Principales inconsistencias del proyecto de salvaguardias del Banco Mundial en materia de normas del trabajo

Desde 2012, el Banco Mundial ha participado en la revisión de sus políticas de salvaguardias sociales y medioambientales y ha celebrado consultas en las que han participado la Confederación Sindical Internacional (CSI), algunas Federaciones Sindicales Internacionales y varias organizaciones sindicales nacionales. A finales de julio de 2014, el Consejo de Directores Ejecutivos del Banco Mundial autorizó al Banco a llevar a cabo consultas públicas sobre un proyecto de política que, por primera vez, incluiría una norma relativa al trabajo y a las condiciones de trabajo.[1] El Consejo del Banco tiene previsto examinar un proyecto en 2015 que supuestamente se revisará a raíz de las consultas.

Lamentablemente, el proyecto de norma de trabajo preparado por la administración del Banco contiene lagunas importantes en relación con las normas laborales exigidas en la institución del Banco que se ocupa de los préstamos al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI), desde el año 2006 y las que han adoptado en los últimos años algunos bancos regionales de desarrollo. La presente nota señala las importantes inconsistencias que presenta el proyecto de "Norma ambiental y social 2: Mano de obra y condiciones de trabajo (NAS2)" del Banco Mundial y pide que sean corregidas antes de su adopción.

Contexto

La ausencia de una salvaguardia de normas laborales en las actuales políticas de salvaguardia sociales y ambientales del Banco Mundial, parte de las cuales datan de más de dos décadas, ha sido criticada por numerosos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil (incluidos los sindicatos) y por el Grupo de Evaluación Independiente del propio Banco (GEI). En un informe publicado en 2010, el GEI señalaba: "No hay ninguna razón obvia para suponer que los impactos en la comunidad y en el trabajo no son relevantes para la cartera del Banco... El Banco Mundial debe: asegurar una adecuada cobertura de los efectos sociales, integrando los efectos sobre la comunidad y en materia de género, el trabajo y las condiciones de trabajo así como las

[1] El primer proyecto para consulta del Marco ambiental y social: Establecimiento de estándares para el desarrollo sustentable del Banco Mundial: "Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development, First Draft for Consultation" fechado el 30 de julio de 2014 está disponible en: http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/phases/first_draft_framework_july_30_2014.pdf

cuestiones relativas a la salud y la seguridad que actualmente no están cubiertas por sus políticas de salvaguardia...".[2]

La ausencia en el Banco Mundial de una salvaguardia para las normas del trabajo significa que no se ha exigido a los prestatarios de las divisiones del Banco Mundial que se ocupan del sector público, el BIRF y la AIF, ni a los gerentes de proyectos y otras actividades financiadas por esas divisiones, que cumplan con las normas fundamentales del trabajo adoptadas en otros bancos multilaterales de desarrollo. Entre este tipo de bancos que han adoptado los requisitos de las normas del trabajo se incluye la división del Banco Mundial para el sector privado, la CFI, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Africano de Desarrollo (BAD). Todas las garantías o requisitos de las normas del trabajo anteriores han incluido la obligación de cumplir las normas fundamentales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[3] presentar información por escrito a los trabajadores/as sobre sus condiciones de empleo, proporcionar un entorno de trabajo seguro y sano así como garantizar que se protejan también los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores/as subcontratados.

El hecho de que el Banco Mundial no haya adoptado este tipo de normas ha creado confusión e incoherencia en cuanto a las condiciones laborales que deben aplicarse en los proyectos de desarrollo, dependiendo del banco multilateral de desarrollo o la división del Banco Mundial que proporcione la financiación. Por ejemplo, los investigadores en materias laborales en Iraq encontraron diferencias importantes en las normas del trabajo que se respetan en los proyectos financiados por el Grupo del Banco Mundial dependiendo de donde proviene la financiación, ya sea de la CFI o de divisiones del sector público del Banco, que demuestran la existencia de trabajo infantil, de condiciones de trabajo inseguras, del impago de salarios así como la negación de la libertad sindical en los proyectos financiados por el Banco.[4] La ausencia de una salvaguardia laboral también ha significado que el Banco se ha quedado rezagado con respecto a otros bancos multilaterales de desarrollo que exigen que los proyectos que financian cumplan con las normas del trabajo internacionalmente aceptadas. Por lo tanto, el Banco Mundial no ha dado pruebas del tipo de liderazgo demostrado en los últimos años, cuando adoptó normas ambientales que otros bancos multilaterales de desarrollo retomaron posteriormente en sus requisitos de préstamo.

Lamentablemente, el proyecto de "Norma ambiental y social 2: Mano de obra y condiciones de trabajo" (NAS2) preparado por la administración del Banco Mundial no le permitirá ponerse al

---

[2] Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, *Safeguards and Sustainability in a Changing World*, 2010, p. 84 y 104

[3] Las normas fundamentales del trabajo son derechos humanos fundamentales para todos los trabajadores/as internacionalmente acordados por los países independientemente de su nivel de desarrollo y son definidos por ocho Convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la eliminación de trabajo forzoso u obligatorio y la abolición efectiva del trabajo infantil.

[4] "Detrás de los proyectos del Banco Mundial en Iraq" en *Equal Times*, 19 de julio de 2013 (http://equaltimes.org/detras-de-los-proyectos-del-banco?lang=es)

día con respecto a las normas ya adoptadas por otros bancos multilaterales de desarrollo. Las incoherencias más importantes afectan a las propuestas según las cuales los prestatarios de las divisiones del sector público del Banco no tendrán que cumplir con todas las normas fundamentales del trabajo y que a los trabajadores/as subcontratados ha de negárseles toda protección de acuerdo con esta salvaguardia.

Cumplimiento incompleto de las normas fundamentales del trabajo

Los responsables del Banco Mundial han manifestado su apoyo a las normas fundamentales del trabajo desde 2002, cuando el presidente del Banco declaró en una reunión pública que "el Banco apoya la promoción de las cuatro normas fundamentales del trabajo".[5] En 2006 el Banco tomó la medida de incorporarlas en las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la CFI, indicando con ello que se esperaba que los prestatarios las cumplieran con el fin de beneficiarse del apoyo financiero de la CFI. Para evitar toda ambigüedad, la "Norma de Desempeño 2: Trabajo y Condiciones Laborales" (PS 2) de la CFI incluye una referencia explícita a los convenios de la OIT en que se basan las normas fundamentales del trabajo, a saber, los ocho Convenios de derechos fundamentales que cubren los cuatro temas relativos a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación, la eliminación del trabajo forzoso y la prohibición del trabajo infantil.

En 2010 se incluyeron cláusulas similares a los términos de las normas fundamentales del trabajo incluidas en las Normas de desempeño de la CFI en el pliego de condiciones armonizadas para la contratación de obras destinadas a grandes proyectos de infraestructura del sector público por parte del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Dos bancos regionales incorporan una redacción similar para los cuatro componentes de las normas fundamentales del trabajo y se aplican a la totalidad de sus préstamos: el BERD, cuando adoptó sus Requisitos de Desempeño Ambiental y Social en 2008 (PR), y el Banco Africano de Desarrollo, al adoptar sus salvaguardias operativas (OS) en 2013.

Es importante destacar que todos los instrumentos de los bancos multilaterales de desarrollo anteriores establecen como principio el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, sin tener en cuenta que la legislación nacional proteja o no plenamente estos derechos. De este modo, reconocen que desde 1998 ha existido una condición de facto de adhesión a la OIT, cuya lista de miembros es casi idéntica a la del Banco Mundial, según la cual se espera que los países miembros cumplan con las normas fundamentales del trabajo independientemente de que hayan sido ratificadas o no en la legislación nacional. En lo relativo a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, todos los instrumentos de los bancos multilaterales de desarrollo mencionados en los dos párrafos anteriores establecen que independientemente de la protección precisa de estos derechos que estipule la legislación nacional, el prestatario o

[5] Banco Mundial, "Transcript of Town Hall Meeting with NGOs", enero de 2002

contratista “no podrá discriminar ni tomar represalias contra los trabajadores que participen o traten de participar en las organizaciones [de los trabajadores] o en la negociación colectiva”.[6]

En caso de aprobarse en su forma actual, la “Norma ambiental y social 2: Mano de obra y condiciones de trabajo” (NAS2) del Banco Mundial supondría un retroceso del Banco superior a una década, es decir antes de 2002, cuando empezó a apoyar las normas fundamentales del trabajo. El proyecto de NAS2 no menciona a la OIT, sus ocho Convenios de derechos fundamentales ni las normas fundamentales del trabajo. Y por primera vez desde antes de 2002, el Banco Mundial sugiere a través de la NAS2 que rechaza la noción de las normas fundamentales del trabajo como elemento inherente a los cuatro derechos fundamentales al afirmar que en los proyectos financiados por el Banco deben cumplirse algunas normas fundamentales del trabajo, independientemente de que la legislación las estipule o no, pero que puede prescindirse de las demás. Por lo tanto, la NAS2 exige el cumplimiento de prohibiciones específicas relativas al trabajo forzoso, el trabajo infantil y las prácticas discriminatorias. Sin embargo, en lo que respecta a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la NAS2 establece que estos derechos serán respetados en los proyectos financiados por el Banco únicamente donde “las leyes nacionales reconozcan” esos derechos.[7]

Esta medida indica que los gerentes de proyecto del Banco tendrían luz verde para discriminar o tomar medidas represivas contra los trabajadores/as que tratan de ejercer la libertad sindical, a menos que este derecho esté protegido explícitamente en la legislación nacional. Contrariamente a lo que se estipula en todos los demás instrumentos de los bancos multilaterales de desarrollo con respecto a las normas del trabajo: la PS2 de la CFI; la PR2 del BERD; la OS5 del BAD; y las normas de adquisiciones del Banco Mundial, este tipo de prácticas no están prohibidas en el proyecto de la NAS2.

La NAS2 también propone romper precedentes y con la práctica de la OIT mediante la creación de una categoría distinta y limitada de los derechos de los funcionarios públicos. La política propuesta por el Banco Mundial establece que “la NAS2 no se aplicará a los funcionarios públicos [que trabajan en el proyecto], con excepción de lo dispuesto en los párrafos 15 y 19 (Protección de la mano de obra) y los párrafos 20 y 21 (Seguridad y salud en el trabajo).”[8] En concreto, no se incluiría ningún derecho a la información sobre las condiciones de empleo, a un mecanismo de quejas, a la libertad sindical ni contra las prácticas discriminatorias.

Otra excepción con respecto a los requisitos de los bancos multilaterales de desarrollo en materia de las normas fundamentales del trabajo es que la NAS2 ha eliminado la condición de

---

[6] Esta cita proviene de la “Salvaguardia operativa 5 – Condiciones de empleo, salud y seguridad” del BAD, adoptada en diciembre de 2013. Puede encontrarse un enunciado similar en la “Norma de desempeño 2” de la CIF (revisada en 2012), el “Requisitos de desempeño 2” del BERD (revisado en 2014) y los “Documentos Estándar del Banco Mundial de Licitación para Obras” (revisados en 2010).

[7] Banco Mundial, “Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development, First Draft for Consultation”, Julio de 2014, p. 37

[8] Ibid., p. 36

que “los principios de no discriminación [en salarios, condiciones de trabajo, etc.] se apliquen a los trabajadores migrantes”, la cual figura en la PS2 de la CFI y en la salvaguardia operativa 5 del Banco Africano de Desarrollo. El proyecto de NAS2 prohíbe únicamente el empleo de personas víctimas de trata.

Los trabajadores/as subcontratados quedan excluidos de la protección

Un aspecto importante de los requisitos de las normas laborales adoptadas por la CFI, el BERD y el BAD es que casi la totalidad de sus disposiciones son aplicables a los trabajadores temporales, los subcontratados o procedentes de terceros países. Por ejemplo, la PS2 de la CFI estipula que todos los requisitos se aplican a los trabajadores temporales con excepción de los procedimientos de reducción de personal y las evaluaciones de la cadena de suministro. La protección de los trabajadores/as temporales ha sido uno de los aspectos más positivos de las normas laborales de los bancos multilaterales de desarrollo, ya que los trabajadores de esta categoría suelen ser objeto de la mayor explotación y abuso, lo que significa que son más frecuentemente víctimas de lugares de trabajo inseguros, prácticas discriminatorias y de despido injustificado. Los sindicatos iraquíes, por ejemplo, consideraron que las mayores mejoras obtenidas en las empresas que cumplieron con la PS2 de la CFI se dirigieron a los trabajadores temporales, ya que al hacer responsables a los prestatarios del trato infligido a estos trabajadores los obligó a velar por que las empresas de subcontratación cumplieran los requisitos legales tales como las condiciones de trabajo seguras, un máximo de horas de trabajo y la cobertura de la seguridad social.[9]

El proyecto de NAS2 del Banco Mundial suprime todas las obligaciones con respecto a los trabajadores temporales que existen en las normas y salvaguardias de otros bancos. Las secciones sobre los trabajadores de terceros países o los trabajadores temporales por contrato y en las cadenas de suministro recogidas en las anteriores normas laborales de los bancos multilaterales de desarrollo están completamente ausentes de la NAS2. La norma propuesta establece que la NAS2 se aplica únicamente a “las personas empleadas o contratadas *directamente* por el prestatario, el responsable del proyecto y/o por los organismos ejecutores del proyecto para trabajar específicamente en relación con el proyecto” (el subrayado es nuestro).[10]

La no aplicación a los trabajadores temporales o subcontratados, y la aplicación sumamente limitada a los funcionarios públicos, como se explica más arriba, significa que la NAS2 no se aplicaría a casi nadie. Los proyectos de infraestructura a los que se destina este nuevo marco de salvaguardias (haciendo hincapié en repetidas ocasiones a su aplicabilidad a los proyectos, este proyecto de política implica que queda excluida la gran cartera de préstamos del Banco relativos a la política de desarrollo) rara vez son realizados directamente por organismos

[9] “Detrás de los proyectos del Banco Mundial en Iraq”, op. cit.

[10] Banco Mundial, “Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development, First Draft for Consultation”, Julio de 2014, p. 36

gubernamentales. Por lo general, el trabajo se subcontrata a un contratista general, quien a su vez suele subcontratar gran parte del trabajo a subcontratistas especializados. Los trabajadores empleados por todas estas empresas quedarían excluidos de toda protección en el marco de la NAS2. Los únicos trabajadores que tendrían cierto tipo de cobertura serían los funcionarios que trabajen en el proyecto como empleados *directos* del prestatario, es decir, la entidad estatal, pero únicamente se aplicaría a estos empleados públicos un número muy limitado de disposiciones, en particular en materia de salud y seguridad.

La no aplicación del proyecto de NAS2 a los trabajadores temporales es una exclusión explícita y discriminatoria que contradice otras partes de la propuesta de normas ambientales y sociales. El proyecto NAS1 sobre "Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales" comprende un anexo que establece que "el prestatario se asegurará de que todos los contratistas que participen en el proyecto operen de conformidad con los requisitos de las normas de desempeño", que incluye "en el caso de la subcontratación, exigir a los contratistas que concluyan acuerdos similares con sus subcontratistas".[11]

Al hacer que la NAS2 resulte prácticamente inaplicable a la mayoría de los trabajadores en los proyectos de infraestructura financiados por el Banco debido a la exclusión de los trabajadores temporales por contrato, a pesar de que se espera que los contratistas y subcontratistas cumplan con todas las demás disposiciones de la nueva política de salvaguardias, puede tenerse la impresión de que el Banco ha hecho un gran esfuerzo para asegurarse de que no se tome ninguna medida para proteger a una categoría de trabajadores que, como hemos señalado, tienden a ser particularmente vulnerables a la explotación y el abuso.

El Banco Mundial debería igualar las normas del trabajo de otros bancos multilaterales de desarrollo en lugar de socavarlas

Igualmente difícil de comprender resultan otros cambios propuestos en la NAS2 con respecto al modelo de requisitos en materia de normas laborales de los otros bancos multilaterales de desarrollo. Todas las normas de los demás bancos incluyen el requisito elemental de que el prestatario tiene el deber de proporcionar a los trabajadores "información por escrito" (cita de la PS2 de la CIF) sobre las condiciones de empleo. El proyecto NAS2 suprime la palabra "por escrito", lo que implica que en los proyectos financiados por el Banco Mundial será suficiente dar una somera explicación verbal (y no verificable) de las condiciones de empleo.

En suma, la NAS2 propuesta por el Banco no solamente significa que en los proyectos financiados por el Banco Mundial la mayoría de los trabajadores estarán desprovistos incluso de las protecciones más básicas, sino que al romper con los precedentes en materia de normas laborales más sólidas que figuran en los requisitos para la concesión de préstamos de los otros bancos de desarrollo, el Banco corre el riesgo de crear una confusión caótica de los diversos requisitos en materia de normas del trabajo, siendo las del Banco Mundial las más débiles de

[11] Banco Mundial, "Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development, First Draft for Consultation", July 2014, p. 35

todas. Por lo tanto, un contratista privado que construya una central eléctrica para una empresa pública de electricidad en un país africano tendría que abstenerse de utilizar el trabajo infantil, respetar la libertad sindical de los trabajadores y proporcionar condiciones de trabajo seguras si el proyecto recibe financiación del Banco Africano de Desarrollo, pero en caso de que la financiación proviniera del Banco Mundial no tendría la obligación de cumplir con estos requisitos. Si, por el contrario, el trabajo es realizado por un productor privado de electricidad que obtenga la financiación de la CIF del Banco Mundial, tendría que cumplir con normas laborales semejantes a las del Banco Africano de Desarrollo.

El Banco Mundial debería revisar su proyecto de NAS2 y armonizar sus disposiciones con los requisitos de las normas del trabajo establecidos por otros bancos multilaterales de desarrollo, entre ellos su propia CIF, en cuanto al cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo de la OIT, así como su aplicación a los trabajadores temporales, la evaluación de las cadenas de suministro y la obligación de proporcionar información por escrito a los trabajadores en relación con sus condiciones de empleo.

Peter Bakvis
Director, Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington
3 de septiembre de 2014