



Consejo de Administración

340.^a reunión, Ginebra, octubre–noviembre de 2020

Sección Institucional

INS

Fecha: 5 de octubre de 2020

Original: inglés

Decimoctavo punto del orden del día

Informe del Director General

Segundo informe complementario: Informe de la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (Ginebra, 25–28 de febrero de 2020)

Resumen: En el documento se informa acerca de la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, celebrada en Ginebra del 25 al 28 de febrero de 2020. En la reunión no se adoptaron conclusiones.

Unidad autora: Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE).

Documentos conexos: [GB.337/INS/4](#).

► Antecedentes

1. En su 328.^a reunión (octubre-noviembre de 2016), el Consejo de Administración examinó el curso dado a la [Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 105.^a reunión (2016). Entre otras cosas, el Consejo de Administración decidió que la Oficina convocara tres nuevas reuniones técnicas o de expertos: una sobre las zonas francas industriales (ZFI); otra sobre el diálogo social transfronterizo, y, tras un informe de mitad de periodo de la Oficina, una tercera sobre las cadenas mundiales de suministro (formato por determinar), con arreglo al párrafo 25 de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016. En ese párrafo se señala lo siguiente:

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

 - a) evaluar las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro;
 - b) identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y
 - c) examinar qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitan para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
2. En noviembre de 2017, se celebró una 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. En febrero de 2019, se celebró una Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo.
3. La Oficina sometió a la consideración del Consejo de Administración un informe de mitad de periodo sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en octubre de 2019 ¹.
4. En junio de 2019, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (la [Declaración del Centenario](#)), en la que se exhorta a la OIT a que oriente sus esfuerzos a «asegurar que las modalidades de trabajo y los modelos empresariales y de producción en sus diversas formas, también en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, potencien las oportunidades para el progreso social y económico, posibiliten el trabajo decente y propicien el empleo pleno, productivo y libremente elegido».
5. También en junio de 2019, el Consejo de Administración decidió que la reunión que había de convocarse con arreglo al párrafo 25 de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2016, debía ser una reunión técnica. En noviembre de 2019, el Consejo de Administración decidió que el título de la reunión fuera «La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» ².

¹ GB.337/INS/4.

² GB.337/INS/PV, párrafo 582, a).

6. La reunión técnica se celebró en Ginebra del 25 al 28 de febrero de 2020. Estuvo integrada por ocho expertos titulares de cada uno de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, designados tras la celebración de las preceptivas consultas, y por representantes de 50 gobiernos³. También participaron observadores gubernamentales de otros 18 Estados Miembros⁴, así como representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI), además de las siguientes organizaciones intergubernamentales: la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos⁵.
7. La reunión estuvo dirigida por una presidenta independiente, la Sra. L. Hasle (Noruega). Fueron vicepresidentes el Sr. V. Seafield (miembro gubernamental, Sudáfrica), el Sr. M. Mdwaba (miembro empleador, Sudáfrica) y la Sra. C. Passchier (miembro trabajadora, Países Bajos).
8. La Oficina elaboró un [informe](#) que debía servir de base para los debates de la reunión. Dicho informe se basaba en anteriores informes y discusiones sobre el tema y recogía los análisis y estudios de investigaciones más recientes, y los complementaba. En él se examinaba la evolución y la variedad de los flujos comerciales en las cadenas mundiales de suministro, las diferentes formas en que podían estructurarse las cadenas mundiales de suministro y las oportunidades que podían ofrecer en pro del trabajo decente, así como las circunstancias en que podían asociarse con los déficits de trabajo decente. También se examinaban las medidas adoptadas por los gobiernos y los interlocutores sociales para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y se analizaban con sentido crítico los marcos de gobernanza laboral que engloban a las cadenas mundiales de suministro. Para concluir, en el informe se estudiaban las orientaciones, los programas, las medidas, las iniciativas y las normas que podrían necesitarse para promover el trabajo decente o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.⁶

► **Presentación resumida de la reunión**

9. En la reunión se acordaron los siguientes puntos de discusión:
 - a) ¿Cuáles son las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?
 - b) ¿Cuáles son los principales desafíos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?

³ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Bélgica, Botswana, Burkina Faso, Canadá, Chile, China, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Gabón, Honduras, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irlanda, Italia, Japón, Malasia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Omán, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, República Árabe Siria, República de Moldova, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Uruguay, Uzbekistán.

⁴ Argelia, Barbados, Colombia, Cuba, Chequia, Ecuador, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Islandia, Israel, Kenya, México, Myanmar, Noruega, Portugal, República Dominicana y Zambia.

⁵ Véase la [lista de participantes](#).

⁶ [Nota sobre las labores. Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro \(Ginebra, 25-28 de febrero de 2020\)](#).

- c) ¿Qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitan para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro?
10. Los participantes examinaron la importancia del comercio internacional en cuanto que motor generador de empleo, y, a la luz de su trascendencia, la necesidad de evitar el proteccionismo. También examinaron el papel de las empresas, las medidas adoptadas por los Estados para atraer inversión extranjera directa, la fragmentación de la producción en las cadenas mundiales de suministro y su desarrollo transfronterizo. Se señaló que las modalidades de empleo diversas son cada vez más habituales.
 11. Los participantes recordaron que las cadenas nacionales y mundiales de suministro están interconectadas y que los mayores retos en materia de trabajo decente se afrontan en los niveles inferiores de la producción. En ese contexto, los participantes examinaron los porcentajes relativos de empleo en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, y observaron que la mayoría de trabajadores no están empleados en la producción para las cadenas mundiales. Se señaló que determinados grupos de trabajadores, entre ellos los pueblos indígenas y tribales, son especialmente vulnerables.
 12. Los participantes examinaron los problemas de gobernanza que conducen a déficits de trabajo decente. Señalaron que todo empleador debe cumplir las leyes nacionales, pero muchos países carecen de la capacidad para aplicar y hacer cumplir efectivamente dichas leyes. Examinaron el papel que cumplen los interlocutores sociales en la mejora de la observancia, entre otros medios, a través del diálogo social transfronterizo. Señalaron también que, si bien las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, incluidas las iniciativas de múltiples interesados, pueden tener efectos positivos, estos podrían limitarse al primer eslabón de la producción. Las empresas no están obligadas a embarcarse o participar en dichas iniciativas, pero cuando lo hacen, estas pueden ser contractualmente vinculantes. Los participantes en la reunión recordaron que en los [Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos](#) se insta a las empresas a adoptar la debida diligencia en materia de derechos humanos y a que los Estados, los interlocutores sociales y otros actores se esfuercen en promover la debida diligencia. También señalaron que los Principios Rectores son de carácter voluntario y que las formas de aplicarlos varían de un país a otro.
 13. Los participantes examinaron el papel de esos y de otros marcos de gobernanza internacionales, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. Examinaron asimismo la naturaleza de dichas normas y la necesidad de que las normas ratificadas se apliquen y se hagan cumplir. Examinaron también si las normas internacionales del trabajo están adaptadas al carácter transnacional de la producción en las cadenas mundiales de suministro. Los participantes examinaron las diferencias entre las normas de carácter voluntario y las vinculantes, y la importancia fundamental de establecer unas condiciones equitativas en el ámbito empresarial. Recordaron que son muchos los actores que pueden desempeñar una función importante en la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y que hace falta una combinación de medidas para fomentar que todos cumplan las normas. Consideraron la importancia de que la OIT se encuentre en condiciones favorables para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, la necesidad de establecer una estrategia integral en la Oficina (lo cual se señala en el Examen recapitulativo de las intervenciones de la OIT en materia de trabajo

decente en las cadenas mundiales de suministro, 2010-2019)⁷, y la conveniencia de que exista un equilibrio adecuado entre las medidas normativas y no normativas.

14. La Oficina preparó una serie de conclusiones provisionales para examinarlas en la reunión. Las conclusiones provisionales se basan en las diferentes propuestas y, a veces, las posturas divergentes manifestadas durante la discusión por los diversos participantes, a fin de facilitar su examen en un grupo de redacción. Tras ser consideradas en las reuniones de los Grupos, quedó claro que no existía un acuerdo para poder dar paso al debate de tales conclusiones. Tampoco se había establecido un grupo de redacción. A fin de desbloquear la situación, los interlocutores sociales y los gobiernos acordaron que el Grupo Gubernamental elaborase un texto de compromiso en el que se tuvieran en cuenta las preocupaciones expresadas por los tres Grupos.

15. El Grupo Gubernamental sometió a consideración el siguiente texto:

La Oficina, en concertación con un grupo de trabajo tripartito de tamaño razonable y acorde con el equilibrio regional, debería llevar a cabo un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual corpus de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial, cuando corresponda. Dicho examen debería proporcionar los elementos fundamentales de una discusión que el Consejo de Administración celebraría en su reunión de marzo de 2021 con miras a acordar una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

A fin de lograr la aplicación de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, sobre la base de un concepto práctico de las «cadenas mundiales de suministro», el examen podría centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados, y
- c) aclarar cómo se medirán los progresos;

Y podría analizar, entre otras cosas:

- a) la protección de los derechos humanos en las cadenas mundiales de suministro;
- b) la supervisión de los organismos de auditoría social y de certificación;
- c) el acceso efectivo a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva en todos los eslabones de la cadena de suministro, incluido en las zonas francas industriales;
- d) la capacidad de los gobiernos nacionales para promover el trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro;
- e) las relaciones laborales: ¿se asegura una protección mínima en todos los niveles de las cadenas de suministro? ¿Se extiende esa protección a las formas atípicas de empleo? ¿Se adoptan medidas para combatir las relaciones de trabajo encubiertas o que son objeto de una clasificación errónea?;
- f) las adquisiciones y contrataciones públicas;
- g) las medidas de seguimiento y control del cumplimiento para asegurar la protección efectiva de los trabajadores, incluida la colaboración entre Estados Miembros en materia de inspección del trabajo y acceso a la justicia en contextos transfronterizos, y

⁷ OIT, *Intervenciones de la OIT en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Examen recapitulativo de las enseñanzas extraídas; qué funciona y por qué, 2010-2019*, 2019.

h) el diálogo social en las cadenas mundiales de suministro, incluido el diálogo social transfronterizo.

16. El Vicepresidente gubernamental señaló que el objeto del proyecto de texto era tomar en consideración las opiniones expresadas por los interlocutores sociales. En él se recoge la idea de establecer un grupo de trabajo, sugerida por el Grupo de los Empleadores, que se encargaría de elaborar una estrategia integral.

17. El Grupo de los Empleadores sometió a consideración la siguiente propuesta alternativa:

Que se establezca un grupo de trabajo tripartito (acorde con el equilibrio regional y con apoyo de la Oficina) a fin de elaborar una estrategia, que se someterá a la aprobación del Consejo de Administración, destinada a dotar a la Oficina de los medios para abordar los déficits de aplicación, en la legislación y en la práctica, con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas de suministro, tanto nacionales como mundiales. Las decisiones del grupo de trabajo deberán adoptarse por consenso.

La estrategia debería contribuir a la aplicación de las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Declaración del Centenario de la OIT, y centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados, y
- c) aclarar cómo se medirán los progresos.

18. El Vicepresidente empleador señaló que, en opinión del Grupo de los Empleadores, no era necesario realizar un examen, sino que el objetivo debería ser establecer una estrategia clara para resolver los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

19. Tras debatir la cuestión, el representante del Gobierno de los Países Bajos presentó un proyecto de texto revisado del siguiente tenor:

A fin de lograr la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases:

- 1) Se encomendará a la Oficina la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual corpus de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.
- 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo elaborará y acordará una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la someterá al Consejo de Administración para que la examine en su reunión de noviembre de 2021.

20. Tras debatir la cuestión, el Vicepresidente empleador presentó una nueva propuesta del siguiente tenor:

Que se establezca un grupo de trabajo tripartito (acorde con el equilibrio regional y con apoyo de la Oficina) a fin de elaborar una estrategia, que se someterá a la aprobación del Consejo de Administración, destinada a dotar a la Oficina de los medios para abordar los déficits de aplicación, en la legislación y en la práctica, con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas de suministro,

tanto nacionales como mundiales. Las decisiones del grupo de trabajo deberán adoptarse por consenso.

La estrategia debería contribuir a la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y la Declaración del Centenario de la OIT, y centrarse en:

- a) enunciar los distintos resultados que se pretende alcanzar;
- b) explicar cómo se interrelacionan esos resultados, y
- c) aclarar cómo se medirán los progresos.

La estrategia también podría contemplar la realización de un análisis de las lagunas basado en datos empíricos, con objeto de estudiar las causas profundas de los déficits de trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro y evaluar el papel que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden desempeñar para colmar esas lagunas a fin de lograr el trabajo decente para todos.

21. El Grupo Gubernamental reiteró que su propuesta tenía por objeto tender un puente entre las posturas de los interlocutores sociales. El representante del Gobierno de los Estados Unidos de América añadió que en la redacción de la propuesta habían participado 16 gobiernos, y que se había logrado forjar un consenso en nombre del Grupo.
22. Tras debatir la cuestión, el Grupo de los Trabajadores propuso una versión enmendada del texto presentado por el Grupo Gubernamental (*el texto anterior aparece tachado y el texto nuevo, en cursivas*):

A fin de lograr la aplicación de la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases.

- 1) Se encomendará a la Oficina la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus* de ~~medidas normativas y no normativas~~ *normas internacionales del trabajo*, medios de aplicación y otras medidas, con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.
- 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo, *partiendo de la Resolución de 2016 y del programa de acción*, elaborará ~~posteriormente y acordará~~ una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la someterá al Consejo de Administración para que la examine en su reunión de noviembre de 2021.

23. El Vicepresidente empleador presentó las siguientes propuestas de modificación del texto (*el texto anterior aparece tachado y el texto nuevo, en cursivas*):

A fin de lograr la aplicación de *la Declaración del Centenario de la OIT de 2019*, la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se adoptará un proceso estructurado en dos fases.

- 1) Se encomendará a *un grupo de trabajo tripartito —que adoptará sus decisiones por consenso, tendrá un tamaño razonable, será acorde con el equilibrio regional y recibirá el apoyo de la Oficina—* la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual *corpus*

de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas, y *evaluar el papel que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden desempeñar a fin de colmar toda laguna con miras a la consecución del trabajo decente en las cadenas nacionales y mundiales de suministro. con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial cuando corresponda. Dicho examen, que habrá de entregarse a finales de marzo de 2021, debería proporcionar los elementos fundamentales para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito, de tamaño razonable y acorde con un equilibrio regional.*

- 2) Sobre esta base, el grupo de trabajo elaborará y acordará una estrategia integral sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas *nacionales* y mundiales de suministro, *que se cimentará en el enfoque «Una OIT»*, y la someterá al Consejo de Administración para que la examine ~~en su reunión de noviembre de 2021.~~

24. Tras seguir debatiendo la cuestión, la reunión se terminó sin adoptar ninguna conclusión.

25. Las propuestas expuestas presentan los siguientes puntos de consenso:

- a) hay que seguir trabajando para abordar los retos que plantea la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y la Oficina debería cumplir una función en la ejecución de esa labor y la obtención de resultados, y
- b) esa labor debería dar lugar a la elaboración de una propuesta de estrategia, que se sometería a la consideración del Consejo de Administración.

26. Por otra parte, las propuestas expuestas presentan los siguientes puntos de desacuerdo:

- a) las respectivas funciones de la Oficina y del grupo de trabajo tripartito en la ejecución de la labor;
- b) si en la labor que debe efectuarse deberían tenerse en cuenta las cadenas nacionales de suministro, y
- c) si en la labor que debe efectuarse debería tenerse en cuenta la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los gobiernos, a la hora de abordar los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro.

27. En el momento en que se celebraba la reunión, la pandemia de COVID-19 empezaba a tener graves efectos. Los gobiernos de países de todo el mundo impusieron medidas de confinamiento, lo que condujo al hundimiento de la demanda de los consumidores con importantes consecuencias para el trabajo en las cadenas de suministro. En junio de 2020, más de la mitad de todos los puestos de trabajo de las cadenas de suministro en el sector manufacturero y más de uno de cada siete de todos los puestos de trabajo a escala mundial se encontraba en situación de riesgo de nivel medio o alto. Al mismo tiempo, la grave perturbación en la importación del suministro de insumos ponía en riesgo a 255 millones de trabajadores, es decir, un 69 por ciento de todo el empleo manufacturero ⁸.

⁸ OIT, *La Covid-19 y las cadenas mundiales de suministro: Propagación transfronteriza de la crisis, 2020.*