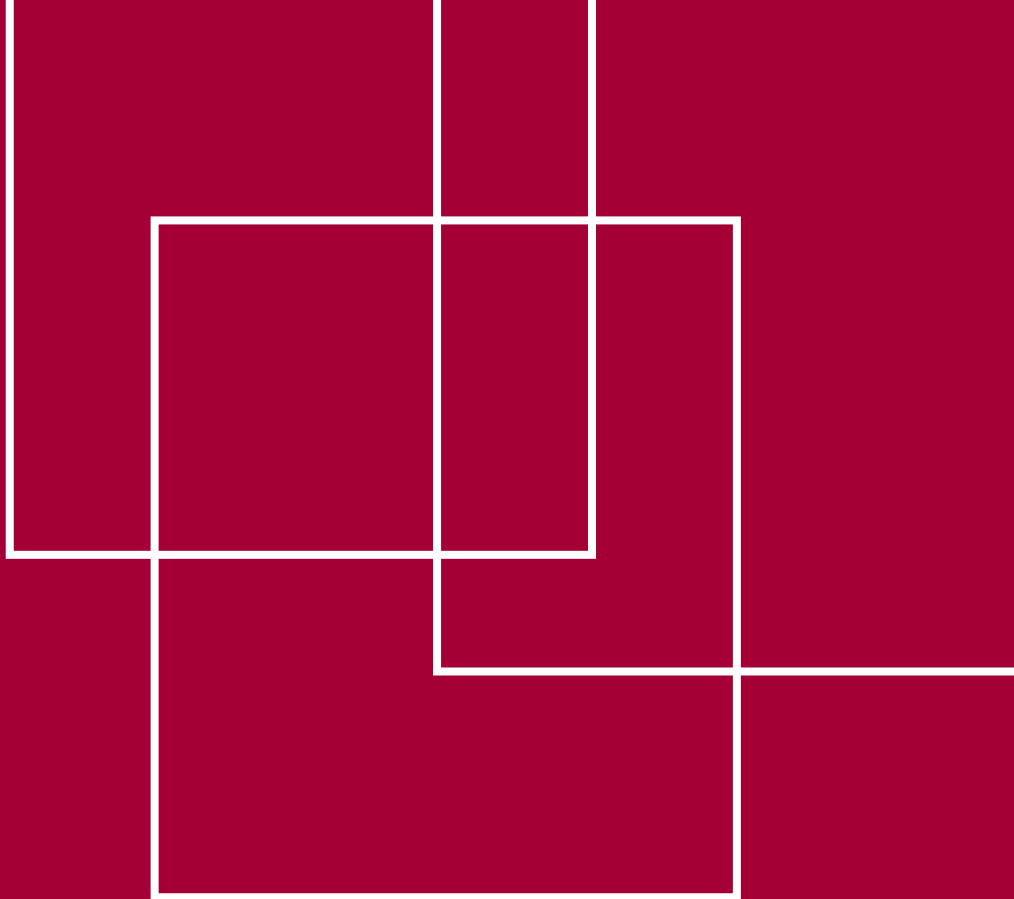


Diciembre de 2019



Las normas del trabajo en los Bancos Multilaterales de Desarrollo: una guía sindical



ITUC CSI IGB

Confederación Sindical Internacional

El presente manual ha sido publicado con el apoyo financiero de la Friedrich Ebert Stiftung



Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington

Prefacio	5
Guía rápida para el uso de las salvaguardias laborales	6
Acrónimos	8
Introducción	9
Los bancos multilaterales de desarrollo	10
El Grupo del Banco Mundial	10
Corporación Financiera Internacional (CFI)	10
Bancos multilaterales de desarrollo regionales	11
Nuevos bancos multilaterales de desarrollo	11
Préstamos para proyectos	12
Inversiones en los sectores público y privado	12
Ejemplos de préstamos para proyectos	13
Financiación del desarrollo y derechos de los trabajadores	14
Desarrollo y normas del trabajo	14
Adopción de salvaguardias laborales	15
Requisitos laborales en proyectos de construcción	16
Efectos positivos de las salvaguardias para los trabajadores, los prestatarios y los Gobiernos	18
Las salvaguardias laborales	19
Contenidos de las salvaguardias laborales	19
Notas de orientación y buenas prácticas	23
Procedimientos del Banco Asiático de Desarrollo sobre las normas fundamentales del trabajo	24
Cofinanciación entre bancos multilaterales de desarrollo	25
Abogar por los trabajadores ante los bancos multilaterales de desarrollo	26
Recopilación de información y supervisión de las operaciones bancarias	26
Mediar a largo plazo con los bancos	26
Plantear inquietudes y denunciar violaciones directamente ante un banco multilateral de desarrollo	26
Mecanismos de comunicación específicos	28
Mecanismos independientes de rendición de cuentas para denuncias oficiales	29
Ciclo de proyecto	31
Selección y diseño de proyectos	31
Instrumentos ambientales y sociales: evaluaciones de las repercusiones y planes de gestión	31
Clasificación de riesgos	33
Consulta de las partes interesadas	33
Plan de Acción Ambiental y Social	34
Aprobación, finalización y ejecución por parte de la junta directiva	34
Programa sindical para mejorar las salvaguardias	35
Ámbito	35
Cobertura	35
Aplicación	37

Estándares exitosos en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.....	39
Observaciones finales	40
Anexo 1: Salvaguardias laborales y recursos adicionales	41
Anexo 2: Portal laboral de la CFI	44
Anexo 3: Mecanismo de comunicación sindical del BERD	47
Anexo 4: Carta modelo de reclamación dirigida a un mecanismo independiente de rendición de cuentas	50
Recuadros	
La presión sobre la CFI da lugar al primer convenio colectivo en la zona franca industrial de Haití	15
Durante un largo proceso de revisión del Banco Mundial, los trabajadores de la construcción de Pakistán luchan por los derechos y la seguridad.....	16
Uso de las salvaguardias laborales de la CFI para defender los derechos sindicales de los trabajadores subcontratados en Irak	17
Éxito de una campaña integral en un puerto polaco con la colaboración del BERD	28
Trabajadores colombianos combaten el acoso sindical de una aerolínea gracias a las decisiones favorables del Ombudsman de la CFI y los tribunales.....	32
Los trabajadores malasios consiguen el reconocimiento sindical a pesar de que la CFI no aplica la salvaguardia laboral	36

Prefacio

El abusivo modelo económico mundial promueve activamente o al menos permite los ataques a los derechos humanos y laborales, y subyuga los salarios y la protección social. El Índice Global de los Derechos de la CSI documenta ataques sistemáticos a los derechos de los trabajadores y las trabajadoras por parte de Gobiernos y empresas a escala mundial, ataques que descomponen los cimientos de la democracia en el lugar de trabajo. El movimiento sindical internacional está haciendo campaña en solidaridad con los sindicatos de países en situación de mayor riesgo.

Necesitamos un modelo de desarrollo sostenible que fomente el trabajo decente y un nuevo contrato social los trabajadores, Gobiernos y empresas para cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. El Objetivo en sí es la promesa de un trabajo decente para todos, en el que los derechos se respeten, los empleos sean decentes y exista un salario mínimo digno, negociación colectiva y un límite máximo de la jornada laboral. Esto significa una protección social de cobertura universal, debida diligencia y rendición de cuentas en las operaciones comerciales, el acceso garantizado a la justicia para los trabajadores y trabajadoras, el logro de la igualdad de las mujeres y un diálogo social que garantice medidas de transición justa para las personas afectadas o desplazadas por el clima y la tecnología.

En 1998, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo estableció las normas fundamentales del trabajo respecto a la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación, y respecto al derecho a organizarse y a la negociación colectiva. Las normas fundamentales del trabajo constituyen una serie inalienable de derechos humanos en el ámbito laboral que han de estar protegidas en el conjunto de la economía mundial y el sistema multilateral. En la práctica no se ha conseguido,

y los progresos han sido lentos. Un punto destacado ha sido la adopción de salvaguardias laborales por parte del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y otros bancos multilaterales de desarrollo, con arreglo a las cuales se exige proporcionar a los trabajadores las normas fundamentales del trabajo y unas condiciones de trabajo decentes y seguras en el marco de los proyectos de préstamos financiados por los bancos de desarrollo.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo 2019 se basa en ese concepto y expone la idea de un nivel mínimo de protección laboral, que incluye las normas fundamentales del trabajo, además de unos salarios mínimos, legales o negociados, adecuados, un límite máximo de la jornada laboral, y salud y seguridad en el trabajo. Es el momento de desarrollar una estrategia sindical para garantizar que los Gobiernos, las empresas y las instituciones financieras internacionales respeten el nivel mínimo de protección laboral como parte de nuestro nuevo contrato social.

Esta guía para las normas del trabajo vinculantes de los bancos multilaterales de desarrollo nos proporciona una referencia y describe la manera en que las organizaciones sindicales sectoriales, nacionales e internacionales pueden utilizar las salvaguardias para defender los derechos laborales y desarrollar el poder de los trabajadores para cambiar las reglas de la economía mundial.

Nuestra lucha continúa.

Sharan Burrow

Secretaria General
Confederación Sindical Internacional

Guía rápida para el uso de las salvaguardias laborales

Los bancos multilaterales de desarrollo proporcionan cada año miles de millones de dólares en forma de préstamos destinados a proyectos en países en desarrollo, para los cuales se requiere un gran número de trabajadores. Los prestatarios son, entre otros, entes públicos y empresas privadas.

Los sindicatos han luchado con éxito por la adopción de unas normas del trabajo vinculantes, o salvaguardias, por parte de varios bancos multilaterales de desarrollo:

- Banco Mundial
- Corporación Financiera Internacional (el brazo del Banco Mundial que se ocupa de los préstamos al sector privado)
- Banco Africano de Desarrollo
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
- Banco Europeo de Inversiones
- El Banco Asiático de Desarrollo no ha creado una salvaguardia detallada pero ha incorporado las normas fundamentales del trabajo en sus procedimientos, y cuenta con normas vinculantes en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo han adoptado unas salvaguardias laborales limitadas.
- El Banco Interamericano de Desarrollo está redactando una salvaguardia laboral, y el brazo que se ocupa de los préstamos al sector privado (BID Invest) utiliza las salvaguardias de la CFI.

Las salvaguardias laborales constituyen un instrumento para organizar a los trabajadores, desarrollar su poder, defender sus derechos y exigir responsabilidades a los bancos y a los prestatarios. **Las salvaguardias son aplicables a los trabajadores empleados por un prestatario del banco multilateral de desarrollo, tanto si están directamente contratados como si están subcontratados.** Los requisitos abarcan los siguientes ámbitos:

- libertad sindical y negociación colectiva;
- salud y seguridad en el trabajo;
- términos de empleo;

- despidos colectivos;
- trabajo forzoso y trabajo infantil;
- mecanismos de reclamación de los trabajadores.

A la cadena de suministro del prestatario se le aplica una serie limitada de requisitos. Estos son vinculantes mediante su incorporación en los documentos legales del préstamo entre el banco multilateral de desarrollo y el prestatario. Las salvaguardias proporcionan una importante fuente de influencia para presionar en favor de los derechos de los trabajadores, junto con la organización de acciones en el lugar de trabajo, las leyes nacionales, la atención pública y la presentación de quejas ante la OIT o en virtud de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

Este instrumento solo resulta útil si lo utilizamos, y a continuación se especifica cómo:

- **Realizar un seguimiento de los proyectos de préstamos** en su país, sector, etc. para que podamos **plantear las inquietudes acerca de los proyectos propuestos antes de su aprobación**, cuando el hecho de que la decisión esté aún pendiente proporciona una ventaja adicional. Las inquietudes pueden estar relacionadas con conflictos en curso, con prestatarios irresponsables o con que el banco no esté teniendo en cuenta los problemas y las violaciones de los derechos laborales. Los bancos multilaterales de desarrollo publican en sus sitios web una lista de los proyectos de préstamos propuestos, en curso y pasados. Es preciso supervisar los proyectos propuestos utilizando la información pública divulgada por los bancos multilaterales de desarrollo (anexo 1). Y ponerse en contacto con nosotros, en la dirección de correo electrónico que aparece al final de esta sección, para figurar en nuestra lista de correo mensual de nuevas divulgaciones de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Los proyectos propuestos se publican en las listas antes de ser aprobados por la junta directiva del banco, y a veces antes.

- Una vez que un proyecto está en marcha, **plantear los problemas que se presenten sobre el terreno.** Las divulgaciones mencionadas anteriormente también pueden ayudar a un sindicato a averiguar

si un empleador forma actualmente parte de un proyecto de un banco multilateral de desarrollo. En tales casos, las salvaguardias laborales constituyen una herramienta para exigir que estos trabajadores puedan disfrutar de unas condiciones justas. Si los empleadores se niegan a cumplir las normas o a entablar diálogo con el sindicato, se puede contactar a los bancos multilaterales de desarrollo. Existen procedimientos directos para que los sindicatos planteen sus inquietudes a través del portal laboral de la Corporación Financiera Internacional y del mecanismo de comunicación sindical del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (anexos 2 y 3). El Servicio de Atención de Reclamaciones del Banco Mundial también puede utilizarse como un primer método para plantear cuestiones, y los sindicatos también pueden contactar a los representantes nacionales de los bancos o al personal del banco que supervisa el proyecto.

- Al presentar una queja es importante **documentar la violación**, proporcionando información lo más detallada posible sobre el problema, y especificando los intentos que se han realizado para involucrar al empleador, y las normas laborales específicas que se están vulnerando. En la queja no es necesario especificar los nombres de las personas, y en la documentación deben incluirse todas las solicitudes de confidencialidad.

- También resulta útil **proponer maneras de resolver el problema**, lo cual puede incluir acciones por parte del prestatario para modificar su comportamiento, como por ejemplo reincorporando a los trabajadores despedidos y negociando de buena fe, así como acciones por parte del banco de desarrollo, como por ejemplo una supervisión más estricta del proyecto.

El banco de desarrollo suele realizar un seguimiento para recabar más información por parte del sindicato, y luego discute con el prestatario del Gobierno o la empresa. De esto puede derivarse un plan de acción acordado entre el banco y el prestatario para corregir el problema, una investigación más detallada por parte del banco, o una convocatoria de diálogo entre el prestatario, el banco y el sindicato. El banco de desarrollo puede tratar de implicar a un auditor externo para recabar información. No obstante, el sector de la auditoría social ha demostrado ser ineficaz en el cumplimiento de las normas del trabajo, por lo que es mejor solicitar al banco que se ocupe directamente del asunto. Si se lleva a cabo una auditoría, los sindicatos deben presionar para que se establezcan criterios adecuados sobre la selección del auditor, el uso de buenas prácticas en la recopilación de información, y la participación de los sindicatos para concretar los siguientes pasos una vez el auditor haya entregado su informe.

Si un prestatario continúa vulnerando la salvaguardia laboral, el banco de desarrollo tiene la opción de suspender el desembolso del préstamo, o de retirarlo y exigir la devolución del dinero.

- Si los bancos multilaterales de desarrollo se niegan a participar o no actúan de manera oportuna y de buena fe para hacer cumplir las salvaguardias laborales, los sindicatos pueden **utilizar los mecanismos independientes de rendición de cuentas que se ocupan de las denuncias formales**. Los mecanismos independientes de rendición de cuentas de cada banco pueden facilitar la mediación o llevar a cabo investigaciones exhaustivas, aunque a menudo lentas, con objeto de determinar si el banco actuó correctamente para garantizar que el prestatario cumpliera las salvaguardias. Pese a estar supervisados públicamente por los Gobiernos y tener el mandato de apoyar el desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo son, en última instancia, instituciones financieras, y pueden mostrarse reticentes a presionar a los prestatarios para que cumplan o hagan cumplir la naturaleza vinculante de los requisitos.

Además de presionar para que se impongan requisitos más estrictos en las salvaguardias, los sindicatos están reclamando activamente que los bancos multilaterales de desarrollo mejoren la diligencia debida y la supervisión, y que actúen correctamente para hacer cumplir las salvaguardias laborales.

La Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington está disponible para ayudar a recopilar información y a involucrar a los bancos multilaterales de desarrollo: washington@ituc-csi.org

Acrónimos

Asociación Internacional de Fomento	AIF
Banco Africano de Desarrollo	BAfD
Banco Asiático de Desarrollo	BAsD
Banco Asiático de Inversión en Infraestructura	AIIB
Banco Europeo de Inversiones	BEI
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	BERD
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	BIRF
Banco Multilateral de Desarrollo	BMD
Corporación Financiera Internacional	CFI
Directrices para la Salud y la Seguridad Ambiental	EHS
Estándar Ambiental y Social	EAS
Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales	EIAS
Federación Internacional de Ingenieros Consultores	FIDIC
Instituciones Financieras Internacionales	IFI
Marco Ambiental y Social	MAS
Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas	MIRC
Norma de Desempeño	ND
Nuevo Banco de Desarrollo	NBD
Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia	CAO
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Plan de Acción Ambiental y Social	PAAS
Requisito de Desempeño	RD
Salvaguardia Operativa	SO

Introducción

El objetivo del presente manual es proporcionar información práctica sobre las salvaguardias laborales utilizadas por los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). Se trata de unas instituciones que cada año conceden miles de millones de dólares en préstamos a Gobiernos y empresas para financiar una serie de proyectos en los que están implicados un gran número de trabajadores y trabajadoras. Ejemplos de proyectos son la expansión de fábricas en Turquía, la construcción de nuevas carreteras en Myanmar y la educación en Colombia.

La acción sindical para defender las normas del trabajo en el ámbito de los proyectos de los bancos multilaterales de desarrollo se inscribe en una estrategia más amplia enfocada a desafiar a las instituciones financieras internacionales y a cambiar las reglas de la economía mundial.

El movimiento sindical internacional encabezó una larga lucha por la adopción de las normas del trabajo, denominadas salvaguardias, que proporcionan a los trabajadores y trabajadoras implicados en proyectos financiados por los bancos multilaterales de desarrollo un conjunto básico y universal de protecciones. Esta labor es posterior a la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de la cual se aplicaron las normas fundamentales del trabajo a todos los países miembros. Así pues, los sindicatos exigieron que los BMD –que ya disponían de salvaguardias para las repercusiones ambientales y sociales, pero no para los trabajadores– cumplieran con las normas fundamentales del trabajo.

En 2001, el Banco Asiático de Desarrollo se comprometió a promover las normas fundamentales del trabajo, pero no hizo del cumplimiento una condición vinculante de sus préstamos. La primera salvaguardia laboral vinculante fue introducida en 2006 por la Corporación Financiera Internacional, que forma parte del Grupo del Banco Mundial. Las empresas que piden dinero prestado a la CFI deben respetar la libertad sindical, prevenir el trabajo infantil y el trabajo forzoso, combatir la discriminación y la desigualdad de trato, crear unas condiciones de trabajo seguras y supervisar sus cadenas

de suministro. Las salvaguardias proporcionan a los trabajadores herramientas para que sus empleadores rindan cuentas cuando se vulneran los derechos de los trabajadores. También obligan a los prestatarios a adoptar medidas enfocadas al logro de una mayor responsabilidad y equidad.

En los años siguientes, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial adoptaron diversas salvaguardias laborales que se inscriben en un conjunto más amplio de políticas de salvaguardias relativas a las repercusiones ambientales y sociales. El Banco Interamericano de Desarrollo está actualmente revisando sus políticas, con vistas a incluir una salvaguardia laboral; mientras que el Banco Asiático de Desarrollo todavía no ha adoptado ninguna salvaguardia.

Como sucede con cualquier ley o norma laboral, la aplicación de estas salvaguardias por parte de los bancos ha sido irregular, y los prestatarios a veces tratan de eludir su cumplimiento. En los países donde se producen violaciones sistemáticas de los derechos de los trabajadores y donde existe una legislación laboral injusta –países examinados con regularidad por la CSI en su Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales–, la concesión de préstamos agrava estos problemas.

Las salvaguardias laborales proporcionan a los trabajadores y trabajadoras herramientas adicionales junto con las normas de la OIT y la legislación nacional. Es más, permiten presionar para que se ponga fin a las violaciones de los derechos. No obstante, son los trabajadores y sus sindicatos quienes han de reclamar sus derechos y tomar medidas.

Tras una breve descripción de la estructura y el funcionamiento de los BMD, el presente manual pasa a explicar las salvaguardias laborales y cómo los sindicatos pueden utilizarlas para organizar, consolidar el poder y luchar por la justicia. Se detallan asimismo diversos métodos para presentar quejas e involucrar a las instituciones, junto con ejemplos de acciones sindicales que utilizan las salvaguardias.

Los bancos multilaterales de desarrollo

Los bancos multilaterales de desarrollo son instituciones internacionales dedicadas a financiar el desarrollo económico. El más destacado es el Banco Mundial, establecido después de la Segunda Guerra Mundial para ayudar en las labores de reconstrucción. En los años 1960 su atención se centró en el mundo en desarrollo y en la mitigación de la pobreza. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se fundó junto al Banco Mundial para proporcionar préstamos a países que atraviesan dificultades económicas, pero no es un banco de desarrollo. En su conjunto, el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo se denominan instituciones financieras internacionales (IFI).

Hay cuatro bancos multilaterales regionales que reflejan las funciones del Banco Mundial: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los bancos multilaterales de desarrollo regionales, que siguen el modelo del Banco Mundial, se establecieron a finales de los años 1950 y 1960, y prestan dinero a los sectores público y privado. La Unión Europea maneja el Banco Europeo de Inversiones, una institución crediticia independiente, regida por sus Estados miembros.

Los bancos multilaterales de desarrollo están gobernados por sus correspondientes países miembros, que están representados en la junta directiva. El poder de voto se asigna en función del capital aportado. La mayoría de los Gobiernos prestatarios proporcionan únicamente una pequeña cantidad de capital, lo que les permite ocupar un puesto en la junta, pero también implica que los países desarrollados sean los más influyentes. Efectivamente: en las juntas directivas, gran parte de la influencia y del poder de voto está en manos de los Gobiernos donantes del mundo desarrollado, que ocasionalmente reponen el capital utilizado por los BMD para su funcionamiento.

La prioridad de un BMD es prestar dinero. Los préstamos se conceden a tipos de interés inferiores a los que los países en desarrollo pueden obtener de los mercados privados. Muchos BMD dividen a sus países prestatarios en dos categorías: los países menos desarrollados, que tienen acceso a préstamos en condiciones favorables (o préstamos “blandos”) y a intereses muy bajos; y los países de renta media, que reciben préstamos a intereses más altos.

Los países que experimentan un crecimiento y desarrollo sostenidos pueden pasar de la categoría de financiación en condiciones favorables a la categoría de países de renta media, o salir completamente del endeudamiento (aunque esto es poco frecuente). Desde la fundación del

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo en 1991, únicamente la República Checa ha salido del endeudamiento. En el Banco Mundial ha habido 44 países que pasaron de la categoría de préstamos blandos a la de préstamos para países de renta media, pero nueve de ellos retrocedieron posteriormente a su situación inicial. Desde 1973 ha habido 22 países que han salido completamente del endeudamiento con el Banco Mundial, seis de los cuales han vuelto a convertirse en prestatarios.

El Grupo del Banco Mundial

El Grupo del Banco Mundial forma parte del sistema de las Naciones Unidas, pero se mantiene a cierta distancia y opera de manera independiente. Las operaciones del Banco Mundial se guían por los “objetivos gemelos” anunciados en 2013: poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida. Para muchos, el Banco Mundial sigue estando vinculado a las políticas del Consenso de Washington impulsadas por los programas de ajuste estructural de los años 1980 y 1990. El Banco apoyó un agresivo empuje hacia la privatización, el libre comercio, la desregulación, la flexibilidad del mercado laboral y otras medidas que perjudican a los trabajadores y al desarrollo. La reacción popular y las recurrentes crisis de endeudamiento pusieron fin al auge del ajuste estructural a principios de la década de 2000. Desde entonces, el Banco Mundial ha evolucionado en algunos aspectos, como la aplicación de salvaguardias laborales para proteger a los trabajadores y trabajadoras implicados en proyectos, pero muchas de sus políticas siguen estando orientadas a promover los intereses de las empresas y las finanzas internacionales.

El Grupo del Banco Mundial está compuesto por tres brazos principales. El primero es la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que presta dinero a países de renta baja a tipos de interés favorables, y, ocasionalmente, concede subvenciones sin necesidad de reembolso. El segundo es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que se centra en las economías de renta media. Juntos, el BIRF y la AIF se denominan simplemente el “Banco Mundial” y desembolsan más de 30.000 millones USD al año en préstamos. Además de las operaciones de préstamo, el Banco Mundial también cuenta con un amplio personal y numerosos recursos dedicados a la investigación y al asesoramiento en materia de políticas.

Corporación Financiera Internacional

El tercer brazo del Grupo del Banco Mundial es la Corporación Financiera Internacional (CFI), que puede

considerarse como un híbrido de una institución de desarrollo y un banco de inversiones. La CFI otorga préstamos a empresas privadas que operan en países en desarrollo, y disfruta de un grado considerable de independencia del resto del Banco Mundial. Así pues, tiene una salvaguardia laboral distinta que fue adoptada diez años antes de la normativa que regía los préstamos del BIRF y de la AIF. La CFI desembolsa alrededor de 12.000 millones USD cada año. Sus operaciones se centran principalmente en países de renta media con sectores privados viables y empresas con una sólida capacidad de reembolso de préstamos. Actualmente se está tratando de aumentar los préstamos de la CFI en países frágiles y de renta baja.

Bancos multilaterales de desarrollo regionales

Los bancos regionales de desarrollo africanos, asiáticos e interamericanos desempeñan una serie de funciones similares a las del Banco Mundial, concediendo préstamos tanto a Gobiernos como al sector privado. Al ser instituciones más pequeñas, tienen unas estructuras internas distintas a las del Banco Mundial.

El Grupo del Banco Africano de Desarrollo tiene su sede en Côte d'Ivoire y concede préstamos a todo el continente africano. Está formado por el Fondo Africano de Desarrollo, que trabaja con préstamos blandos, y por un brazo centrado en países de renta media, que también se denomina Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Este último incluye un departamento que concede préstamos al sector privado. Los desembolsos ascienden a un total aproximado de 5.200 millones USD anuales. El BAfD se centra en los sectores de la infraestructura, la energía, el transporte, la agricultura, la salud y la educación.

El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) tiene su sede en Filipinas e cuenta con miembros en Asia-Pacífico y Asia Central, llegando hasta Azerbaiyán y Georgia. Los mayores accionistas son Estados Unidos y Japón. Sus sectores prioritarios son la energía, el transporte, el sector financiero y el desarrollo rural y urbano. Los desembolsos anuales oscilan entre 10.000 y 12.000 millones USD. Para más información sobre el BASD, consultar la guía sindical (disponible en inglés) [Engaging with Asian Development Bank for workers' rights: A trade unions guide to understanding the ADB](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/a_trade_union_guide_to_understanding_the_adb_psi-2012.pdf).¹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desembolsa cerca de 10.000 millones USD anuales. Alrededor de la mitad de esta financiación se destina a proyectos de infraestructura que incluyen saneamiento, energía, desarrollo rural y prevención o mitigación de catástrofes naturales. En 2016, el BID cerró su organismo de préstamos blandos, puesto que solo cinco países de la

región seguían cumpliendo los requisitos para la concesión de préstamos con tipos de interés más bajos. Al igual que el Banco Mundial, el BID tiene un brazo semindependiente que concede préstamos al sector privado, denominado BID Invest.

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) fue fundado en 1991 para promover el sector privado y facilitar la transición a una economía de mercado en los antiguos estados socialistas de Europa del Este y Asia Central. Concede préstamos mayoritariamente a empresas privadas, pero a veces los Gobiernos reciben dinero para apoyar la privatización o la infraestructura. El BERD empezó a expandir su enfoque geográfico en 2009 con la entrada de Turquía, país que se ha convertido en uno de los principales destinos de los préstamos del BERD. Después de la Primavera Árabe, la expansión continuó por Egipto, Túnez, Jordania, Marruecos y el Líbano. El BERD suspendió a partir de 2014 los préstamos a Rusia en respuesta a la presión geopolítica.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) tiene un mandato y unos objetivos distintos a los de otros bancos multilaterales de desarrollo, y está regido exclusivamente por los Estados miembros de la UE. Su volumen de préstamos empequeñece a los demás bancos multilaterales de desarrollo: anualmente se desembolsan más de 65.000 millones USD. Más del 90% se destina a la UE. Los préstamos en los países en desarrollo, si bien representan una parte limitada de la cartera, son sustanciales.

Nuevos bancos multilaterales de desarrollo

Los cambios en el panorama internacional dieron lugar a la creación de dos BMD no tradicionales que comenzaron a funcionar en 2016: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo. A este último se le suele denominar “Banco de los BRICS” debido al papel central que desempeñan Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. De estos países, China es el que mayor influencia ha ejercido, y es donde tienen su sede ambos bancos. El Nuevo Banco de Desarrollo está inspirado en el Banco Mundial, pero está gobernado únicamente por los países BRICS. El AIIB se ha convertido rápidamente en una institución amplia y cuenta con 87 miembros. Los Gobiernos donantes tradicionales, entre ellos Alemania, Estados Unidos y Canadá, han aportado capital y forman parte de la junta directiva del AIIB, aunque China sigue siendo el mayor accionista y controla cerca de una cuarta parte del poder de voto. En comparación con otros BMD, el enfoque del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura es más bien limitado.

¹ http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/a_trade_union_guide_to_understanding_the_adb_psi-2012.pdf

Préstamos para proyectos

Las salvaguardias laborales se aplican a la concesión de préstamos para proyectos –también denominada financiación de proyectos de inversión– cuando el dinero cambia de manos entre un banco multilateral de desarrollo y un país o una empresa.

Inversiones en los sectores público y privado

Los proyectos pueden abarcar desde algo muy sencillo, como la financiación por parte de la CFI de una nueva planta de producción de cemento, hasta grandes iniciativas con múltiples componentes, como por ejemplo, un préstamo del Banco Mundial para diversificar la agricultura en todo un país. Los BMD suelen dar prioridad a la infraestructura y a la energía, con vistas a catalizar el crecimiento económico. Los diversos tipos de infraestructura, como el agua, los desechos, la energía y el transporte, son el principal destino de los préstamos de los BMD al sector público. Los BMD también financian intervenciones sustanciales en los sectores de la sanidad, la educación, la agricultura, las comunicaciones y el funcionamiento de organismos gubernamentales. Los préstamos en el sector privado coinciden con muchos de estos ámbitos y se centran más en las instituciones financieras, los proveedores de transporte, la industria manufacturera, la construcción comercial y residencial y la agroindustria.

Además de conceder préstamos a empresas privadas, los BMD también adquieren participaciones en la propiedad o en el capital de las entidades clientes, como sucede habitualmente en el caso de la CFI y el BERD. El BMD es por tanto un propietario parcial, y en ocasiones ocupa un puesto en la junta directiva de la empresa. Este modelo abre otras posibilidades para que los BMD se comprometan con la empresa a adoptar un comportamiento responsable, pero difumina la separación entre prestamista y prestatario. Las participaciones de capital también asocian públicamente los BMD a una empresa y sus acciones. La participación de la CFI en Amalgamated Plantation Private Ltd., junto con el accionista mayoritario Tata Global Beverages, generó controversia debido a la explotación y las pésimas condiciones de los trabajadores del té en Assam, India.

Una parte importante, y cada vez mayor, de los préstamos al sector privado se destina a intermediarios financieros. En estos casos, los BMD proporcionan dinero a un banco o fondo de inversión, el cual presta a su vez ese dinero a un sector o área concreta, como pueden ser pequeñas y medianas empresas. La mitad

de los préstamos de la CFI se otorgan a intermediarios financieros, una modalidad que constituye la mayor parte de la reducida cartera del Banco Africano de Desarrollo para el sector privado.

Al margen de los préstamos para financiar un proyecto, el Banco Mundial está considerablemente implicado en la investigación y el asesoramiento a países en materia de políticas. Los BMD regionales tienen una capacidad más modesta para la investigación y las políticas. La investigación y el asesoramiento político pueden tener repercusiones significativas en los trabajadores, como sucede con la recomendación del Banco Mundial de llevar a cabo una reforma de las pensiones, el replanteamiento de las prestaciones de desempleo o cambios en el sistema educativo. A veces este asesoramiento en materia de políticas se ve reforzado por un préstamo para proyectos destinado a apoyar, por ejemplo, la formación de profesionales de la sanidad y para construir nuevas clínicas rurales.

En otros casos, el asesoramiento político del Banco Mundial se aplica a través de los préstamos para políticas de desarrollo o de financiamiento para programas por resultados. Las salvaguardias del Banco Mundial no se aplican a ninguno de estos tipos de préstamo. Los préstamos para políticas de desarrollo es la nueva denominación para los préstamos de ajuste estructural, después de que estos últimos se convirtieran en sinónimo de malos resultados. Estos préstamos brindan apoyo presupuestario para respaldar medidas de reforma y están condicionados a la evolución de dichas reformas y a las políticas económicas que el Banco Mundial considere adecuadas.² Constituyen una importante vía para promover políticas que pueden tener graves consecuencias para los trabajadores, como por ejemplo, la privatización o el cambio de leyes sobre las zonas económicas especiales y la inversión extranjera. Los préstamos para políticas de desarrollo representan aproximadamente una tercera parte de los préstamos del Banco Mundial. El Programa por Resultados se creó en 2012 y condiciona la financiación adicional al logro de determinados parámetros, como por ejemplo, resultados concretos en materia de salud o logros específicos en materia de educación. Representa una pequeña parte de los préstamos del Banco Mundial, aunque las sumas no son tan pequeñas: entre 2012 y finales de 2016 se aprobaron 12.900 millones USD.³

En cambio, las salvaguardias de la CFI se aplican tanto a préstamos para proyectos como a proyectos de asesoría técnica. En los proyectos de asesoría, la CFI proporciona o subvenciona formaciones, estudios y otras actividades

² <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#DPF>

³ <http://www.worldbank.org/en/events/2016/11/10/pforr-for-sustainable-development-results>

para aumentar la capacidad de un prestatario. A veces esto representa un complemento a un préstamo para proyectos, que ayuda a desarrollar los conocimientos de un prestatario al tiempo que expande sus operaciones. En otros casos tiene un alcance más amplio y puede implicar la formación de agricultores o de pequeñas empresas en el uso de las tecnologías. Al diseñar proyectos técnicos, la CFI se compromete a brindar asesoramiento “de manera consistente con los principios” de sus salvaguardias. Del mismo modo, el BERD aplica sus salvaguardias a proyectos de cooperación técnica. El Banco Africano de Desarrollo utiliza las salvaguardias para el financiamiento basado en los resultados (equivalente al Programa por Resultados del Banco Mundial) y para financiar el apoyo presupuestario, denominado Operaciones basadas en Programas.⁴

Ejemplos de préstamos para proyectos

Los siguientes proyectos ilustran la diversidad de los tipos de proyectos y los sectores implicados en los procesos de concesión de préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo:

Banco Asiático de Desarrollo — Bangladesh — Central térmica de ciclo combinado Rupsha de 800 megavatios (pública)⁵

“El proyecto tiene por objetivo mejorar la seguridad energética en Bangladesh. Permitirá aumentar la disponibilidad de energía eficiente y más limpia mediante el desarrollo de una central térmica moderna con una capacidad de generación de 800 megavatios (MW), utilizando tecnologías de generación de energía más limpias y altamente eficientes. El proyecto también contempla la construcción de instalaciones de infraestructura conexas de transmisión de energía y suministro de gas natural, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional y el proceso empresarial global de la agencia ejecutora del proyecto, North-West Power Generation Company Limited (NWPGCL), para planificar y operar de manera eficiente las centrales térmicas”.

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo — Polonia — Arctic Paper (privada)⁶

El BERD está concediendo un préstamo a largo plazo de hasta 30 millones EUR a Arctic Paper S.A. (la “Empresa” o “Arctic Paper”), uno de los principales productores europeos de papel voluminoso para libros y papel gráfico de alta calidad, que tiene su sede en Polonia y se gestiona desde allí, así como a plantas de producción situadas en Polonia y Suecia. El préstamo del BERD se utilizará para financiar

inversiones destinadas a mejorar la eficiencia de los recursos y la explotación, así como para ampliar la capacidad de producción en Polonia, lo que reforzará la competitividad de Arctic Paper en el mercado europeo del papel gráfico.

Corporación Financiera Internacional — República Centroafricana — Telecel Afrique (privada)⁷

“Telecel CAR está aplicando un programa de gastos de capital (“CapEx”) que permitirá una mayor inclusión digital en la República Centroafricana al poner servicios móviles y de banda ancha de calidad a disposición de poblaciones del país que han estado mal atendidas o desatendidas. Para ello se efectuará un despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para la prestación de servicios digitales al Gobierno, particulares y empresas de la República Centroafricana. Telecel CAR aumentará sus emplazamientos de 2G y 3G en la República Centroafricana de 167 a 197, mediante la implantación de nuevos emplazamientos, la actualización de emplazamientos de 2G a 3G, y la rehabilitación o reinstalación de cerca de 20 emplazamientos que fueron destruidos por disturbios civiles. A través de la empresa hermana de Telecel CAR, el proyecto ayudará a mejorar sustancialmente la calidad y capacidad de la conectividad digital en la República Centroafricana mediante la implantación, por primera vez en el país, de infraestructura de fibra”.

Banco Mundial — Argentina — Proyecto del Corredor de Desarrollo Vial del Noroeste (público)⁸

“Los objetivos de desarrollo del Proyecto del Corredor de Desarrollo Vial del Noroeste para Argentina son mejorar la conectividad y la seguridad vial a lo largo de tramos específicos del Corredor del Noroeste y financiar el desarrollo de corredores en el noroeste del país. Este proyecto tiene tres componentes. 1) El primer componente, Infraestructura Vial, tiene por objeto financiar obras de infraestructura para ampliar la capacidad de una carretera de dos carriles a una autopista de acceso de cuatro carriles con intersecciones y retornos separados por niveles, y obras de rehabilitación, a lo largo de los tramos más congestionados y deteriorados del Corredor Noroeste de las carreteras nacionales 34, 66 y 1V66, que suman un total de 93,1 kilómetros. 2) El segundo componente, Infraestructura para la Gestión del Corredor de Desarrollo, tiene como objetivo financiar obras y actividades de Asistencia Técnica (AT) que permitirán mejorar la gestión del Corredor y contribuirán al desarrollo de los servicios viales y logísticos a lo largo del mismo”.

⁴ https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/SSS_%E2%80%93%93vol1_%E2%80%93%93_Issue4_-_EN_-_Environmental_and_Social_Assessment_Procedures_ESAP_.pdf

⁵ <https://www.adb.org/projects/50161-003/main>

⁶ <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/arctic-paper.html>

⁷ <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/SII/40265>

⁸ <http://projects.worldbank.org/P163115?lang=en>

Financiación del desarrollo y derechos de los trabajadores

A pesar de sus nobles objetivos, la financiación del desarrollo ha causado a menudo más daño que beneficio, algo que los BMD reconocieron por primera vez en relación con el medio ambiente. En 1975, el Banco Mundial estableció una serie de directrices voluntarias para limitar las repercusiones ecológicas adversas. En 1984 se adoptaron medidas obligatorias para la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente y las comunidades locales. Sin embargo, los programas de ajuste estructural se excluyeron de este proceso y los efectos en los trabajadores, la pobreza y el medio ambiente rara vez se tuvieron en cuenta.

Varios proyectos de inversión se convirtieron en focos de críticas, lo que obligó al Banco Mundial a reforzar sus requisitos. En la década de 1980, el apoyo propuesto por el Banco Mundial para la construcción de presas en el río Narmada en la India, se enfrentó a una oposición popular masiva porque implicaba el desplazamiento de miles de residentes. A raíz de esta lucha, en 1993 se creó el Panel de Inspección del Banco Mundial, cuyo objetivo es atender las quejas relativas a los aspectos sociales y ambientales de los proyectos. Las salvaguardias ambientales y sociales del Banco se actualizaron con el tiempo para abordar mejor cuestiones como el reasentamiento involuntario.⁹ Estas salvaguardias ambientales y sociales empezaron a adoptarse en otros BMD.

Desarrollo y normas del trabajo

Al mismo tiempo, se estaban produciendo mejoras graduales en las opiniones de la comunidad internacional. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, celebrada en Copenhague, se identificaron los objetivos de desarrollo, a saber, poner fin a la pobreza, lograr el pleno empleo e impulsar la integración social, lo cual iba más allá del crecimiento económico como único objetivo. En la declaración de la Cumbre se reconoció la importancia de los derechos de los trabajadores y trabajadoras para el logro de un desarrollo inclusivo.

En 1998, la Organización Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aplicando las normas fundamentales del trabajo a todos los Estados miembros. Los sindicatos redoblaron su

compromiso con los derechos de los trabajadores como pilar del desarrollo e hicieron un llamamiento al Banco Mundial para que sus operaciones fueran coherentes con las normas fundamentales del trabajo. 1998 fue un año de reposición de recursos para la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, cuando los Gobiernos donantes proporcionaron fondos adicionales a la institución. Los Gobiernos aprovecharon la oportunidad para impulsar cambios en las políticas. Las normas fundamentales del trabajo se reconocieron tres veces en el acuerdo final de reposición, y se recalcó la consideración de los trabajadores en las Estrategias de Asistencia a los Países, el precursor de los actuales Marcos de Alianza con el País entre el Banco Mundial y un prestamista. Se recomendó que, dentro del diseño de las estrategias, se realizara un análisis de las normas fundamentales del trabajo en el país.

No obstante, el Banco seguía recelando de las normas fundamentales del trabajo y se mostraba reacio a aceptar la libertad sindical y la negociación colectiva, prestando poca atención a estos elementos. Algunos miembros del Banco seguían considerando que los sindicatos y la negociación colectiva suponían una amenaza para el crecimiento económico, o sostenían que los derechos sindicales eran una cuestión política y puramente interna. En 1999 el Banco realizó un examen de las repercusiones económicas de las normas fundamentales del trabajo y no encontró pruebas de que los sindicatos o la negociación limitaran el crecimiento. De hecho, el estudio señalaba que la densidad sindical y la cobertura de la negociación colectiva reducían la desigualdad. El informe no se hizo público hasta 2003. Un año antes de esta publicación tardía, la cúpula del Banco Mundial aceptó la validez de todos los elementos de las normas fundamentales del trabajo, lo que supuso un gran paso adelante en cuanto a principios, pero el Banco seguía negándose a que la observancia fuera un requisito para la concesión de préstamos. En las reuniones con el Banco Mundial, los dirigentes sindicales siguieron presionando para que se salvaguardaran los derechos de los trabajadores como condición vinculante a la hora de conceder un préstamo. En 2004, un estudio de la Asia Labour Network sobre las IFI identificó prácticas de trabajo infantil, discriminación de género y violaciones de los derechos sindicales en diversos proyectos en Indonesia.¹⁰

⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/pt/263231468739184595/pdf/multi-page.pdf>

¹⁰ https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Challenging_IFI_EN-PDF.pdf

El Banco Asiático de Desarrollo enseguida adoptó las normas fundamentales del trabajo, pero se negó a imponer la obligatoriedad de su observancia. En 2001, el BASD aprobó las normas fundamentales del trabajo en su estrategia de protección social e inició con la Organización Internacional del Trabajo una labor conjunta sobre protección y trabajo decente. En 2006, el BASD elaboró un manual sobre las normas fundamentales del trabajo destinado a ayudar al personal de los bancos y a los Gobiernos prestatarios a defender los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. El BASD adoptó un enfoque amplio para abordar tanto los préstamos para proyectos como el asesoramiento en materia de políticas. Esto lleva a considerar, por ejemplo, el efecto de la reestructuración del sector público en la pobreza si los cambios van a provocar pérdidas de puestos de trabajo. En relación a los proyectos, el BASD se comprometió a seguir las normas fundamentales del trabajo en el diseño y la aplicación. Debido a que el manual no modificaba los procedimientos operativos, y a que la estrategia de protección social establecía compromisos amplios y ambiguos en torno al trabajo decente, la aplicación ha sido inconsistente. En las salvaguardias del BASD se cubre únicamente la salud y seguridad en el trabajo, en virtud del Requisito de salvaguardia 1: Medio ambiente.

Adopción de salvaguardias laborales

Las Corporación Financiera Internacional adoptó un enfoque distinto, y en 2003 anunció su intención de crear una salvaguardia laboral, que se concluyó en 2006. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo siguió el ejemplo de la CFI y, en 2008, adoptó una salvaguardia laboral. El Banco Africano de Desarrollo se convirtió [en 2013](#) en el primer BMD con una cartera mayoritariamente del sector público que contaba con una salvaguardia.¹¹ Las salvaguardias de la CFI y el BERD han sido revisadas desde su adopción inicial.

En 2011, la CSI publicó el informe [Normas del trabajo en los préstamos del Grupo del Banco Mundial: Lecciones aprendidas y próximos pasos](#) donde se describen las prioridades para llevar a cabo una revisión planificada de las salvaguardias en el Banco.¹²

El proceso de revisión, que inicialmente estaba previsto se completara en 2013, no se inició hasta finales de 2012. Con la revisión, el Banco Mundial pasó de las políticas operativas que se habían establecido con el tiempo (como las relativas al desplazamiento), a un Marco Ambiental y Social unitario. El Banco Africano de Desarrollo adoptó el mismo enfoque con el Sistema Integrado de Salvaguardias.

Se consultó a los sindicatos durante todo el proceso de redacción del Banco Mundial, y también en reuniones

para discutir específicamente cuestiones laborales. En 2014 se publicó un primer borrador de la salvaguardia laboral del Banco Mundial para su consulta, lo cual sorprendió a muchos sindicatos. La salvaguardia solo se aplicaría a los trabajadores contratados directamente, no a los subcontratados, lo cual habría excluido a un gran número de trabajadores empleados en proyectos financiados por el Banco y habría hecho que la salvaguardia hubiese sido en gran medida simbólica. Esta disposición fue posteriormente eliminada.

La presión sobre la CFI da lugar al primer convenio colectivo en la zona franca industrial de Haití

La redacción de la salvaguardia de la CFI se llevó a cabo en el contexto de un importante conflicto laboral en el Grupo M en Haití, beneficiario de un préstamo de la CFI. Debido a las violaciones de los derechos laborales y a las pésimas condiciones de trabajo de los fabricantes de prendas de vestir, los sindicatos mundiales presionaron a la CFI para que exigiera el respeto de la libertad sindical. La CFI introdujo un convenio laboral en el préstamo, pero el Grupo M se negó a reconocer el sindicato de los trabajadores y a negociar con él. En represalia, la empresa despidió a cientos de personas, las cuales disponían de escasos recursos jurídicos o prácticos debido a la frágil situación política y a que la instalación se encontrara en una zona franca industrial.

Los sindicatos locales y las organizaciones sindicales internacionales presionaron conjuntamente a la CFI para que obligara al Grupo M a rendir cuentas. Bajo la presión de los sindicatos y de la CFI, el Grupo M volvió a contratar en 2005 a los trabajadores despedidos y accedió a negociar con el sindicato, lo que dio lugar al primer convenio colectivo en una zona franca industrial haitiana. El caso del Grupo M dejó patente la necesidad de disponer de una salvaguardia laboral, y cómo los requisitos vinculantes pueden servir para hacer frente al comportamiento irresponsable de las empresas.

En 2016, una década después de que la CFI adoptara la salvaguardia laboral, la mayor parte del Grupo del Banco Mundial aprobó el nuevo Marco Ambiental y Social (MAS), que incluía la salvaguardia. Tanto la CSI como la Organización Internacional del Trabajo expresaron su decepción por el hecho de que no se hiciera referencia a las normas fundamentales del trabajo. La “OIT cree que su inclusión establecería expectativas apropiadas sobre el comportamiento de los prestatarios y facilitaría al Banco la aplicación de sus nuevas salvaguardias sobre el terreno”. El órgano normativo observó:

¹¹ Peter Bakvis, “The African Development Bank’s new labour safeguard”, <https://www.equaltimes.org/the-african-development-bank-s-new>
¹² <https://www.ituc-csi.org/normas-del-trabajo-en-los>

El objetivo de “apoyar los principios de libertad sindical y negociación colectiva”, que ahora solo se exige “de manera compatible con la legislación nacional”, socava los principios universales a los que se han adherido los [187 Estados miembros de la OIT](#) y compromete el propósito de alcanzar dicho objetivo. En la [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), todas las categorías de derechos y principios tienen la misma importancia y son aplicables a todos los miembros de la OIT. El conjunto de miembros de la OIT y del Banco Mundial es casi idéntico, lo que podría ser fuente de dificultades para los estados Miembros a la hora de aplicar estos principios y derechos fundamentales de manera consistente. Ningún otro objetivo del Estándar Ambiental y Social 2 (EAS 2) se califica de esta manera.¹³

A pesar de las discrepancias, tanto la CSI como la OIT manifestaron su compromiso de dialogar con el Banco sobre la aplicación efectiva de la nueva norma. La secretaria general de la CSI [alentó](#) al Banco a:

(1) garantizar que su personal esté debidamente formado en temas laborales; (2) dejar claro a los prestatarios que la norma es obligatoria, y concretar las medidas precisas que tienen que tomar para que sus prácticas laborales sean conformes; (3) trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones de trabajadores que pueden informar al banco de posibles violaciones de las salvaguardias. La consulta anticipada con los sindicatos sobre los riesgos de incumplimiento en los nuevos proyectos es probablemente la práctica más eficaz para prevenir las violaciones.¹⁴

El Banco Mundial tardó otros dos años en prepararse para la aplicación de las nuevas salvaguardias y en redactar notas orientativas para explicar el contenido de las mismas. A partir de octubre de 2018 los proyectos empezaron a diseñarse con arreglo a las nuevas salvaguardias. Los proyectos ya concebidos en el marco de las políticas anteriores siguen rigiéndose por los antiguos requisitos.

Requisitos laborales en proyectos de construcción

Los documentos de licitación para la construcción constituyen otro frente a la hora de garantizar que los BMD promuevan las normas fundamentales del trabajo. En 1999 los sindicatos presentaron por primera vez diversas propuestas para incorporar las normas fundamentales del trabajo en el documento estándar de licitación del Banco Mundial para la adquisición de obras. Los documentos de licitación estándar se

utilizan cuando se abre a concurso un contrato de más de 10 millones USD para la ejecución de obras de construcción. Esto se aplica únicamente a las obras, no a la adquisición de bienes. En 2004, la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera presentó propuestas detalladas para incorporar en las adquisiciones las normas fundamentales del trabajo así como otras medidas de protección, como las relativas a la salud y seguridad. Muchas de estas propuestas se recogieron en los documentos estándar de licitación de 2007 como elementos sugeridos de una licitación.

Durante un largo proceso de revisión del Banco Mundial, los trabajadores de la construcción de Pakistán luchan por los derechos y la seguridad

Mientras se llevaba a cabo la revisión del Banco Mundial, los problemas del proyecto hidroeléctrico de Tarbela, en Pakistán, pusieron de relieve la necesidad de una salvaguardia laboral. La empresa china Sinohydro fue el contratista general del proyecto de Ampliación de Tarbela-IV. El sindicato Awami Labour Union, afiliado a la Pakistan Federation of Building and Wood Workers, fue reconocido como el agente de negociación colectiva en 2014, pero tuvo problemas para resolver diversas cuestiones básicas del proyecto, como los salarios, las condiciones de trabajo y las condiciones de salud y seguridad. Sinohydro empezó a controlar y a presionar a los trabajadores por motivo de la actividad sindical, y despidió a ocho de ellos. A finales de 2014, los trabajadores estuvieron a punto de convocarse una huelga, pero se logró llegar a acuerdos sobre algunas cuestiones, como la reincorporación de los trabajadores despedidos, mejoras en los pagos, y disposiciones adecuadas sobre las horas extraordinarias. Sin embargo, el sindicato constató la falta de aplicación del acuerdo. En julio de 2016, seis trabajadores resultaron muertos y 20 heridos al derrumbarse unos andamios. El sindicato y la ICM culparon de negligencia al prestatario y al contratista, y denunciaron la necesidad de una mayor implicación del Banco Mundial a la hora de garantizar las normas básicas de seguridad. Durante aquel mes de julio, se había previsto aplicar un incremento de los salarios mínimos, pero los trabajadores no empezaron a recibir los aumentos hasta febrero de 2017. En mayo, los trabajadores se declararon en huelga para exigir el pago de los atrasos salariales, así como mejoras urgentes en materia de salud y seguridad en el trabajo.

¹³ OIT, *ILO Statement on the World Bank Environmental and Social Policy*, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_508328/lang-en/index.htm.

¹⁴ Sharan Burrow, *The World Bank's new labour safeguard*, <https://www.equaltimes.org/the-world-bank-s-new-labour>.

Uso de las salvaguardias laborales de la CFI para defender los derechos sindicales de los trabajadores subcontratados en Irak

Los sindicatos han descubierto que las salvaguardias laborales adoptadas por los bancos multilaterales de desarrollo como resultado de las campañas del movimiento sindical internacional, pueden ser particularmente útiles en contextos donde la legislación laboral y su aplicación son endebles. Un ejemplo de éxito en el uso de la Norma de Desempeño 2 (ND 2) de la CFI para corregir las violaciones de los derechos de los trabajadores tuvo lugar en el Kurdistan iraquí, después de que el productor multinacional de cemento Lafarge obtuviera en 2010 una inversión de 150 millones USD por parte de la CFI para ampliar sus instalaciones en Irak.

La legislación laboral iraquí era notoriamente débil y su aplicación fue esporádica durante los años de caos posteriores a la invasión estadounidense en 2003. Los desacuerdos con Lafarge sobre las condiciones de trabajo y los despidos improcedentes constituían para los trabajadores una violación de la legislación iraquí, pero no podían resolverse rápidamente a través del Ministerio de Trabajo. Esto desacuerdos habían provocado paros laborales en ambas plantas de la empresa en Kurdistan.

Para obtener el reconocimiento sindical, el sindicato de la construcción del Kurdistan iraquí utilizó la influencia de un Acuerdo Marco Internacional firmado entre Lafarge y dos FSI en 2005, tras lo cual las partes acordaron limitar la jornada laboral, mejorar la remuneración y resolver algunos problemas de salud y seguridad. Sin embargo, estas negociaciones no lograron ninguna mejora para más del 40% de los 2.300 empleados que trabajaban para 11 subcontratistas de Lafarge en las obras del Kurdistan. Muchos de estos trabajadores subcontratados no recibían las vacaciones ni los períodos de descanso legalmente estipulados, ni tampoco se les proporcionaba cobertura de seguridad social ni contratos por escrito. Se les trataba básicamente como jornaleros, a pesar de que algunos llevaban cinco años haciendo el mismo trabajo.

La dirección local de Lafarge afirmó que no tenía ninguna obligación respecto a los derechos y condiciones de los trabajadores subcontratados, pero los trabajadores objetaron esta afirmación. Utilizando la información proporcionada por un experto laboral iraquí familiarizado con las disposiciones de la ND 2 de la CFI, el sindicato de la construcción de Kurdistan se reunió con la dirección en 2011 y señaló que la salvaguardia de la CFI era clara en cuanto a las obligaciones específicas de Lafarge con respecto a los trabajadores subcontratados. A excepción de las disposiciones relativas a los procedimientos de reducción de personal, la salvaguardia laboral no solo se aplicaba a los trabajadores con contrato de obra sino que, como prestatario de la CFI, Lafarge era responsable de establecer “políticas y procedimientos para la gestión y seguimiento del desempeño de [los subcontratistas] en relación con los requisitos” de la ND 2. Los procedimientos especificados incluyen la incorporación de los requisitos de la ND 2 en los acuerdos contractuales con los subcontratistas.

Al final de las negociaciones, la empresa reconoció sus obligaciones respecto a la aplicación de la ND 2 a los trabajadores subcontratados, y en los meses siguientes tomó una serie de medidas para que los principales subcontratistas, que empleaban a la mayoría de los cerca de mil trabajadores subcontratados, cumplieran con sus obligaciones. El sindicato del Kurdistan fue informado de que casi todos los empleados que trabajaban para los subcontratistas estaban preparados y dispuestos a afiliarse al sindicato, y negoció posteriormente unos convenios que equiparaban las condiciones de trabajo de los trabajadores subcontratados a las condiciones de los empleados directos.

El recurso a la ND 2 por parte del sindicato iraquí del Kurdistan en 2011 para mejorar las condiciones de los trabajadores de Lafarge subcontratados condujo a un resultado sustancialmente más satisfactorio que el de los trabajadores de otras regiones de Irak que por aquel entonces estaban intentando que se respetaran sus derechos en proyectos financiados por las divisiones del sector público del Banco Mundial. Los resultados divergentes se documentaron en un artículo escrito por la CSI en 2013. Hasta que entró en vigor el nuevo Marco Ambiental y Social en octubre de 2018, el Banco Mundial había estado tolerando durante varios años una situación en la que las violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores en los proyectos financiados por el Banco eran tratadas de manera diferente en función de la división del Banco que hubiera proporcionado la financiación.

En los contratos de construcción, los BMD utilizan una plantilla común diseñada por los bancos y la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC, por sus siglas en inglés), que se conoce formalmente como la edición armonizada de los BMD de las condiciones contractuales para construcción. La Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera colaboró extensamente con la FIDIC y los BMD en lo que respecta a la incorporación de las normas fundamentales del trabajo. La revisión de 2010 añadió una serie de condiciones generales que son coherentes con las normas fundamentales del trabajo, lo cual consolida el trato que reciben los trabajadores al convertir un elemento sugerido en una condición normal. Otros requisitos abarcan la vivienda de los trabajadores, el suministro de alimentos y la jornada laboral. En las licitaciones públicas internacionales para contratos importantes de obras de construcción, el Banco Mundial y los BMD regionales utilizan las condiciones contractuales armonizadas. Los documentos de licitación estándar del Banco Mundial para la adquisición de obras se han actualizado para reflejar la plena incorporación de las normas del trabajo en las condiciones armonizadas de los BMD.

Efectos positivos de las salvaguardias para trabajadores, prestatarios y Gobiernos

Los sindicatos exigen salvaguardias laborales para que se apliquen las normas fundamentales del trabajo y el nivel mínimo de protección laboral universal. En la actualidad, las salvaguardias laborales constituyen una vía adicional para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo en los sectores público y privado, y para promover a los BMD que rinden cuentas y contribuyen al desarrollo mediante el trabajo decente.

Aunque existen deficiencias en la aplicación y en el texto de las diversas salvaguardias, la evaluación sistemática de las cuestiones laborales en todos los proyectos, y el seguimiento de las acciones de los prestatarios, han beneficiado a miles de trabajadores y trabajadoras y han llevado a muchas empresas y organismos públicos a mejorar sus relaciones laborales.

La aplicación adecuada de las salvaguardias laborales puede tener un efecto faro y establecer un ejemplo de conducta empresarial responsable que anime a otros a seguirlo, algo especialmente significativo en países donde se producen violaciones sistemáticas de los derechos de los trabajadores. En tales situaciones, o en sectores donde la organización sindical es complicada, las salvaguardias pueden ofrecer a los trabajadores una oportunidad para crear sindicatos y reclamar sus derechos. En cuanto a los prestatarios, el comportamiento responsable puede proporcionar una ventaja competitiva mediante una mano de obra más productiva y mejor preparada, con índices inferiores de rotación de personal.

La creación de salvaguardias laborales en los bancos multilaterales de desarrollo ha fomentado las normas del trabajo en otras instituciones financieras. Las Normas de Desempeño de la CFI fueron adoptadas por varias instituciones financieras bilaterales de desarrollo, tales como la Commonwealth Development Corporation, el brazo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido que otorga préstamos al sector privado. Mediante los Principios del Ecuador, 96 inversores e instituciones financieras privadas acordaron utilizar las Normas de Desempeño de la CFI para la evaluación de proyectos cuando se realizan inversiones en países en desarrollo. No obstante, a pesar del uso subyacente de las mismas normas, la aplicación voluntaria de las salvaguardias por parte de los signatarios de los Principios del Ecuador no ha estado a la altura de los avances logrados en la CFI. El logro de mejoras auténticas requerirá un compromiso más firme para la aplicación de las normas con carácter vinculante, un análisis coherente de las cuestiones laborales, sociales y ambientales, la supervisión del cumplimiento y mecanismos de reclamación.

Las salvaguardias laborales

En esta sección se proporciona un resumen de las categorías y requisitos de las siguientes salvaguardias:

- [Salvaguardia Operativa 5 \(SO 5\) del Banco Africano de Desarrollo](#)
- [Requisito de Desempeño 2 \(RD 2\) del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo](#)
- [Norma 8 del Banco Europeo de Inversiones](#)
- [Norma de Desempeño 2 \(ND 2\) de la CFI](#)
- [Estándar Ambiental y Social 2 \(EAS 2\) del Banco Mundial](#)

La salvaguardia laboral de la CFI, adoptada en 2006 y revisada en 2012, sirvió de modelo para las salvaguardias de estos BMD. Los fragmentos de esta sección son ilustrativos. Si se participa en un proyecto específico o en un banco multilateral de desarrollo, es preciso consultar la salvaguardia laboral pertinente para determinar los requisitos exactos.

Los compromisos del Banco Asiático de Desarrollo se describen en una sección posterior. El BID Invest, el brazo del Banco Interamericano de Desarrollo que concede préstamos al sector privado, utiliza las salvaguardias de la CFI.

En el conjunto de [salvaguardias](#) del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, los requisitos sobre los trabajadores son menos detallados y más livianos. Las salvaguardias del [Nuevo Banco de Desarrollo](#) son aún más breves, pero exigen el cumplimiento de los “convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo aplicables al país”.

Contenidos de las salvaguardias laborales

Objetivos establecidos

Las salvaguardias laborales comienzan con una declaración general de intenciones y las obligaciones de los prestatarios. El Banco Africano de Desarrollo trata de “ajustar los requisitos del Banco con las normas fundamentales del trabajo de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño de UNICEF cuando la legislación nacional no ofrece una protección equivalente”, y trata de “promover el cumplimiento de los requisitos legales nacionales y proporcionar requisitos adicionales de diligencia debida cuando las leyes nacionales no se pronuncian o son inconsistentes” con la salvaguardia.

El BERD exige que los proyectos “cumplan, como mínimo, con (i) la legislación nacional de trabajo, empleo y seguridad social, (ii) los principios y

normas fundamentales incorporados en los convenios fundamentales de la OIT, (iii) y la presente [salvaguardia]”. El BERD afirma que “una relación sólida entre trabajadores y directivos, basada en el respeto de los derechos de los trabajadores, como la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, entre otros, son ingredientes clave para la sostenibilidad de las actividades empresariales”. Los objetivos incluyen garantizar “un trato justo, la no discriminación y la igualdad de oportunidades de los trabajadores y trabajadoras de conformidad con el Programa de Trabajo Decente”.

El Banco Mundial señala que los prestatarios pueden “mejorar los beneficios de desarrollo que genera un proyecto al tratar a los trabajadores del proyecto de manera justa y brindarles condiciones laborales seguras y saludables”. Aunque el texto posterior en las salvaguardias del Banco Mundial es similar al de los demás bancos multilaterales de desarrollo, la falta de referencia a la OIT significa que las protecciones podrían no estar a la altura de las normas internacionales.

Ámbito de aplicación

Las salvaguardias laborales pueden aplicarse a todos los trabajadores de un proyecto, independientemente de si están empleados por un prestatario o por un contratista. El Banco Mundial deja claro que su salvaguardia “se aplica a los trabajadores del proyecto, incluidos los trabajadores a tiempo completo y parcial, temporales, estacionales y migrantes”. La CFI, el BERD y el BAfD incluyen una disposición que exige que los migrantes cuenten con unas condiciones de empleo similares a las de los trabajadores no migrantes que realizan trabajos similares. A los trabajadores de las cadenas de suministro directas de los proyectos se les aplican unas medidas de protección limitadas

El Banco Mundial no aplica su estándar a los funcionarios públicos “excepto que se haya producido una transferencia legal efectiva de su empleo o participación al proyecto”. En cambio, los funcionarios públicos “que trabajan en el proyecto (...) seguirán sujetos a los términos y condiciones del acuerdo o arreglo de empleo del sector público que esté vigente en ese momento”, con las medidas de protección adicionales de la salvaguardia laboral en materia de seguridad en el trabajo, trabajo infantil y trabajo forzoso.

El Banco Mundial introdujo una nueva categoría, potencialmente arriesgada, de “trabajadores comunitarios” para situaciones en las que “la mano de

obra es aportada por la comunidad como contribución al proyecto, o cuando los proyectos se diseñan y llevan a cabo con el fin de fomentar el desarrollo impulsado por la comunidad, y brindar una red de protección social o asistencia específica en situaciones frágiles y afectadas por conflictos”.

El estándar del Banco Mundial establece que, en tales casos, podría resultar inadecuado aplicar todos los requisitos de la salvaguardia laboral. Los prestatarios deben evaluar, caso por caso, las secciones relativas a las condiciones de trabajo y a la salud y seguridad en el trabajo, e “identificar claramente los términos y las condiciones en los cuales se contrata la mano de obra comunitaria, lo que incluye el monto y el método de pago (si corresponde), y los horarios de trabajo”. El Banco Mundial exige que la mano de obra se provea de forma voluntaria, mediante un acuerdo individual o comunitario, y que se tomen medidas para prevenir el trabajo infantil y el trabajo forzoso. No obstante, al ser los requisitos menos estrictos y existir la posibilidad de trabajo no remunerado, aumentan las probabilidades de que a los trabajadores de comunidades empobrecidas se les nieguen las protecciones básicas.

Términos y condiciones de empleo

Un aspecto básico, pero transformador, de las salvaguardias es el requisito de facilitar a todos los trabajadores y trabajadoras del proyecto información sobre sus condiciones de empleo. La CFI establece que “el cliente pondrá en conocimiento de los trabajadores información documentada, clara y comprensible, relativa a sus derechos de acuerdo a la legislación nacional laboral y de empleo y cualquier convenio colectivo aplicable, incluidos sus derechos con respecto a las horas de trabajo, los salarios, las horas extras, la compensación y los beneficios otorgados desde el comienzo de la relación laboral y cuando se produzca cualquier cambio sustancial”.

La CFI prioriza el cumplimiento y la coherencia con los convenios colectivos, estableciendo que “en el caso de que el cliente sea parte de un convenio de negociación colectiva con una organización sindical, dicho convenio se respetará. De no existir, o cuando no cubra las condiciones laborales y los términos de empleo, el cliente proporcionará condiciones laborales y términos de empleo razonables”. La definición de *razonable* es basarse en las normas y los convenios colectivos vigentes en el sector o región, las decisiones judiciales y la legislación nacional.

Las salvaguardias también obligan a adoptar políticas que proporcionen a los trabajadores períodos adecuados de descanso y vacaciones anuales, además de la posibilidad de obtener licencias por enfermedad o maternidad/paternidad. Todas las salvaguardias

incluyen apartados sobre cómo realizar los pagos a los programas sociales y las contribuciones a las pensiones antes de la finalización de la relación laboral, y cómo proporcionar documentación a los trabajadores. De este modo se evitan situaciones en las que los trabajadores despedidos no llegan a saber hasta el momento del despido que no pueden recurrir a prestaciones de desempleo ni de otro tipo porque el empleador ha vulnerado la ley.

Cuando se proporciona alojamiento a los trabajadores, por ejemplo en obras de construcción remotas, las instalaciones deberán ser adecuadas y de calidad y proporcionarse sin discriminación y sin restringir la libertad de circulación. Dada la gran cantidad de fondos para el desarrollo destinados a la construcción de infraestructura, se trata de un elemento importante.

No discriminación e igualdad de oportunidades

Reflejando las normas internacionales del trabajo, las salvaguardias prohíben que se tomen decisiones relacionadas con el empleo “en función de características personales no relacionadas con los requisitos inherentes del empleo”. Esto se aplica a la contratación, el despido, la promoción, el acceso a formación, las prácticas disciplinarias, la remuneración, las condiciones de trabajo y los términos de empleo.

Ejemplos de características personales son, según el BERD: “género, raza, nacionalidad, opinión política, afiliación a un sindicato, origen étnico, social o indígena, religión o creencia, estado civil o situación familiar, discapacidad, edad, orientación sexual o identidad de género”. La CFI instruye a los prestatarios a “adoptar medidas para prevenir y enfrentar el acoso, la intimidación o la explotación, especialmente con respecto a las mujeres”.

Se prevé una excepción a los requisitos de no discriminación para posibilitar programas preferenciales, como las disposiciones para la contratación local o los esfuerzos para contratar a trabajadores provenientes de grupos que históricamente han sido objeto de discriminación.

La CFI y el BAfD abordan casos en los que la legislación nacional puede incluir elementos discriminatorios. La Salvaguardia Operativa (SO) del BAfD establece: “Cuando la legislación nacional no se pronuncie respecto de la no discriminación en el empleo, el prestatario o cliente cumplirá con los requisitos de la presente SO. Cuando la legislación nacional sea inconsistente con esta SO, el prestatario o cliente deberá esforzarse por llevar a cabo sus operaciones de conformidad con esta SO y/o las normas de la OIT, sin contravenir las leyes aplicables”.

Trabajo infantil y trabajo forzoso

Las salvaguardias laborales son claras a la hora de condenar el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

El BAfD exige que el prestatario “no emplee a niños de ninguna manera que sea económicamente explotadora, o que pueda ser peligrosa o interferir con la educación del niño, o que sea perjudicial para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, según lo estipulado en las leyes nacionales de conformidad con las disposiciones de los Convenios 138 y 182 de la OIT. Todo trabajo está sujeto a una evaluación de riesgos adecuada y a un control regular de la salud, las condiciones de trabajo y la jornada laboral”.

Respecto a la cuestión del trabajo forzoso, la CFI establece: “El cliente no empleará mano de obra forzosa, que consiste en cualquier tipo de trabajo o servicio que no se realiza de manera voluntaria y que se exija a una persona amenazándola con emplear la fuerza o un castigo. Esto abarca cualquier tipo de trabajo involuntario u obligatorio, como el trabajo bajo contrato de cumplimiento forzoso, en condiciones de servidumbre o los arreglos contractuales laborales similares. El cliente no empleará a personas traficadas”.

Organizaciones de trabajadores

A diferencia del trabajo infantil y el trabajo forzoso, el enfoque de la libertad sindical y la negociación colectiva se rige por la legislación laboral. Sección completa de la CFI sobre las organizaciones de trabajadores:

13. En los países donde la legislación nacional reconoce los derechos de los trabajadores a formar organizaciones laborales y a asociarse a aquellas que sean de su elección sin interferencia, así como a celebrar negociaciones colectivas, el cliente deberá cumplir con la legislación nacional. En el caso que la legislación nacional restrinja significativamente a las organizaciones laborales, el cliente no pondrá obstáculos a los trabajadores para que estos puedan desarrollar mecanismos alternativos para expresar sus quejas y proteger sus derechos en cuanto a las condiciones de trabajo y los términos de empleo. El cliente no debe intentar controlar ni influir en estos mecanismos.

14. En cualquiera de los casos que se describen en el párrafo 13 de esta Norma de Desempeño, y cuando la legislación nacional no se pronuncie al respecto, el cliente no deberá desalentar a los trabajadores que deseen elegir a sus representantes, formar organizaciones laborales o asociarse a aquellas de su elección o negociar convenios colectivos, y no discriminará a los trabajadores que participen o intenten participar en dichas organizaciones y

negociaciones colectivas ni tomará represalias contra ellos. El cliente estará en contacto regular con dichos representantes de los trabajadores y organizaciones laborales, y les facilitará oportunamente la información necesaria para una negociación significativa. Se espera que las organizaciones laborales representen con justicia a los trabajadores que componen la fuerza laboral.

El BERD añade: “El cliente informará a los trabajadores del derecho que tienen a elegir representantes de los trabajadores, a formar o afiliarse a organizaciones de trabajadores de su elección y a participar en la negociación colectiva, de conformidad con la legislación nacional”.

Los sindicatos y los trabajadores pueden utilizar estos requisitos, y el resto de las salvaguardias, para reclamar y defender sus derechos. En los países donde la presión antisindical por parte de los empleadores sea habitual, es posible que la salvaguardia laboral no frene sus intentos de vigilar, acosar y tomar represalias. No obstante, la salvaguardia dota a los trabajadores de una vía para defenderse, y ofrece la posibilidad de utilizar la influencia financiera para limitar este tipo de acciones por parte de los empleadores.

En cuanto a la negociación colectiva, las salvaguardias son útiles para exigir explícitamente el suministro de información adecuada durante el proceso de negociación, como por ejemplo, datos financieros.

El uso de mecanismos alternativos, como un comité de empresa, prácticamente no se ha contrastado.

Reducción de personal

La CFI y el BERD han incluido medidas de protección en lo que respecta a la reducción de personal, cubriendo los despidos colectivos que podrían derivarse de las dificultades económicas del empleador o de una reestructuración. El prestatario deberá considerar primero posibles alternativas a la reducción de personal. Si no existen alternativas posibles, el prestatario deberá establecer un plan que minimice las repercusiones adversas para los trabajadores, además de consultar a los trabajadores sobre la aplicación del mismo y respetar los convenios colectivos. Los prestatarios están obligados a mantener el principio de no discriminación a la hora de despedir trabajadores.

Sin embargo, la sección sobre reducción de personal de la CFI y el BERD excluye de la protección a los trabajadores empleados por contratistas y terceros. En la revisión de 2019 de su salvaguardia laboral, el BERD añadió que el prestatario debería “identificar los riesgos asociados al reclutamiento, contratación y desmovilización de trabajadores de proyectos por parte

de terceros, y establecer políticas y procedimientos adecuados para gestionar y supervisar el rendimiento de los empleadores externos en relación con el proyecto y los requisitos de la presente [salvaguardia].”

El Banco Mundial, que no cuenta con un apartado independiente sobre reducción de personal, aborda los despidos en la sección de términos y condiciones.¹⁵

Salud y seguridad en el trabajo

La seguridad de los trabajadores suele cubrirse en referencia a otros recursos, como las Guías generales sobre medio ambiente, salud y seguridad (EHSG, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, y las buenas prácticas internacionales del sector, con vistas a abarcar la amplia gama de riesgos que existen en los diferentes sectores.

La CFI requiere que el prestatario aborde los riesgos de “una manera consistente” con las EHSG y otras buenas prácticas internacionales de la industria. El Banco Mundial exige que los prestatarios apliquen “como mínimo” las partes relevantes de las guías. El BERD hace referencia a la legislación de la Unión Europea sobre salud y seguridad en el trabajo como directriz para las acciones de los prestatarios, lo cual es notable, ya que varios países prestatarios del BERD no son miembros de la UE.

El Banco Mundial requiere:

(a) la identificación de posibles riesgos para los trabajadores del proyecto, en particular aquellos que pongan en peligro la vida; (b) la adopción de medidas de prevención y protección, como la modificación, sustitución o eliminación de condiciones o sustancias peligrosas; (c) la formación de los trabajadores del proyecto y la elaboración de registros de formación; (d) la documentación y notificación de accidentes, enfermedades e incidentes laborales; (e) la prevención de emergencias y la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia; y (f) la reparación de los efectos adversos, como lesiones, muerte, discapacidad y enfermedad relacionadas con el trabajo.

Cuando un trabajador se lesiona, la reparación debe tener en cuenta el nivel salarial y la edad del trabajador, las personas que tiene a su cargo y la gravedad de los efectos adversos. Todas las salvaguardias requieren que los trabajadores reciban el material de protección personal necesario, lo que implica el suministro gratuito de equipos, punto explícitamente especificado en las normas del Banco Mundial y del BERD.

Para prevenir accidentes graves, el Banco Mundial afirma que los trabajadores pueden “retirarse de una situación de trabajo que consideren, con justificación razonable, que presenta un peligro inminente o grave para su vida o su salud”, y no regresar hasta que se haya corregido. La salvaguardia exige que no se tomen represalias contra los trabajadores que ejerzan este derecho. Una disposición similar del BERD solicita al cliente “animar a los trabajadores a que dejen de trabajar cuando se encuentren en una situación de peligro inminente y a que informen de cualquier acto o condición insegura en el lugar de trabajo”. La CFI y el Banco Africano de Desarrollo carecen de disposiciones equivalentes.

El Banco Mundial exige que todas las entidades que trabajan en un proyecto colaboren en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo, y que realicen revisiones periódicas al respecto, un aspecto particularmente importante en los grandes proyectos de infraestructura en los que participan múltiples contratistas.

Los requisitos del BERD se detallan por separado de la salvaguardia laboral, en el Requisito de Desempeño 4: Salud, seguridad y protección. En su [Requisito de Desempeño 1: Medio ambiente](#), el Banco Asiático de Desarrollo cuenta con cláusulas similares en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Mecanismos de reclamación

Los mecanismos de reclamación se han convertido en un ámbito importante de la aplicación de las salvaguardias laborales y pueden ser uno de los primeros cambios en las prácticas de un prestatario tras la obtención de financiación. Es importante destacar que los mecanismos de reclamación no pueden sustituir ni obstaculizar el acceso a los procedimientos sindicales o de negociación colectiva, ni otras vías, como el recurso judicial y el arbitraje.

El BERD declara:

“El cliente proporcionará un mecanismo de reclamación efectivo para que los trabajadores (y sus organizaciones, si existen) puedan plantear sus inquietudes en el lugar de trabajo. El cliente informará a los trabajadores sobre el mecanismo de reclamación en el momento de la contratación y les permitirá acceder a él fácilmente. El mecanismo implicará un nivel apropiado de gestión y abordará las preocupaciones con prontitud, utilizando un proceso comprensible y transparente que proporcione información oportuna a los interesados, sin beneficio alguno. El mecanismo incluirá disposiciones para las denuncias confidenciales y para las que requieran medidas especiales de protección, como las denuncias por violencia de género”.

¹⁵ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ehs-guidelines

Contratistas y terceros

Los trabajadores de un proyecto empleados a través de un contratista o tercero están cubiertos por casi todos los requisitos de las salvaguardias. La CFI y el Banco Mundial aclaran que las salvaguardias se aplican a los contratistas que realizan funciones *centrales* para el proyecto o el negocio, definidas por la CFI como “los procesos de producción o servicios esenciales para una actividad de proyecto específica sin la cual el proyecto no puede continuar”, y que los sindicatos interpretan abarcan servicios como la alimentación y la seguridad.

La diferencia fundamental es que la principal responsabilidad de supervisar el cumplimiento recae sobre el prestatario, no sobre el banco multilateral de desarrollo. Los prestatarios deben llevar a cabo la debida diligencia respecto de los posibles contratistas, haciendo un esfuerzo razonable para determinar que la competencia y las acciones anteriores del contratista demuestran su capacidad para cumplir las salvaguardias. Las salvaguardias también exigen que el prestatario cuente con procedimientos para supervisar el desempeño de los contratistas y para incorporar la aplicación de las mismas en los acuerdos comerciales que suscriba con el contratista. El Banco Mundial indica a los prestatarios que complementen estas disposiciones “con recursos legales adecuados” para casos en que los contratistas vulneren las salvaguardias. El Banco Africano de Desarrollo, el Banco Mundial y el BERD exigen a los prestatarios que se aseguren de que en los demás subcontratos también se exija el cumplimiento de las salvaguardias.

Cadenas de suministro

Los trabajadores de la cadena de suministro del proyecto reciben una protección mínima. Los requisitos se aplican únicamente a la cadena de suministro primaria. Según la CFI, “los proveedores primarios son aquellos proveedores que, de manera continua, proveen directamente bienes o materiales esenciales para las funciones centrales del proyecto”.

Con arreglo a las salvaguardias, la protección se limita al trabajo forzoso y trabajo infantil, y a problemas graves relacionados con la salud y seguridad en el trabajo. El mandato principal es que el prestatario identifique posibles riesgos en estos ámbitos y tome medidas acordes con el nivel de riesgo. Si se descubren prácticas de trabajo infantil o trabajo forzoso, el Banco Mundial establece que el prestatario “exigirá al proveedor primario que siga los pasos adecuados para remediarlas”. Cuando se produzcan problemas graves de salud y seguridad, el prestatario “exigirá al proveedor primario pertinente que implemente procedimientos

y medidas de mitigación para resolverlos. Dichos procedimientos y medidas de mitigación se revisarán de manera periódica para verificar su eficacia”.

Si se producen violaciones recurrentes, los prestatarios deben cambiar de proveedor, pero con una reserva. Según la CFI: “La capacidad del prestatario de abordar estos riesgos dependerá de su nivel de control o influencia sobre sus proveedores primarios. Cuando no sea posible remediar los riesgos, el prestatario reemplazará, dentro de un período razonable, a los proveedores primarios del proyecto por otros proveedores que puedan demostrar que cumplen con los requisitos pertinentes a este EAS”.

A los contratistas no se les exige que cumplan con los requisitos sobre diligencia debida y supervisión de la cadena de suministro.

Notas de orientación y buenas prácticas

La CFI y el Banco Mundial crearon las Notas de Orientación para explicar mejor a los prestatarios y al personal las expectativas de sus salvaguardias laborales. La nota de orientación del Banco Mundial aborda la brecha en su salvaguardia laboral citando y enumerando en la primera página las normas fundamentales del trabajo.

Dado que las salvaguardias son jurídicamente vinculantes, los BMD han sido prudentes a la hora de proporcionar detalles que pudieran complicar su aplicación. En las notas de orientación adjuntas hay más libertad para proporcionar comentarios, interpretaciones y ejemplos. En ellas se describen buenas prácticas que contribuyen a mejorar las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, pero también malas prácticas que no están expresamente prohibidas en la salvaguardia. Por ejemplo, la nota de orientación de la CFI describe la buena práctica de proporcionar acceso a los representantes sindicales para que estén presentes en el lugar de trabajo y puedan celebrar reuniones en un espacio apropiado, fuera de las horas de trabajo.

Tanto las notas de orientación de la CFI como las del Banco Mundial previenen encarecidamente a los prestatarios contra las relaciones laborales encubiertas. El tema no se aborda explícitamente en el texto de las salvaguardias. La nota de orientación del Banco Mundial establece: “Los prestatarios no deberán entablar ni aceptar relaciones laborales encubiertas, como acuerdos contractuales o de otro tipo que oculten la verdadera situación jurídica de la relación laboral o los acuerdos contractuales”. Además, en ambas notas de orientación se discute la determinación de

la existencia de una relación laboral, basándose en la Recomendación 198 de la OIT.¹⁶

En el proceso de perfeccionar la aplicación de la salvaguardia laboral, la CFI elaboró varias “notas de buenas prácticas” que cubren temas específicos como la no discriminación, la reducción de personal y el trabajo infantil en las cadenas de suministro. La CFI y el BERD también elaboraron una nota de orientación conjunta sobre el [alojamiento de los trabajadores](#).¹⁷ El Banco Mundial publicó una nota de buenas prácticas sobre la manera de hacer frente a la [violencia de género](#) en los principales proyectos de obras civiles tras el fracaso en la prevención de abusos en el Proyecto de Desarrollo del Sector del Transporte de Uganda. Las notas de buenas prácticas pueden ser herramientas útiles para que los sindicatos fomenten un mejor comportamiento por parte de los empleadores (anexo 1).

El personal de los BMD y de los prestatarios pueden tener un conocimiento limitado sobre las cuestiones laborales en general, y sobre los requisitos de las salvaguardias en particular. Las notas de orientación y los materiales relacionados pueden resultar útiles a la hora de exigir unas condiciones de trabajo justas, la aplicación de las salvaguardias y el respeto de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Los sindicatos deben ser siempre claros sobre los casos en los que se ha violado la salvaguardia, y pueden utilizar las notas para ilustrar y complementar una queja.

Procedimientos del Banco Asiático de Desarrollo sobre las normas fundamentales del trabajo

Las salvaguardias ambientales y sociales del BASD se refieren únicamente a la salud y seguridad en el trabajo. En su [Estrategia de Protección Social](#) de 2001, el Banco Asiático de Desarrollo se comprometió a cumplir las normas fundamentales del trabajo. La estrategia, aún en vigor, establece:

(a) que, en el diseño y formulación de sus préstamos, el BASD cumplirá con las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente;

(b) adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que, en la adquisición de bienes y servicios financiados por el BASD, los contratistas, subcontratistas y consultores cumplan la legislación laboral del país (por ejemplo, salarios mínimos,

condiciones de trabajo seguras, contribuciones a la seguridad social, etc.), así como las normas fundamentales del trabajo; y

(c) que, como parte de sus exámenes periódicos de los préstamos, el BASD supervisará el cumplimiento de los incisos (i) y (ii).

El [Programa Operativo sobre Protección Social para 2014-2020](#) reitera que “a la hora de conceder préstamos, el BASD cumplirá las normas fundamentales del trabajo (NFT) reconocidas internacionalmente”. Sin embargo, no se han establecido indicadores para hacer un seguimiento de los progresos y el cumplimiento. En cuanto a la infraestructura, el Plan establece que:

El BASD velará por que sus operaciones de préstamo en infraestructura (y en otros sectores) se ajusten a las NFT. Las posibles repercusiones del proyecto en los trabajadores se identificarán y evaluarán al principio del ciclo del proyecto. Además, se desarrollarán y aplicarán planes para evitar, minimizar o mitigar las posibles repercusiones adversas en los trabajadores. El BASD utilizará las Condiciones del Contrato de Grandes Obras (Federación Internacional de Ingenieros Consultores, o FIDIC) y de Plantas (Engineering Advancement Association of Japan, o ENAA) que requieren el cumplimiento por parte del contratista.¹⁸

La Estrategia 2030 del BASD reitera que el banco “contribuirá a mejorar el ambiente laboral mediante el apoyo a las normas fundamentales del trabajo”.

El Manual de Operaciones del BASD examina la consideración de las cuestiones laborales durante el proceso de preparación de los proyectos y hace específicamente referencia a la posibilidad de un plan de reducción de personal. En consecuencia, las normas y cuestiones laborales pueden abordarse en una serie de documentos relativos a los proyectos, como por ejemplo un análisis inicial de la pobreza y el impacto social (IPSA), una síntesis de la estrategia social y de reducción de la pobreza (SPRSS), o el informe y la recomendación del presidente (RRP). No obstante, la naturaleza ad hoc de este enfoque implica que el tema de los trabajadores no suele abordarse de manera exhaustiva.

¹⁶ Nota de Orientación para la Norma de Desempeño 2 de la CFI: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8e6e5784-a106-4f9d-8c50-16962e7eb974/GN2_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkDOK6E (Francés | Inglés)

Nota de Orientación sobre el Estándar Ambiental y Social 2 del Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/496901548346048038/ESF-Guidance-Note-2-Labor-and-Working-Conditions-Spanish.pdf>

<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>
<http://projects-beta.banquemondiale.org/fr/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>

¹⁷ Alojamiento de los trabajadores: procesos y estándares. Nota de orientación de la CFI y el BERD <http://documents.worldbank.org/curated/en/604561468170043490/Workers-accommodation-processes-and-standards-a-guidance-note-by-IFC-and-the-EBRD> (inglés)

¹⁸ BASD, Social Protection Operational Plan, 2014-2020, 2013, < <https://www.adb.org/documents/social-protection-operational-plan-2014-2020>>

Cofinanciación entre bancos multilaterales de desarrollo

Algunos proyectos reciben financiación de más de un banco multilateral de desarrollo. Para evitar complicaciones como la divergencia de expectativas o la duplicación de tareas, los BMD suelen llegar a un acuerdo respecto a la aplicación de las salvaguardias, que puede determinarse caso por caso o a través de memorandos entre los BMD, aplicados a todos los proyectos cofinanciados. Los sindicatos han abogado por la aplicación de unas medidas de protección más estrictas en los proyectos cofinanciados en los que existen diferencias sustanciales entre las salvaguardias, para evitar su debilitamiento.

Las políticas del Banco Mundial y el BERD establecen que, en los proyectos con financiación de múltiples instituciones de desarrollo, habrá un acuerdo para un enfoque común que, como mínimo, sea consistente con las propias salvaguardias del banco. Por otra parte, la CFI recomienda que el personal se coordine con otros bancos de desarrollo para evitar la duplicación de tareas, pero no requiere un enfoque común. Los proyectos también pueden estar cofinanciados con inversores privados, pero en tales casos es menos probable que el actor privado tenga normas vinculantes.

El Banco Mundial y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura firmaron un Acuerdo Marco de Cofinanciación que designa al Banco Mundial como actor principal en materia de salvaguardias ambientales y sociales para la mayoría de los proyectos conjuntos. Según este procedimiento, se aplican las normas del Banco Mundial, y la ejecución se lleva a cabo como si se tratara de un proyecto financiado exclusivamente por el Banco Mundial. Para la cofinanciación de proyectos, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura también se remite a las salvaguardias de otras instituciones, por lo que se aplica un conjunto más sólido de protecciones laborales que en los casos en que él es el único financiador multilateral.

Abogar por los trabajadores ante los bancos multilaterales de desarrollo

Recopilación de información y supervisión de las operaciones bancarias

Los proyectos suelen darse a conocer antes de que la junta directiva vote su aprobación. Es más estratégico que los sindicatos planteen sus inquietudes antes de la aprobación de la junta directiva, puesto que la influencia que se puede ejercer para detener o modificar sustancialmente un proyecto es mayor. La Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington proporciona actualizaciones mensuales de los proyectos propuestos por la CFI y el BERD antes de la aprobación de la junta. Estas actualizaciones pueden solicitarse a través de la dirección washington@ituc-csi.org

La información sobre posibles proyectos del Banco Mundial se publica antes que las propuestas de proyecto de la CFI y el BERD, las cuales suelen publicarse íntegramente entre 30 y 45 días antes de la votación de la junta. Únicamente los proyectos de alto riesgo se divulgan con anterioridad. Por el contrario, el Banco Mundial facilita algo de información durante la preparación del proyecto.

Todos los BMD mantienen sitios web de divulgación pública con información detallada sobre los proyectos, como la contratación de contratistas. Los sitios web pueden utilizarse para acceder a materiales de proyectos propuestos, activos y cerrados.

Si surge un problema laboral, los sindicatos pueden consultar la lista de proyectos activos para determinar si existe alguna vinculación con un BMD. Los proyectos activos también pueden utilizarse para recopilar información sobre las actividades en curso en un sector o país pertinente. Los documentos de los bancos de desarrollo pueden proporcionar igualmente información sobre un empleador, a la cual no se puede acceder fácilmente desde otros ámbitos, como por ejemplo los planes de expansión, el registro fiscal o corporativo, y las operaciones internacionales. La Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington puede ayudar a encontrar e interpretar la información divulgada.

En el anexo 1 se enumeran los sitios web de divulgación de los bancos de desarrollo.

Mediar a largo plazo con los bancos

Si un BMD presta una suma considerable a un país o sector, puede ser interesante establecer contacto con los representantes del banco en el país. Los BMD suelen tener su sede en los países donantes, pero por lo general cuentan con un representante nacional permanente en los países prestatarios. Aunque estas oficinas no suelen estar estrechamente vinculadas a proyectos específicos, pueden ayudar a establecer vínculos adecuados y a garantizar una consulta sobre proyectos futuros.

Las oficinas del país son un punto de partida útil para las federaciones sindicales nacionales. En el caso de los sindicatos sectoriales y las federaciones sindicales internacionales, es posible que la oficina del país no esté suficientemente implicada o al corriente de las cuestiones específicas del sector, en cuyo caso puede ser más estratégico ponerse en contacto con el departamento sectorial pertinente en la sede del BMD.

El desarrollo de estas relaciones ayuda a garantizar que las opiniones de los trabajadores formen parte del proceso de diseño de los proyectos, y no se reduzcan a una idea adicional que se presenta después de que los BMD, los Gobiernos y las empresas se hayan pronunciado sobre un proyecto. También ayuda a difundir la importancia del trabajo decente y las normas del trabajo más allá del departamento específico encargado de supervisar la aplicación de las salvaguardias. Cuando el personal de inversión, del proyecto y del país del BMD comprende las cuestiones sindicales, hay más probabilidades de que se tomen en serio la aplicación de las salvaguardias laborales y de que dialoguen con los trabajadores para identificar riesgos y resolver problemas.

Plantear inquietudes y denunciar violaciones directamente ante un banco multilateral de desarrollo

Las salvaguardias laborales pueden utilizarse para abogar ante los empleadores que estén vinculados a la financiación multilateral. Los sindicatos también pueden implicar a los BMD para hacer frente a las vulneraciones y la obstinación de los empleadores. Por ejemplo, un sindicato de la multinacional Lafarge, en Irak, utilizó ante todo las salvaguardias laborales para

tratar directamente con la empresa, insistiendo en que tomara medidas para garantizar su cumplimiento, como resultado de lo cual los trabajadores subcontratados consiguieron mejores condiciones de trabajo y que se respetaran los derechos sindicales.

Es más eficaz establecer el primer contacto con el equipo del personal del BMD que supervisa un proyecto o con el departamento encargado de aplicar las salvaguardias, que generalmente se denomina departamento ambiental y social, o unidad de salvaguardias. La Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington (washington@ituc-csi.org) puede ayudar a identificar el contacto adecuado. En caso de problemas urgentes o de falta de respuesta por parte del personal, se puede contactar con la dirección y el personal directivo del BMD. En la CFI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo se han establecido unos procedimientos de contacto específicos para los sindicatos, y en el Banco Mundial se ha establecido un procedimiento similar. Todos ellos pasan a describirse en la siguiente sección.

Las violaciones de las salvaguardias deben documentarse lo más detalladamente posible para demostrar la gravedad de la queja y evitar que el prestatario trate de tergiversar la situación. Los BMD supervisan la aplicación de las salvaguardias, pero lo suelen hacer mediante la presentación de informes del propio prestatario. Por lo tanto, las notificaciones de los sindicatos deben proporcionar la información directamente al BMD, y no asumir que el personal del banco tiene conocimientos claros sobre las condiciones de trabajo o sobre el comportamiento de un prestatario.

Al plantear inquietudes, es importante ser específico en cuanto a las disposiciones de las salvaguardias que se han violado y la manera en que se ha hecho. Los sindicatos también pueden consultar las notas de orientación, las notas de buenas prácticas y las directrices sobre salud y seguridad para explicar lo mejor posible el problema y las posibles soluciones. El personal del BMD se pondrá normalmente en contacto con la empresa involucrada en la reclamación para obtener más información, ya sea antes o después de mantener una conversación con el sindicato que presenta la queja. En algunos casos, el personal del BMD puede valorar la legitimidad del asunto y establecer una hoja de ruta para abordarlo, proceso que podría incluir una revisión del Plan de Acción Ambiental y Social.

En la comunicación inicial o en la conversación con el BMD, conviene tener claro lo que habría que hacer para reparar el daño que se ha infligido o para evitar posibles problemas. El hecho de proponer medidas correctivas, y de insistir en que se establezcan mediante el diálogo con los sindicatos, ayuda a garantizar que el personal del BMD y el prestatario no tomen decisiones unilaterales sobre una forma de proceder inadecuada.

Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ejercer una influencia financiera significativa para convencer a los prestatarios de que modifiquen su comportamiento, y, si no lo hacen, los bancos disponen del recurso legal para proceder a una retención de fondos. Los sindicatos deben recordar enérgicamente este punto a los BMD, incluso cuando estos aleguen su incapacidad para intervenir.

El resultado más efectivo de una queja sindical es que el BMD intervenga efectivamente ante el cliente para solucionar los problemas y entable diálogo con el sindicato. Es imprescindible comunicar al personal del banco la eficacia de este enfoque y la necesidad de una respuesta oportuna.

Una reacción habitual del personal del banco que se enfrenta a una reclamación es encargar auditorías. En este sentido, se ha ido desarrollando una industria de auditores sociales en torno al enfoque voluntario de la responsabilidad social corporativa. Muchos auditores se ven comprometidos por el hecho de depender de que las empresas los contraten para recibir asistencia. Otros auditores pueden ser competentes en cuestiones ambientales y sociales pero carecer de conocimientos sobre las normas internacionales del trabajo. A raíz de estos factores, las auditorías a veces pasan totalmente por alto la perspectiva de los trabajadores. También se dan casos en que un auditor presenta recomendaciones razonables, pero oculta los resultados de la auditoría al sindicato reclamante, lo que dificulta la aplicación y permite que el BMD y el prestatario interpreten los resultados a su antojo. Los sindicatos pueden plantear alternativas o ser muy exigentes en la selección del auditor. Una de las alternativas a la auditoría es realizar una misión de investigación conjunta compuesta por el banco, expertos laborales independientes y organismos sindicales internacionales, un planteamiento que prescinde de la desacreditada industria de la auditoría e impide la subcontratación de las responsabilidades de supervisión del BMD.

En los casos en que un BMD proceda a organizar una votación de la junta directiva sin tener en cuenta las graves inquietudes y pruebas presentadas por un sindicato, se puede recurrir a los directores ejecutivos que integran la junta directiva. Desde un punto de vista práctico, conviene centrarse en los directores que representan a los países donantes con una parte significativa de los votos.

Éxito de una campaña integral en un puerto polaco con la colaboración del BERD

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo proporcionó 31 millones EUR para un proyecto de ampliación de las operaciones de contenedores en aguas profundas del puerto de Gdansk en Polonia. Para ello se incorporarían cerca de 1.000 empleados a los 500 ya existentes. En la terminal de contenedores se estaban produciendo una serie de problemas laborales, como el impago de horas extraordinarias y vacaciones, el uso de contratos temporales, cuestiones de salud y seguridad en el trabajo, y la falta de la correspondiente remuneración adicional por la realización de un trabajo peligroso. La empresa, DCT Gdansk, presionó a los trabajadores para que no se sindicalizaran, y en la negociación colectiva negoció de mala fe con el sindicato de estibadores afiliado a Solidarność.

La situación empeoró en 2015 cuando un dirigente sindical fue despedido. Los trabajadores protestaron por el despido y, en represalia, la empresa impidió que los representantes sindicales accedieran al lugar de trabajo. La Federación internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) colaboró en una campaña integral con objeto de presionar a la empresa para que cambiara de actitud y negociara un convenio colectivo. Las cuestiones se plantearon ante el BERD, en los medios de comunicación, en las compañías navieras que utilizaban la terminal y ante otros inversores. Macquarie, un gestor de activos con sede en Australia, dirigía un fondo de inversiones que controlaba la empresa. Entre los inversores había tres fondos de pensiones australianos. La campaña incluyó peticiones dirigidas a estos inversores y clientes, así como acciones de solidaridad en otros países.

El BERD mantuvo una comunicación regular con la empresa y la ITF en relación al conflicto. La empresa aceptó participar en un proceso de arbitraje dispuesto por el Ministerio de Trabajo y Política Social de Polonia, lo que contribuyó a mejorar el diálogo y, en 2016, a que se estableciera un convenio colectivo. De este modo se pudieron resolver muchos de los problemas a los que se enfrentaban los trabajadores y se consiguió garantizar que los nuevos trabajadores contratados para la expansión de las operaciones recibieran un trato justo.

El caso de Gdansk demuestra que la intervención ante los bancos multilaterales de desarrollo puede ser una estrategia exitosa para controlar a los empleadores deshonestos mediante una intervención a diversos niveles. La financiación, tanto de fuentes privadas como multilaterales, demostró ser un punto de intervención estratégico para conseguir que se modificaran las condiciones laborales de los trabajadores portuarios de Gdansk. La situación reitera asimismo la necesidad de que los bancos de desarrollo consulten de manera proactiva a los sindicatos y a los trabajadores antes de realizar una inversión, y durante la misma, a fin de identificar problemas existentes y problemas que vayan surgiendo, así como defender los estándares laborales del banco.

Tras el conflicto de Gdansk, el BERD ha colaborado con la Confederación Sindical Internacional y con las Federaciones Sindicales Internacionales para mejorar su gestión de las cuestiones laborales y la aplicación de la salvaguardia laboral. El BERD no solo ha pasado a prestar más atención a las cuestiones laborales específicas de cada país prestatario, sino que, a raíz de esta iniciativa, creó el Mecanismo de Comunicación Sindical (anexo 3), que ofrece un proceso simplificado para plantear inquietudes al banco, facilitando el diálogo y la resolución puntual de conflictos.

Mecanismos de comunicación específicos

Con el fin de mejorar la comunicación entre los sindicatos y la CFI y alcanzar el objetivo de mejorar la aplicación de las salvaguardias laborales, la CFI y la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington crearon un portal laboral desde el cual los sindicatos puedan plantear sus inquietudes y reclamaciones. El portal se

denomina oficialmente Formulario de comunicación de la CFI para cuestiones relativas a la ND 2 (anexo 2), y es un formulario corto, disponible en el sitio web de la CFI, que los sindicatos pueden utilizar para describir las violaciones de las salvaguardias, identificar cuestiones que se hayan pasado por alto en las propuestas de proyecto, o comunicar problemas en general.

Las cuestiones planteadas a través del portal laboral son remitidas directamente al personal de la CFI. La

lista de preguntas incluye información básica sobre el proyecto, el sindicato que presenta el asunto y la relación que mantiene con los trabajadores, detalles del asunto y antecedentes del conflicto (como por ejemplo, causas judiciales pendientes). Si parte de la información proporcionada es delicada o pudiera exponer a los trabajadores a represalias, el sindicato debe asegurarse de que, a la hora de presentar el formulario en el portal, se solicite a la CFI confidencialidad en el manejo de la información y que no la comparta con el prestatario.

En 2019 el BERD creó el Mecanismo de Comunicación Sindical como resultado del diálogo mantenido con la CSI y la Agrupación Global Unions. El mecanismo es parecido al portal laboral de la CFI, pero funciona a través de una dirección de correo electrónico específica, TradeUnionCommunications@ebrd.com, en lugar de una página web. El formulario estándar se asemeja al portal laboral de la CFI y se encuentra en el anexo 3 del presente manual.

El Servicio de Atención de Reclamaciones del Banco Mundial es similar al portal laboral de la CFI y al mecanismo de comunicación sindical del BERD en el sentido de que plantea cuestiones directamente al personal del banco. Sin embargo, fue creado por el Banco Mundial y está a disposición de toda la sociedad civil y las partes interesadas. Las quejas presentadas al Servicio de Atención de Reclamaciones pueden estar relacionadas con cualquiera de las salvaguardias ambientales y sociales. Una vez recibida, el Servicio de Reparación determinará en un plazo de 10 días si la queja es legítima y propondrá un plan de acción en un plazo de 30-60 días.

Mecanismos independientes de rendición de cuentas para denuncias oficiales

Las denuncias formales a través de los mecanismos independientes de rendición de cuentas constituyen una vía alternativa y complementaria para abordar las cuestiones relativas a las salvaguardias laborales. Se recomienda que los sindicatos intenten primero encontrar una solución oportuna mediante la colaboración directa con el personal del BMD.

La colaboración directa con el personal de los bancos multilaterales de desarrollo puede ser una manera oportuna de resolver las violaciones existentes antes de que empeoren, y de evitar posibles violaciones. No obstante, pueden surgir problemas debido a la falta de voluntad del personal del banco para aplicar plenamente las salvaguardias, sobre todo cuando ello requiere presionar enérgicamente al prestatario o implica la posibilidad de no seguir adelante con un proyecto propuesto. Cuando surgen problemas relacionados con

las salvaguardias, los BMD y su personal no son partes neutrales, pudiendo tener un interés predominante en la ejecución de una inversión aunque esta perjudique a los trabajadores y las comunidades. Esto también puede llevar a descartar las inquietudes de los sindicatos cuando resultan inconvenientes para la aprobación de un proyecto o para las relaciones entre el BMD y el prestatario.

En tales casos, las cuestiones deberían elevarse a los mecanismos independientes de rendición de cuentas de cada BMD que reciben e investigan las quejas relacionadas con los proyectos. La mayoría de los mecanismos independientes de rendición de cuentas dependen directamente de la junta directiva o disponen de procedimientos para garantizar la imparcialidad y evitar la injerencia de la dirección del BMD.

Los mecanismos son:

- Banco Africano de Desarrollo: [Mecanismo Independiente de Revisión](#)
- Banco Asiático de Desarrollo: [Mecanismo de Rendición de Cuentas](#)
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: [Mecanismo para las Personas Afectadas por un Proyecto](#)
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo: [Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de Proyectos \(anteriormente denominado Mecanismo de Reclamación de Proyectos\)](#)
- Banco Europeo de Inversiones: [Mecanismo de Quejas](#)
- CFI: [Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia \(CAO\)](#)
- Banco Interamericano de Desarrollo y BID Invest: [Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación](#)
- Banco Mundial: [Panel de Inspección](#)

El Banco Asiático de Desarrollo carece de una salvaguardia laboral, pero es posible presentar una queja sobre la base del [Manual de Operaciones](#). Las cuestiones laborales se mencionan en la sección C, apartado 3 del Manual: “Incorporación de las dimensiones sociales en las operaciones del BASD”.

Muchos de los mecanismos independientes de rendición de cuentas tienen dos funciones. La primera es la mediación, que a veces se denomina resolución de problemas o resolución de conflictos. El personal del mecanismo independiente de rendición de cuentas, o un mediador experimentado externo, tratará de aclarar el desacuerdo y facilitar el diálogo. La mediación

dependerá de la voluntad de participación del prestatario y el reclamante, y ofrece una oportunidad para iniciar o recuperar el diálogo mediante la asistencia de un tercero neutral. En algunos casos, es preferible al trato directo con el personal del BMD, el cual podría insistir en reunirse con los sindicatos por separado, sin la presencia del prestatario. Esto puede generar problemas con el seguimiento, en particular la conversión de acuerdos alcanzados entre el BMD y los sindicatos para efectuar cambios sobre el terreno. La mediación dirigida por un mecanismo independiente puede ser más efectiva a la hora de reunir a las partes y garantizar la aplicación de los acuerdos.

La segunda función es la revisión del cumplimiento, es decir, una investigación para comprobar si el banco de desarrollo aplicó correctamente sus propios procedimientos, incluidas las salvaguardias. Muchos procedimientos de los mecanismos independientes de rendición de cuentas permiten al denunciante optar por la resolución del conflicto o solicitar una investigación inmediata con relación al cumplimiento. Los procedimientos requieren a menudo una investigación del cumplimiento si la resolución del conflicto fracasa debido a la retirada de una de las partes o a otros problemas.

Algunos mecanismos disponen de plantillas modelo para la presentación de quejas, y otros aceptan la presentación de una queja en diversos formatos. En anexo se incluye un modelo de carta para presentar una queja formal. Los mecanismos independientes de rendición de cuentas disponen de una serie de criterios para aceptar o rechazar las quejas. Los criterios suelen centrarse en las alegaciones que afirman que el daño ha ocurrido o que podría ocurrir si el proyecto sigue adelante. A partir de ahí, se llevará a cabo una primera investigación sobre el presunto o posible daño, para determinar la legitimidad del asunto.

La queja puede ser presentada por un representante, tal que un sindicato nacional o una federación sindical internacional, siempre y cuando se especifique el vínculo que mantiene con el grupo de trabajadores afectados. Normalmente puede solicitarse confidencialidad, lo cual es importante si existe riesgo de represalias contra los trabajadores. Algunos mecanismos requieren que el reclamante haya tratado primero de resolver el problema con el prestatario o con el banco.

El contenido y el rigor de los correspondientes criterios para aceptar o rechazar una queja varían, al igual que los plazos para presentar quejas tras el desembolso o reembolso de un préstamo. En particular, en detrimento del Banco Africano de Desarrollo, el Mecanismo de Examen Independiente no acepta investigaciones relacionadas con el cumplimiento de las normas si el asunto está siendo sometido a un examen judicial. Esta disposición obliga efectivamente a los trabajadores

del proyecto a elegir una vía para presentar su queja y permite bloquear una investigación legítima de cumplimiento del Banco si los trabajadores afectados han optado por interponer acciones legales.

La naturaleza no vinculante de las conclusiones de los mecanismos independientes de rendición de cuentas puede obstaculizar el recurso efectivo. En la mayoría de las instituciones, la administración responde a las conclusiones del mecanismo independiente de rendición de cuentas y elabora un plan de seguimiento, que suele denominarse plan de acción para la administración. La dirección puede rechazar o interpretar las conclusiones, y las acciones de seguimiento pueden diferir significativamente de las conclusiones. Esto limita los casos en los que se proporciona un recurso efectivo.

Los sindicatos consideran que los mecanismos independientes de rendición de cuentas son muy útiles para modificar el comportamiento futuro de los bancos y para responsabilizar a las instituciones por no respetar sus propias salvaguardias, tal como se describe en los casos de Avianca y Sabah Forest Industries. La presentación de una queja puede hacer que el BMD adopte medidas adicionales, en particular si la queja genera atención pública y mediática.

Para más información sobre el uso del mecanismo independiente de rendición de cuentas, consultar la guía de recursos de Accountability Counsel: [*Accountability Resource Guide: Tools for Redressing Human Rights & Environmental Abuses in International Finance and Development*](#).

Ciclo de proyecto

Para supervisar las operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo e identificar proyectos donde los derechos de los trabajadores son fuente de preocupación, resulta útil entender cómo los bancos seleccionan, diseñan, aprueban y supervisan sus inversiones. Esto permite apoyar la intervención sindical en momentos clave para defender los derechos de los trabajadores.

Selección y diseño de proyectos

En esta sección se describen más detalladamente los procedimientos del Banco Mundial y la CFI. Los demás bancos multilaterales de desarrollo utilizan procedimientos similares.

Cada tres a cinco años, el Banco Mundial y los países prestatarios crean un Marco de Alianza con el País, en el cual se identifican las prioridades nacionales de desarrollo, los retos y las áreas de colaboración. Mediante la identificación de temas y sectores de interés, se establece una hoja de ruta general para los préstamos del Banco Mundial. Los temas son amplios, como el género o la creación de empleo, y se complementan con sectores prioritarios como la educación o la electricidad. Los marcos de alianza con el país incluyen una consulta de los ciudadanos y las partes interesadas, aunque la calidad de las consultas depende de las relaciones del Gobierno con la sociedad civil y los sindicatos, y de la apertura del personal del Banco Mundial al diálogo sustantivo.

Guiados por los marcos de alianza por país, el Banco Mundial y los funcionarios del Gobierno identifican posibles proyectos, generalmente vinculados a un Ministerio u organismo gubernamental específico. El personal del Banco elabora una Nota Conceptual del Proyecto y empieza a identificar las posibles repercusiones sociales y ambientales del mismo. Este análisis se resume en una Ficha Integrada de Datos sobre Salvaguardias. En el Documento de Información del Proyecto se explica el objetivo general del proyecto. Todos estos documentos se divulgan al público y se van actualizando a medida que avanza el diseño del proyecto.

El proceso de los proyectos de la CFI es menos anticipado debido a que trabaja con infinidad de empresas privadas. Las empresas abordarán a la CFI de manera proactiva, y su personal buscará posibles inversiones. Las estrategias de la industria también orientan la selección de posibles proyectos. A continuación, la

CFI lleva a cabo un proceso de evaluación en el cual realiza la debida diligencia con respecto a las prácticas de la empresa. Si el proyecto implica el establecimiento de una nueva instalación o la ampliación a un nuevo país, el proceso incluirá un examen del comportamiento de la empresa a escala mundial. En principio esto permite descubrir posibles patrones de violación de los derechos de los trabajadores, y podría incluir discusiones con sindicatos de otros lugares. Cuando el proyecto se centra en la ampliación de una instalación existente, como puede ser una nueva línea de montaje en una planta de producción, la CFI tiende a centrarse más en la instalación existente. Como parte del proceso, el personal de la CFI podría realizar una visita sobre el terreno.

Instrumentos ambientales y sociales: evaluación de las repercusiones y planes de gestión

Una vez que un concepto ha pasado por el examen inicial del BMD, la responsabilidad se traslada al prestatario potencial para la “preparación del proyecto”, lo que implica una planificación exhaustiva del proyecto que abarca desde estudios técnicos hasta el compromiso con las comunidades que se verán afectadas o desplazadas. Un aspecto fundamental de este proceso es la realización de un estudio de Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales (EIAS) sobre las repercusiones que conlleva la realización del proyecto para las personas y el medio ambiente. Esta y otras evaluaciones suelen encargarse a un consultor. En los proyectos de mayor envergadura, las evaluaciones de las repercusiones son sumamente detalladas. Pero incluso en esos casos, las cuestiones laborales se pasan a veces por alto debido a la falta de familiaridad por parte del consultor, y a que el prestatario no considera prioritario que los trabajadores reciban un trato justo.

La evaluación de las repercusiones sirve de base para que el prestatario elabore un Plan de Gestión Ambiental y Social. Basándose en las repercusiones identificadas, el plan de gestión diseña procedimientos para evitar, identificar y mitigar los problemas. Un aspecto crucial para los trabajadores es que en el plan de gestión se expone cómo tiene previsto el prestatario controlar y supervisar a los contratistas.

La salvaguardia laboral del Banco Mundial exige como parte de este proceso unos “procedimientos de gestión de la mano de obra”. En determinados ámbitos, como la jornada laboral, el prestatario tiene facultad

Trabajadores colombianos combaten el acoso sindical de una aerolínea gracias a las decisiones favorables del Ombudsman de la CFI y los tribunales

En septiembre de 2008, la CFI concedió un préstamo de 50 millones USD a Avianca, una de las mayores aerolíneas de América Latina. La concesión se realizó a pesar de la información suministrada por los sindicatos colombianos, y otras fuentes, sobre el historial de la empresa en materia de abusos de los derechos de los trabajadores. Ya en 2004, los sindicatos de empleados de la aerolínea habían presentado ante la OIT varias quejas en relación a las prácticas de Avianca. Dos meses antes de la aprobación del préstamo, la ITF y la CSI habían presentado una queja ante la CFI con relación al incumplimiento por parte de la empresa de la Norma de Desempeño 2 (ND 2) sobre trabajo y condiciones laborales. La presentación de la queja y los posteriores intercambios proporcionaron información sobre numerosos incidentes de prácticas discriminatorias contra los empleados de la aerolínea que habían decidido afiliarse a un sindicato, como por ejemplo salarios y beneficios inferiores a los de los trabajadores no sindicalizados, denegaciones de promociones y despidos basados en falsos pretextos.

La CFI reconoció los problemas requiriendo a Avianca que llevara a cabo una evaluación, realizada a satisfacción de la CFI, de las medidas que la empresa necesitaba adoptar para cumplir con la ND 2 antes de que se pudiera hacer algún desembolso del préstamo. Sin embargo, menos de un año después de la aprobación del préstamo, este fue desembolsado íntegramente a pesar de que la CFI no había aprobado una evaluación laboral.

Dada la falta de avances en cuanto a la corrección de las prácticas laborales de Avianca durante los tres primeros años del préstamo de la CFI, en noviembre de 2011 los sindicatos colombianos, con la asistencia de la ITF y la CSI, presentaron una reclamación formal ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO) de la CFI. La reclamación alegaba que la CFI no había tomado suficientes medidas para obligar a su prestatario a cumplir con la ND 2. La impresión del sindicato era que la empresa, cuya sede está ubicada en un país con uno de los peores registros de violaciones de los derechos de los trabajadores, creía que podría eludir las consecuencias de sus prácticas antisindicales mientras no se sintiera presionada por la CFI. La CAO puso en marcha una extensa investigación que incluía exámenes de la documentación relativa al préstamo y entrevistas con los sindicatos, la empresa y el personal de la CFI responsable de la administración de la inversión.

Tres años y medio después, en mayo de 2015, la CAO publicó un informe en el que se concluía rotundamente que Avianca no había respetado en ningún momento las disposiciones en materia de libertad sindical de la ND 2, y que tampoco había tomado ninguna medida para corregir las prácticas de incumplimiento. Además, la CAO concluyó que la CFI era culpable de no haber dejado suficientemente claro a Avianca que el incumplimiento de la ND 2, que fue confirmado por tres “auditorías laborales”, era motivo suficiente para proceder a la cancelación del préstamo. Según el Ombudsman, la CFI se había equivocado al realizar los desembolsos del préstamo en 2009 teniendo pleno conocimiento de las graves violaciones laborales que se estaban produciendo.

Cuando se publicó el informe de la CAO, Avianca ya había decidido acabar con las pretensiones de ajustarse a la salvaguardia laboral de la CFI. Para ello procedió a reembolsar íntegramente el préstamo en diciembre de 2013, mucho antes de su vencimiento, esperando evitar así más presiones por parte de la CFI. No obstante, el informe de la CAO resultó muy útil, puesto que confirmaba las prácticas laborales ilegales de Avianca a los abogados de los sindicatos, quienes en ese momento estaban interponiendo demandas contra la empresa ante la Corte Suprema de Justicia de Colombia. El tribunal se pronunció contra Avianca en junio de 2015.

Una de las conclusiones clave del informe de la CAO fue que, en algunos casos, era improbable que las empresas clientes de la CFI respetaran la ND 2, u otras obligaciones de la salvaguardia, a menos que su incumplimiento implicara un coste financiero. Sobre la base de esta conclusión, la CSI instó a la CFI a adoptar nuevos procedimientos con arreglo a los cuales no puedan realizarse desembolsos a prestatarios que no emprendan acciones rápidas para corregir las prácticas laborales que sean incompatibles con los requisitos de la ND 2, identificadas en las evaluaciones relativas al cumplimiento. En 2017, la CFI informó a la CSI que adoptaría dichos procedimientos.

discrecional para decidir los términos y condiciones de trabajo dentro de los límites de las salvaguardias. Los procedimientos de gestión de la mano de obra identifican las condiciones específicas que se ofrecerán y la forma en que el prestatario aplicará unas condiciones de trabajo consistentes con la salvaguardia.

Estos requisitos se cubren normalmente en la primera salvaguardia de un banco multilateral de desarrollo, como es el caso de la Norma de Desempeño 1 de la CFI: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales.

El Banco Africano de Desarrollo también ha elaborado una Evaluación Ambiental y Social Estratégica para analizar los efectos de las operaciones basadas en políticas, que apoyan la reforma estructural. El enfoque se adapta a los efectos generales que pueden implicar los cambios de políticas, mientras que la evaluación de las repercusiones ambientales y sociales tiende a centrarse en el lugar del proyecto y sus inmediaciones.

Clasificación de riesgos

Los BMD clasifican cada proyecto en función de la probabilidad y gravedad de las posibles repercusiones sociales y ambientales adversas, lo cual permite determinar el nivel de supervisión y control del proyecto una vez que está en marcha. La categorización adecuada de los riesgos es una razón importante para que los bancos multilaterales de desarrollo consulten a los sindicatos pertinentes en el proceso de diseño del proyecto. Algunas instituciones, como la CFI, realizan una divulgación previa para los proyectos pertenecientes a la categoría de riesgo más alta.

La mayoría de los bancos tienen tres o cuatro categorías. La clasificación de la CFI consta de:

- Categoría A: proyectos con posibles riesgos y/o impactos ambientales y sociales adversos significativos, que son diversos, irreversibles o sin precedentes.
- Categoría B: proyectos con posibles riesgos y/o impactos ambientales y sociales adversos limitados, que son en gran medida reversibles y fácilmente abordables mediante medidas de mitigación.
- Categoría C: proyectos con posibles riesgos y/o impactos ambientales o sociales adversos mínimos o nulos.

Normalmente existen diferentes procedimientos o categorías para las inversiones en intermediarios financieros. La CFI estableció un conjunto paralelo de categorías de riesgo basadas en el nivel de riesgo de la cartera del intermediario. El BERD dispone de una

única categoría de riesgo para todos los proyectos con intermediarios financieros. El nivel de riesgo de cada subproyecto se basa en el tipo de actividad. En cambio, el Banco Mundial utiliza el proceso ordinario para los intermediarios financieros.

Los sindicatos han instado a los BMD a prestar mayor atención a los riesgos relacionados con los derechos laborales, y a establecer procedimientos que permitan aumentar la categoría de riesgo de un proyecto debido a cuestiones laborales en el sector o país. A la hora de determinar el nivel general de riesgo, se suele dar más importancia a los posibles daños ambientales.

Consulta de las partes interesadas

Las salvaguardias requieren que se consulte a las partes interesadas de un posible proyecto, como por ejemplo las comunidades cuyas tierras vayan a verse afectadas. La falta de consultas sustantivas es un problema recurrente tanto para los trabajadores como para las partes interesadas de la comunidad. La identificación de las partes interesadas se deja a veces en manos del posible prestatario, el cual, evidentemente, trata de realizar consultas con grupos que no vayan a cuestionar sus intenciones.

Las salvaguardias del Banco Mundial definen las partes interesadas como aquellas que pueden verse afectadas por el proyecto u “otras partes interesadas”, como por ejemplo organizaciones no gubernamentales. Este punto se aborda principalmente en la salvaguardia 10 del Banco, sobre la participación de las partes interesadas y la divulgación de información.

Son partes interesadas los trabajadores cuyo trabajo y medios de subsistencia pudieran verse afectados por un proyecto, como por ejemplo trabajadores de empresas públicas que son objeto de un proceso de privatización, o trabajadores cuyos empleos y actividades pudieran cambiar radicalmente o verse desplazados por completo, como es el caso de un proyecto para reconfigurar y formalizar un sistema de transporte público, o el caso de trabajadores pesqueros que pudieran verse afectados por la contaminación derivada de un proyecto. A veces no se mantienen consultas con estos grupos.

Los trabajadores y los sindicatos que conocen el sector o están familiarizados con las empresas y contratistas implicados en un proyecto también deberían ser consultados en las fases iniciales del mismo. Sin este tipo de consultas, la debida diligencia sobre la salvaguardia laboral es incompleta.

Por ejemplo, en el caso de un proyecto en el que participa un nuevo hospital, los trabajadores sanitarios de la región pueden identificar posibles problemas

laborales que pudieran surgir. En el caso de la concesión de préstamos al sector privado, los préstamos suelen apoyar la ampliación de una empresa a un nuevo país o actividad. En tales casos, los trabajadores ya empleados por la empresa pueden proporcionar información valiosa, al igual que los sindicatos del sector y ámbito en los que la empresa tiene previsto expandirse.

Solo la salvaguardia laboral del Banco Mundial incluye apartados que fomentan directamente la consulta de los sindicatos, aunque sigue sin ser algo obligatorio: “En la realización de la evaluación ambiental y social, y en función de la importancia de los posibles problemas que surjan en el proyecto en relación con el trabajo y las condiciones laborales, pueden solicitarse las opiniones de organizaciones representativas de trabajadores y empleadores”.

Plan de Acción Ambiental y Social

El cumplimiento de todas las salvaguardias es una condición legal de los préstamos por parte de los bancos multilaterales de desarrollo. En el acuerdo legal también se incorpora un Plan de Acción Ambiental y Social (PAAS).

Este plan de acción identifica los casos en que el prestatario puede estar fuera de los límites de las salvaguardias, o en los que se requiere una atención especial debido a riesgos identificados mediante la debida diligencia. Sobre esta base se desarrolla un plan de acción que identifica los pasos específicos que tiene que seguir el prestatario. En el caso de los trabajadores, podrían incluir modificaciones de las políticas de recursos humanos, cambios en los procedimientos en materia de salud y seguridad en el trabajo, el diseño de un plan de reducción de personal o la identificación de la cadena de suministro de la empresa. A estos pasos se adjuntan los plazos correspondientes.

Los sindicatos pueden intervenir ante los bancos multilaterales de desarrollo para garantizar que los planes de acción sean efectivos en la defensa de la salvaguardia laboral y de unas condiciones de trabajo decentes. Por lo general, el plan de acción se divulga junto con la información sobre el proyecto antes de que la junta directiva del BMD dé su aprobación. El plan de acción también puede modificarse tras un voto de aprobación, durante la fase final de negociación, antes de la firma del acuerdo de préstamo y durante la ejecución del proyecto.

Las medidas son detalladas y están sujetas a plazos, por lo que el incumplimiento del plan de acción por parte del prestatario puede tener repercusiones más inmediatas e importantes que la violación de las salvaguardias. En la práctica, los BMD aceptan con regularidad pequeñas trasgresiones de las salvaguardias.

El Banco Mundial afirma que “todos los requisitos deberán establecerse de manera clara, para no generar ambigüedad en cuanto al cumplimiento, los plazos y el seguimiento”. El Estándar 1 de las salvaguardias del Banco Mundial establece que el Plan de Compromiso Ambiental y Social (que es como denomina un plan de acción) “se divulgará lo antes posible, y antes de la evaluación inicial del proyecto”.

Aprobación, finalización y ejecución por parte de la junta directiva

Los proyectos propuestos son aprobados formalmente por la junta directiva. El poder de voto es ponderado en función de la cantidad de dinero que un país proporciona al banco de desarrollo. Para que el número de integrantes de la junta sea razonable, la mayoría de los directores ejecutivos representarán a un grupo de países. Así pues, el Grupo del Banco Mundial tiene 25 directores ejecutivos.

La aportación de la junta puede modificar aspectos del proyecto, como por ejemplo el importe de la inversión o el Plan de Acción Ambiental y Social. En varios bancos multilaterales de desarrollo, la junta directiva aprueba en principio un proyecto, y el contrato legal del préstamo se concluye posteriormente. Los fondos pueden desembolsarse de una sola vez o en cuotas (a veces denominadas tramos). La segunda modalidad puede conferir al BMD una mayor influencia financiera para garantizar la consecución efectiva de las salvaguardias laborales del proyecto. A raíz de los numerosos problemas que se produjeron en las aerolíneas Avianca, la CFI estableció una serie de medidas para garantizar una mejor revisión de los estándares ambientales y sociales antes de la aprobación de las cuotas de un préstamo.

La supervisión se lleva a cabo mediante una combinación de informes por escrito enviados por el prestatario, y de visitas sobre el terreno por parte del personal del BMD, lo cual permite contrastar la información proporcionada en los documentos del prestatario. Si el prestatario no respeta las salvaguardias, se puede invocar el carácter jurídicamente vinculante de los requisitos. No obstante, para que el BMD actúe ante las pruebas relativas a una violación de los derechos laborales, se suele requerir la intervención externa de los sindicatos.

Algunos BMD proporcionarán actualizaciones periódicas, como los informes sobre el estado de la ejecución y los resultados, divulgados por el Banco Mundial. La CFI y otras instituciones revisan los documentos de divulgación pública cuando se producen cambios.

Programa sindical para mejorar las salvaguardias

En su formato actual, las salvaguardias laborales de los bancos multilaterales de desarrollo no garantizan el respeto del nivel mínimo de protección laboral. Para ello habría que reforzar considerablemente las salvaguardias a tres niveles: el ámbito, la cobertura y la aplicación.

Ámbito

Si bien las salvaguardias laborales prevén el nivel mínimo de protección laboral al incluir el tema de la salud y seguridad en el trabajo junto con las normas fundamentales del trabajo, las referencias a los salarios y a la jornada laboral son ambiguas y flexibles. Varias salvaguardias hacen referencia a estos temas en una sección sobre los términos y condiciones, pero otorgan al prestatario la capacidad para establecer los niveles exactos. La CFI exige unos términos y condiciones de empleo razonables, sobre todo en lo referente a las horas de trabajo, estableciendo que:

“Las condiciones laborales y los términos de empleo razonables pueden evaluarse en referencia a: (i) condiciones establecidas para trabajos del mismo carácter en la industria o sector de que se trate en el área o región en que se realiza el trabajo; (ii) convenios colectivos u otro tipo de negociación reconocida entre otras organizaciones de representantes de los empleadores y los trabajadores en la industria o sector en cuestión; (iii) laudos arbitrales; o (iv) condiciones definidas por la legislación nacional”.

Los sindicatos deben presionar a los bancos para que en la revisión o creación de salvaguardias laborales se incluyan medidas claras de protección de los derechos básicos a un salario digno y límites a las horas de trabajo.

Al mismo tiempo, se necesitan varias medidas para colmar las lagunas en las salvaguardias laborales existentes, evitar problemas que hayan surgido en la aplicación, y ajustarse plenamente a las normas internacionales del trabajo. En particular, el Banco Mundial debe incorporar en su salvaguardia laboral, sin excepción, las normas fundamentales del trabajo.

Si bien las salvaguardias laborales prohíben totalmente el trabajo forzoso y el trabajo infantil, la protección de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva están condicionados por la legislación nacional. Únicamente el Banco Africano de Desarrollo afirma claramente, sin reservas, que el prestatario

deberá respetar las organizaciones y actividades de los trabajadores.

Ningún otro requisito incluye esta advertencia. Las secciones sobre no discriminación del Banco Mundial abordan de forma distinta la cuestión de la legislación nacional, prohibiendo categóricamente la discriminación e instruyendo después a los prestatarios de países donde la legislación es incompatible con las disposiciones, a actuar “de una manera que sea coherente con lo dispuesto en este párrafo en la medida de lo posible”. En cuanto a salud y seguridad en el trabajo, la referencia son las buenas prácticas internacionales de la industria y los requisitos transnacionales, como las Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad del Banco Mundial o la legislación de la Unión Europea, y no la legislación nacional. Así se evitan problemas con leyes inadecuadas en materia de salud y seguridad que ponen en peligro a los trabajadores, y se promueve, en cambio, un nivel de protección adecuado y coherente, independientemente del lugar donde se lleve a cabo el proyecto.

Cobertura

Las medidas de protección de las cadenas de suministro siguen limitándose al trabajo forzoso, el trabajo infantil y los problemas graves de salud y seguridad en el trabajo, pasando por alto los abusos habituales que se producen a este nivel. El establecimiento de un conjunto adecuado de medidas de protección sería coherente con las normas fundamentales del trabajo y contribuiría a garantizar que los trabajadores de la cadena de suministro no sufran discriminación ni violaciones respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva. El Enfoque Modelo de las Naciones Unidas sobre Estándares Sociales y Ambientales, un conjunto indicativo de salvaguardias destinado a orientar a los numerosos organismos de la ONU, ha ampliado la protección de los trabajadores de las cadenas de suministro para incluir los derechos fundamentales de los trabajadores en el marco de las normas fundamentales del trabajo.

Los proyectos de los bancos multilaterales de desarrollo suelen incluir muchos niveles de subcontratación, en particular en la construcción de infraestructura. No obstante, las salvaguardias laborales de la CFI y el BERD excluyen a los contratistas externos de los requisitos en materia de reducción de personal. Así pues, en el marco de un proyecto de ampliación del metro de Estambul financiado por el BERD en 2018, un subcontratista despidió de golpe a más de 350 trabajadores.

Los trabajadores malasios consiguen el reconocimiento sindical a pesar de que la CFI no aplica la salvaguardia laboral

En una inversión en Bilt Paper y su fábrica de papel malasia, la CFI no tuvo en cuenta el patrón existente de violaciones laborales por parte de la empresa y descuidó la supervisión y aplicación adecuada de sus salvaguardias. Los problemas están completamente documentados en un informe de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera: *Dirty loan: When the IFC knowingly breached its own labour standards at SFI.*

Bilt Paper (Ballarpur Industries Limited/Avantha Group) es una empresa india fabricante de papel, que anteriormente había recibido préstamos de la CFI. En 2014, la CFI propuso una nueva inversión en Bilt Paper y su filial en Malasia Sabah Forest Industries (SFI). Los trabajadores de la instalación solicitaron por primera vez el reconocimiento de su sindicato en 1990, pero fue rechazado. Bilt adquirió la planta en 2007, y en 2010 los trabajadores votaron a favor de afiliarse al sindicato de empleados de la madera Sabah Timber Industry Employees Union (STIEU). El Gobierno malasio ordenó a la empresa que reconociera el sindicato, pero la empresa interpuso recurso y en 2012 obtuvo una decisión judicial favorable. La empresa prosiguió con esta maniobra legal y creó un comité consultivo conjunto, que no era sino un pretexto para socavar el sindicato y establecer un mecanismo controlado por la empresa. Esto fracasó tras el boicot de los trabajadores. La dirección también insistió en que solo reconocería un sindicato interno que no estuviera afiliado a una organización regional o industrial como el STIEU.

Debido en gran medida a las consideraciones ambientales, el proyecto se clasificó en la categoría “A” de alto riesgo. La Revisión Ambiental y Social señaló que la formación de sindicatos era una “preocupación clave de los trabajadores” y que se venían produciendo conflictos legales desde hacía años. La CFI acogió positivamente la formación de un comité consultivo conjunto y declaró que Sabah Forest Industries se había “comprometido a no oponerse a la formación de un sindicato” y que tomaría “medidas para facilitar la formación del mismo”. La Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia de la CFI no encontró pruebas de que la CFI hubiera analizado si el comité consultivo o la posición de un sindicato interno eran consistentes con la salvaguardia laboral.

Durante el proceso de evaluación del proyecto, la ICM alertó a la CFI de los problemas que había en Sabah Forest Industries, y, poco después de la divulgación pública, utilizó el portal laboral de la CFI para alertar sobre el arraigado comportamiento antisindical por parte de la dirección, aclarando que el comité consultivo mixto y la frívola insistencia en establecer un sindicato interno eran tentativas para negar la libertad sindical de los trabajadores. La dirección de la CFI optó por proceder a solicitar la aprobación de la junta, y cuando la obtuvo, en septiembre de 2014, no le comunicó la reclamación. La CFI efectuó la inversión de capital de 100 millones USD en Bilt poco más de un mes después, antes de alcanzar una resolución con el sindicato sobre las medidas aceptables que convenía tomar. Poco después, la dirección intensificó sus acciones antisindicales con un memorando a todos los empleados en el que insistía en el establecimiento de un sindicato interno. La dirección volvió a utilizar tácticas legales para retrasar el proceso pendiente para unas nuevas elecciones sindicales en 2015. Al no observar ningún cambio respecto al comportamiento antisindical de Sabah Forest Industries, contrariamente a la promesa de no oponerse a la formación del sindicato, y ante la falta de actuación por parte de la CFI, en mayo de 2015 se presentó una queja formal ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia.

La falta de actuación por parte de la CFI empeoró cuando, en septiembre de 2015, procedió a suspender la supervisión del cumplimiento de las salvaguardias, a petición de la empresa. Esta alegó que tenía intención de vender la planta, aunque la venta no se produjo. El Ombudsman de la CFI encontró que esta suspensión extraordinaria de la supervisión era inconsistente con las obligaciones de la CFI. El Ombudsman concluyó que “las deficiencias en la revisión y supervisión de este proyecto por parte de la CFI han contribuido a que se produzcan resultados adversos para los reclamantes. (...) Los trabajadores recalcaron sus preocupaciones por el impago de los incrementos salariales anuales, por problemas de salud y seguridad, y por problemas médicos y de bienestar social. (...) La afiliación a un sindicato que pueda negociar este tipo de cuestiones en nombre de los trabajadores es un derecho recogido en el derecho internacional y reconocido en las Normas de Desempeño de la CFI. Este derecho fue negado a los trabajadores de SFI durante un período de más de tres años a partir de la fecha de la inversión de la CFI”.

Para cuando se publicó el informe, Bilt había vendido Sabah Forest Industries. La dirección de la CFI prometió identificar mejor las cuestiones relativas a la libertad sindical en las propuestas de proyectos que se presentaran a la junta directiva, así como dar parte al nuevo propietario de los problemas encontrados. La dirección de la CFI no tomó ninguna medida para evitar que en el futuro se produjeran suspensiones similares de la supervisión. En Sabah Forest Industries, los trabajadores perseveraron durante los despidos temporales y la venta de la planta hasta que ganaron las elecciones sindicales de 2018 con una abrumadora mayoría de 680 votos a favor y 6 en contra.

El Banco Mundial no cuenta con una sección equivalente sobre reducción de personal, a pesar del papel que desempeña el Banco en la financiación de proyectos de construcción que pueden implicar despidos colectivos debido a la insolvencia de los contratistas o a la finalización de las obras de construcción.

La actualización de 2019 de la salvaguardia laboral del BERD supuso un avance en varios sentidos. Aunque los terceros siguen estando exentos del requisito relativo a los despidos colectivos, el prestatario está obligado a identificar los riesgos relacionados con “la contratación, el compromiso y la desmovilización”, y a establecer procedimientos para gestionar y supervisar a los terceros en estos temas. En cuanto a la libertad sindical, se añadió una disposición con arreglo a la cual los prestatarios deberán informar a los trabajadores acerca de sus derechos en materia de libertad sindical.

El Marco Ambiental y Social del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura solo cuenta con tres estándares. El tema de los trabajadores se aborda en el primer estándar sobre evaluación y gestión ambiental y social. El Nuevo Banco de Desarrollo utiliza un enfoque similar.

El marco del AIIB carece de una salvaguardia laboral completamente desarrollada y solo menciona las cuestiones de las condiciones de trabajo, sin disponer de unas normas claramente definidas. Esta ambigüedad y falta de especificidad supone un problema para la aplicación y la comprensión de las expectativas por parte de los prestatarios.

El AIIB establece una protección desigual para los trabajadores en proyectos del sector público frente a los que trabajan en proyectos del sector privado. En lo referente a salud y seguridad en el trabajo, trabajo forzoso, trabajo infantil y seguridad en la construcción de edificios y carreteras se han establecido requisitos para todos los trabajadores de proyectos.

Los trabajadores en proyectos del sector privado disponen de un conjunto más amplio de elementos, que incluye términos y condiciones de empleo, no discriminación, períodos adecuados de descanso y licencia, mecanismos de reclamación y libertad sindical en virtud de la legislación nacional. Se considera que un proyecto pertenece al sector privado únicamente si “el diseño, la construcción, la gestión y la propiedad” corresponde a una empresa privada. Esta definición excluye a las empresas públicas o controladas por el Estado. También significa que los trabajadores empleados por un contratista privado, en un proyecto en el que el prestatario es una agencia gubernamental, disponen de un nivel de protección inferior.

La CSI [contribuyó](#) a la creación de las salvaguardias del AIIB y se opuso a la adopción de un estándar que fuera menos exhaustivo que el de otros BMD y proporcionara dos niveles de protección.¹⁹

La sección sobre trabajadores comunitarios del estándar del Banco Mundial socava la protección de los trabajadores, las condiciones y el propio desarrollo. Una institución como el Banco Mundial debería proporcionar siempre una protección básica como la que se describe en la salvaguardia laboral. Los prestatarios tienen la posibilidad de no aplicar partes de la salvaguardia gracias al amplio margen de maniobra que deja la sección sobre trabajadores comunitarios. Esto pone en peligro a los trabajadores y reduce el efecto de los proyectos mediante la posibilidad de crear empleos precarios, en particular en las zonas rurales marginadas, donde más se necesitan empleos de calidad.

Aplicación

Las salvaguardias para el respeto de las normas internacionales del trabajo solo pueden aplicarse satisfactoriamente cuando los trabajadores y los directivos involucrados están plenamente informados, cuando se aplica la debida diligencia en todas las operaciones y cuando está respaldada por procedimientos de reclamación para conseguir reparación. También en este caso sigue habiendo graves deficiencias.

En países donde las leyes son incompatibles con las normas internacionales, el recurso a la legislación nacional sobre libertad sindical y negociación colectiva ofrece a los prestatarios un margen considerable para vulnerar intencionadamente los derechos de los trabajadores. Los bancos multilaterales de desarrollo se han negado en ocasiones a actuar hasta que se presentan procedimientos judiciales locales ineficaces, o tardan demasiado en analizar si las falsas excusas proporcionadas por los prestatarios acerca de la legislación nacional son correctas. Mientras tanto, los prestatarios y contratistas que vulneran las salvaguardias —como por ejemplo, despidiendo a trabajadores favorables a los sindicatos— no son presionados para que cambien su comportamiento. Esto provoca un efecto paralizador que impide a los trabajadores ejercer sus derechos.

Las infracciones graves y no reparadas, como en el caso de Sabah Forest Industries, demuestran las lagunas que siguen existiendo en la CFI a la hora de garantizar el cumplimiento de la salvaguardia laboral más antigua. Las mejoras son especialmente necesarias en respuesta a las conclusiones de los mecanismos independientes de rendición de cuentas, como ocurrió en el caso de Avianca.

¹⁹ CSI/Global Unions, *Recommendations concerning labour provisions of AIIB's draft Environmental and Social Framework*, 22 de octubre de 2015. <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2015/10/aiib-esf.ituc-comment.1015.pdf>

Además de plantear casos específicos, los sindicatos abogan por una acción sistemática en los bancos multilaterales de desarrollo para mejorar la aplicación de las salvaguardias laborales. Esto incluye una mejor consulta de los sindicatos en la preparación y ejecución de los proyectos. Es preciso mejorar los procedimientos para identificar mejor los sectores, países y otras situaciones donde existe un alto riesgo de violaciones de los derechos laborales. Los problemas para identificar un riesgo elevado de violaciones de los derechos laborales conducen a una supervisión inadecuada del proyecto.

El trabajo forzoso, el trabajo infantil, los mecanismos de reclamación, y la salud y seguridad en el trabajo son los ámbitos que mayor atención reciben en la debida diligencia y supervisión ambiental y social. Quizás por falta de familiaridad y formación del personal, la libertad sindical y la negociación colectiva no suelen recibir más que un reconocimiento superficial. Incluso cuando se consideran cuestiones como la no discriminación y la libertad sindical, cabe la posibilidad de que los bancos multilaterales de desarrollo no exijan medidas concretas a los prestatarios. Una medida típica es solicitar revisiones al manual de recursos humanos, que no es sino una medida simbólica para evitar medidas más firmes como ordenar a los supervisores que no interfieran en las actividades sindicales o recopilar datos desglosados por sexo para garantizar que no haya discriminación en la remuneración ni en la contratación.

Los intermediarios financieros son una parte creciente de la cartera de los bancos multilaterales de desarrollo. Para los bancos de desarrollo, eso puede significar una externalización de la responsabilidad que reduce los riesgos para la reputación y el tiempo dedicado a los estándares ambientales y sociales. Estas inversiones son difíciles de monitorear, y más difícil aún es supervisar las condiciones laborales en la infinidad de inversiones realizadas por el intermediario. Es necesario revisar los procedimientos para garantizar que el uso de intermediarios financieros genere empleo e inversiones de calidad en la economía real, en lugar de fomentar la perjudicial tendencia mundial de la financiarización. Los intermediarios financieros deberían ofrecer más información sobre las condiciones de trabajo en los subproyectos, y los bancos multilaterales de desarrollo deberían tener la responsabilidad activa de supervisar la aplicación de las salvaguardias.

Hay varios BMD que no tienen entre su personal ni un solo experto en salud y seguridad en el trabajo, por lo que pueden llegar a asignar personal con experiencia limitada y sin credenciales para realizar el seguimiento y la supervisión de cuestiones conexas. En la preparación de proyectos, los procedimientos en materia de salud y seguridad en el trabajo suelen estar diseñados por consultores. Sin especialistas en seguridad ocupacional, los bancos multilaterales de desarrollo son incapaces

de determinar si el prestatario está tomando medidas oportunas para resolver los riesgos para la seguridad. Los sindicatos han solicitado a la CFI y a otros bancos que creen puestos permanentes para expertos en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Los sindicatos tienen un papel esencial que desempeñar en la mejora de la aplicación de las salvaguardias. Solo los trabajadores y sus sindicatos disponen de una visión completa de la realidad sobre el terreno. Se puede hacer mucho para mejorar la supervisión, pero es imposible percibir todo lo que está sucediendo. Así pues, los bancos multilaterales de desarrollo deberían mejorar el diálogo con los sindicatos y los trabajadores a lo largo de todo el ciclo del proyecto para evitar que se vulneren las normas y para abordar de inmediato los problemas que surjan. Los mecanismos de presentación de quejas requeridos por las salvaguardias pueden ayudar a resolver problemas, pero solo si el empleador actúa de buena fe y apuesta por un proceso justo.

Los sindicatos apoyan las medidas para garantizar que todos los trabajadores del proyecto conozcan los BMD que financian el proyecto y sus derechos con arreglo a una salvaguardia laboral, ya sea mediante su inclusión en los contratos de empleo o durante la formación inicial o la formación sobre seguridad. La información proactiva es el método más eficaz para garantizar el cumplimiento de las salvaguardias sobre el terreno.

Cuando se vulneran los derechos, el acceso a la reparación puede mejorarse mediante acciones obligatorias, como la reincorporación de los trabajadores despedidos por organizar un sindicato. Las salvaguardias prohíben las represalias en referencia a temas como la posibilidad de dejar de trabajar cuando exista un peligro inminente, o de presentar una queja. Sin embargo, esta vaga orden judicial puede ser insuficiente para prevenir las represalias. Las salvaguardias carecen de procedimientos para adoptar medidas correctivas rápidas.

Los mecanismos de presentación de quejas a nivel de proyecto pueden ser útiles para promover unas mejores prácticas y abordar los problemas. No obstante, su alcance puede ser limitado en ausencia de un sindicato que equilibre el poder entre la dirección y los trabajadores y que proporcione un marco permanente para tratar con el empleador. Los sindicatos abogan por los comités mixtos de trabajadores y empleadores para la presentación de quejas, y por el derecho de los trabajadores agraviados a estar acompañados por un representante, como puede ser un compañero de trabajo o un agente sindical.

Lo más importante es que las salvaguardias son un requisito vinculante de los préstamos para proyectos de desarrollo. Los bancos multilaterales de desarrollo deben actuar en consecuencia y retirar la financiación cuando los prestatarios vulneren los derechos de los trabajadores y se nieguen a revertir y remediar la situación.

Estándares exitosos en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo

Desde 2006, se ha producido una expansión constante de las salvaguardias laborales. Entre los bancos multilaterales de desarrollo tradicionales, únicamente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo siguen careciendo de una salvaguardia vinculante para proteger los derechos de los trabajadores.

La Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo publicó en 2019 un [informe](#) sobre la política existente en materia de salvaguardias, señalando la ausencia de un estándar laboral.²⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo ha iniciado un proceso de revisión con la intención declarada de crear un nuevo conjunto de salvaguardias basadas en los estándares de la CFI. BID Invest, su brazo para el sector privado, utilizará los estándares de la CFI en su totalidad.

Tras haber sido pionero en reconocer la importancia de la Declaración de la OIT de 1998 y haber tomado medidas para incorporar las normas fundamentales del trabajo en sus actividades, el Banco Asiático de Desarrollo se ha quedado rezagado a medida que otros bancos han ido adoptando medidas para aplicar íntegramente las normas del trabajo en todos sus proyectos a través de salvaguardias vinculantes. Los sindicatos apoyan firmemente la constante colaboración entre el Banco Asiático de Desarrollo y la OIT en lo que respecta a elementos temáticos relacionados con el programa de trabajo decente y las normas fundamentales del trabajo. Estos esfuerzos por parte del BASD se verían complementados y fomentados por una salvaguardia laboral para los préstamos destinados a proyectos. Los sindicatos de la región de Asia y el Pacífico han apelado sistemáticamente a que se establezca una norma vinculante. En 2017, el BASD creó una mesa de trabajo para mejorar el intercambio con los sindicatos.

En un informe de 2015 de la Internacional de Servicios Públicos se [examina](#) la aplicación del compromiso del BASD con las normas fundamentales del trabajo en un proyecto de energías renovables en la India.²¹ El estudio encuentra lagunas en la consulta al sindicato

que representa a los trabajadores en la agencia del prestatario, y en la integración de las normas fundamentales del trabajo en los documentos del préstamo. En los lugares de trabajo del proyecto, el alojamiento de los trabajadores, como la vivienda y las instalaciones sanitarias, eran deficientes o inexistentes. Algunos trabajadores no recibieron equipo de protección personal ni ningún tipo de formación para trabajar cerca de cables de alta tensión. Se encontraron pruebas del pago de un único salario a los cónyuges que trabajaban juntos. Estas condiciones vulneran las normas fundamentales del trabajo y las medidas de inclusión de género exigidas en el préstamo del BASD. Otros estudios realizados por los sindicatos han encontrado lagunas parecidas en la materialización del compromiso del BASD con las normas fundamentales del trabajo.

²⁰ Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, Evaluación de las Salvaguardias Ambientales y Sociales, marzo de 2019, <https://publications.iadb.org/en/environmental-and-social-safeguards-evaluation>

²¹ Souparna Lahiri, *Rajasthan Renewable Energy Transmission Investment Programme: A study on ADB's Compliance with Social Protection Strategy and Core Labour Standards*, diciembre de 2015. http://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/psi_report_on_rajasthan_adb_solar_project_dec2015.pdf

Observaciones finales

Mediante una movilización sindical exclusiva, las salvaguardias laborales que defienden los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras se han convertido en un requisito operativo de los préstamos de la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo. Será necesario seguir insistiendo para que las salvaguardias se ajusten al nivel mínimo de protección laboral.

Son los trabajadores y los sindicatos quienes han de exigir que los bancos multilaterales de desarrollo y los prestatarios rindan cuentas. Esto significa tomar medidas sobre el terreno para exigir unas condiciones de trabajo justas, así como presionar a los bancos multilaterales de desarrollo para que respondan cuando se vulneren las salvaguardias. A todos los niveles, las salvaguardias pueden ser una herramienta para organizar, defender los derechos de los trabajadores, desarrollar el poder y luchar por el desarrollo sostenible a través del trabajo decente.

Los sindicatos seguirán exigiendo que los bancos multilaterales de desarrollo adopten, amplíen y apliquen plenamente las salvaguardias laborales.

Anexo 1: Salvaguardias laborales y recursos adicionales

Divulgaciones de proyectos

Banco Africano de Desarrollo: <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations>

- [Francés](#)

Banco Asiático de Desarrollo: <https://www.adb.org/projects>

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: <https://www.aiib.org/en/index.html#>

Banco Europeo de Inversiones: <https://www.eib.org/en/projects/index.htm>

- [Francés](#)

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo: <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-summary-documents.html>

Corporación Financiera Internacional: <https://disclosures.ifc.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/proyectos>

- [Inglés](#)

BID Invest: <https://www.idbinvest.org/es/projects>

- [Inglés](#)

Nuevo Banco de Desarrollo: <https://www.ndb.int/projects/>

Banco Mundial: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-home> y <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/home>

Salvaguardias

Banco Africano de Desarrollo, Salvaguardia Operativa 5: Condiciones de trabajo, salud y seguridad, en el Sistema Integrado de Salvaguardias: <https://www.afdb.org/en/documents/document/afdb-integrated-safeguards-system-policy-statement-and-operational-safeguards-34993/>

- [Francés](#)

Banco Asiático de Desarrollo, Declaración sobre política de salvaguardias: <https://www.adb.org/site/safeguards/main>

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Marco Ambiental y Social: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/framework-agreements/environmental-social-framework.html>

Banco Europeo de Inversiones, Estándares Ambientales y Sociales: <https://www.eib.org/en/publications/environmental-and-social-standards.htm>

- [Francés](#)

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Requisito de Desempeño 2: Trabajo y condiciones laborales, y Requisito de Desempeño 4: Salud y seguridad, en la política ambiental y social: <https://www.ebrd.com/news/publications/policies/environmental-and-social-policy-esp.html>

Corporación Financiera Internacional, Norma de Desempeño 2: Trabajo y condiciones laborales – https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps2

Banco Interamericano de Desarrollo, Políticas ambientales y sociales (en curso de revisión): <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/documentos-de-marco-sectorial>

- [Inglés](#)
- [Francés](#)

Nuevo Banco de Desarrollo, Marco Ambiental y Social: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>

Banco Mundial, Estándar Ambiental y Social 2: Trabajo y condiciones laborales, en el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards>

- [Inglés](#)
- [Francés](#)
- [Árabe](#)

Métodos simplificados para presentar una comunicación sindical

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (véase anexo 3): Email TradeUnionCommunications@ebrd.com

Corporación Financiera Internacional, formulario de comunicación para cuestiones relacionadas con la ND 2 (portal laboral, anexo 2):

https://ifcext.ifc.org/ifcext/CommentsPs2.nsf/SurveyForm_Spanish?OpenForm

- [Inglés](#)
- [Francés](#)
- [Árabe](#)

Servicio de Atención de Reclamaciones del Banco Mundial: <http://pubdocs.worldbank.org/en/513891455136920909/GRS-Brochure-spanish.pdf>

- [Inglés](#)
- [Francés](#)
- [Árabe](#)

Mecanismos independientes de rendición de cuentas para quejas formales

Banco Africano de Desarrollo, Mecanismo independiente de rendición de cuentas <https://www.afdb.org/en/about-us/organisational-structure/independent-review-mechanism-irm/>

- [Francés](#)

Banco Asiático de Desarrollo, Mecanismo de rendición de cuentas: <https://www.adb.org/site/accountability-mechanism/main>

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Mecanismo para las personas afectadas por un proyecto: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/policy-on-the-project-affected-mechanism.html>

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Mecanismo independiente de rendición de cuentas sobre proyectos (anteriormente, Mecanismos de presentación de quejas sobre proyectos): <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism.html>

Banco Europeo de Inversiones, Mecanismo de presentación de quejas: <https://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/index.htm>

Banco Interamericano de Desarrollo, Mecanismo independiente de consulta e investigación: <https://www.iadb.org/es/mici/mici-mecanismo-independiente-de-consulta-e-investigacion>

- [Francés](#)
- [Inglés](#)

Corporación Financiera Internacional, Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO): <http://www.cao-ombudsman.org/languages/spanish/>

- [Francés](#)
- [Inglés](#)
- [Árabe](#)

Banco Mundial, Panel de Inspección: <https://inspectionpanel.org/espanol>

- [Francés](#)
- [Inglés](#)
- [Árabe](#)

Banco Asiático de Desarrollo

ISP, *Engaging with Asian Development Bank for workers' rights: A trade unions guide to understanding the ADB*: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/a_trade_union_guide_to_understanding_adb_psi-2012.pdf

ISP, *Rajasthan Renewable Energy Transmission Investment Programme: A study on ADB's Compliance with Social Protection Strategy and Core Labour Standards*: https://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/psi_report_on_rajasthan_adb_solar_project_dec2015.pdf

ISP/FNV, *Workers' Rights in ADB Funded Projects in India: Non Implementation of Core Labor Standards*: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psi_book_jan.pdf

Manual de operaciones: <https://www.adb.org/documents/operations-manual>

Estrategia de protección social: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf>

Programa operativo de protección social, 2014-2020: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/42704/files/social-protection-operational-plan.pdf>

Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights, *AIIB's Roads to Inequality: A Gender Case Study from Gujarat*: <https://www.pwescr.org/AIIBRoadstoInequalityfinalreport.pdf>

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

Workers' accommodation: Processes and standards, a guidance note by IFC and the EBRD:

https://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/Workers_accomodation.pdf

Retrenchment and restructuring—labour and community issues, a brief guide: <https://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/retrenchment.pdf>

Corporación Financiera Internacional

Nota de Orientación sobre la Norma de Desempeño 2:

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2777ca89-00d0-4e03-8490-0c28a08c52eb/GN2_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mRQjO.J

- [Francés](#)
- [Inglés](#)
- [Árabe](#)

Nota sobre buenas prácticas: Gestión de los riesgos asociados a la esclavitud moderna: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_modernslavery

Nota sobre buenas prácticas: Gestión del desempeño ambiental y social de los contratistas: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_escontractormanagement

Nota sobre buenas prácticas: No discriminación e igualdad de oportunidades: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_nondiscrimination

Nota sobre buenas prácticas: Gestión de la reducción de personal: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_retrenchment

Nota sobre buenas prácticas: Abordar el trabajo infantil en el lugar de trabajo y en la cadena de suministro: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_childlabor

Medir y mejorar el desempeño de sus normas del trabajo: Norma de Desempeño 2. Manual sobre trabajo y condiciones laborales: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_handbook_laborstandardsperformance

Banco Mundial

Notas de orientación y plantillas, EAS 2:

<https://www.bancomundial.org/es/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-framework-resources>

- [Francés](#)
- [Inglés](#)
- [Árabe](#)

Nota sobre buenas prácticas: Cómo abordar la violencia de género en proyectos de inversión que involucran obras civiles de gran envergadura: <http://pubdocs.worldbank.org/en/568961548950959796/Good-Practice-Note-Addressing-Gender-Based-Violence-Spanish.pdf>

Otros

European Development Finance Institutions /Ergon Associates, *Decent work and development finance institutions*: <https://ergonassociates.net/publication/decent-work-and-development-finance-2/>

CSI, Normas del trabajo en los préstamos del Banco Mundial. Lecciones aprendidas y próximos pasos: <https://www.ituc-csi.org/normas-del-trabajo-en-los>

- [Francés](#)
- [Inglés](#)
- [Árabe](#)

Anexo 2: Portal laboral de la CFI

Corporación Financiera Internacional: formulario de comunicación para cuestiones relativas a la ND 2

https://ifcext.ifc.org/ifcext/CommentsPs2.nsf/SurveyForm_Spanish?OpenForm

Esta página está reservada a la comunicación entre la CFI y los sindicatos. Es el resultado de un diálogo continuo entre la CFI y la Agrupación Global Unions. Apoya un nuevo procedimiento diseñado para facilitar el compromiso efectivo entre la CFI y los sindicatos en proyectos financiados por la CFI, y para sistematizar y acelerar la respuesta de la CFI a las comunicaciones sindicales relativas a la ND 2. Es parte del esfuerzo de la CFI para seguir consolidando la aplicación de la ND 2 a escala local.

Información General

Los campos obligatorios se indican con un asterisco *

1. Nombre:

Nombre

Apellidos(s)

2. Dirección de correo electrónico: *

3. Información general sobre su empresa: *

Nombre de la empresa (tema de la comunicación)

Sitio/planta/operación relacionados con esta comunicación

4. Número de proyecto de la CFI (si se conoce):

5. Información acerca del sindicato que inicia la comunicación: *

Nombre de la organización

País de operaciones

6. El sindicato: *

- ☐ tiene afiliados en la empresa
- ☐ no está representado en la empresa

Si está representado en la empresa, ¿cuál es el porcentaje de trabajadores afiliados?

7. La comunicación se registra a nombre de:

- ☐ un grupo de empleados sindicalizados
- ☐ un grupo de empleados no sindicalizados
- ☐ un sindicato

En otro caso, especificar el interés o vínculo:

Detalles de la comunicación

8. Indique las medidas adoptadas por la empresa que, según se estima, no cumplen con lo estipulado en la ND 2: *

9. Los empleados afectados pertenecen a las siguientes categorías:

- ☐ personal permanente
- ☐ personal contratado
- ☐ personal subcontratado
- ☐ parte de la cadena de suministro

10. Número de empleados afectados que se incluyen en esta comunicación: *

11. ¿Se han mantenido conversaciones con la empresa sobre el tema de esta comunicación? *

- ☐ Sí. Proporcione detalles del diálogo con la empresa y el estado actual de las conversaciones (véase más adelante)
- ☐ No. Indique la causa (véase más adelante)

Justifique su respuesta

12. ¿Se ha tratado de resolver el tema de esta comunicación a través de mecanismos de reclamaciones internos o nacionales? *

☐ Sí. Proporcione detalles, tales como tipo de mecanismos utilizados, fechas y resolución a la que se llegó.

☐ No

Proporcione detalles:

A large rectangular text box with a light gray border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, with the top and bottom ones having upward and downward arrows respectively. On the bottom left, there are two small square buttons, with the left one having a leftward arrow.

13. ¿El tema de esta comunicación ha sido examinado por un tribunal judicial o un tribunal administrativo? *

☐ Sí. Proporcione detalles, tales como procedimiento, fechas y estado actual.

☐ No

Proporcione detalles:

A large rectangular text box with a light gray border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, with the top and bottom ones having upward and downward arrows respectively. On the bottom left, there are two small square buttons, with the left one having a leftward arrow.

14. ¿Se ha analizado el tema de esta comunicación con la Agrupación Global Unions (Oficina de Washington)? *

☐ Sí

☐ No

☐ No sé

15. Información adicional relacionada con esta comunicación:

A large rectangular text box with a light gray border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, with the top and bottom ones having upward and downward arrows respectively. On the bottom left, there are two small square buttons, with the left one having a leftward arrow.

Anexo 3: Mecanismo de comunicación sindical del BERD

Esta plantilla y dirección de correo electrónica específica para que los sindicatos planteen cuestiones ante el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo se basa en el enfoque del portal laboral de la CFI.

Enviar el formulario cumplimentado a: TradeUnionCommunications@ebrd.com

.....

Gracias por ponerse en contacto con nosotros. Para entender mejor el asunto que nos ha planteado, sírvase cumplimentar el siguiente cuestionario y enviárnoslo a la mayor brevedad posible. Una vez recibido, compartiremos esta información con la CSI/Agrupación Global Unions para discutir cómo asistir en la resolución del asunto en cuestión. También utilizaremos esta información cuando hablemos con la empresa relacionada con esta comunicación.

Confirmar que autoriza al BERD a compartir esta información y su identidad con la Agrupación Global Unions:
O SÍ O NO

Confirmar que autoriza al BERD a compartir su identidad con la empresa relacionada con su comunicación:
O SÍ O NO

Proporcionar la siguiente información (la información obligatoria se indica con un asterisco *):

#	Pregunta	Respuesta
1.	Nombre:	
	Apellido(s):	
	E-mail*:	
2.	Nombre de la empresa relacionada con esta comunicación*:	
	Sitio/planta/operación específicos pertinentes a esta comunicación*:	
	Número de proyecto del BERD (si se conoce):	
3.	Nombre del sindicato que inicia esta comunicación*:	
	País de operación del sindicato*:	
4.	¿Tiene el sindicato afiliados en la empresa*?	O SÍ O NO
	En caso afirmativo, ¿cuál es el porcentaje de trabajadores afiliados al sindicato*?	
5.	La comunicación se registra en nombre de:	
	(a) un grupo de empleados sindicalizados	
	(b) un grupo de empleados no sindicalizados	

	(a) en caso afirmativo, proporcione información detallada, como tipo y fechas de los procedimientos, y estado actual	
12.	¿Se ha discutido el tema de esta comunicación con la Agrupación Global Unions (Oficina de Washington)? *	<input type="radio"/> SÍ <input type="radio"/> NO <input type="radio"/> NO SÉ
13.	Información adicional pertinente en relación con esta comunicación:	

Anexo 4: Carta modelo de reclamación dirigida a un mecanismo independiente de rendición de cuentas

Esta carta modelo fue creada por la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI), pero puede adaptarse para la presentación de quejas ante otros mecanismos independientes de rendición de cuentas.²²

El (Los) suscrito(s) _____, presenta(n) una reclamación con respecto al proyecto _____, ubicado en _____

Esta reclamación se presenta en nombre de _____ (ignorar si no corresponde).

El (Los) suscrito(s) vive(n) en la zona denominada _____ (si es posible, mostrar la zona en un mapa adjunto) y puede(n) ser contactado(s) en la siguiente dirección, números de teléfono y facsímile, y dirección de correo electrónico:

Domicilio

Dirección postal (si es diferente del domicilio)

País

Código postal

Teléfono

Fax

Correo electrónico

El (Los) suscrito(s) no desea(n) que se divulgue su identidad (ignorar si no corresponde).

El (Los) suscrito(s) se ha(n) visto o es posible que se vea(n) afectado(s) por las repercusiones sociales o ambientales del proyecto, de la siguiente manera: _____

Si es posible, proporcionar la siguiente información:

- Una descripción con indicación del nombre, ubicación y naturaleza del proyecto (si es posible, incluir mapa).
- Una descripción de las medidas adoptadas por el (los) suscrito(s) para tratar de resolver estos problemas (si es posible, incluir fechas o cronología).
- Una lista de otras personas contactadas por el (los) suscrito(s) para tratar de resolver estos problemas (si es posible, adjuntar copias de la correspondencia).
- Cualquier otro hecho pertinente que ayude a respaldar la reclamación.

Además, responder la siguiente pregunta:

- El (Los) suscrito(s) desearía(n) que esta reclamación se resolviera de la siguiente manera:

²² <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/filecomplaint/documents/Complaintlettertemplate.pdf>

- *Nota:* La CAO respetará el carácter confidencial de la identidad de los denunciantes, si así lo solicitan, pero no se aceptarán reclamaciones anónimas. El material en apoyo de una reclamación también podrá presentarse con carácter confidencial y no deberá darse a conocer sin el consentimiento de la o las partes que lo hayan presentado.

Los denunciantes deberán tener en cuenta que otras partes afectadas, incluidos el patrocinador y el personal de la CFI, normalmente serán informadas sobre el fondo de la reclamación. Toda información que los denunciantes deseen mantener con carácter reservado deberá señalarse a la CAO desde el primer momento. Se convendrá con el denunciante un procedimiento para tramitar la reclamación



