invertir en las ZFI, la estabilización del sector de las ZFI y el inicio de la internalización de la tecnología y los conocimientos [43]. Jenkins considera que es más probable que las empresas de propiedad local se abastezcan de insumos intermedios en el mercado local, lo que sugiere que las políticas para aumentar la participación de las empresas locales en las ZFI podrían impulsar considerablemente los beneficios indirectos para la economía en general [44].

46. Es más fácil establecer vínculos cuando el nivel de base del desarrollo industrial es más alto y el Estado promueve activamente el desarrollo económico fuera de las ZFI y gestiona cuidadosamente el aumento gradual de la capacidad de absorción nacional de las ZFI [45]. Asimismo, los vínculos son más factibles cuando el mercado nacional es más amplio y puede

[40] Jenkins, 2005, *op. cit.,* pág. 24.

[41] Milberg y Amengual, 2008, *op. cit*.

[42] T. Kusago y Z. Tzannatos: *Export Processing Zones: A Review in Need of Update,* Social Protection Discussion Paper No. 9802 (Banco Mundial, enero de 1998), citado en Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.,* pág. 25.

[43] C. Baissac: «Maximizing the developmental impact of EPZs: A comparative perspective in the African context of needed accelerated growth», inédito, presentado en un simposio sobre ZFI, Johanesburgo, Sudáfrica (2003), pág. 72, citado en Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.,* pág. 27.

[44] Jenkins, 2005, *op. cit*., pág. iii.

[45] Milberg y Amengual, 2008, *op. cit*.

apoyar mejor la producción a gran escala, dispone de una infraestructura considerable y tiene mayores posibilidades de diversificación.

47. Un número creciente de gobiernos está desarrollando políticas más integradas que tienen en cuenta estas distintas tendencias para impulsar el crecimiento y el desarrollo de las empresas de forma más extensa en sus economías, facilitando una industrialización más amplia. El recuadro 1.2 muestra ejemplos de la región de América Latina y el Caribe.

Recuadro 1.2.
Las ZFI en América Latina y el Caribe:
Nuevo crecimiento y reposicionamiento

Las ZFI en la región de América Latina y el Caribe empezaron centrándose en la industria de las prendas de vestir, que se caracteriza por la realización de tareas repetitivas y que requieren pocas calificaciones. El nivel de rotación del personal era alto y las tasas de sindicación muy bajas. A los gerentes e inversores les preocupaba más mantener bajos los costos de mano de obra que aumentar la productividad.

Al expirar el Acuerdo Multifibras, una parte importante de la industria de exportación de prendas de vestir de la región se trasladó a Asia. Como consecuencia, el crecimiento de las ZFI en América Latina y el Caribe disminuyó, y se estabilizó el número de ZFI y el empleo relacionado con las ZFI en el Brasil, Colombia, República Dominicana, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, algunas ZFI aprovecharon la proximidad geográfica al mercado de los Estados Unidos para reposicionarse en mercados especializados dentro del sector textil y de la confección de prendas de vestir. En la República Dominicana, por ejemplo, los fabricantes de productos textiles y prendas de vestir han empezado a adoptar la producción «justo a tiempo», series cortas y soluciones integrales.

Otros países empezaron a diversificar sus ZFI. El Uruguay orientó sus actividades hacia la producción de la pasta de papel y el papel. Costa Rica empezó a exportar equipos informáticos en 1997 y más adelante pasó a la fabricación de equipos de precisión y médicos. La República Dominicana desarrolló un nicho en la exportación de equipos quirúrgicos, productos químicos, plástico y calzado. El Brasil estableció una ZFI con una planta siderúrgica como empresa principal, lo cual atrajo a una serie de empresas en sectores conexos.

Muchas ZFI de América Latina y el Caribe también se integraron más en la economía nacional en general. Por ejemplo, en la República Dominicana, el 40 por ciento de las empresas de las ZFI ahora son de capital nacional, el 36 por ciento son de propiedad extranjera y el resto son de titularidad estatal o son empresas conjuntas; el porcentaje de insumos de la economía nacional en la producción de las ZFI alcanzó en promedio el 25 por ciento en el período 2006-2016, lo que aumentó el valor añadido nacional, en particular en los productos farmacéuticos, el calzado y los equipos eléctricos.

Además, la producción local ahora se está concentrando en las ZFI para aumentar las exportaciones. Por ejemplo, en Nicaragua los productos del tabaco (incluidos los cigarros puros) son la tercera exportación más importante de las ZFI. En la República Dominicana, la producción de tabaco es el segundo empleador en las ZFI. En el Brasil, las ZFI se estructuran en torno a una serie de productos agrícolas y forestales locales, como la soja, la cera de carnauba, el caucho natural y la carne.

Fuentes: Banco Mundial: *Special Economic Zones in the Dominican Republic: Policy considerations for a more competitive and inclusive sector* (2016); y estadísticas del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación de la República Dominicana (2015).

2. Impacto de las ZFI en los principios y derechos fundamentales en el trabajo

48. La Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es la expresión del compromiso de todos los Miembros de respetar y promover los principios y derechos clasificados en cuatro categorías: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. La Conferencia Internacional del Trabajo también ha afirmado expresamente que «[l]os principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente deberían aplicarse en todos los territorios, incluidas las ZFI» [1].

49. En las evaluaciones del impacto de las ZFI en los derechos de los trabajadores, las violaciones de los derechos fundamentales citadas con mayor frecuencia se refieren a la libertad sindical y la negociación colectiva y la discriminación por motivos de género. El trabajo infantil es más probable que se produzca en la parte inicial de la cadena de producción y no constituye un problema importante en las ZFI. Algunos elementos del trabajo forzoso pueden darse en las ZFI, vinculados con los trabajadores migrantes, pero es más probable que se produzcan en una fase anterior.

50. En su examen sistemático de los estudios que evalúan el impacto de las ZFI en los derechos de los trabajadores, Cirera y Lakshman aducen que «la mayoría de los datos no comparan de forma adecuada los resultados laborales producidos en el interior y el exterior de la zona. Los resultados laborales deberían compararse, de ser posible, con aquéllos del mismo sector e incluso con los de empresas del mismo tamaño. De lo contrario, el efecto de las instituciones nacionales no puede diferenciarse del efecto de las ZFI» [2]. En otro examen comparativo, Distelhorst y Fu formulan un argumento similar al evaluar a los productores exportadores de forma más general: «[U]no de los debates clave de la globalización es la forma en que las cadenas mundiales de suministro distribuyen oportunidades económicas por todo el mundo. Por consiguiente, es importante entender si las oportunidades de empleo en esas cadenas de suministro son mayores o menores que aquéllas a las que los trabajadores tendrían acceso de otro modo» [3].

51. Otros investigadores discrepan totalmente de que, para evaluar las ZFI, se deban utilizar como referencia operadores de fuera de las ZFI [4]. Los operadores de las ZFI se benefician de importantes incentivos fiscales y de otra índole, que se justifican por la promesa de un desarrollo tanto económico como social. Por lo tanto, es razonable esperar que las empresas

[1] OIT: *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párrafo 5 de las conclusiones.

[2] X. Cirera y R. Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries*, Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), marzo de 2014), pág. 27.

[3] G. Distelhorst y D. Fu: *Working Conditions «In» and «Out» of Global Supply Chains: A Comparative Empirical Review,* Impact Brief (sin fecha, inédito).

[4] Por ejemplo: Milberg y Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*, documento de trabajo WP. 3 (Ginebra, OIT, 2008); A. Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones*, Corporate Social Responsibility Initiative, documento de trabajo núm. 57 (Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, 2010); y S. Tejani: «The Gender Dimension of Special Economic Zones», en Farole y Akinci (eds.): *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011), págs. 247 a 274.

de las ZFI tengan un efecto positivo en el trabajo decente, en particular los derechos fundamentales, pese a las deficiencias de la reglamentación y administración del trabajo en el conjunto de la economía. Además, en los países en que las violaciones de los derechos de los trabajadores son habituales tanto en las ZFI como en la economía nacional, el carácter discreto de las ZFI, que hace que estas zonas resulten viveros atractivos para realizar reformas más amplias del mercado de trabajo, también las convierte en el primer paso lógico para la eventual reforma de la legislación y la práctica laborales de ámbito general.

52. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha tratado la cuestión de la protección de los derechos de los trabajadores de las ZFI durante muchos años, y ha recalcado con frecuencia que los empleadores y trabajadores de las ZFI deberían beneficiarse de la plena aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de los convenios ratificados. Sobre la base de los informes tanto de la Comisión de Expertos como del Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha examinado casos individuales relativos a Bangladesh, Guatemala y Pakistán sobre cuestiones relativas a las ZFI.

Libertad sindical y negociación colectiva

53. El derecho de los trabajadores y empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas es un derecho fundamental y es esencial para una sociedad libre y abierta. Los sindicatos sirven para proteger los derechos de los trabajadores y para facilitar la comunicación entre la dirección y los trabajadores, y desempeñan un papel esencial en el funcionamiento eficaz de las empresas. La negociación colectiva proporciona un marco para el establecimiento de relaciones laborales constructivas y la estabilidad, lo que beneficia tanto a trabajadores como a directivos.

54. Las denuncias de violaciones de la libertad sindical en las ZFI son habituales. Al parecer, existe una cantidad considerable de datos empíricos que documentan restricciones a la sindicación en las ZFI, ya sea mediante la limitación legal o la restricción *de facto* de los derechos sindicales [5].

55. En el estudio realizado por Farole, los datos de diez países indican que no existe una correlación clara entre las tasas de sindicación en las ZFI y las tasas nacionales: en algunos países, la tasa en las ZFI es mucho más elevada y, en otros, considerablemente inferior [6]. Cirera y Lakshman distinguen los estudios en que los sindicatos están prohibidos (ya sea *de jure* o *de facto*) en las ZFI de aquéllos en que están permitidos, y observan que las tasas de sindicación son más elevadas sólo donde no existe una política que prohíba o desaliente la sindicación [7].

56. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social establece que: «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» [8].

[5] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 19.

[6] T. Farole: *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience* (Banco Mundial, 2011).

[7] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 19.

[8] OIT: *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (quinta edición, 2017), párrafo 52.

La defensa de la libertad sindical no debe disuadir la inversión extranjera directa. Por ejemplo, tras varias huelgas de los trabajadores en la década de los noventa, Filipinas amplió el derecho de sindicación a sus ZFI [9]; en la actualidad la presencia sindical está asentada en las ZFI y se recurre a la negociación colectiva. La UNCTAD indica que las ZFI de Filipinas siguen siendo un fuerte competidor para atraer inversión extranjera directa, y que la protección de los derechos sindicales puede ser concomitante con el incremento de dicha inversión [10].

57. No obstante, la práctica es habitual en la legislación nacional. Una de las investigaciones más exhaustivas sobre las políticas gubernamentales que restringen la libertad sindical y la negociación colectiva determinó que las restricciones legales a los derechos sindicales en las ZFI están generalizadas en los países en desarrollo. En la misma se citaban ejemplos de Bangladesh, Colombia, Namibia, Nigeria, Pakistán y Togo. También se citaban ejemplos de restricciones a acciones colectivas en Bangladesh, Filipinas, India, Namibia, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Turquía. Se detectaron casos de injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores en Bangladesh, Nicaragua y Sri Lanka; de discriminación antisindical en Costa Rica, República Dominicana, Filipinas, Guatemala, India, Nicaragua y Sri Lanka; y de medidas contra la negociación colectiva en la República Dominicana, Filipinas, India, Malasia, Nicaragua y Sri Lanka [11]. Algunos de estos países han modificado posteriormente su legislación para suprimir total o parcialmente dichas restricciones.

58. Un estudio del Parlamento Europeo señala que «[i]ncluso cuando las actividades sindicales están permitidas por ley, éstas pueden verse gravemente socavadas en la práctica», y cita una presunta política oficiosa de la Autoridad de la Zona Franca de Exportación de Filipinas, según la cual «sin sindicatos, no hay huelgas» [12].

59. En algunos casos, «los obstáculos a la organización de sindicatos en las ZFI, de modo análogo a la situación fuera de las ZFI, emanan de una variedad de prácticas empresariales/privadas, entre otras 'los despidos, suspensiones y traslados injustos y el establecimiento de listas negras de dirigentes sindicales y sindicalistas [y] [los empleadores de empresas de las ZFI] en ocasiones recurren incluso a la violencia física para impedir que los trabajadores constituyan sindicatos o se afilien a ellos'» [13]. Tras examinar los factores que determinan las tasas de sindicación y los salarios en el sector manufacturero de prendas de vestir en Honduras y El Salvador, Anner determinó que:

> [C]omo el deseo de mantener los salarios bajos es tan intenso, y como la sindicalización tiende a incrementar los salarios, los empleadores del sector en las ZFI harán todo lo posible por evitar la sindicalización. Esto puede incluir sobornar a dirigentes sindicales para que desistan de una campaña sindical, presionar a funcionarios gubernamentales para que denieguen el reconocimiento de nuevos sindicatos en sus fábricas y, como último recurso, cerrar una planta

[9] D. Madani: *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones,* Policy Research, documento de trabajo núm. 2238 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999), pág. 47.

[10] UNCTAD: *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2003: Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: Perspectivas nacionales e internacionales: Panorama general* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2003)

[11] R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms,* documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT, 2007).

[12] Parlamento Europeo: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries* (Bruselas, 2017), págs. 6 y 33.

[13] A. Lang, 2010, *op. cit.,* pág. 18, citando a Gopalakrishnan, 2007, *op. cit.*

con mucha presencia sindical para volver a abrirla posteriormente sin presencia sindical en otro lugar, quizá con un nombre diferente [14].

60. Las ZFI también patrocinan habitualmente asociaciones para el bienestar de los trabajadores, que a menudo sirven para competir con los sindicatos o para debilitarlos [15]. En Sri Lanka, la Junta de Inversiones alentó el establecimiento de consejos de empleados, que fueron creados sin consultar a los sindicatos, están bajo el control de la Junta y sus miembros no se eligen libremente. Estos consejos han «obstaculizado la creación de sindicatos libres e independientes y el ejercicio del derecho de negociación colectiva» [16].

61. La naturaleza de enclave de muchas ZFI dificulta la sindicalización, aun cuando no exista una represión activa. Refiriéndose a la experiencia de los sindicatos que tratan de organizar a los trabajadores de las ZFI de África Meridional, Jauch explica que «resulta difícil supervisar y hacer cumplir la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo en las ZFI. En el caso de las ZFI valladas, su demarcación física, junto con la presencia de guardias de seguridad y los requisitos de entrada, constituyen importantes obstáculos para los sindicatos en sus esfuerzos por entrar en contacto con los trabajadores de las ZFI y organizarlos» [17].

62. La mayoría de los estudios constatan niveles de sindicación igualmente bajos fuera de las ZFI. El Parlamento Europeo advierte de que «estos problemas no son exclusivos de las ZFI», y cita el caso de Sri Lanka, donde, con arreglo a la ley, es más fácil sindicarse fuera de las ZFI, pero persiste un entorno hostil a la sindicación [18]. Cirera y Lakshman argumentan que puede existir un sesgo de selección en muchos estudios: «[E]s probable que la motivación para centrarse en determinadas ZFI surgiera de controversias previas sobre cuestiones laborales. Como resultado, es posible que las ZFI donde no haya conflictos laborales estén subrepresentadas y que las conclusiones se inclinen hacia resultados más negativos» [19].

63. Existen distintos enfoques gubernamentales respecto de la promoción de la negociación colectiva en las ZFI. Nigeria, por ejemplo, adopta una postura relativamente pasiva, dejando que la negociación colectiva en las ZFI se conforme de acuerdo al «carácter de las relaciones colectivas de cada sector sindical» [20]. Los sectores en los que hay un consejo nacional industrial conjunto en funcionamiento han sido capaces de lograr acuerdos que también son vinculantes para las ZFI dentro de su sector. En cambio, en otros sectores en los que no existe un consejo de este tipo, como el sector del gas, los sindicatos no han podido alcanzar un acuerdo específico para las ZFI.

[14] M. Anner: «The Impact of International Outsourcing on Unionization and Wages: Evidence from the Apparel Export Sector in Central America», en *Industrial and Labour Relations Review,* Universidad de Cornell (enero de 2011, vol. 64, núm. 2), pág. 310.

[15] OIT/ACTRAV: *Manual sindical sobre las zonas francas de exportación* (Ginebra, 2014).

[16] *Ibíd.,* pág. 39.

[17] H. Jauch: «Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective», en *Environment & Urbanization* (abril de 2002, vol. 14(1)), pág. 103.

[18] Parlamento Europeo, 2017, *op. cit.,* págs. 6 y 33.

[19] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 27.

[20] OIT/ACTRAV, 2014, *op. cit.,* pág. 39.

64. El enfoque del Gobierno de Nicaragua es más activo. En respuesta a las quejas relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva en las ZFI, en 2010 el Gobierno estableció la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, que facilita la negociación colectiva. Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores posteriormente negociaron en 2012 un acuerdo tripartito de estabilidad laboral y productiva en el que se acordaron los porcentajes de incrementos de salarios mínimos para un período de cuatro años, pusieron de relieve la importancia del diálogo social y la formación, y crearon un Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo adjunto a la Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas. Se han firmado un total de 20 convenios colectivos a nivel nacional en las ZFI y 48 180 trabajadores están cubiertos por dichos convenios [21]. Aunque se siguen haciendo progresos, esta transformación demuestra la importancia de las políticas gubernamentales que reflejan un compromiso para con el ejercicio efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores en sus ZFI.

65. Los acuerdos marco internacionales pueden contribuir a afrontar las dificultades relativas a la libertad sindical en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las ZFI. Dado que estos acuerdos marco se negocian a nivel mundial entre empresas multinacionales y federaciones sindicales internacionales, éstos pueden apoyar el diálogo social en las ZFI, donde se encuentran muchos de los trabajadores cubiertos por los acuerdos [22]. Por ejemplo, en 2007, IndustriALL firmó un acuerdo marco internacional con un importante comprador de prendas de vestir que abarcaba a más de un millón de trabajadores de la industria de la confección, la mayoría de los cuales se encuentran en las ZFI.

66. A fin de ayudar a sindicatos y trabajadores, la OIT ha elaborado dos manuales que proporcionan información detallada sobre los obstáculos a que se enfrentan los trabajadores de las ZFI al tratar de sindicarse, así como estrategias para superarlos, e incluyen información sobre la ayuda disponible, en particular por parte de los sindicatos internacionales que cuentan con amplia experiencia de trabajo en las ZFI [23].

Discriminación

67. En lo que respecta a la eliminación de la discriminación en el empleo en las ZFI, los desafíos más frecuentes están vinculados a la discriminación por motivos de género.

68. En su examen bibliográfico [24], Milberg y Amengual determinaron que el empleo femenino superaba al masculino en Madagascar, Jamaica, Barbados, Belice, República Dominicana y El Salvador, pero no en la India, China o México. Si bien, en conjunto, el porcentaje de mujeres que trabajan en las ZFI es más elevado en la mayoría de países, es notable la heterogeneidad existente, con cifras que oscilan desde tan sólo un 10 por ciento de trabajadoras en Bahrein hasta un 90 por ciento en Jamaica y Nicaragua (véase el cuadro 2.1).

[21] OIT: *Nicaragua – observación relativa al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión (2015).

[22] OIT/ACTRAV, 2014, *op. cit*. Véase también D. Miller: «Global Social Relations and Corporate Social Responsibility in Outsourced Apparel Supply Chains: The Inditex Global Framework Agreement», en K. Papadakis: *Shaping global industrial relations: The impact of International Framework Agreements* (2011), págs. 179 a 198.

[23] OIT/ACTRAV, 2014, *op. cit.;* A. Sukthankar y R. Gopalakrishnan: *Freedom of Association for Women Workers in EPZs: A Manual* (Ginebra, OIT, 2012).

[24] Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.*

Cuadro 2.1. Porcentaje de mujeres trabajadoras en zonas económicas, 2005–2006

País	Porcentaje de mujeres (%)
Jamaica	90
Nicaragua	90
El Salvador	85
Sri Lanka	78
Honduras	75
Filipinas	74
Madagascar	71
República de Corea	70
Guatemala	70
Mauricio	62
México	60
Malasia	54
República Dominicana	53
Malawi	51
Jordania	33
Marruecos	20
Bahrein	10

Fuente: J.-P. Singa Boyenge: *ILO database on export processing zones (Revised),* documento de trabajo WP.251 (Ginebra, OIT, 2007).

69. El porcentaje más elevado de mujeres trabajadoras corresponde a las industrias ligeras, como la industria textil, de la confección o la electrónica, mientras que este porcentaje es mucho menor en la industria química, de los productos de madera y la metalurgia. Cirera y Lakshman concluyen en su examen que «hay escaso apoyo a la idea de la feminización de la fuerza de trabajo en las ZFI, aunque resulta difícil disociar esto de la composición sectorial de las ZFI, así como respecto del impacto positivo de las ZFI en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo» [25]. También señalan que todos los estudios sobre las ZFI en China, Bangladesh y Mauricio concluyeron que las ZFI facilitaban el acceso de la mujer al mercado de trabajo. De forma análoga, las ZFI en Costa Rica han proporcionado puestos de trabajo, en particular a mujeres poco calificadas [26].

70. Tejani extrae una conclusión más contundente: las ZFI «siguen teniendo, en general, un alto porcentaje de mujeres trabajadoras y en países como Bangladesh, Jamaica y Nicaragua este porcentaje se sitúa cerca del 90 por ciento» [27] y en ellas la proporción de mujeres trabajadoras en el sector no agrícola casi se ha duplicado. La autora observa que la feminización de la producción de las ZFI se ha atribuido a tres factores: «que es relativamente 'barato' contratar a mujeres debido a la desigualdad salarial por razón de género, la creciente competitividad

[25] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. iii.

[26] Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica,* documento de trabajo núm. 97 (Ginebra, OIT, 2005), pág. iii.

[27] S. Tejani: «The Gender Dimension of Special Economic Zones», en Farole y Akinci (eds.), 2011, *op. cit.,* pág. 257.

internacional, y las normas y los estereotipos de género que segmentan el trabajo en razón del sexo y asignan a las mujeres a puestos de trabajo poco calificados y mal remunerados» [28]. Farole también concluyó que las ZFI «no atraen a las mujeres trabajadoras propiamente dichas, pero sí atraen a empresas de sectores cuya base de competencia depende en gran medida de la disponibilidad de trabajadores con bajos salarios, flexibles y no calificados/semicalificados, un conjunto de requisitos que a menudo reúnen las mujeres trabajadoras» [29].

71. A medida que las ZFI avanzan hacia industrias de mayor valor añadido, el número de trabajadores de sexo masculino tiende a incrementarse. El porcentaje de mujeres trabajadoras en las ZFI de los países en desarrollo se sitúa en su nivel más elevado en la industria textil, de la confección y la electrónica. A medida que las ZFI se diversifican hacia la exportación de manufacturas de mayor valor añadido, la proporción relativa de mujeres trabajadoras tiende a decrecer, aun cuando aumenta el empleo total de las mujeres. Según Cling y Letilly, el nivel de formación de las mujeres en los países anfitriones es un factor clave que determina si los hombres tienden a sustituir a las mujeres a medida que las ZFI se orientan hacia una producción que requiere una mayor calificación: «mientras que en Malasia y Taiwán muchos de los técnicos son mujeres, la situación es muy diferente en países más pobres; en lugar de retener a la fuerza de trabajo ya empleada y mayoritariamente femenina, cuando aumenta el contenido tecnológico de la producción, las ZFI en esos países prefieren contratar a hombres mejor calificados» [30]. Numerosos estudios citados por Cirera y Lakshman y por Tejani también señalan la falta de mujeres en puestos de supervisión, inclusive en las ZFI donde los puestos de las líneas de producción están ocupados predominantemente por mujeres.

72. La desigualdad salarial por razón de género en las ZFI de los países en desarrollo ha sido objeto de muchos estudios. Tejani cita un gran número de estudios que constatan la desigualdad salarial por razón de género en las ZFI, y la atribuye a un elevado grado de segmentación ocupacional en razón del sexo. Los estudios sobre las ZFI en la República Dominicana, Uttar Pradesh (India) y Mauricio también muestran una desigualdad, aunque menor que fuera de esas zonas [31].

73. Los problemas fundamentales a que se enfrentan las mujeres trabajadoras en las ZFI, entre ellos el acoso sexual, son «habituales en todas las regiones, y han permanecido invariables durante años» [32]. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado la prevalencia del acoso sexual contra la mujer en las ZFI de Guatemala, Nicaragua, Honduras y Fiji [33]. Al describir la falta de protección legal contra la violencia de

[28] S. Tejani: «The Gender Dimension of Special Economic Zones», en Farole y Akinci (eds.), 2011, *op. cit.,* pág. 251.

[29] Farole, 2011, *op. cit.,* pág. 101.

[30] Cling y Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?* documento de trabajo DT/2001/17 (París, DIAL, 2001), pág.19.

[31] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.*

[32] Sukthankar y Gopalakrishnan, 2012, *op. cit.,* pág. 2.

[33] Véase Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala* (documento CEDAW/C/GUA/CO/6), 35º período de sesiones, 15 de mayo a 2 de junio de 2006, párrafo 29; *ídem: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala* (documento CEDAW/C/GUA/CO/7), 43º período de sesiones, 19 de enero a 6 de febrero de 2009, párrafo 29; *ídem: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Honduras* (documento

género en el lugar de trabajo en las ZFI de Sri Lanka, Hancock argumenta que la violencia contra la mujer, el acoso sexual e incluso los casos de violación de mujeres trabajadoras en las ZFI quedan impunes, debido a normas culturales que menosprecian a las mujeres jóvenes que viajan grandes distancias desde su hogar [34].

74. También prevalecen otras formas de discriminación de género en las ZFI, incluida la discriminación contra las mujeres embarazadas en las decisiones relativas a contrataciones y despidos, la falta de servicios para el cuidado de los niños y de licencia de maternidad, y una mayor discriminación en el acceso a la protección social [35].

Trabajo forzoso

75. Aunque no se ha detectado en la bibliografía como un problema generalizado, existen riesgos de trabajo forzoso en las ZFI debido al gran número de trabajadores migrantes que están obligados a pagar las comisiones de contratación y el transporte antes de poder dejar sus puestos de trabajo. También hay frecuentes informes de restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores, incluido el confinamiento a las instalaciones de la fábrica o del lugar de alojamiento. Es difícil resolver estos problemas, puesto que la regulación de las prácticas de contratación requiere de medidas y coordinación bilaterales entre el país anfitrión y el país de origen [36].

76. Algunos estudios han documentado la práctica de realizar horas extraordinarias obligatorias en las ZFI, por ejemplo en el sector de la confección en las ZFI de Mauricio y la ZFI de Shenzhen, en China [37]. Los informes anuales de derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos también señalan con frecuencia problemas relacionados con las horas extraordinarias obligatorias en las ZFI [38].

CEDAW/C/HON/CO/6), 39º período de sesiones, 23 de julio a 10 de agosto de 2007, párrafo 28; *ídem: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Nicaragua* (documento CEDAW/C/NIC/CO/6), 37º período de sesiones, 15 de enero a 2 de febrero de 2007, párrafo 23; *ídem: Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (documento A/57/38 (Supp.)), Asamblea General, Documentos Oficiales, quincuagésimo séptimo período de sesiones, párrafo 56. Citado en Lang, 2010, *op. cit.*

[34] P. Hancock: «Women, work and empowerment: A portrait of women workers in two of Sri Lanka's Export Processing Zones», en *Norwegian Journal of Geography* (2006, vol. 60, núm. 3), págs. 227 a 239.

[35] Lang, 2010, *op. cit.*

[36] OIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Ginebra, 2012).

[37] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 22.

[38] Departamento de Estado de los Estados Unidos*: Country Reports on Human Rights Practices*.

3. Otros elementos del trabajo decente en las ZFI

77. Además de los derechos fundamentales en el trabajo, otros elementos del trabajo decente son: la creación de empleo, la estabilidad del empleo, el desarrollo de las competencias profesionales, las horas de trabajo, los salarios, la seguridad y salud en el trabajo, la protección social, la inspección del trabajo y el diálogo social.

Creación de empleo

78. Es notorio que las zonas francas industriales generan empleo. Hasta el año 2006, el empleo en dichas zonas creció rápidamente, pasando de unos 23 millones en 1997 hasta 43 millones en 2002 y alcanzando los 67 millones en 2006 según las estimaciones realizadas. Sólo en China, las ZFI dieron empleo a 40 millones de trabajadores en el período 2005-2006 según las estimaciones de la OIT, y a 50 millones de trabajadores en 2008 según el Banco Mundial. En el cuadro 3.1 se ofrece un desglose aproximado del empleo en las ZFI por región para el período 2006-2007, el último período para el que se realizaron estimaciones mundiales. En el cuadro 3.2 figura una lista de los diez países con el mayor número de empleos en las ZFI en 2007.

Cuadro 3.1. Empleo estimado en las ZFI por región para el período 2005–2006, en miles y como porcentaje del empleo total mundial en las ZFI

Región	**Empleo en las ZFI** (en miles)	**Porcentaje del empleo total mundial en las ZFI** (%)
Asia y el Pacífico	55 887	83,4
América Latina y el Caribe	6 259	9,3
Oriente Medio y África Septentrional	1 687	2,5
Europa Central y Oriental	1 400	2,1
África Subsahariana	1 043	1,6
Resto de Europa y Estados Unidos	705	1,1
Total	**66 981**	**100,0**

Fuente: Compilación basada en datos procedentes de Singa Boyenge, 2007, *op. cit.*

Cuadro 3.2. Los diez países con el mayor número de empleos en las ZFI en 2007

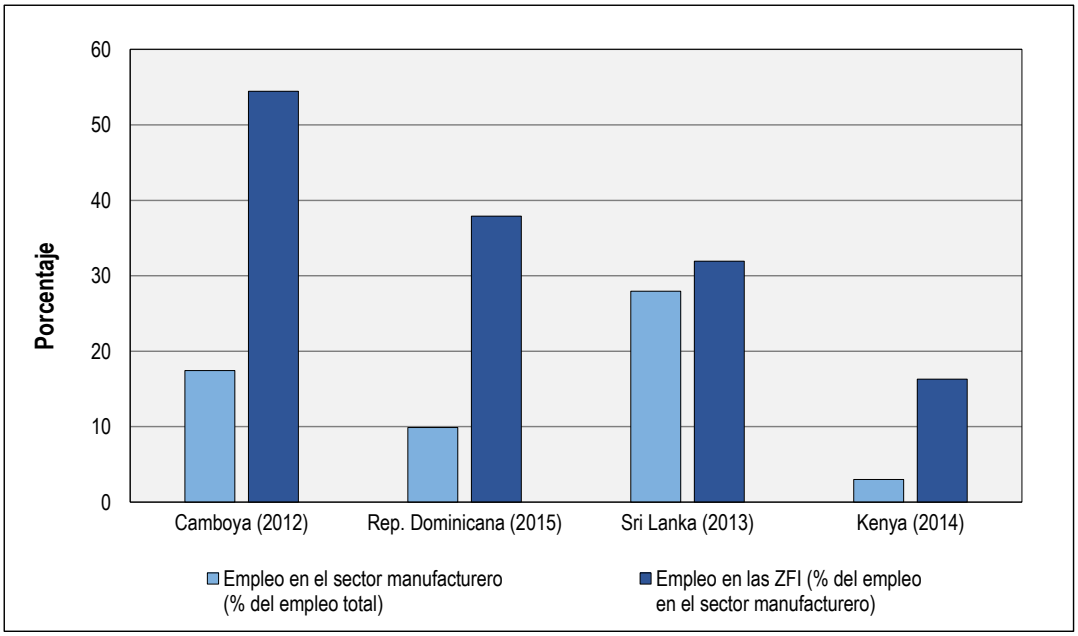
País	**Número de trabajadores empleados en las ZFI** (en miles)
China	50 000 000
Indonesia	6 000 000
México	1 300 000
Viet Nam	950 000
Pakistán	888 000
Emiratos Árabes Unidos	552 000
Filipinas	545 000
Sudáfrica	535 000
Tailandia	452 000
Ucrania	387 000

Nota: esta lista no incluye a los países de la OCDE.

Fuente: Banco Mundial: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, D.C., 2008), pág. 27.

79. Como cabría esperar, el empleo en las ZFI constituye la mayor parte del empleo en el sector manufacturero en los países en desarrollo, un sector que sigue registrando un bajo porcentaje de empleo en términos generales. En el gráfico 3.1 se muestran ejemplos de algunos países.

Gráfico 3.1. Empleo en las ZFI y en el sector manufacturero en varios países (en porcentaje)



Fuentes: estadísticas de la OIT e informes anuales de administradores de ZFI (en el caso de Camboya, empleo en el sector textil y de la confección).

80. En los países en desarrollo, sobre todo de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, la proporción del empleo asalariado total generado por las ZFI suele ser importante (véase el cuadro 3.1). No obstante, el empleo directo creado por las ZFI varía considerablemente entre países y ha resultado a menudo decepcionante, a pesar de algunas excepciones notables. En 2008, el Banco Mundial concluyó que, salvo contadas excepciones, la repercusión de dichas zonas en el empleo directo era marginal [1]. Ese mismo año, la OIT estimó que el empleo en las ZFI representaba menos del 0,5 por ciento del empleo total mundial y menos del 3 por ciento del empleo en la mayoría de los países con ZFI [2].

81. Los efectos del empleo indirecto son igualmente importantes, pero aún es más difícil obtener datos sobre éstos. Las estimaciones del Banco Mundial en 2008 sugieren que los empleos indirectos ascendieron a 77 millones en todo el mundo en 2007.

82. La decepción expresada por algunos observadores con respecto a la capacidad de las ZFI para generar empleo puede ser debida a las desmesuradas expectativas que los especialistas en desarrollo depositaron al principio en ellas. Últimamente los analistas muestran un

[1] Banco Mundial: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, D.C., 2008), pág. 34

[2] OIT: *Informe relativo a la Iniciativa InFocus sobre las ZFI: últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI* (documento GB.301/ESP/5), Consejo de Administración, 301.ª reunión, marzo de 2008, párrafo 20.

optimismo más medido y señalan que, si bien las ZFI no son una solución para el desempleo, sí que constituyen una fuente viable de creación de empleo [3].

83. Cirera y Lakshman advierten que, si bien las ZFI han creado indudablemente mucho empleo, es más complicado evaluar el efecto neto de las políticas de dichas zonas en la creación de empleo [4]:

> Aunque los efectos de las ZFI en el empleo con respecto al número estimado de personas que trabajan en ellas están bastante claros […], no es tan evidente que esos empleos sean adicionales. La adicionalidad del empleo, sin embargo, es muy difícil de medir empíricamente, debido a la falta de datos para realizar un análisis comparativo: es difícil saber si una empresa hubiera invertido de todas formas fuera de la zona. También existen varios niveles de adicionalidad. La primera dimensión es la cuestión de la adicionalidad de la inversión, esto es, si no se hubiera producido la inversión en la unidad de producción de no existir la ZFI. Una segunda dimensión está relacionada con la adicionalidad del empleo: incluso si la inversión es adicional, el empleo podría haberse transferido del exterior al interior de la zona o entre regiones; por lo que, si las personas ya estaban empleadas en otro lugar, el efecto neto sobre el empleo total sería probablemente nulo.

84. Los trabajadores en las ZFI son predominantemente nacionales, aunque hay notables excepciones, como en Jordania, donde los trabajadores proceden en su mayoría de Asia Meridional y Sudoriental (el 75 por ciento en 2016) [5].

Estabilidad del empleo

85. Las ZFI suelen tener una elevada tasa de rotación de trabajadores, los cuales raramente se quedan más de cinco años. La utilización de contratos de duración determinada y el carácter intensivo del trabajo son algunos de los factores que contribuyen a ello [6]. En algunos países, la elevada rotación se debe a unas condiciones de trabajo más intensas. Por ejemplo, en el estudio de Cling *et al.* se indica que aproximadamente uno de cada cinco trabajadores de las ZFI en Madagascar dejan su trabajo, en comparación con poco más de uno de cada diez en el sector privado formal [7].

[3] Engman *et al.: Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development,* Trade Policy Paper núm. 53 (París, OCDE, 2007), pág. 29.

[4] Cirera y Lakshman: *The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries,* Systematic Review 10 (International Initiative for Impact Evaluation (3ie), marzo de 2014), pág. 11.

[5] Better Work Jordan: *Annual Report 2017: An Industry and Compliance Review – reporting period November 2015 to December 2016* (Ginebra, OIT y Corporación Financiera Internacional, 2017), pág. 10. En julio de 2016, Jordania y la Unión Europea firmaron un acuerdo para ampliar las exportaciones sin aranceles aduaneros con la condición de que las fábricas emplearan, inicialmente, a un 15 por ciento y, posteriormente, a un 25 por ciento de refugiados sirios.

[6] OIT: *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*, documento GB.286/ESP/3, Consejo de Administración, 286.ª reunión, Ginebra, marzo de 2003, párrafo 15.

[7] Cling *et al.:* «Export Processing Zones in Madagascar: A Success Story under Threat?», en *World Development* (2005, vol. 33, Nº 5), pág. 798.

Desarrollo de las competencias profesionales

86. Aunque el desarrollo de las competencias profesionales suele ser un objetivo fundamental en las políticas, los datos transnacionales muestran que no reviste una gran prioridad en las estrategias gubernamentales relativas a las ZFI. Un grupo de investigadores que trabajan para la Organización Mundial de Zonas Francas analizó los incentivos concedidos a las empresas que operan en las zonas francas en 24 países de 2010 a 2016, y halló que sólo el 1 por ciento del total de incentivos tuvo por objeto apoyar el desarrollo de los recursos humanos [8]. Parece que se da por hecho que son los propios operadores de las ZFI quienes están en mejores condiciones para desarrollar las competencias que necesitan.

87. Algunos empleadores basados en ZFI ofrecen programas de formación interna para actualizar las competencias profesionales y técnicas de sus trabajadores. Sin embargo, los niveles de inversión pueden variar mucho dentro de una misma zona y entre las distintas ZFI de un mismo país [9]. Además, las competencias desarrolladas suelen limitarse a las tareas exigidas y no son transferibles a otros sectores. Otras ZFI han decidido que, por su bien común, les conviene adoptar un enfoque más sistemático, como en Costa Rica, donde el Gobierno gestiona los programas de desarrollo de competencias destinados específicamente a las ZFI, o en Honduras, donde una organización privada sin ánimo de lucro se encarga de impartir la formación profesional para los trabajadores de las ZFI. Las asociaciones público-privadas para el desarrollo de las competencias también son frecuentes.

88. El desarrollo de las competencias resulta esencial no sólo para proporcionar mayores oportunidades de empleo a los trabajadores, sino también para facilitar la transferencia de tecnologías a los productores nacionales. Ruane y Uğur compararon las tasas de convergencia en las tecnologías de fabricación entre los productores de las ZFI y las empresas locales en Singapur, que contaba con una activa política de desarrollo de las competencias profesionales, y en Irlanda, que no tenía un programa comparable, y hallaron una tasa de convergencia notablemente mayor en Singapur que en Irlanda [10]. Los programas de desarrollo de las competencias profesionales establecidos en Penang, Malasia, y en Taiwán, China, han arrojado resultados similares.

89. A pesar de los avances registrados en muchas ZFI, el desarrollo de las competencias profesionales sigue estando a la zaga en muchos países. Al estudiar la experiencia de los trabajadores de las ZFI en África Meridional, Jauch constató que la mayoría de los empleos en dichas zonas requieren pocas calificaciones [11]. Milberg y Amengual señalan, por su parte, que la adquisición de competencias profesionales en el sector textil y de la confección es verdaderamente bajo, pero aumenta si las ZFI se diversifican.

[8] L. Van der Schoor *et al.: Incentives Awarded across Free Zones: Confirming the Transition to «Free Zones of the Future»?* (Organización Mundial de Zonas Francas, sin fecha).

[9] J. Sargent y L. Matthews: «Capital Intensity, Technology Intensity, and Skill Development in Post China/WTO Maquiladoras», en *World Development* (abril de 2008, vol. 36 (4)), págs. 541 a 559.

[10] F. Ruane y A. Uğur: «Foreign direct investment and productivity spillovers in Irish manufacturing industry: evidence from plant level panel data», en *International Journal of the Economics of Business* (2005, vol. 12, núm. 1), págs. 53 a 66.

[11] «Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective», en *Environment & Urbanization* (abril de 2002, vol. 14(1)), pág. 103.

Salarios

90. En un análisis de 1999 sobre los estudios centrados en las ZFI, Madani constató que, en términos generales, los salarios eran inferiores en dichas zonas con respecto a la economía del país anfitrión, pero que ello parecía reflejar simplemente la discriminación de género más amplia que existía en la economía en cuestión [12]. Por su parte, en su análisis, Milberg y Amengual no hallaron que los niveles salariales fueran inferiores a los existentes fuera de las ZFI y, en países como Bangladesh, Costa Rica, Honduras, Madagascar y Sri Lanka, solían ser incluso más elevados [13]. En un análisis de Cirera y Lakshman de 2014, se observó una heterogeneidad en los resultados, con un mayor número de estudios que indicaban que en las ZFI los salarios eran más elevados [14]. En un estudio bibliográfico comparativo sobre las condiciones de trabajo dentro y fuera de las cadenas mundiales de suministro, Distelhorst y Fu también constataron la existencia de una prima salarial para los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro, que incluyen a los operadores de ZFI, aunque con importantes excepciones; cabe señalar que los estudios analizados fueron seleccionados con la finalidad de contextualizar las ZFI entre las diversas opciones que tienen los trabajadores y, por tanto, en la comparación también se incluyeron los salarios percibidos en la agricultura y en la economía informal [15]. Por su parte, Jenkins concluyó que los trabajadores en las ZFI en Costa Rica percibían, en promedio, un salario más elevado que los que trabajaban fuera de dichas zonas [16]. A veces, los efectos difieren entre hombres y mujeres: por ejemplo, se constató que en Dhaka (Bangladesh) las trabajadoras de las ZFI ganaban más que las mujeres que trabajaban fuera de dichas zonas, mientras que en el caso de los hombres ocurría lo contrario [17].

91. El salario relativo también puede variar a lo largo del tiempo. Los estudios de ZFI específicas en la India, Kenya, Mauricio y México indican que éstas experimentaron, de hecho, considerables períodos en su desarrollo inicial en los que los salarios eran inferiores que los de los productores similares fuera de dichas zonas.

92. Cirera y Lakshman destacan la dificultad de evaluar las disparidades salariales entre empresas dentro y fuera de las zonas, dado que las actividades de producción y los niveles de calificación normalmente difieren, incluso para un mismo trabajador. En el estudio de Cling *et al.* se concluía que, en Madagascar, los salarios pagados en las ZFI eran inferiores a los percibidos en el sector privado, pero que, si se ponderaban los datos por experiencia, grupo socioeconómico, cargo ejecutivo, calificaciones, aprendizaje y condición de empleo

[12] Madani: *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones,* Policy Research, documento de trabajo núm. 2238 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999), citado en D. K. Brown: *Globalization and Employment Conditions Study* (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 2007), pág. 13.

[13] Milberg y Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias,* documento de trabajo WP. 3 (Ginebra, OIT, 2008).

[14] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.*

[15] Distelhorst y Fu: *Working Conditions «In» and «Out» of Global Supply Chains: A Comparative Empirical Review,* Impact Brief (sin fecha, inédito).

[16] Jenkins: *Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica,* documento de trabajo núm. 97 (Ginebra, OIT, 2005), pág. iii.

[17] Citado en Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.*

por cuenta propia, entonces los trabajadores de las ZFI cobraban entre un 6 y un 17 por ciento más [18].

93. Milberg y Amengual señalan que el hecho de que los salarios en las ZFI sean más elevados no implica necesariamente que sean salarios dignos o que permitan satisfacer adecuadamente las necesidades básicas de los trabajadores. Farole compara los salarios de las ZFI con los salarios mínimos en los países en su conjunto y constata una prima salarial sustancial en numerosas ZFI en África, pero advierte que el salario mínimo nacional a menudo es insuficiente [19].

94. En la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), se brindan las siguientes orientaciones con respecto a los salarios:

> 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.

95. Los salarios relativamente elevados están relacionados con una mayor productividad laboral en las ZFI, que está relacionada a su vez con una mayor intensidad de la producción y con jornadas laborales más largas [20]. Según Cling y Letilly, esa mayor intensidad está relacionada, en cambio, con la necesidad de pagar salarios más elevados para atraer y retener a los trabajadores: «La explotación y la mayor productividad de la mano de obra en dichas zonas tienen una contrapartida natural en unos salarios más elevados. Las ZFI suelen adolecer de una imagen negativa (derivada de la rápida rotación de personal y del alto grado de absentismo), y los incentivos pueden ser necesarios para atraer y retener a los trabajadores» [21]. También señalan que los operadores extranjeros en las ZFI intentan, por lo general, atraer trabajadores más cualificados con salarios más elevados, y que sus clientes prestan cada vez más atención a las condiciones salariales y de empleo [22].

96. El alojamiento también puede suponer un problema para los trabajadores en las ZFI. Muchas empresas deben proporcionar viviendas a sus trabajadores, ya sea porque no hay alternativas de alojamiento en las proximidades o porque las alternativas son demasiado caras y los

[18] Brown, 2007, *op. cit.,* pág. 14, citando a Cling *et al., op. cit.*

[19] T. Farole: *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience* (Banco Mundial, 2011), pág. 98.

[20] Véase, por ejemplo, Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.,* y Lang: *Trade Agreements, Business and Human Rights: The case of export processing zones,* Corporate Social Responsibility Initiative, documento de trabajo núm. 57 (Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, 2010).

[21] Cling y Letilly: *Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?* documento de trabajo DT/2001/17 (París, DIAL, 2001), pág. 19.

[22] *Loc. cit.*

trabajadores no podrían costearlas con sus salarios. Sin embargo, los alojamientos proporcionados pueden ser inadecuados o estar atestados [23].

Horas de trabajo

97. Milberg y Amengual hallaron que los trabajadores de las ZFI en países como Bangladesh, Madagascar y Sri Lanka solían trabajar más horas, en comparación con otros sectores del conjunto de la economía. Sin embargo, Cirera y Lakshman citaban tres estudios en los que se documentaba que las jornadas de trabajo eran más cortas en dichas zonas, y otros dos en los que se indicaba que la duración de las jornadas de trabajo eran muy similares dentro y fuera de las ZFI [24]. Las jornadas de trabajo prolongadas en las ZFI excedían por lo general los límites legales, por ejemplo, el 43 por ciento de los trabajadores en las ZFI de China trabajaban entre 71 y 80 horas semanales y el 60,6 por ciento de los trabajadores en las ZFI en Filipinas trabajaban más de ocho horas al día [25].

98. Las razones de unas jornadas de trabajo más largas en las ZFI sugeridas en los distintos estudios guardan relación, desde el punto de vista de la demanda, con la mala gestión de las cadenas de suministro (períodos de máxima demanda y ajustes de última hora debido a un control deficiente de la calidad en el proceso de producción) y, desde el punto de vista de la oferta, con los bajos salarios que perciben los trabajadores, a pesar de la prima que reciben en comparación con los salarios abonados por los productores fuera de las ZFI, lo que supone que las horas extraordinarias sean normalmente consideradas como una parte importante de la remuneración general de los trabajadores. Tras entrevistar a 35 000 trabajadores en China, la Asociación para el Trabajo Justo constató que: los trabajadores trabajaban un promedio de 56 horas por semana, a pesar de que el límite legal era de 49 horas por semana, incluidas las horas extraordinarias; la mitad de los trabajadores indicaron que habían trabajado 11 o más días seguidos; aun así, el 33 por ciento de los trabajadores afirmaban que querían trabajar más horas y temían que la introducción de mayores restricciones supusiera una disminución de su remuneración. Los investigadores sugerían que el deseo de los trabajadores de realizar más horas, a pesar de sus ya largas jornadas de trabajo, podía guardar relación con los salarios, porque, pese a que el salario de los trabajadores en las fábricas era superior al salario mínimo en China, el 64 por ciento consideraba que su remuneración no era suficiente para «satisfacer las necesidades básicas» [26].

99. En 2001, la OIT documentó ejemplos de trabajadores que habían tenido problemas para cobrar las horas extraordinarias que habían realizado [27].

[23] OIT: *Good Practices in Labour Inspection in Export Processing Zones* (Ginebra, 2012).

[24] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 22.

[25] Citado en *ibíd.,* pág. 21.

[26] L. June: «Fair Labor Association releases Apple labor investigation report, details serious worker issues at Foxconn factories», en *The Verge,* 29 de marzo de 2012.

[27] OIT: *Seguimiento y promoción de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social: Séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social: Resumen de los informes presentados por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores (parte II)* (documento GB.280/MNE/1/2), Consejo de Administración, 280.ª reunión, Ginebra, marzo de 2001, citado en Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.*

Seguridad y salud en el trabajo

100. Con respecto a las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo en las ZFI, en el *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* se indica lo siguiente:

> Se ha vinculado a las ZFI con una alta incidencia de accidentes causados por máquinas, polvo, ruido, ventilación deficiente y exposición a sustancias químicas tóxicas. Los niveles de estrés laboral también son elevados, lo que aumenta los riesgos. Se ha denunciado que los accidentes, el estrés y la intensa exposición a peligros frecuentes obedecen a cuotas de producción poco realistas, incentivos a la productividad y un control inadecuado de las horas extraordinarias. Estos factores ejercen una presión adicional en trabajos sumamente estresantes, que acaban provocando enfermedades cardiovasculares y trastornos psicológicos. En el caso de las mujeres jóvenes que trabajan a menudo en las ZFI, el estrés puede afectar su salud reproductiva y causar abortos espontáneos, complicaciones durante el embarazo o problemas de salud fetal [28].

101. Se han documentado infracciones de las disposiciones legales en materia de salud y seguridad en las ZFI de muchos países [29]. Además, los trabajos manuales repetitivos que se realizan en las ZFI exponen a los trabajadores a riesgos mucho mayores de sufrir lesiones graves [30].

102. Cirera y Lakshman observan que la mayoría de los estudios analizados se centran más en las cuestiones relacionadas con la salud que en las cuestiones sobre seguridad, aunque consideran que muchos problemas de seguridad se traducen en una mayor prevalencia de enfermedades en las ZFI. En algunos estudios se constata una notable diferencia en la incidencia de problemas de salud, en comparación con los trabajadores no empleados en dichas zonas; por ejemplo, en un estudio se halló que el 44,6 por ciento de las mujeres y el 51,6 por ciento de los hombres en las ZFI en Honduras habían tenido problemas de salud en los meses previos al estudio, en comparación con el 7,1 por ciento de las mujeres candidatas y el 11,3 por ciento del total de candidatos que no habían sido contratados [31].

103. Cypher señala que el ritmo de trabajo en muchas ZFI, sobre todo en los sectores que requieren pocas calificaciones, es acelerado; los trabajadores tienen que repetir en ocasiones las mismas operaciones cada cinco segundos, esto es, 7 200 veces al día [32]. El ritmo de trabajo especialmente intenso en las ZFI es probablemente un factor importante que contribuye a esa mayor incidencia de problemas de salud. En algunas ZFI se obliga incluso a los trabajadores a tomar anfetaminas para trabajar de forma más rápida e intensa [33].

[28] R. Loewenson: «Globalization and occupational health: a perspective from southern Africa», en *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* (enero de 2001, vol. 79, núm. 9).

[29] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 19.

[30] OIT/ACTRAV: *Manual sindical sobre las Zonas Francas de Exportación* (Ginebra, 2014).

[31] Citado en Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* págs. 19 a 21.

[32] J. M. Cypher: *The Process of Economic Development* (Londres y Nueva York, Routledge, 2014), pág. 557.

[33] G. Ritzer y P. Dean: *Globalization: A Basic Text,* segunda edición (Wiley-Blackwell, 2015), pág. 408.

104. Las consecuencias para la salud varían dependiendo del sector, pero en varios estudios se destacan problemas tales como una pérdida auditiva y visual; dolores de cabeza debidos a la exposición a sustancias químicas, al polvo y a una mala ventilación; e infecciones urinarias.

105. Lang también destaca otros riesgos para la salud y la seguridad derivados del maltrato sufrido por los trabajadores, como el encierro bajo llave de los trabajadores por parte de los gerentes de las fábricas para evitar un posible riesgo de robo, en violación de los códigos de seguridad contra incendios; la denegación a los trabajadores de la prestación de atención médica o de una baja por enfermedad; o la restricción del uso de las instalaciones sanitarias por parte de los trabajadores [34]. Lang también señala que estos problemas se ven exacerbados por la elevada proporción de trabajadores migrantes [internos] o itinerantes en las ZFI, los cuales, debido al carácter temporal del empleo, pueden estar más dispuestos a aceptar trabajos peligrosos o a trabajar en condiciones inadecuadas [35].

106. Cirera y Lakshman también describen unas consecuencias adversas más elevadas en las mujeres que trabajan en las ZFI: malestar general; mayor probabilidad de hospitalización; y mayor prevalencia de trastornos mentales. No obstante, advierten que, en algunos casos, la composición sectorial de las mujeres dentro de las ZFI es muy distinta a la que existe fuera, lo cual puede incidir en las comparaciones entre ambos sexos [36].

Protección social

107. Aunque el riesgo de sufrir problemas de salud suele ser mayor entre los trabajadores de las ZFI, la salud de los miembros de sus hogares a menudo mejora debido a unas mejores prestaciones sanitarias y un mayor acceso a tratamientos preventivos y curativos [37].

108. Los trabajadores de las ZFI en los países en desarrollo tienen más probabilidades de contar con protección social, como atención médica y seguridad social, que los que trabajan fuera de las ZFI [38]. Sin embargo, incluso cuando la ley así lo dispone, es posible que en la práctica no reciban esa protección social; por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de El Salvador informó de que, en 2008, unos 10 000 trabajadores en ZFI no percibían prestaciones de seguridad social y otras prestaciones pecuniarias a las que tenían legalmente derecho [39].

Inspección del trabajo

109. Algunos países cuentan con una legislación laboral específica para las ZFI; otros tienen un solo código del trabajo, pero aceptan algunas derogaciones para las ZFI [40]; y otros más adoptan un enfoque híbrido. Kenya, por ejemplo, tiene una legislación laboral específica

[34] Lang, 2010, *op. cit*.

[35] *Ibíd.,* págs. 19 y 20

[36] Cirera y Lakshman, 2014, *op. cit.,* pág. 21.

[37] *Ibíd.*

[38] Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.,* pág. 44.

[39] Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: *2008 Country Report on Human Rights Practices:* El Salvador.

[40] Lang, 2010, *op. cit.*

para las ZFI, pero modificó su legislación para garantizar que las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo se apliquen en todos los lugares de trabajo, incluidos los situados en las ZFI [41]. En la mayoría de los países, no obstante, el ámbito de aplicación de la legislación laboral nacional incluye las ZFI. Por ejemplo, Madagascar enmendó su legislación laboral para garantizar que abarcara a las ZFI [42].

110. El problema no radica en la legislación en sí, sino en la aplicación y el cumplimiento de ésta. En algunos países, el gobierno opta por no aplicar la legislación laboral en las ZFI, y, según Milberg y Amengual, incluso cuando la legislación laboral es uniforme en todo el país, hay pruebas de que la aplicación de la legislación laboral es más laxa en las ZFI [43]. En reiteradas ocasiones, la CEACR ha formulado observaciones sobre el papel de la inspección del trabajo en las ZFI, por ejemplo, sobre la exclusión de las ZFI del ámbito de competencia de la inspección nacional del trabajo [44], el establecimiento de servicios de inspección del trabajo especiales para las ZFI o las dificultades prácticas que enfrentan los servicios de inspección del trabajo para acceder a las empresas situadas en las ZFI. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por la escasa aplicación de la legislación destinada a proteger a las mujeres que trabajan en las ZFI en Sri Lanka; y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la inadecuación de los servicios de inspección del trabajo en El Salvador [45].

111. En algunos países como Costa Rica, Honduras, Indonesia, Kenya, Mauricio y Sri Lanka, el Ministerio de Trabajo tiene jurisdicción sobre las ZFI [46]. Sin embargo, estas zonas a menudo operan con escasa o nula supervisión o intervención del Ministerio de Trabajo. Por ejemplo, en la India, la Ley sobre Zonas Económicas Especiales ha facilitado un proceso de privatización de la supervisión de la aplicación de los derechos laborales. Para las inspecciones que son obligatorias en las unidades situadas fuera de las zonas económicas especiales, según la Ley sobre las Fábricas (de 1948) relativa a la salud y seguridad de los trabajadores, la Ley sobre la Indemnización de los Trabajadores y la Ley sobre el Seguro Estatal de los Empleados, las unidades situadas dentro de las zonas pueden obtener informes de inspección de agencias acreditadas que han recibido la notificación del gobierno estatal [47]. En algunos casos, las ZFI están reguladas por una autoridad especial, cuya función es atraer inversiones y actuar como facilitador en la prestación de varios servicios a los inversores [48].

[41] OIT, 2012, *op. cit.*

[42] *Ibíd*.

[43] Citado en Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.*

[44] Véanse, por ejemplo, OIT: *Bangladesh – observación relativa al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81),* CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión (2015), y *Djibouti – observación relativa al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81),* CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión (2016).

[45] Citado en Lang, 2010, *op. cit.*

[46] OIT, 2012, *op. cit.*

[47] OIT/ACTRAV: *India: Trade Unions and Special Economic Zones in India,* documento de trabajo (Ginebra, 2012), pág. 21.

[48] OIT, 2012, *op. cit.*

112. Con frecuencia, el problema radica en los servicios de inspección del trabajo en su conjunto. En muchos países, no cuentan con los suficientes recursos para la dotación de personal, el transporte y los materiales. Los inspectores carecen a menudo de la formación necesaria. Los inspectores tienen más dificultades para llegar a las ZFI situadas en lugares remotos, y a menudo no tienen acceso a la información relativa al número y la distribución de las empresas en las ZFI que están sujetas a inspección ni a los trabajadores que deberían ser objeto de la misma. Ello es debido a que las tasas de establecimiento y cierre de empresas son más altas que en las ZFI, así como a que los incentivos fiscales de duración limitada animan a reinscribir o renombrar las empresas o a cambiar de propiedad con mayor frecuencia [49].

113. La UNCTAD llevó a cabo una encuesta en 100 ZFI (situadas en parques industriales de gestión gubernamental en 21 países) sobre cuestiones laborales y ambientales, que incluían la inspección del trabajo. En dicho estudio, se halló que en muy pocas ZFI se indicaba expresamente que los servicios de inspección estarían disponibles para ayudar a las empresas a cumplir las normas y políticas laborales, pero en algunas ZFI [20 por ciento] sí se indicaba que los inspectores de trabajo estaban presentes en la zona [50]. Por ejemplo, en Sri Lanka, el Departamento de Trabajo se encarga de velar por el cumplimiento de la legislación laboral dentro de las ZFI, pero sólo ha asignado 25 inspectores a las mismas, mientras que los restantes 375 se ocupan del resto de la economía [51].

114. En algunos países las prácticas están cambiando. En un estudio de 2010, Lang señalaba que la República Dominicana no disponía entonces de medios de transporte para que los inspectores pudieran efectuar inspecciones *in situ* en las ZFI. Schrank, en un estudio sobre la inspección del trabajo realizado en 2013, ya documentaba los importantes cambios introducidos por el Gobierno de la República Dominicana a raíz de las normas laborales impuestas por los Estados Unidos en un nuevo acuerdo comercial, en particular, la dotación de más recursos para mejorar la inspección del trabajo en las ZFI y en la producción en general asociada a las cadenas mundiales de suministro [52].

115. En otros países, sin embargo, el progreso es variable. En su análisis de los derechos laborales en las ZFI de los países beneficiarios del SPG+, el Parlamento Europeo observa que Filipinas abandonó recientemente el principio de inspección laboral gubernamental en los centros de trabajo con más de 200 trabajadores (algo común entre los operadores de ZFI), lo cual suscita dudas sobre la capacidad del gobierno para supervisar la aplicación de la normativa laboral [53]. Según la Confederación de Trabajadores del Pakistán, las reformas emprendidas en la provincia de Sindh tras el incendio de una fábrica en 2012, en el que murieron

[49] OIT, 2012, *op. cit.,* pág. 14.

[50] UNCTAD: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2015), pág. 15.

[51] Parlamento Europeo: *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries* (Bruselas, 2017), pág. 32.

[52] A. Schrank: «From disguised protectionism to rewarding regulation: The impact of trade-related labor standards in the Dominican Republic», en *Regulation & Governance* (2013, vol. 7), págs. 299 a 320.

[53] Parlamento Europeo, 2017, *op. cit.,* pág. 30.

257 personas y más de 600 resultaron gravemente heridas, han quedado prácticamente suspendidas [54].

116. En muchos casos, la irregularidad de los progresos obedece a los escasos recursos destinados a la inspección. Los gobiernos a menudo se ven obligados a priorizar cuestiones tales como el trabajo infantil en la economía informal. Milberg y Amengual sostienen que, «si no se producen grandes mejoras tanto en las condiciones de trabajo de la economía en general como en la capacidad gubernamental […], los gobiernos seguirán fracasando en su intento de regular de forma adecuada las normas del trabajo en las ZFI» [55].

117. En las conclusiones de la OIT sobre la administración y la inspección del trabajo se destaca la importancia de la protección jurídica de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de las ZFI: «El respeto de la legislación en general y las estrategias de prevención son fundamentales para lograr equidad en el lugar de trabajo y, por añadidura, para lograr empresas sostenibles y crecimiento económico. Estas estrategias deberían abarcar a todos los trabajadores, con inclusión de los del sector público, la economía informal, la economía rural y la agricultura, así como los de las zonas francas industriales (ZFI). Es inadmisible que algunas ZFI estén exentas de leyes laborales nacionales elementales» [56]. En dichas conclusiones, se hace un llamamiento a los gobiernos para «idear estrategias de extensión para promover la aplicación y el cumplimiento de la legislación en favor de los trabajadores del sector público y los trabajadores vulnerables, en particular los de las economías informal y rural, los trabajadores domésticos y los de las ZFI» [57].

118. Resulta fundamental que circule periódicamente la información entre todas las partes interesadas en la regulación de las ZFI. Con ese objetivo en mente, la OIT publicó un conjunto de orientaciones destinadas a los inspectores de trabajo en las ZFI [58].

Diálogo social

119. El diálogo social cumple una función importante en el desarrollo de mecanismos de comunicación, consulta y negociación para mejorar la productividad y reducir los conflictos laborales y la rotación de personal. También es esencial para promover el respeto de los derechos de los trabajadores [59]. En mercados mundiales competitivos y volátiles, el diálogo social puede ayudar a los países a encontrar soluciones creativas para superar los desafíos. Por ejemplo, cuando los empleos en las ZFI de Mauricio se vieron amenazados por la eliminación progresiva de las cuotas textiles, los sindicatos apelaron a renovar la tradición de diálogo social en el país.

[54] Parlamento Europeo, 2017, *op. cit.,* pág. 27.

[55] Milberg y Amengual, 2008, *op. cit.,* pág. 73.

[56] OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la administración del trabajo y la inspección del trabajo,* Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, párrafo 17 de las conclusiones.

[57] *Ibíd.,* párrafo 22, 9), de las conclusiones.

[58] OIT, 2012, *op. cit.,* págs. 22 a 27.

[59] OIT: *Diálogo social: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa,* Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013, párrafo 69.

120. El Togo ofrece un buen ejemplo de cómo puede contribuir el diálogo social tripartito a mejorar los resultados en materia de trabajo decente en las ZFI. En dicho país, todas las negociaciones relacionadas con las condiciones de trabajo en las ZFI solían realizarse de manera bilateral entre el Comité de Delegados del Personal y la Asociación de Empleadores de las ZFI, bajo la supervisión general de la Autoridad de Gestión de las ZFI. Estas negociaciones bilaterales lograban resultados bastante satisfactorios, pero las partes que participaban tradicionalmente en los procesos de negociación colectiva — esto es, las organizaciones de trabajadores y de empleadores libremente elegidas — fueron sustituidas por agrupaciones específicas de las ZFI, lo cual es incompatible con lo dispuesto en 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). Gracias al diálogo social tripartito, la Autoridad de Gestión se convenció en 2006 de la necesidad de restablecer una verdadera negociación colectiva entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Togo revisó la legislación laboral específica para las ZFI a fin de eliminar los obstáculos a la libertad sindical. Además, se están manteniendo negociaciones, con la activa participación de las organizaciones sindicales en las ZFI, para la aprobación de un nuevo convenio colectivo sectorial [60].

El futuro del trabajo

121. El desempeño de las ZFI depende en gran medida de la eficacia de las políticas gubernamentales, que deberían: establecer objetivos de desarrollo claros para las ZFI; aclarar los incentivos ofrecidos y con qué condiciones; reflejar esos objetivos de desarrollo en acuerdos complementarios sobre comercio e inversión; y establecer normativas laborales eficaces y servicios de inspección y administración del trabajo que cuenten con los recursos suficientes.

122. La ventaja comparativa centrada en unos salarios bajos suele desplazarse entre países. A menudo, el incremento del costo de la mano de obra en algunos países los ha empujado a abandonar las estrategias de las ZFI centradas predominantemente en salarios bajos para adoptar estrategias de producción con un mayor valor agregado. Las tecnologías innovadoras están transformando algunos sectores, pasando de un bajo valor agregado a un alto valor agregado, como la producción especializada de productos textiles, de confección, de calzado o electrónicos, en los que trabajadores altamente calificados utilizan tecnologías digitales que incrementan la productividad y reducen los costos unitarios de la mano de obra. En todos los sectores, el creciente uso de robots en los países desarrollados reducirá notablemente la ventaja de los bajos costos de las ZFI de los países en desarrollo [61] ya que la proximidad a los mercados está cobrando mayor importancia. Sin embargo, los mercados en los países en desarrollo se ampliarán a medida que éstos se desarrollen, con lo que aumentará la probabilidad de que se mantenga una producción globalizada. A la luz de estas tendencias, tal vez cabría reconsiderar las estrategias relativas a las ZFI.

[60] OIT/ACTRAV, 2014, *op. cit.,* pág. 40.

[61] UNCTAD: *Robots and industrialization in developing countries,* Policy Brief núm. 50 (Ginebra, Naciones Unidas, octubre de 2016).

4. Conclusiones y puntos propuestos para la discusión

Conclusiones

123. El examen precedente de la documentación existente muestra que las ZFI presentan un panorama dispar. *The Economist* ofreció el siguiente resumen de la situación:

> Los datos de rendimiento son imprecisos, ya que es difícil separar los efectos de las zonas de otras fuerzas económicas. Sin embargo, las pruebas concretas sugieren que se clasifican en tres categorías amplias: unos cuantos éxitos arrolladores, un gran número de casos que se consideran marginalmente positivos en evaluaciones de la relación costo-beneficio, y una larga lista de zonas que han fracasado, ya que nunca se llegaron a poner en marcha, fueron gestionadas de forma inadecuada o los inversores se aprovecharon de las exenciones fiscales sin crear empleo sustancial o ingresos derivados de las exportaciones [1].

124. Las ZFI han logrado generar exportaciones e ingresos en divisas. Está claro que han creado puestos de trabajo, pero es necesario realizar más estudios sobre su efecto neto en el empleo. Asimismo, han abierto oportunidades de empleo para ciertos grupos, en particular las mujeres jóvenes. Los trabajadores que pasan del trabajo agrícola o el trabajo informal urbano a las ZFI han aumentado sus niveles de productividad y sus ingresos del trabajo, a menudo de forma significativa.

125. Sin embargo, las ZFI también ofrecen a empresas específicas una cuasi renta, lo que va en contra de una reforma más amplia que podría beneficiar a todos los productores, independientemente del régimen normativo bajo el que operen. Engman *et al.* señalan que «las ZFI constituyen una política que no es la más adecuada desde un punto de vista económico, puesto que beneficia a la minoría y altera la asignación de recursos, pero pueden resultar útiles como un paso importante hacia la liberalización del comercio en el plano nacional. Los gobiernos deberían considerar todas las opciones disponibles en materia de políticas y llevar a cabo un análisis exhaustivo de los costes y beneficios antes de la aplicación» [2].

126. Persisten problemas en cuanto a la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva, y la igualdad de género. También son comunes otras violaciones de los derechos de los trabajadores, especialmente en lo que respecta a las horas de trabajo y la seguridad y la salud. En algunos países, esto es consecuencia de una estrategia de salarios bajos para el desarrollo de las ZFI, donde la legislación laboral no se aplica o no se hace cumplir. En otros países, las violaciones de los derechos de los trabajadores en las ZFI (y a menudo en la economía en su conjunto) derivan de la cantidad insuficiente de inspectores y de la falta de recursos para que la inspección y administración del trabajo sean eficaces.

127. La inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales y de inversión puede motivar a los gobiernos a reforzar la inspección del trabajo. La UNCTAD observa que se han creado organizaciones de organismos de las ZFI para hacer acopio de buenas prácticas, como la Asociación Mundial de Zonas Francas Industriales y la Organización Mundial de Zonas Francas, y sostiene que podrían agilizar la evolución de las estrategias relativas a las ZFI

[1] *The Economist*: «Political priority, economic gamble», 4 de abril de 2015.

[2] Engman *et al.: Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development,* Trade Policy Paper núm. 53 (París, OCDE, 2007), pág. 2.

para que estén en consonancia con las tendencias comerciales y de inversión internacionales, y generar cambios importantes en el entorno normativo mundial [3].

128. Las ZFI no son nuevas: la primera zona franca documentada del mundo se estableció en la isla griega de Delos el año 166 antes de nuestra era, y la primera ZFI moderna se estableció en Irlanda en 1959. Sin embargo, para muchos países representan una estrategia de desarrollo relativamente nueva, la cual muy a menudo se centra principal o exclusivamente en el desarrollo económico. El desarrollo social — en particular, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en general — y la sostenibilidad ambiental deben ser un elemento esencial de las políticas relativas a las ZFI. Las ZFI sólo podrán contribuir con eficacia al desarrollo sostenible si su competitividad para atraer inversión extranjera directa se basa en la oferta de servicios a empresas e infraestructuras eficientes, el cumplimiento efectivo de la ley y la garantía de trabajo decente.

129. La OIT podría proporcionar asistencia a los mandantes tripartitos en países que disponen de ZFI para promover mejor el trabajo decente y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo, por ejemplo a través de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP). La OIT también podría elaborar orientaciones generales para promover el empleo productivo y el trabajo decente y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las ZFI.

130. Se podrían realizar más esfuerzos concertados para promover la coherencia de las políticas en el plano internacional en áreas que tienen un impacto en el desarrollo de las ZFI, como los acuerdos comerciales y de inversión, la industrialización y las estrategias de desarrollo de pyme, y la protección de los derechos humanos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, combinados con la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas son instrumentos importantes para complementar las normas internacionales del trabajo, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

Puntos propuestos para la discusión

1) ¿Cuáles son los principales desafíos y oportunidades relacionados con la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI?

2) ¿Qué orientaciones, sistemas de gobernanza, políticas, estrategias, programas o herramientas necesitan los países para que las ZFI contribuyan al trabajo decente, el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible?

3) ¿Qué otras medidas deberían tomar los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores para mejorar la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las ZFI? ¿Qué apoyo debería prestarles la Oficina al respecto?

4) ¿Cómo puede el sistema multilateral contribuir a mejorar la coordinación entre los diversos actores a nivel nacional e internacional?

[3] UNCTAD: *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a Framework for Sustainable Economic Zones* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2015), pág. 5.