

# CSI INFORME

CSI, Confederación Sindical Internacional  
Noviembre de 2011



**Normas del trabajo en  
los préstamos del Grupo  
del Banco Mundial**  
Lecciones aprendidas y  
próximos pasos

La Confederación Sindical Internacional (CSI) representa a 175 millones de trabajadores (de los cuales un 40% son mujeres) de 305 organizaciones afiliadas nacionales en 151 países y territorios.

La CSI es una confederación de centrales sindicales nacionales, cada una de las cuales agrupa y conecta a los sindicatos del país correspondiente. La adhesión está abierta a todas las centrales sindicales nacionales democráticas, independientes y representativas.

El cometido fundamental de la CSI es promover y defender los derechos e intereses de los trabajadores y trabajadoras mediante la cooperación internacional entre sindicatos, la realización de campañas mundiales y la defensa en el seno de importantes organismos mundiales. Sus principales áreas de actividad son los derechos sindicales y humanos, la economía, la sociedad y el lugar de trabajo, la igualdad y la no discriminación, así como la solidaridad internacional. La CSI defiende los principios de democracia e independencia sindical, según se estipula en sus Estatutos.

---

CSI

5 Boulevard di Roi Albert II, Bte 1

1210, Bruselas

Bélgica

Teléfono: +32 (0)2 224 0211

Fax: +32 (0)2 2015815

E-mail: [info@ituc-csi.org](mailto:info@ituc-csi.org)

[www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)





# ÍNDICE DE MATERIAS

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	7
<b>I. Normas Fundamentales del Trabajo y el Grupo del Banco Mundial</b> .....	9
Introducción .....	9
<i>¿Qué son las normas fundamentales del trabajo?</i> .....	9
<i>Lentos cambios en la postura del Banco Mundial respecto a las NFT</i> .....	9
Desarrollo de la Norma de Desempeño 2 de la CFI.....	11
<i>Reconocimiento de la necesidad de una norma laboral</i> .....	11
<i>Primeras experiencias y beneficios del cumplimiento</i> .....	13
<i>Papel de los sindicatos y las OSC en la supervisión</i> .....	13
<i>Limitaciones en la supervisión y aplicación</i> .....	13
<i>Revisión de la política de la CFI en 2011</i> .....	14
NFT en las obras de construcción financiadas por el Banco Mundial .....	15
<i>Trabajar con el departamento de adquisiciones</i> .....	15
<i>Armonización en la contratación de obras de los BMD</i> .....	15
Mirar hacia adelante .....	16
<i>Inconsistencia dentro del Grupo del Banco Mundial</i> .....	16
<i>Recomendaciones del Grupo de Evaluación Independiente</i> .....	17
<i>Próximo paso: una salvaguardia general sobre normas laborales</i> .....	18
<b>II. Estudios de casos</b> .....	19
Estudio de caso A: Trabajo infantil en las telecomunicaciones en África.....	19
Estudio de caso B: Salud y seguridad en la presa de Bujugali, Uganda .....	21
Estudio de caso C: Libertad sindical y discriminación en el sector aeronáutico latinoamericano.....	23
Estudio de caso D: Libertad sindical en el sector manufacturero turco .....	24
Estudio de caso E: Condiciones de trabajo en una plantación de té de la India .....	26
<b>III. Recomendaciones</b> .....	29
Norma de Desempeño de la CFI sobre trabajo.....	29
Condiciones en los contratos de construcción de los BMD.....	31
Revisión de las salvaguardias sociales y medioambientales del Banco.....	31
<b>Anexo: Utilización de la ND2 de la CFI: Guía para los sindicatos</b> .....	33



# RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe revisa la evolución de la posición del Grupo del Banco Mundial (GBM) respecto a las Normas Fundamentales del Trabajo (NFT), constatando importantes progresos pero también lagunas significativas, e identificando los pasos necesarios para seguir avanzando.

La Sección I del informe describe la historia de los cambios de actitud dentro del Banco Mundial respecto a las NFT y su cumplimiento en las distintas ramas del GBM. Cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) codificó los derechos fundamentales de los trabajadores en la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* de 1998, el Banco Mundial inicialmente dudó en reconocer la importancia de dichas normas para su trabajo. Pero a partir de 2002-2003 el Banco adoptaría las normas como elementos consistentes con su mandato de desarrollo y acordó promoverlas. La agencia del Banco que se ocupa de los créditos al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI) dio el siguiente paso lógico para pasar de un apoyo retórico al desarrollar sus Normas de Desempeño en 2006. La Norma de Desempeño 2 (ND2) requiere que las compañías que obtengan créditos de la CFI se aseguren de que sus operaciones cumplen con las NFT y otras condiciones laborales básicas. A continuación, el departamento de adjudicaciones del Banco lideró el proceso para que todos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) exigiesen asimismo el cumplimiento de las NFT en importantes proyectos de construcción financiados por los bancos. Este requisito quedaría incluido en las condiciones armonizadas de los BMD para la contratación de obras de construcción, adoptadas formalmente en 2010.

La Sección II trata sobre la experiencia sindical con la implementación de la ND2. Los sindicatos han informado a la CFI de 27 casos de posible incumplimiento de la ND2 a través del procedimiento de comunicación previsto por el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES). El documento examina cinco casos específicos en detalle, discutiendo la naturaleza de la violación de los derechos de los trabajadores y la respuesta de la CFI. Concluye que, aunque algunas de las quejas recibieron una respuesta rápida y se adoptaron medidas correctivas de manera expeditiva, en otras ocasiones el tiempo de respuesta ha sido muy largo y no se han aplicado acciones correctivas.

La Sección III sugiere mejoras para reforzar el compromiso del Grupo del Banco Mundial respecto a las normas del trabajo. Los sindicatos presentan recomendaciones específicas en relación con el procedimiento de respuesta a las quejas en relación con la ND2, la formación del personal y medidas de implementación para apoyar los nuevos estándares de los BMD para contratación de obras, así como la adopción de una "Salvaguardia" laboral global para todo el Grupo del Banco Mundial.

Esta última recomendación constituye un llamamiento a la coherencia y consistencia en el enfoque del GBM respecto a los requisitos crediticios en

relación con las normas del trabajo. El importante paso hacia adelante dado por la CFI en 2006 debería ser reproducido por las otras agencias crediticias del Banco. Esta es la recomendación del Grupo de Evaluación Independiente (IEG por sus siglas en inglés) del Banco, en un informe publicado en 2010, y refrendada por los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil. La revisión de la política de salvaguardas sociales y medioambientales del Banco, prevista para completarse a finales de 2012, ofrece una oportunidad única al Banco para reconocer y comprometerse a respetar los derechos fundamentales de los trabajadores/as en todos sus proyectos y programas.



# I. NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO Y EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

## Introducción

### *¿Qué son las normas fundamentales del trabajo?*

En el transcurso de las dos últimas décadas, las agencias internacionales involucradas en el desarrollo económico y las finanzas han venido mostrando cada vez mayor reconocimiento en cuanto a su responsabilidad para asegurarse de que sus actividades no vulneren los derechos fundamentales de los trabajadores. Estos derechos serían reconocidos y definidos en diversos foros durante los años 90, incluyendo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995.

En junio de 1998, la Organización Internacional de Trabajadores, agencia encargada del establecimiento de normas respecto a los derechos internacionales en el trabajo, codificó por primera vez los derechos fundamentales de los trabajadores al adoptar la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* durante su Conferencia Internacional del Trabajo anual. La *Declaración* define ocho convenios fundamentales del trabajo (de los 182 convenios adoptados por la OIT o en preparación en aquel momento) respecto a cuya aplicación todos los países miembros de la OIT deberían remitir memorias regulares, independientemente de si el país hubiera ratificado o no dichos convenios. Así pues, el respeto de estos ocho convenios básicos de derechos, que constituyen lo que se denomina también “Normas Fundamentales del Trabajo” se convertiría en, y sigue siendo, una condición de facto a la membresía para los 183 Estados miembros de la OIT.

Los convenios sobre derechos fundamentales cubren la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación en relación con el empleo; así como la libertad de sindicalización y el derecho a la negociación colectiva.<sup>1</sup> Ni un solo Gobierno votó en contra de la adopción de la *Declaración* de 1998, confirmando así el alto grado de consenso en apoyo a las Normas Fundamentales del Trabajo (NFT). Varios Gobiernos promovieron además el reconocimiento de las NFT por parte de otras instituciones internacionales cuyo trabajo tuviera un impacto directo sobre los trabajadores/as y las condiciones en que realizan su trabajo. El movimiento sindical internacional se sumó a este esfuerzo.

### ***Lentos cambios en la postura del Banco Mundial respecto a las NFT***

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y particularmente el Banco Mundial constituyen un importante foco de atención para extender el

<sup>1</sup> Los ocho convenios de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo son los Convenios 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182.

reconocimiento de las NFT, a causa del importante papel que tienen en el desarrollo económico y la reestructuración. En tanto que principal institución financiera para el desarrollo, los programas del Banco Mundial tocan prácticamente todos los aspectos del desarrollo económico y social en los países prestatarios. Pocos son los proyectos o programas del Banco Mundial que no tienen un impacto sobre el trabajo y el empleo de uno u otro modo.

En los meses que siguieron a la adopción de la Declaración de la OIT en junio de 1998, la cuestión de las NFT se incluyó en las negociaciones de la decimosegunda reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), entidad del Banco Mundial que concede asistencia en condiciones concesionarias. El acuerdo de reposición "AIF-12", concluido en diciembre de 1998, incluía tres referencias a la NFT. La última de ellas indicaba que "[Las Estrategias de Ayuda a los Países] deben estar cimentadas en un análisis sistemático de cuestiones clave que tienen un impacto en numerosos sectores económicos y sociales, incluyendo... las normas fundamentales del trabajo... Dichos análisis se elaborarán en base a la experiencia y el apoyo de todo el Grupo del Banco Mundial, incluyendo las redes temáticas del Banco, y de instituciones como el FMI, la OIT y la Organización Mundial del Comercio."<sup>2</sup>

Los sindicatos, tras haber constatado y documentado incidentes de prácticas de empleo que no cumplían los requisitos en algunas actividades financiadas por el Banco, estaban además interesados en que el Banco Mundial tomase medidas para garantizar que los proyectos y actividades que financia cumplieren con las NFT, demostrando su compromiso a las NFT en la práctica. En enero de 1999 una delegación sindical internacional viajó a Washington para presentar propuestas destinadas a asegurar que los proyectos del Banco Mundial guarden conformidad con las NFT.

La respuesta inicial del personal del Banco Mundial fue muy poco entusiasta. Aunque en el AIF-12 se pedía al Banco que incluyese un análisis respecto a las NFT en sus estrategias de ayuda a los países, representantes del Banco indicaron a la delegación sindical que el Banco únicamente podía aceptar algunas de dichas normas.<sup>3</sup> Por otro lado, el Banco no tomaría ninguna medida para verificar el cumplimiento de cualquiera de las normas fundamentales del trabajo. La falta de voluntad del Banco a supervisar y cumplir su compromiso hacia las NFT, pese a haber reconocido su importancia en el acuerdo de reposición de 1998, resultaba preocupante. También era problemática la actitud "selectiva" del Banco respecto a las NFT, en franca contradicción con el espíritu de la *Declaración* de la OIT.

El personal del Banco responsable de protección social y trabajo afirmó, y ha venido manteniendo durante años, que el Banco no podía apoyar la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva porque la evidencia respecto al impacto económico de dichos derechos era "diversa" y debido a que esas normas tenían "implicaciones políticas además de económicas".<sup>4</sup> El Banco

<sup>2</sup> Asociación Internacional de Fomento, Aumento de los recursos de la AIF: decimosegunda reposición, Banco Mundial, diciembre de 1998

<sup>3</sup> En su reunión de enero de 1999, los expertos laborales del Banco explicaron, aunque sin presentar pruebas fácticas, que la sindicalización y la negociación colectiva representaban obstáculos para mercados perfectamente competitivos y por lo que era de presumir que dichos derechos tuviesen un impacto negativo sobre la eficiencia económica.

<sup>4</sup> World Bank, Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard, Washington, 2001, p. 29

nunca explicó por qué el derecho de los trabajadores/as a negociar un convenio colectivo con su empleador es más “político” que, digamos, la abolición de la esclavitud o la igualdad de género. En cuanto a la evidencia “diversa” sobre el impacto de las normas, hasta 2003 el Banco no publicó un análisis completo al respecto: una revisión de las publicaciones económicas sobre las NFT que había sido completado en 1999. El estudio no encontró nada que apoyase la suposición previa del Banco de que unos altos niveles de sindicalización y negociación colectiva pudiesen desalentar el crecimiento económico.<sup>5</sup>

El estudio encontró en cambio evidencia que vinculaba unos altos niveles de sindicalización y negociación con una distribución más igualitaria de los ingresos, lo que podría de hecho considerarse que apoya el mandato de reducción de la pobreza del Banco. El Presidente del Banco Mundial expresó la nueva posición del BM respecto a las NFT durante una reunión pública en 2002: “el Banco apoya la promoción de las cuatro normas fundamentales del trabajo... pero no aplica condicionalidad respecto a dichas normas en sus préstamos”.<sup>6</sup>

Aunque este apoyo teórico a las NFT es de agradecer, no resulta suficiente para asegurar que la labor del Banco cumpla con las normas que teóricamente apoya. Los sindicatos y algunos Gobiernos han seguido instando al Banco a ir más allá de un simple apoyo teórico a las NFT, constatando que su credibilidad a la hora de manifestar su apoyo al respecto sería mínima si no se toman medidas prácticas para su implementación.

## **Desarrollo de la Norma de Desempeño 2 de la CFI**

### ***Reconocimiento de la necesidad de una norma laboral***

La primera división del Banco en reconocer esta necesidad fue la agencia que otorga créditos al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI). Durante una reunión pública en septiembre de 2003, el Vicepresidente Ejecutivo de la CFI declaró que se exigiría a todos los prestatarios el cumplimiento de las NFT y que la CFI las incluiría en la nueva política de salvaguardias en preparación.

En ese momento, la CFI intentaba asumir la iniciativa entre todos los bancos, tanto públicos como privados, con la introducción de normas sociales y medioambientales en la financiación de proyectos de desarrollo. Diversos órganos sindicales internacionales habían alertado a la CFI respecto a casos preocupantes de violaciones de los derechos de los trabajadores en firmas financiadas por la CFI, sobre las cuales la CFI afirmó tener muy poca influencia. La CFI parecía entender mejor que otras divisiones del Grupo del Banco Mundial que limitándose a apoyar de boquilla las normas del trabajo no contribuiría en absoluto a mejorar su credibilidad entre los Gobiernos y el sector privado, mucho menos entre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Haciendo que el cumplimiento de las NFT sea obligatorio para sus prestatarios daría a la CFI la autoridad para poner fin a prácticas abusivas.

<sup>5</sup> T. Aidt y Z. Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Banco Mundial, Washington, 2002

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Transcript of Town Hall Meeting with NGOs*, Washington, enero de 2002

Durante los dos años y medio siguientes, la CFI desarrolló su nueva Política Sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, que entraría en vigor el 30 de abril de 2006. La “Norma de Desempeño 2: Trabajo y Condiciones Laborales” (ND2) hace referencia explícitamente a los ocho convenios fundamentales del trabajo de la OIT, convirtiendo la observancia de las NFT en obligatorias para todas las compañías clientes. Incluía además otros requisitos básicos relativos a la divulgación de información a los empleados, y sobre salud y seguridad laboral, así como el procedimiento a seguir en caso de reducciones de plantilla.

Tras la adopción en 2006 de las *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental*, se requeriría el cumplimiento de la ND2 en todas las nuevas inversiones de la CFI. En apoyo a las Normas de Desempeño, la CFI preparó una serie de Notas de Orientación con recomendaciones detalladas respecto a su aplicación, organizó formación para su personal en relación con los nuevos requisitos y contrató a expertos laborales para trabajar en su supervisión e implementación. Se estableció un mecanismo por medio del Asesor en materia de observancia/Ombudsman (CAO) para responder a posibles quejas respecto al incumplimiento de las normas.

### ***Primeras experiencias y beneficios del cumplimiento***

Antes incluso de establecer la Norma de Desempeño 2, la CFI había experimentado con ciertas medidas exigiendo a sus clientes el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. En 2003 dos organizaciones sindicales internacionales<sup>7</sup> advirtieron a la CFI sobre las prácticas laborales inaceptables del Grupo M, una gran empresa manufacturera del vestuario que había abierto una nueva fábrica en una Zona Franca Industrial (ZFI) de Haití con un crédito de la CFI. En 2004 la CFI aceptó incluir una cláusula en el acuerdo de préstamo requiriendo que la firma respetase la libertad sindical de sus trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, apenas unos meses más tarde, y en flagrante violación de las condiciones del préstamo, el Grupo M despidió a cientos de trabajadores por haber protestado contra la negativa de la dirección a reconocer o negociar con un sindicato al que se habían afiliado la mayoría de los empleados.

Esto tuvo lugar en un momento en que el Gobierno haitiano se encontraba bajo la amenaza de una insurrección armada y apenas era operativo. Hicieron falta varios meses de presión y mediación, pero en 2005 los trabajadores/as despedidos fueron readmitidos. Para finales de año la firma había negociado un convenio colectivo con el sindicato, el primero firmado en una ZFI en Haití, que sería ratificado por los empleados. Se estableció firmemente en la firma la práctica de resolver diferencias mediante la negociación, y el nivel de producción así como la plantilla se ampliaron considerablemente.<sup>8</sup>

La experiencia de la CFI con la empresa de la confección en Haití pone de relieve los retos que plantea la plena implementación del requisito de respetar los

<sup>7</sup> La Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTV) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). La CIOSL sería una de las organizaciones fundadoras de la Confederación Sindical Internacional (CSI) unificada en noviembre de 2006.

<sup>8</sup> P. Bakvis y M. McCoy, Core Labour Standards and International Organizations: What Inroads Has Labour Made? Briefing Paper No. 6/2008, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05431.pdf>

derechos de los trabajadores en un contexto difícil. No obstante, también viene a demostrar que existen medios para lograr el cumplimiento, particularmente cuando no hacerlo supondría un coste económico a la empresa (pérdida de un préstamo). Ilustra además los beneficios, tanto para los empleados como para la empresa, derivados de respetar los derechos fundamentales en el trabajo.

### ***Papel de los sindicatos y las OSC en la supervisión***

En los años siguientes, organizaciones sindicales, en ocasiones en alianza con otros grupos de la sociedad civil, comunicaron a la CFI 27 casos de posible incumplimiento por parte de firmas en que la CFI había invertido. Estos casos incluían alegaciones de negativa a respetar la libertad sindical y la negociación colectiva, discriminación de género y trabajo infantil. Se registraron en distintas regiones emergentes y en desarrollo en las que la CFI tiene operaciones: África, Asia, Europa Central y Oriental y América Latina.

Después de que las organizaciones sindicales protestasen en relación con diversos casos en que consideraban que los nuevos requisitos no estaban siendo aplicados plenamente, el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES) decidió establecer un mecanismo simplificado de presentación de quejas en línea. La CFI llevó a cabo investigaciones en muchos de estos casos, requiriendo una auditoría laboral completa en casos de incidentes serios reiterados de incumplimiento con la ND2. Cuando se descubrieron violaciones, se pidió a los empleadores que respondiesen a las quejas y emprendiesen acciones correctivas. La Sección 2 del presente informe incluye ejemplos específicos de quejas de sindicatos en relación con el incumplimiento de la ND2. Demuestran que aunque algunas de las quejas recibieron una respuesta rápida y se adoptaron medidas para resolver los problemas identificados, en otras ocasiones el tiempo de respuesta ha sido excesivamente largo y no se aplicaron acciones correctivas en relación con problemas graves. Estas últimas situaciones al parecer tuvieron lugar más frecuentemente con empleadores recalcitrantes en contextos nacionales de violaciones recurrentes de los derechos de los trabajadores.

Para situar en perspectiva el número de quejas, la CFI invirtió en cerca de 2200 proyectos en los cinco primeros años de funcionamiento de las Normas de Desempeño. El número de quejas representa por tanto menos del dos por ciento de los proyectos subvencionados, lo que podría ser reflejo de un alto grado de cumplimiento. No obstante, tal como se explica más adelante, conviene mostrarse cautelosos, y no puede afirmarse que la ND2 haya sido plenamente aplicada en más del 98 por ciento de las inversiones del CFI donde no se registraron quejas de incumplimiento.

### ***Limitaciones en la supervisión y aplicación***

La CFI se apoya en gran parte en informes de auto-cumplimiento enviados por las compañías clientes, en lugar de controles realizados por su propio personal, lo que implica que los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel vital como única fuente de información independiente capaz de verificar si las firmas efectivamente cumplen con la

ND2. No obstante, muchas de las inversiones de la CFI implican países donde los sindicatos independientes están severamente restringidos o incluso declarados ilegales. En tales circunstancias, resulta imposible que organizaciones sindicales asuman el papel de supervisión independiente. Incluso en algunos países donde los sindicatos no encuentran semejantes restricciones, muchas veces carecen de los recursos humanos o financieros para poder llevar a cabo una labor de control de este tipo.

Un acceso limitado a información sobre las inversiones es otro impedimento importante. La CFI divulga al público información sobre sus inversiones treinta días antes de presentar un proyecto a la Junta Directiva de la CFI (con sesenta días de antelación en caso de proyectos de alto riesgo). Esto da a los sindicatos muy poco tiempo para informarse sobre nuevas inversiones propuestas que pudieran ser problemáticas, llevar a cabo una investigación al respecto e informar a la CFI durante las etapas iniciales de la preparación de un crédito, que es cuando se negocian las condiciones precisas del mismo.

Adicionalmente, el crecimiento del portafolio de inversiones de la CFI en intermediarios financieros, que en 2011 supusieron el 45 por ciento de las inversiones de la institución, supone que un número cada vez mayor de inversiones no entra en el ámbito de supervisión directa por parte de la CFI, dado que ésta no supervisa la aplicación de las Normas de Desempeño en los proyectos finales financiados a través de intermediarios financieros.

### ***Revisión de la política de la CFI en 2011***

Sindicatos y otras organizaciones realizaron varias recomendaciones de mejoras a las Normas de Desempeño durante un proceso de revisión iniciado en 2009 y que terminaría con la adopción de una política revisada en mayo de 2011. Los sindicatos abordaron problemas con el acceso a la información y el procedimiento de cumplimiento, y propusieron algunas mejoras, entre otras cuestiones respecto a la protección de los trabajadores subcontratados.<sup>9</sup> Aunque las mejoras sugeridas no fueron obtenidas en su totalidad, la ND2 revisada al menos incluye un nuevo texto requiriendo que las compañías prestatarias examinen alternativas al despido por motivos económicos, una mayor protección a los trabajadores migrantes y un mecanismo mejorado para examinar las violaciones de los derechos sindicales en las cadena de suministros de las empresas.

Pese a las limitaciones antes citadas, está claro que la ND2 de la CFI ha sentado un nuevo precedente respecto a la protección de los derechos de los trabajadores para los proveedores públicos de financiación al desarrollo. Basándose en el trabajo de investigación desarrollado por el Banco Mundial que establece la relevancia de las NFT con los objetivos de desarrollo, la CFI tomó medidas concretas para su implementación. El modesto nivel de quejas sindicales registradas desde la entrada en vigor de la ND2 ciertamente no resulta indicativo de un pleno cumplimiento, especialmente en contextos en que una verificación independiente no resulta posible. No obstante, es probable

9 CSI/Agrupación Global Unions, Recomendaciones para mejorar aspectos laborales de las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la CFI, Washington, noviembre de 2009

que las compañías que reciben préstamos de la CFI hayan tomado conciencia de estas normas y que muchas de ellas tomen medidas para asegurarse de su cumplimiento en sus operaciones.

## **NFT en las obras de construcción financiadas por el Banco Mundial**

### ***Trabajar con el departamento de adquisiciones***

Aunque fue la agencia que otorga créditos al sector privado, la CFI, la primera en incluir la obligación de respetar las NFT en sus requisitos crediticios, sindicatos y otras organizaciones siguen presionando a las instituciones del Banco encargadas de los proyectos del sector público, el BIRF y la AIF, también requieran el respeto de dichas normas. Ya en 1999, la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) y sus predecesoras instaron al Banco a incluir referencias a las NFT en sus Documentos estándar de licitación (DEL) para la contratación de obras.

En 2004, el departamento de adquisiciones del Banco contó con la asesoría de una experta de la ICM para formular y presentar recomendaciones sobre la inclusión de una referencia a las NFT así como respecto a protecciones básicas para los trabajadores de la construcción en áreas como la salud y seguridad y la vivienda.<sup>10</sup> El informe de la ICM realiza un seguimiento de incidentes de violaciones de las NFT en grandes proyectos de infraestructura financiados por el Banco, como el oleoducto Chad-Camerún, construido entre 2000 y 2003, donde se produjeron despidos masivos de empleados subcontratados cuando intentaron sindicalizarse.

Otros grupos independientes encontraron también evidencia de violaciones de los derechos de los trabajadores en proyectos del Banco Mundial. Por ejemplo, en 2004 la sección indonesia de la Asian Labor Network on International Financial Institutions (ALNI), un grupo regional de investigación, publicó un informe de seguimiento sobre los proyectos de infraestructuras financiados por el Banco Mundial en aquel país. El informe determinaba que tres de las cuatro NFT no habían sido respetadas, citando pruebas de empleo de mano de obra infantil, discriminación de género y actividades antisindicales en las obras de construcción. Un periódico de Jakarta publicó las declaraciones de un portavoz del Banco Mundial indicando que el Banco había tomado “muy en serio” la información del estudio, había enviado cartas a los contratistas pidiéndoles que adoptasen medidas correctivas y que en el futuro se intentaría introducir mejoras en sus proyectos.<sup>11</sup>

### ***Armonización en la contratación de obras de los BMD***

Aunque llevó cierto tiempo desde que la ICM sometiera sus recomendaciones, finalmente los responsables de adquisiciones del Banco Mundial tomaron medidas en 2007, incluyendo cláusulas sobre las NFT y otras protecciones

<sup>10</sup> Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM), *Improving Working and Living Conditions in Construction: Addressing Needs Through International Labour Standards in World Bank Procurement*, Washington, 2004

<sup>11</sup> Jakarta Post, *World Bank projects abuse laborers: Study*, 27 de julio de 2004

laborales en sus documentos de licitación. No obstante, en un principio se limitaron a introducir cláusulas con sugerencias, pero no medidas obligatorias. El Banco Mundial patrocinó además una propuesta para incluir las NFT y otras cláusulas laborales en los documentos estándar de licitación utilizados por todos los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), esto es, los bancos regionales además del propio Banco Mundial. Tras un largo proceso de negociación, los BMD acordaron incorporar las NFT en tanto que “Condiciones General” para las obras de construcción mayores, es decir aquellas sometidas a una licitación pública internacional. Los nuevos contratos armonizados fueron publicados en junio de 2010.<sup>12</sup>

En enero de 2011, los BMD organizaron conjuntamente una conferencia sobre el nuevo contrato de obras, incluyendo muchas otras nuevas secciones además de las relativas al personal y los trabajadores. La ICM y la CSI fueron invitadas a hacer sugerencias para la implementación de las nuevas cláusulas laborales.

Los representantes sindicales presentaron propuestas para la preparación de una guía de implementación y formación para personal y directores de proyectos de los BMD sobre los nuevos requisitos, así como para el establecimiento de procedimientos de supervisión y un mecanismo de quejas. Señalaron que la CFI había tomado ya medidas similares con la adopción de la ND2 en 2006 y sugirieron que los BMD podrían sacar provecho de los enfoques y la experiencia de la CFI. De hecho, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) se ha beneficiado ya de consultas con la CFI en el desarrollo de los requisitos laborales incluidos en sus Requisitos de Desempeño Medioambiental y Social de 2008.

Los responsables de adquisición del Banco Mundial respondieron sugiriendo la realización de un seminario sobre la implementación de la sección laboral y sobre personal de los contratos armonizados de obras, conjuntamente con los otros BMD participantes, hacia finales de 2011 o principios de 2012.

## **Mirar hacia adelante**

### ***Inconsistencia dentro del Grupo del Banco Mundial***

Aunque el Banco ha venido promoviendo las NFT desde hace una década, la inconsistencia respecto a la adopción y aplicación de las normas entre las distintas divisiones del Grupo del Banco Mundial ha creado ambigüedad y complicaciones administrativas, particularmente en proyectos que implican financiación conjunta.

La aplicación de las NFT en proyectos de infraestructura con componentes del sector público y privado constituye un ejemplo de ello. Desde 2006, las firmas del sector privado se vieron obligadas a respetar la ND2 de la CFI, pero hasta

<sup>12</sup> Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC), Conditions of Contract for Construction: MDB Harmonised Edition, Ginebra, 2010. Los artículos correspondientes a los requisitos sobre NFT son los 6.20, 6.21, 6.23 y 6.24 (págs. 27-28). Los bancos participantes en los documentos armonizados para grandes obras de infraestructura de los BMD son: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro, Banco de Desarrollo del Caribe, Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.



hace muy poco no existía tal obligación para los componentes pertenecientes teóricamente al sector público, aunque cuyo trabajo muchas veces es efectuado por contratistas privados. Incluso después de la inclusión de una referencia a las NFT por parte de los BMD para los contratos de grandes obras de construcción, las inversiones del BIRD y de la AIF no quedaban sujetas a los mismos procedimientos de aplicación que las de la CFI (por ejemplo, un mecanismo de recursos como el ACO o el Panel de Inspección).

Por otro lado, de momento no existe requisito alguno sobre NFT de ningún tipo para los proyectos que no sean de obras de construcción financiados por el Banco Mundial. Así pues, por ejemplo, el Banco puede otorgar financiación para los sectores de salud o de educación de un país determinado sin que ello suponga obligación alguna por parte del ministerio en cuestión de garantizar que los empleados implicados no se vean sujetos a discriminación o que tengan la oportunidad de negociar colectivamente cambios en sus condiciones de trabajo si así lo decidiesen.

### ***Recomendaciones del Grupo de Evaluación Independiente***

El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) ha subrayado también algunas inconsistencias en las normas utilizadas por la CFI, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)<sup>13</sup> y las instituciones del Banco Mundial encargadas de financiar el sector público. En un informe de 2010, el IEG determinó que “el Banco, MIGA y la CFI utilizan distintas normas para clasificar los riesgos y esto es algo que debe ser más consistente dentro del Grupo del Banco Mundial”.<sup>14</sup>

Resulta significativo que el IEG haya encontrado que “la cobertura temática de las Normas de Desempeño [de la CFI] son más relevantes para la cartera de proyectos de inversiones del GBM que las actuales políticas de salvaguardias, debido a la adición de disposiciones explícitas sobre el impacto laboral, sobre la comunidad, y la prevención y reducción de la contaminación [...] No existe ningún motivo obvio para suponer que los impactos laborales y sobre la comunidad no sean relevantes para la cartera del Banco [...] La falta de una política integral que cubra los riesgos sociales parece por tanto estar dando como resultado la incapacidad de capturar adecuadamente los riesgos sociales.”<sup>15</sup>

El informe del IEG concluye con las siguientes recomendaciones, en relación con la ausencia de salvaguardias laborales en el Banco Mundial: “El Banco Mundial debería: garantizar una cobertura adecuada de los efectos sociales – integrando el impacto sobre la comunidad y de género, las condiciones de trabajo y empleo, y cuestiones relativas a la salud y seguridad, que no están cubiertas actualmente por sus políticas de salvaguardias – consolidando las salvaguardias sociales existentes con otras políticas del GBM sobre riesgos sociales como requisitos bajo una única política global sobre sostenibilidad social.”<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Los estándares de MIGA se basan en las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la CFI

<sup>14</sup> Grupo de Evaluación Independiente-Banco Mundial, World Bank Group Effectively Addresses Large-Scale Social and Environmental Risks but Must Increase Attention to Outcomes, Comunicado de prensa, Washington, 23 de septiembre de 2010

<sup>15</sup> Grupo de Evaluación Independiente-Banco Mundial, Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience, Washington, 2010, págs. 83, 84, 92

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 104

### ***Próximo paso: una salvaguardia general sobre normas laborales***

Desde la década de 1990, el Banco ha adoptado nueve Salvaguardias separadas para identificar y controlar los riesgos en nueve áreas temáticas, que van del reasentamiento involuntario y los derechos de los pueblos indígenas a la seguridad de presas y embalses y la protección de los cultivos, el medio ambiente, los bosques y otros hábitats naturales. No obstante, las condiciones de trabajo y empleo no están tratadas en el actual sistema de Salvaguardias. Esta ausencia constituye una grave falla en la política del Banco, respecto a la cual los sindicatos y otras organizaciones han protestado en numerosas ocasiones.

Hace más de cinco años, la CFI decidió que las normas del trabajo eran un elemento esencial de su nueva política de sostenibilidad e incluyeron una norma laboral exhaustiva, cuyo elemento central es el requisito de respetar las NFT. El año pasado, el Departamento de contrataciones del Banco Mundial incluyó oficialmente el requisito respecto a las NFT en los documentos estandarizados de licitación del Banco, y ha venido trabajando con todos los BMD para incorporarlas también en el contrato armonizado de obras de construcción.

La referencia a las NFT en el contrato de obras de construcción constituyó un importante paso adelante, pero es menos completa que la ND2 de la CFI y resultará menos eficaz ya que no está sujeta al control de su implementación por parte de ningún departamento del Banco. Por otro lado, cualquier otra actividad financiada por el BIRD y la AIF, aparte de las obras de construcción, quedan fuera del ámbito de cobertura de cualquier norma laboral. Tal como observara el IEG del Banco, no hay ninguna razón para presuponer que el impacto laboral no sea relevante para la cartera de inversiones del Banco, y la ausencia de una norma laboral implica que los riesgos sociales de las actividades financiadas por el Banco no están siendo adecuadamente tenidos en cuenta.

En abril de 2011 el Banco Mundial anunció un proceso para actualizar y consolidar su política de salvaguardias sociales y medioambientales. El Banco explicó que se prepararía y proyectó de política de salvaguardias exhaustiva y actualizada, para ser sometida a consulta pública a finales de 2011. Dicha política habría de ser revisada y ser objeto de una segunda ronda de consultas a mediados de 2012, para su adopción por parte del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial hacia finales de 2013.

El Banco Mundial deberá cubrir la carencia ocasionada por la ausencia de un requisito general sobre normas de trabajo, e incluir dicho requisito en la política de salvaguardias sociales y medioambientales actualizada y consolidada. La Sección III del presente documento presenta una lista concisa de las recomendaciones de la CSI/Agrupación Global Unions para reforzar las normas laborales en la concesión de préstamos por parte del Grupo del Banco Mundial.

## II. ESTUDIOS DE CASOS

Los siguientes estudios de casos analizan la experiencia de los sindicatos con la implementación de la Norma de Desempeño 2 de la CFI (ND2), que establece los requisitos del trabajo y las condiciones laborales para los países clientes. Los casos proceden de varias regiones y sectores económicos, revela violaciones a las normas del trabajo que los sindicatos han documentado y la forma en que los sindicatos y la CFI se han comprometido a tratar de ponerles solución. La mayor parte de las veces, los sindicatos manifestaron su preocupación a través de un formulario de comunicación en línea, elaborado por la CFI para facilitar la comunicación sobre la inobservancia de la ND2 al Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES). Los sindicatos también se dirigieron al personal de la CFI, se comunicaron con la dirección de la CFI, y en dos casos presentaron reclamaciones ante la CAO (Oficina del Asesor en materia de observancia/Ombudsman de la CFI). Cada uno de los casos a continuación destaca los beneficios y retos que plantea la implementación de las normas del trabajo, así como los puntos fuertes y limitaciones de los mecanismos establecidos para facilitar este diálogo y garantizar que los clientes de la CFI cumplan con estas normas.

### **Estudio de caso A: Trabajo infantil en las telecomunicaciones en África**

La CFI tiene varios proyectos con Millicom, una compañía mundial de telecomunicaciones con sede en Luxemburgo y filiales que operan en todo el mundo en desarrollo. En mayo de 2009, la CFI dio a conocer públicamente una propuesta de inversión en las actividades de Millicom en la República Democrática del Congo, conocida como Tigo (proyecto de la CFI núm. 28033). La delegación sindical de Tigo, incluidos miembros de la Fédération Nationale des Travailleurs de la Communication (FNTC), alertó a la federación sindical internacional que representa a los trabajadores del sector de las telecomunicaciones, UNI Global Unions, sobre las violaciones de los derechos del trabajo de la empresa cliente de la CFI. Con la ayuda de la Oficina en Washington de la CSI/Agrupación Global Unions, UNI envió una comunicación al Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES) en relación con la inversión propuesta en Millicom República Democrática del Congo en agosto de 2009, antes de que se desembolsaran los fondos destinados al cliente.

La reclamación señaló el incumplimiento en tres áreas: trabajo infantil, libertad sindical y negociación colectiva y reducción de plantilla. El sindicato señaló que Tigo subcontrata la venta de sus tarjetas de teléfono, y que a menudo se había empleado a niños para vender estas tarjetas. El sindicato también denunció que la dirección de Millicom RDC había adoptado una posición hostil hacia el sindicato y bloqueaba el diálogo social, lo que dio lugar a la renuncia del presidente de la delegación sindical de Tigo y a la presentación de una queja del sindicato ante la oficina local de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, Tigo había propuesto despedir a 100 trabajadores. La

comunicación del sindicato a la CFI sostenía que no había sido debidamente consultado en este proceso. La CFI aceptó llevar a cabo una investigación en relación con la reclamación.

Un mes después, la inversión Millicom República Democrática del Congo fue aprobada por la Junta de Directores del Banco Mundial sin informar a los sindicatos querellantes de los resultados de la investigación, ni de las medidas adoptadas para resolver los problemas de inobservancia de la ND2. Al mismo tiempo, la CFI reveló una inversión adicional en Millicom, esta vez en sus actividades en Chad (proyecto de la CFI núm. 28644). La Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington presentó inmediatamente una comunicación sobre esta inversión, observando que la investigación en la República Democrática del Congo no había concluido todavía y señalando que los sistemas de gestión de Millicom eran insuficientes para abordar el problema del trabajo infantil, reconocido como un problema sistémico en África y en el sector. La CSI/Agrupación Global Unions señalaron la similitud del sistema de “distribución en pirámide” de Millicom en ambos países, incluida la reducida proporción de trabajadores “directos” e “indirectos”, cuestionando de nuevo la capacidad actual de la compañía para abordar adecuadamente el uso de trabajo infantil y el cumplimiento de la ND2. La CSI/Agrupación Global Unions recomendó que las actividades de la compañía en Chad se sometieran al mismo examen.

En los meses siguientes, la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington solicitó periódicamente información actualizada sobre las reclamaciones introducidas respecto a Millicom RDC y Chad; la CFI siempre respondió con prontitud, pero comunicando pocos indicios de progreso. El personal del Departamento CES explicó que se había contactado a los equipos de inversión de ambos proyectos. Para la República Democrática del Congo, un equipo de diligencia debida de la CFI en Johannesburgo había iniciado una investigación para comprobar la respuesta de la empresa a la reclamación sindical y entrevistó a responsables de la empresa, el sindicato y el Gobierno.

#### **Ampliar el alcance de la ND2: Los trabajadores del sector financiero**

La CFI ha invertido en el establecimiento de puntos Ecobank como estrategia para ampliar el acceso a los servicios bancarios locales y regionales en África. Ecobank tiene operaciones en 22 países africanos.

En 2008, UNI-Finanzas comunicó a la CFI que la dirección de Ecobank coartaba la libertad sindical de los empleados del banco en Nigeria. De acuerdo con la Política sobre sostenibilidad de 2006 de la CFI, los proyectos clasificados como “intermediarios financieros” no estaban sujetos a la aplicación de la Norma de Desempeño 2. UNI insistió en que los trabajadores del sector financiero debían ser incluidos en el ámbito de estos requisitos. El personal de Revisión Ambiental y Social de la CFI examinó esta propuesta y estuvo de acuerdo. En un corto período de tiempo, la CFI empezó a disponer la aplicación de la ND2 a todos los proyectos de intermediación financiera.

Los resultados de esta investigación nunca fueron comunicados a la CSI ni a UNI. En cuanto a Millicom Chad, la CFI alertó al personal que trabajaba en esta inversión para que prestara especial atención a las cuestiones laborales, en particular el trabajo infantil, durante el proceso regular de diligencia debida. Sin embargo, visto que no se comunicó primero una reclamación sindical a la empresa cliente, no se puso en marcha el proceso habitual de investigación.

El principal resultado del proceso de comunicación entre los sindicatos y la CFI fue un plan de acción, concertado entre la CFI y la empresa cliente, que respondió a cada una de las preocupaciones planteadas en la reclamación del sindicato. Este documento fue publicado en línea y comunicado a la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington en mayo de 2010, siete meses después de la comunicación inicial procedente de UNI. El plan de acción obligaba a Millicom RDC a tomar medidas para mejorar el diálogo social con el sindicato y a requerir condiciones más estrictas para los contratos de servicios con el objetivo de prevenir el trabajo infantil. No se refirió explícitamente a la cuestión del despido de los trabajadores planteada en la comunicación original de UNI, pero pidió informes de progreso mensuales sobre la resolución de diferencias de la empresa con las autoridades laborales nacionales. Aun cuando la CFI reconoció que lo esencial del plan de acción también podía integrarse en el acuerdo con Millicom Chad, no estaba claro de qué manera había influido finalmente la investigación en las inversiones de la CFI en Millicom Chad, y otras inversiones de Millicom en Guatemala y Colombia.

Resulta preocupante que el plan de acción no fuera revelado por Tigo ni por Millicom a los trabajadores empleados, en violación de la política de la CFI de que tales documentos han de darse a conocer a las comunidades afectadas. Tampoco había indicios de que los siguientes informes mensuales y anuales dispuestos por el plan de acción fueran a ser comunicados por la CFI o por Millicom. En julio de 2011, la delegación sindical de Tigo señaló que el plan de acción no había sido reconocido por la dirección de la empresa local, por lo que no se aplicaron sus términos.

### Conclusiones

La investigación de las reclamaciones depende de la respuesta de la compañía, del compromiso del responsable de inversión de la CFI y de la disponibilidad del personal del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES), y puede tomar más tiempo que el determinado por el plazo originalmente concertado por la CFI. Debido a que este proceso de investigación no está vinculado a las necesidades de inversión, los proyectos pueden llevarse a cabo sin resolución de la reclamación (incluso si ésta tiene lugar durante las primeras etapas del proyecto).

En la investigación, las comunicaciones de la CFI a nivel del proyecto local fueron principalmente con el cliente. Se requieren mayores esfuerzos para garantizar la participación constante de los sindicatos querellantes en el proceso de investigación, incluido que se le comuniquen los resultados.

## Estudio de caso B: Salud y seguridad en la presa de Bujugali, Uganda

En mayo de 2007, la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) presentó una reclamación ante la CFI con respecto a las malas condiciones laborales y las violaciones a la libertad sindical en la presa de Bujugali, en Uganda (proyecto de la CFI núm. 24408). En colaboración con su sindicato afiliado local, Ugandan Building and Construction Workers' Union, la ICM entabló un diálogo con la CFI en relación con el cumplimiento de la ND2 por parte del proyecto, mencionando problemas de seguridad y salud, las trabas impuestas a la libertad sindical, la ausencia de un procedimiento operativo de reclamación y quejas y la discriminación salarial.

Este contacto con la CFI facilitó la visita de los sindicatos a la presa y la reunión con la compañía a la que se había adjudicado el contrato de construcción. Otras comunicaciones entre la CFI, la empresa cliente y los sindicatos abrieron un proceso de diálogo que consumó los compromisos del cliente en relación con la ND2. La construcción del proyecto se inició en agosto de 2007, y el sindicato local Ugandan Building and Construction Workers' Union, con el apoyo de la ICM, inició una campaña de organización sindical que no encontró obstáculos por parte de la empresa. En octubre de 2007, el contratista de la presa Bujugali aceptó avenirse al convenio colectivo nacional del sector. En este caso, el país que recibía la inversión de la CFI no disponía de capacidad para supervisar el trabajo y las condiciones laborales. Sin embargo, la participación activa de los sindicatos con la CFI en una fase inicial del proyecto pudo producir resultados positivos. El hecho de que se tratara de un gran proyecto de inversión, con importantes riesgos medioambientales y sociales, probablemente motivó a la CFI a dedicarle más tiempo y recursos a abordar las preocupaciones de los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil. Los sindicatos también consideran que el contratista contratado para el proyecto, una empresa italiana, se mostró relativamente abierto al diálogo con los sindicatos dada la tradición de diálogo social en el país de origen de la empresa.

### Conclusiones

La participación activa de la CFI puede y debe facilitar el diálogo entre las empresas clientes y los sindicatos. Puede desempeñar un papel importante en la mejora de las normas del trabajo en un contexto con poca supervisión o control. Sin embargo, la eficacia de este trabajo varía dependiendo del nivel de compromiso del personal de la CFI con el valor que reviste este esfuerzo, la capacidad del sindicato que representa a los trabajadores afectados y si la empresa cliente se presta a la participación.

## Estudio de caso C: Libertad sindical y discriminación en el sector aeronáutico latinoamericano

Dos experiencias sindicales con inversiones de la CFI en la aviación civil en América Latina demuestran la cota de eficacia de los sistemas actuales de la CFI para garantizar el cumplimiento de la ND2 por parte del cliente. En ambos casos, la empresa cliente coartó la actividad sindical y aplicó prácticas laborales discriminatorias por motivos de afiliación sindical. Los sindicatos comunicaron sus preocupaciones al personal del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES), el cual procedió a investigar y elaborar un plan para hacer que las empresas cumplieran con la norma. Sin embargo, los resultados fueron muy diferentes; hubo cambios satisfactorios en las aerolíneas GOL de Brasil (proyecto de la CFI núm. 24609), pero en las aerolíneas colombianas Avianca (núm. 25899) al cabo de casi tres años de la reclamación original continúan los conflictos. Gran parte de esta diferencia puede atribuirse al comportamiento de las empresas clientes y a la manera en que se respetan en general los derechos de los trabajadores en los países donde tienen lugar las actividades.

Las aerolíneas brasileñas GOL habían estado difundiendo información tendenciosa sobre los sindicatos y desalentaban públicamente toda actividad sindical. La dirección también practicaba la discriminación por motivos de edad en la contratación de los empleados de la tripulación de cabina. Poco después de la reclamación sindical, presentada por la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), la empresa respondió a la CFI y modificó en consecuencia su relación con el sindicato en cumplimiento de la ND2. El sindicato consideró que no eran necesarias mayores medidas en cuanto a los problemas de discriminación que había mencionado antes.

Avianca Airlines, una empresa colombiana, mostró una postura antisindical más dura. De hecho, Avianca está bajo escrutinio internacional desde que el examen de la OIT de 2004 concluyó que las prácticas de la compañía eran contrarias a la negociación colectiva.<sup>17</sup> En 2008, la ITF presentó una reclamación contra Avianca ante la CFI en nombre de los trabajadores representados por la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo (ACAV). La reclamación fue presentada a la CFI antes de que los fondos se invirtieran en la empresa. La reclamación afirmaba que la dirección de Avianca ejercía discriminación contra los activistas sindicales en las atribuciones de puestos de trabajo, negándose a dar a los miembros del sindicato las rutas de su preferencia. Los sindicatos también acusaron a la dirección de Avianca de escribir cartas a la embajada de EE.UU. en Colombia acusando falsamente de tráfico de drogas a miembros sindicales. Estas prácticas laborales turbias provocaron la revocación de los documentos de viaje de los asistentes de vuelo y afectaron negativamente a sus horarios de trabajo y rutas.

En este caso, la compañía se mantuvo en sus trece. No se ha revelado ningún plan de acción concertado con la CFI. La CFI procedió a la inversión en enero

<sup>17</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, Informe del Comité de Libertad Sindical, Colombia (Caso núm. 2362), Junio de 2004

de 2009, sin resolver la reclamación sindical. Asimismo, en el año 2009 se llevó a cabo sin rigor alguno una auditoría del trabajo encargada por la CFI que no produjo ningún efecto. A fin de cuentas, se retiraron los cargos de tráfico de drogas contra los miembros del sindicato, pero ello se atribuye a la intervención del Centro de Solidaridad AFL-CIO y sus comunicaciones con el Departamento de Estado de EE.UU. La CFI encargó una segunda auditoría del trabajo, la que se llevó a cabo en septiembre de 2010, pero los resultados aún no han sido comunicados a los querellantes. Las medidas antisindicales no han disminuido, a pesar de las intervenciones de la CFI. La compañía continúa buscando nuevas formas de desalentar activamente la afiliación sindical y penaliza individualmente a los líderes sindicales. En junio de 2011, la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington escribió al Vicepresidente de Servicios de Asesoría a Negocios de la CFI con el fin de alertar a la dirección de la CFI de este continuo incumplimiento de los requisitos de la CFI para la concesión de préstamos.

### Conclusiones

El contexto nacional de los derechos del trabajo es importante y la influencia de la CFI en una situación de intransigencia de parte de la empresa puede ser limitada si la CFI no indica con toda claridad a sus clientes que la observancia de la ND2 es obligatoria y que su incumplimiento puede conllevar la revocación del préstamo. Colombia es un país con una reputación particularmente escabrosa en lo que respecta a los derechos sindicales, y Avianca no tomó en serio su obligación de observar la ND2.

## Estudio de caso D: Libertad sindical en el sector manufacturero turco

Desde 2007, la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington ha llevado a cabo una serie de seminarios para los sindicalistas sobre la ND2 y sus requisitos para las empresas clientes de la CFI<sup>18</sup>. Después de una formación regional en Asia Central, la Confederación de Sindicatos de Turquía (TÜRK-IS) presentó reclamaciones con respecto al incumplimiento de la ND2 por parte de dos compañías clientes de la CFI en Turquía: Standart Profil (proyecto de la CFI núm. 26098) y Assan Alüminyum (núm. 26648). En cada caso, TÜRK-IS señaló que la dirección de la empresa no respetaba el derecho de los trabajadores a formar y afiliarse a un sindicato. TÜRK-IS planteó el caso de Standart Profil con el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES), y un año más tarde presentó reclamaciones contra Standart Profil y Alüminyum Assan ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de observancia de la CFI (CAO). Estos casos, en particular el de Standart Profil, ilustran los diferentes procesos puestos en marcha al ponerse en contacto con el personal del departamento CES y la presentación de una reclamación formal ante la CAO.

TÜRK-IS planteó la reclamación contra Standart Profil en agosto de 2007 contactando al Director del Departamento de Asia Meridional y Central y la dirección de la CFI en Washington, y lo hizo en nombre del Sindicato de

<sup>18</sup> La fundación alemana Friedrich-Ebert-Stiftung financió generosamente esta serie de seminarios de formación.



Trabajadores del Petróleo, Química y Caucho de Turquía (Petrol- IS). Cuando este sindicato trató de organizar a los trabajadores en la planta de producción de Düzce se dio cuenta que la dirección de la empresa actuaba en clara contradicción con la ND2. Sus actividades antisindicales incluían el despido de trabajadores debido a su afiliación sindical, el traslado unilateral de los miembros del sindicato a lugares de trabajo menos deseables y amenazas directas a los miembros del sindicato y a sus familias. La CFI parece no haber respondido a la denuncia sindical; el personal de la CFI no contactó ni se reunió con el sindicato reclamante, y aun cuando el personal de la CFI pudo haber discutido las preocupaciones del sindicato con la dirección de la empresa, no emitió una respuesta oficial ni documento público (por ejemplo, un plan de acción concertado) que demostrara que la reclamación había sido tratada. Un comunicado de Petrol-IS del 12 de agosto de 2008<sup>19</sup> explica que Standart Profil toleraba la existencia de un número limitado de miembros sindicales en el lugar de trabajo para demostrar que cumplía con la ND2 a la CFI, pero ponía trabas a los esfuerzos de Petrol-IS encaminados a sindicalizar el porcentaje de trabajadores requerido por la ley turca para permitir la negociación colectiva en el lugar de trabajo.

TÜRK-IS tomó nuevas medidas y presentó una reclamación ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de observancia (CAO) en septiembre de 2008. El proceso de investigación de la CAO fue más a fondo, y está documentado con acceso al público en el sitio web de la CAO. Un equipo formado por un miembro del personal de la CAO y dos consultores visitó el proyecto sobre el terreno y se reunió con los representantes sindicales (de TÜRK-IS, Petrol-IS y otros sindicatos), personal de la dirección y de recursos humanos de Standart Profil y responsables regionales. En su informe de evaluación a los interesados, finalizado en febrero de 2009, la CAO recomendó que Standart Profil tomara las siguientes medidas: (1) Promover el conocimiento de la ND2 a través de una mayor visibilidad en el lugar de trabajo; (2) Implementar un programa de formación para garantizar la aplicación efectiva y comprensión de la ND2; y (3) Implementar una auditoría independiente del trabajo para ofrecer garantías del cumplimiento de la ND2. Tanto la dirección de empresa como los sindicatos coincidieron en que estas medidas representan una solución satisfactoria a la reclamación y se acordó colaborar con la CAO y la CFI en su aplicación. En enero de 2010 se impartió una formación sobre la ND2 dirigida a trabajadores y directivos de la empresa, y se establecieron en la empresa estructuras de diálogo social (comités de representantes de los trabajadores). La reclamación sigue abierta, y la CAO continúa supervisando los avances hacia la realización de las medidas concertadas. En el momento de escribir estas líneas, Standart Profil está apelando una decisión de un tribunal turco según la cual los trabajadores de la empresa caben en la clasificación de los trabajadores que pueden estar representados por Petrol-IS.<sup>20</sup>

En el caso de Assan Aluminyum, TÜRK-IS, escribió cartas al personal y la dirección regional de la CFI y presentó una reclamación ante la CAO.

19 Disponible a través de la CAO en: [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=80](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=80)

20 Federación Internacional de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas, "ICEM en Standart Profil: Haciendo frente a los intentos de impedir la sindicación de Turquía", 1 de junio de 2011, disponible en: <http://www.icem.org/index.php?id=217&la=EN&doc=4451>

Debido a que la inversión propuesta se encontraba en las primeras etapas de desarrollo y la CFI estaba en el proceso de realizar su diligencia debida, la CAO no investigó la reclamación, sino que decidió brindar a la CFI la oportunidad de abordar las inquietudes planteadas a través de su proceso de evaluación periódica. El plan de acción original (agosto de 2008) elaborado entre la CFI y su empresa cliente, Assan, había abordado el cumplimiento de la ND2, pero no había tomado nota de las cuestiones relativas a la libertad sindical. La CFI y Aluminyum Assan acordaron un nuevo plan de acción (febrero de 2009) estipulando medidas comparables a las exigidas a Standart Profil. Este plan de acción está publicado en el sitio web de la CFI, y la CAO lo comunicó a los sindicatos turcos. La CFI dio a conocer un Informe de evaluación del trabajo sobre el cumplimiento de la ND2 por parte de la empresa en abril de 2010, abordando las cuestiones importantes planteadas en la reclamación original a la CAO. La CFI hizo entonces la inversión en Assan Aluminyum, y cuatro meses después la CAO dio por concluida su participación en el caso.

### Conclusiones

La reclamación ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de observancia (CAO) dio lugar a una investigación más completa que la comunicación a la CFI, probablemente enviada a su Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social. El proceso y resultados de la investigación de la CAO se comunicaron con una transparencia que no se permiten los procedimientos habituales de la CFI. Es especialmente significativo que el equipo de investigación de la CAO se reuniera con los sindicatos querellantes, cuando el procedimiento del departamento CES se basa esencialmente (y muchas veces exclusivamente) en comunicaciones con la empresa cliente, lo que resulta insuficiente para evaluar el cumplimiento de la Norma de Desempeño 2. Aun cuando el procedimiento de control de Standart Profil está en curso, se concluyó el informe de evaluación a los interesados y se puso a disposición del público seis meses después de la reclamación original. Este calendario es comparable a las reclamaciones presentadas a través del mecanismo del departamento CES.

## Estudio de caso E: Condiciones de trabajo en una plantación de té de la India

En enero de 2011, los sindicatos presentaron una reclamación sobre violaciones a la ND2 en la Nowera Nuddy Plantation, una plantación de té en Bengala Occidental, India, propiedad de Amalgamated Plantations Private Limited (APPL), una filial enteramente propiedad de la multinacional india Tata (proyecto de la CFI núm. 25074). La reclamación fue presentada al Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI por la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), la federación sindical internacional que representa a su sindicato afiliado, el Progressive Tea Workers Union (PTWU).

La reclamación se centraba en las preocupaciones de los sindicatos sobre las

normas de salud y seguridad en la plantación, ejemplificadas por el colapso sufrido por una trabajadora embarazada de 29 semanas que realizaba tareas pesadas en el campo a pesar de una visita a la clínica de la compañía por la mañana, y la Ley nacional sobre prestaciones de maternidad, que permite a una mujer efectuar tareas livianas en esa etapa del embarazo. Este acontecimiento ocurrido en agosto de 2010 provocó una acción de los trabajadores, a la que la dirección de la compañía respondió cerrando sus actividades por dos semanas. Durante este cierre patronal, los trabajadores no tuvieron posibilidad de obtener ingresos. Al volver al trabajo, los representantes pidieron tiempo a la dirección para negociar los términos de la indemnización por el cierre patronal y la posible reintegración de los trabajadores/as despedidos o suspendidos por su participación en la acción de los trabajadores. La dirección se negó a negociar y ordenó un segundo cierre, esta vez por tres meses (septiembre-diciembre 2010). Durante este período, los trabajadores se vieron obligados a depender de las raciones de emergencia distribuidas por el Gobierno de Bengala Occidental, generalmente reservadas a los más pobres de los pobres y a las víctimas de desastres naturales.

La CFI realizó una visita a Nowera Nuddy en septiembre de 2010. Esta visita sobre el terreno estuvo muy mal conducida, como la UITA lo comunicó inmediatamente después en una carta al Vicepresidente de Servicios de Asesoría a Negocios de la CFI. No se avisó la investigación con anticipación a los trabajadores. Tampoco fueron entrevistados en forma independiente, sino en presencia de la dirección local, la cual actuó como intérprete de los trabajadores. El temor a posibles represalias y la posibilidad de que los directivos malinterpretaran de forma accidental o intencionadamente las declaraciones de los trabajadores comprometieron el valor de esta investigación.

UITA decidió utilizar el mecanismo de reclamación en línea del CES en enero de 2011, visto que el conflicto de PWTU con la empresa sobre los términos de la indemnización por el cierre patronal seguía sin resolverse. La CFI respondió en abril de 2011 a través de la Oficina en Washington de la CSI/Agrupación Global Unions, y en su respuesta indicó que su revisión no había encontrado ningún problema de observancia de la ND2. Explicó que había pedido a APPL que pusiera un aviso relativo a la Ley sobre prestaciones de maternidad en la clínica Nowera Nuddy. También anunció una auditoría independiente sobre las prácticas en materia de la salud y seguridad en el trabajo de APPL. No estaba claro quién llevaría a cabo esta auditoría, la forma en que se llevaría a cabo, si se consultaría debidamente a los trabajadores y los sindicatos, ni tampoco si se divulgarían los resultados de la auditoría. No se hizo mención de la duración del período de cierre patronal que había afectado de manera tan grave la vida de los trabajadores empleados. Además, la respuesta se refería a una investigación realizada por la CFI en septiembre de 2010 (anterior a la comunicación de la UITA).

Aun cuando la respuesta de la CFI a los sindicatos fue sumamente insatisfactoria, su intervención con la empresa cliente pudo haber motivado a APPL a sentarse a negociar con la UITA y el PWTU. Las negociaciones entre la empresa y PWTU se resolvieron finalmente en mayo de 2011. Los

trabajadores recibieron una indemnización de tres meses por el cierre patronal, y los previamente suspendidos o despedidos por actividades sindicales fueron reintegrados.

### **Conclusiones**

La campaña sindical internacional para una resolución justa del conflicto de los trabajadores y trabajadoras en Nowera Nuddy pudo lograr resultados positivos, y la intervención de la CFI fue un elemento de presión para la empresa.

Sin embargo, los métodos de investigación de la CFI y su respuesta a los sindicatos fueron profundamente insatisfactorios. La debida diligencia mínima habría puesto de manifiesto las malas condiciones de trabajo sobre el terreno, y los mecanismos de control del proyecto deberían haber alertado al personal de la CFI respecto a las consecuencias de los tres meses de cierre patronal para los trabajadores, medida que puso en peligro los derechos de los trabajadores a trabajar y a ganarse el sustento y puso de manifiesto la falta de interés de APPL en negociar con el PWTU.

La falta de comunicación con el sindicato local querellante plantea dudas sobre la coherencia de la CFI y si se siente concernida y responde a las reclamaciones.

### III. RECOMENDACIONES

#### **Norma de Desempeño de la CFI sobre trabajo**

La adopción de la Norma de Desempeño de la CFI sobre trabajo y condiciones laborales (ND2) constituyó un importante paso adelante por parte del Grupo del Banco Mundial en términos de tomar medidas para garantizar que las propias operaciones del Banco respondan a las normas que el Banco había adoptado y promovido. El Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la CFI (CES) tomó una serie de medidas para su implementación, incluyendo la preparación de notas de orientación sobre aplicación, estableciendo mecanismos de supervisión, formando al personal sobre cuestiones laborales y creando un mecanismo específico de quejas para la ND2. La aportación del CES es particularmente importante durante la fase de aprobación de nuevos proyectos, donde los procedimientos de “debida diligencia” de la CFI deberían identificar si existe una fuerte probabilidad de que los potenciales prestatarios pudieran no cumplir con la ND2. El Asesor en materia de observancia/Ombudsman (CAO) también se ha mostrado atento a las cuestiones laborales, respondiendo a algunas quejas que le fueran remitidas.

En muchos casos, algunos de los cuales figuran descritos en la Sección II del presente informe, las respuestas tanto del CES como del CAO han derivado en resultados positivos a la hora de abordar las quejas sometidas por sindicatos, y ocasionalmente otras organizaciones, respecto a la falta de respeto de la ND2. El procedimiento del CES ha resultado siempre de fácil acceso y con frecuencia ha respondido rápidamente a las quejas, manteniendo comunicaciones regulares en Washington y, en aquellos casos donde los empleadores se mostraron cooperativos, desembocó en medidas correctivas adoptadas de manera expeditiva.

No obstante, tal como queda demostrado en algunos de los ejemplos descritos en la Sección II, ciertos casos se eternizaron desembocando en resultados insatisfactorios, especialmente cuando los empleadores se mostraron menos cooperativos y particularmente en contextos nacionales donde la violación de los derechos de los trabajadores es habitual. Estos casos han puesto de manifiesto algunos puntos débiles en el proceso del CES, y ciertos fallos en el procedimiento de debida diligencia de la CFI durante la evaluación del proyecto. Los puntos débiles incluyen también el hecho de no compartir plenamente toda la información relevante con las partes involucradas, no contar con plazos precisos para la adopción de acciones correctivas y depender excesivamente en información facilitada por la empresa en lugar de buscar aportaciones adicionales del reclamante. La experiencia sindical ha sido que el personal del CES es altamente profesional y dedicado, pero posiblemente se carezca de suficiente personal, recursos o apoyo institucional lo que explica algunos de los resultados insatisfactorios. También queda de manifiesto que la ausencia de presión financiera real – es decir, dejar claro a las compañías clientes que el cumplimiento de la ND2 es obligatorio y que su incumplimiento podría implicar la pérdida del apoyo financiero – puede haber permitido que algunas

compañías pensasen que el cumplimiento era voluntario y podía ignorarse.

La limitada experiencia laboral con el procedimiento del CAO, aunque inicialmente podría parecer más “legalista” y menos expeditivo para resolver problemas que tendrían un impacto negativo sobre los trabajadores, ha mostrado algunos resultados beneficiosos y no resultó ser sustancialmente más largo que el procedimiento del CES. También ha mostrado tener algunas claras ventajas a la hora de pedir aportaciones a la parte querellante (es decir el sindicato) además de solicitar la respuesta de la compañía cliente; ha hecho hincapié en un diálogo serio entre todas las partes; y ha documentado y hecho públicos los resultados de sus investigaciones así como las acciones recomendadas. El hecho de que las quejas estén plenamente documentadas y publicadas en el sitio web de la CFI probablemente aumente las probabilidades de que las lecciones aprendidas de estos casos puedan ser asimiladas por la CFI y mejorar el cumplimiento para futuras inversiones.

Las siguientes sugerencias se basan en cinco años de experiencia con la implementación de la ND2, y tienen por objeto mejorar la eficacia del proceso de investigación del CES y la respuesta obtenida:

- ▶ *En el curso de su procedimiento de debida diligencia, la CSI debería evaluar de manera más exhaustiva los riesgos de que los potenciales clientes pudieran incumplir la ND2; la evaluación debería incluir consultas con las organizaciones sindicales relevantes.*
- ▶ *Las investigaciones y quejas de los sindicatos y otros han de incluir comunicaciones directas con el reclamante y los resultados de la investigación deben compartirse con la parte reclamante.*
- ▶ *Los planes de acción para resolver los casos de incumplimiento deben compartirse con el reclamante (por medio de comunicaciones directas de la CSI, a través del sitio web de la CSI, y de la compañía cliente) e incluir plazos explícitos sobre las medidas específicas a adoptar.*
- ▶ *Cuando se requieren informes sobre diálogo con el sindicato, éstos deberían ser remitidos a dicho sindicato para verificación.*
- ▶ *Ha de dejarse claro a las compañías cliente que la no implementación de los planes de acción podría acarrear penalidades financieras, por ejemplo la suspensión de pagos del crédito y la posible revocación del préstamo.*
- ▶ Los procedimientos de verificación e implementación de la CFI deben modificarse y mejorarse en función de la experiencia y los problemas encontrados con la aplicación de la ND2 en inversiones o contextos nacionales similares.

## Condiciones en los contratos de construcción de los BMD

Entre todos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), el Banco Mundial tomó la iniciativa al promover la adopción de requisitos relativos a las NFT en los contratos armonizados de licitación para grandes obras de construcción. La adopción de estas normas, así como de otros requisitos relacionados con el trabajo, constituyó un importante paso para los BMD. Ahora el reto estriba en que el Banco Mundial, en colaboración con otros BMD en la medida de lo posible, establezca medidas para la plena implementación de los requisitos de licitación respecto al empleo. La considerable experiencia de la CSI con la ND2 y las medidas que ha adoptado para su aplicación podrían sentar un precedente muy útil para ahorrar tiempo y recursos, especialmente teniendo en cuenta que los requisitos sobre NFT se adaptaron a partir de la ND2 de la CFI.

- ▶ *A continuación figuran nuestras sugerencias para la implementación por parte del Banco Mundial de las provisiones sobre empleo y trabajo en las condiciones armonizadas de contratos de construcción de los BMD:*
- ▶ *Preparar una guía apropiada de implementación y organizar formación del personal del Banco y los directores de proyectos sobre las disposiciones laborales de los contratos armonizados de construcción;*
- ▶ *Adoptar mecanismos de supervisión de grandes obras de construcción, y establecer un mecanismo de quejas para casos de incumplimiento, para garantizar su pleno respeto;*
- ▶ *Practicar la transparencia sobre los proyectos y solicitar aportaciones de las organizaciones sindicales para fomentar el diálogo con los contratistas y alentar su participación en la supervisión regular de los proyectos financiados por el Banco.*

## Revisión de las salvaguardias sociales y medioambientales del Banco

El proceso de revisión de las políticas de salvaguardias sociales y medioambientales del Banco Mundial, previsto para completarse a finales de 2013, ofrece una oportunidad única para solventar el importante vacío existente en cuanto a los requisitos del Grupo del Banco Mundial respecto a las normas del trabajo. La inconsistencia existente entre los distintos componentes del Grupo a este respecto ha sido puesta de relieve por los sindicatos, otros grupos de la sociedad civil y el Grupo de Evaluación Independiente del propio Banco (IEG). La política de salvaguardias revisada que el Banco remitirá para consulta en 2011 debería incluir una robusta política sobre normas del trabajo, en línea con los progresos registrados en algunas divisiones del Grupo del Banco Mundial, teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

- ▶ La política debería requerir el cumplimiento de las cuatro normas

fundamentales del trabajo y además adaptar adecuadamente ciertos requisitos, como los que figuran en la ND2 de la CFI, incluyendo otras condiciones de trabajo básicas, como la divulgación de información a los trabajadores respecto a las condiciones de empleo, los procedimientos de reducción de plantilla, los mecanismos de quejas, normas de salud y seguridad en el trabajo y estándares para las cadenas de suministros.

- ▶ Debería haber una adecuada supervisión del cumplimiento por parte de personal del Banco Mundial, y el Panel de Inspección deberá estar disponible para examinar reclamaciones sobre posibles incumplimientos.
- ▶ Al igual que con otras medidas de salvaguardia, han de adoptarse medidas correctivas cuanto antes para resolver incidencias de incumplimiento, y el hecho de no tomar medidas correctivas debería desembocar en la retirada del apoyo financiero.



# ANEXO: UTILIZACIÓN DE LA NORMA DE DESEMPEÑO DE LA CFI: GUÍA PARA LOS SINDICATOS

Conforme los sindicatos han ido teniendo más experiencia con la ND2, la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington ha venido actualizando continuamente una guía sindical sobre cómo las relaciones con la CFI. Esta guía puede servir como herramienta de capacitación, así como de herramienta para ejercer presiones.

## Introducción

Todas las compañías que soliciten préstamos de la agencia del Banco Mundial que se encarga de los créditos al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI), deben comprometerse a cumplir con las Normas de Desempeño de la CFI, un conjunto de ocho condiciones sociales y ambientales exigidas a todos aquellos clientes con préstamos originados después del 1 de mayo de 2006. La Norma de Desempeño 2 requiere que todos los clientes, o compañías prestatarias, respeten las normas fundamentales del trabajo (sobre trabajo forzoso, trabajo infantil, no discriminación y libertad de asociación) tal como define la Organización Internacional del Trabajo. La ND2 también exige a los clientes cubrir requisitos sobre salud y seguridad en el lugar de trabajo, reducción de plantilla, procedimientos de reclamación y cadenas de suministros. En 2009, después de tres años de experiencia con su implementación, la CFI llevó a cabo una revisión de su política sobre sostenibilidad social y medioambiental. La política revisada, adoptada en 2011, especifica que la protección de los derechos de los trabajadores es uno de los objetivos de la ND2. Incluye una mejor protección para los trabajadores/as migrantes y requiere que las firmas prestatarias que declaren sufrir por las presiones del mercado examinen otras medidas alternativas antes de proceder a despidos.

Las Normas de Desempeño de la CFI podrían constituir una poderosa herramienta para contribuir al cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Los sindicatos pueden tener un importante papel que desempeñar para asegurarse de que los clientes de la CFI, es decir las empresas prestatarias, cumplan con sus obligaciones en relación con las normas laborales, documentando posibles violaciones de la ND2 y transmitiendo esta información a la CFI a través de los mecanismos dispuestos a tal efecto.

En el momento de redactar el presente informe, los sindicatos habían registrado quejas o solicitado garantías sobre el respeto de los derechos laborales en relación con 27 propuestas de proyectos de inversión de la CFI. La Oficina de la Agrupación Global Unions en Washington facilitó asistencia en casi todas esas reclamaciones o comunicaciones, procedentes de cuatro regiones económicas

en desarrollo o “emergentes” (América Latina-Caribe, Europa Central y Oriental, África y Asia) e implicaron la participación de la CSI y de seis FSI (FITVTC, ITF, UITA, UNI, ICM e ICEM). La CFI respondió a las reclamaciones investigando los hechos y, en ciertos casos, llevando a cabo auditorías laborales completas en casos de incidentes graves reiterados de incumplimiento. Los sindicatos han podido utilizar esta intervención para resolver diferencias con la dirección o en apoyo a campañas de sindicalización.

Las comunicaciones sobre violaciones de la ND2 pueden encauzarse a través de dos canales: el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social (CES) y el Asesor en materia de observancia/Ombudsman (CAO) de la CFI. Los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, que son los representantes en dicha institución de los Gobiernos de los países miembros, también pueden ser informados sobre cualquier violación grave.

En casi todos los casos, los sindicatos han remitido comunicaciones al Departamento CES, que se responsabiliza de supervisar el cumplimiento de las Normas de Desempeño. Este procedimiento puede ser particularmente de utilidad para informar a la CSI sobre potenciales violaciones de la ND2 antes de que se haya aprobado el proyecto, recomendando a la CFI que exija a su compañía cliente la introducción de mejoras específicas a sus prácticas laborales antes de proceder con la inversión. En enero de 2009, la CFI respondió a la solicitud de la Agrupación Global Unions respecto a la adopción de un proceso acelerado para informar sobre violaciones, instituyendo un formulario de comunicación en línea que remite las reclamaciones directamente a la CFI, con copia a la Oficina de la Agrupación Global Unions en Washington. Este formulario puede completarse en <http://www.ifc.org/laborps2//>.

Remitiendo una queja al CAO se inicia un proceso de revisión más formal y judicial. Los sindicatos que no hayan recibido respuestas satisfactorias del Departamento CES podrían considerar esta opción, que al parecer constituye un proceso más riguroso, aunque también lleva más tiempo. Instrucciones detalladas sobre cómo presentar una queja al CAO están disponibles en 15 idiomas en <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/filecomplaint/>.

A continuación encontrarán una breve guía relativa al proceso acelerado de quejas al CES. Se incluye asimismo un resumen del proceso de reclamaciones al CAO, además de sugerencias sobre cómo pueden utilizar los sindicatos cada uno de estos mecanismos de manera eficaz.

## **Quejas al Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social (CES) de la CFI**

### *1. Informarse sobre los futuros proyectos de la CSI*

**Es preferible, aunque no obligatorio, someter al CES las quejas sobre proyectos propuestos a la CFI antes de su aprobación.** Registrando sus preocupaciones sobre los proyectos de la CFI antes de que sean aprobados por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o la CFI podría aportar a los sindicatos mayor influencia en el proceso de queja.

La CFI lleva a cabo una evaluación inicial antes del lanzamiento de todos los proyectos previstos, a fin de determinar su cumplimiento de las Normas de Desempeño. Se requiere divulgar públicamente toda la información sobre sus proyectos de inversión. Esta información pública está disponible en la página web de la CSI al menos 30 días antes de la aprobación formal del proyecto (o 60 días antes en caso de proyectos de alto riesgo). Para cada proyecto, el Sumario de Información del Proyecto (SIP) contiene toda la información básica sobre la propuesta de inversión, incluyendo los antecedentes de la compañía, el propósito del proyecto y los posibles riesgos ambientales y sociales e incluye enlaces a otros documentos relevantes como las evaluaciones de impacto medioambiental. La información sobre el proyecto permanecerá en Internet durante toda la duración del proyecto e incluso una vez se haya completado. Pueden efectuarse búsquedas en la base de datos de proyectos de la CFI por país y sector, accesible en <http://www.ifc.org/projects>.

Aunque se supone que la CFI debe supervisar el cumplimiento de las normas del trabajo, exhortamos a los sindicatos de empresa a que supervisen cuidadosamente el desarrollo del proyecto, documentando e informando sobre cualquier violación laboral a la FSI a la que estén afiliados, a la Oficina de la CSI/ Agrupación Global Unions en Washington y a la CFI. Cuanto antes alerte el sindicato a la CFI respecto a una violación de la ND2 en un proyecto (previsto o en curso) más efectivo será el proceso de queja. Conviene señalar que la **CFI examinará las quejas presentadas en cualquier momento en el transcurso de la duración del proyecto.**

Para ayudar a los sindicatos a vigilar las futuras inversiones de la CFI, la Oficina de la CSI/ Agrupación Global Unions en Washington envía información bimensual actualizada sobre los nuevos proyectos divulgados a las listas electrónicas que incluyen a representantes de las FSI relevantes, así como representantes sindicales regionales y nacionales.<sup>21</sup>

## *2. Documentar la violación*

La CFI ha establecido un procedimiento de evaluación de aquellos proyectos considerados de alto riesgo, pero a menos que se plantee alguna reclamación, la CFI se basa esencialmente en la auto-evaluación por parte de sus clientes respecto a la aplicación de la ND2. Para asegurarse de que la CFI cumpla su compromiso en cuanto al respeto de las normas fundamentales del trabajo y otras condiciones laborales básicas, **es sumamente importante que los sindicatos documenten y comuniquen el incumplimiento específico de las compañías en relación con la ND2.** Las quejas han de efectuarse por tanto haciendo referencia directa a las disposiciones de la ND2 (documento de unas cuatro páginas). 1. Se recomienda pues a los sindicatos que revisen el texto de la ND2, disponible en línea. En el momento de imprimir el presente informe, la versión de 2011 revisada estaba disponible exclusivamente en inglés, pero en breve se dispondrá de traducciones al árabe, chino, español, francés, portugués y ruso. [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Updated\\_PS2\\_August1-2011/\\$FILE/Updated\\_PS2\\_August1-2011.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Updated_PS2_August1-2011/$FILE/Updated_PS2_August1-2011.pdf).

<sup>21</sup> Si desea figurar en esta lista electrónica, favor de ponerse en contacto con [washingtonoffice@ituc-csi.org](mailto:washingtonoffice@ituc-csi.org) o bien [fricciardone@globalunions-us.org](mailto:fricciardone@globalunions-us.org) indicando la región y los sectores sobre los que desearía recibir información actualizada.

Las Notas de Orientación sobre las Normas de Desempeño son documentos complementarios que aportan una guía a las compañías prestatarias (y al personal de la CFI) para cumplir con las normas. Los sindicatos deberían apuntar a casos en que los empleadores no estén siguiendo los procedimientos indicados en estas notas de orientación, y que podrían suponer una violación del acuerdo de préstamo con la CFI. 2. 2. Las notas de orientación, que estaban siendo revisadas en el momento de imprimir el presente informe, estarán disponibles en breve en el sitio web de la CFI en distintos idiomas. Pueden consultarse en:

<http://www.ifc.org/sustainability>.

Es importante aportar documentación específica y detallada sobre las violaciones, en relación con las Normas de Desempeño de la CFI. No obstante, **no es necesario facilitar los nombres de los trabajadores individuales o los sindicalistas afectados**. Además de documentar la violación de la ND2, los sindicatos deberían preparar también toda la información disponible respecto al historial de la compañía en relación con los derechos laborales, o cualquier problema potencial que la CFI pudiera haber dejado de lado en su evaluación inicial del proyecto.

### *3. Contactar a la CFI utilizando el formulario de comunicación en línea*

Un simple formulario en línea inicializa el proceso de quejas acelerado. Conviene revisar el cuestionario con antelación para preparar la información necesaria; al final de esta guía figura una copia del mismo.

Aparte de consignar el nombre del sindicato, la compañía e identificar el proyecto, el formulario se limita a diez preguntas. Muchas requieren una respuesta simple de “sí” o “no”, con espacio adicional para facilitar detalles. Pide una descripción de las violaciones a la ND2 y una **referencia a la disposición específica de la ND2 que ha sido violada**. La descripción de la violación en general responde a las preguntas: quién, qué, cuándo, dónde, por qué, cómo. La referencia deberá citar el párrafo aplicable de la ND2.

Tras haber preparado sus respuestas, **acceda al formulario en línea** disponible en <http://www.ifc.org/laborps2/>. El formulario está disponible en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. Los sindicatos pueden solicitar ayuda, si lo requieren, a la FSI relevante o a la Oficina de la Agrupación Global Unions en Washington. Una vez remitido el formulario en línea a la CFI, se envía también automáticamente una copia electrónica a la Oficina de la Agrupación Global Unions en Washington.

### *4. Siguiente paso*

El sindicato reclamante y la Oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington deberían recibir un mensaje automático de la CSI acusando recibo de la queja. El Departamento CES examinará la queja en el plazo de cinco días laborables, luego del cual podría ponerse en contacto con la organización reclamante en caso de requerir más información, o con su equipo de proyecto para iniciar una revisión interna. La investigación del CES muchas veces se basa esencialmente en comunicaciones con la compañía cliente. No obstante, **los sindicatos deben insistir en ser incluidos en esta investigación y pedir**

**que se les informe sobre los resultados;** estas comunicaciones pueden ser facilitadas por la Oficina de la Agrupación Global Unions en Washington. En base a nuestra experiencia, el tiempo transcurrido hasta obtener una respuesta final de la CFI o una acción por parte de la compañía cliente varía considerablemente en función de la capacidad del CES para investigar la queja y de qué tan receptiva se muestre la compañía.

Si el CES establece que la compañía ha incumplido las normas de desempeño, puede adoptar diversos enfoques para rectificar la situación. De no haberse aprobado aún el proyecto, podría posponer la aprobación final en espera de mayor información. Alternativamente, la CFI puede limitarse a discutir el problema con la compañía, decidir un “Plan de Acción” para remediarlo y reforzar su supervisión del proyecto para confirmar que el cliente esté efectuando los cambios necesarios. En tal caso, la documentación de los sindicatos seguirá siendo importante, para exponer la amplitud de la cuestión y verificar si se están tomando realmente acciones correctivas. En caso de persistir el incumplimiento en un proyecto en curso, la CFI puede requerir una “auditoría laboral” a un consultante externo, o pedir el arbitraje de un tercero. La CFI también puede optar por obligar al cliente a cumplir las normas de desempeño reteniendo futuros desembolsos del crédito, cuando los hubiera, o cancelar el crédito, con lo que la compañía se vería obligada a reembolsar el préstamo antes de lo previsto.

**Al presentar una queja al CES, los sindicatos deberían considerar el tipo de acción que se necesita para resolver la situación, y asegurarse de que el problema no se repita.** Por ejemplo, reuniones periódicas entre el sindicato, la compañía y la CFI, mayor supervisión de la CFI, o mediación, son algunas opciones que los sindicatos podrían sugerir. En caso de reiteradas violaciones o problemas que persistan a pesar de la intervención de la CFI, los sindicatos pueden exigir que la CFI suspenda los desembolsos del préstamo o que lo cancele. Una vez más, la oficina de la CSI/Agrupación Global Unions en Washington está disponible para llevar a cabo estos procedimientos ante la sede de la CFI en representación de sus afiliadas.

Hasta la fecha, el departamento CES de la CFI ha respondido adecuadamente a las quejas basadas en posibles violaciones de la ND2 y se han obtenido resultados positivos en muchos, aunque no todos los casos. El proceso del CES resulta particularmente útil antes de haberse aprobado el crédito. Una rápida respuesta por parte del departamento CES ha desembocado en ocasiones en que las propuestas de créditos del CFI hayan sido pospuestas o retiradas, o que se hayan requerido cambios específicos a las prácticas laborales al inicio del proyecto.

## **Quejas al CAO**

### *1. ¿En qué difiere este mecanismo?*

La CFI es un inversor en la compañía cliente, así que aunque se haya comprometido a respetar las Normas de Desempeño, el departamento CES no es una parte neutral. El CAO es un mecanismo independiente de recurso para los proyectos apoyados por la CFI; trabaja con las comunidades y organizaciones de la sociedad

civil para ayudar a resolver problemas relacionados con los proyectos de la CFI. Esta diferencia queda reflejada en los procedimientos para investigar las quejas. Mientras que el CES se basa principalmente en comunicaciones con sus compañías clientes, la evaluación del CAO se reúne con todos los colectivos interesados en el proyecto, incluyendo el reclamante. Además, los detalles de la investigación del CAO son publicados en línea.

Las respuestas a los dos mecanismos son también diferentes. Si el CES determina que hay carencias en cuanto al cumplimiento del cliente a los requisitos de la ND2, trabajará con la compañía para desarrollar un “Plan de Acción” que la compañía deberá hacer público. El CAO, por otro lado, intervendrá con las distintas partes interesadas, incluidos los trabajadores, a fin de identificar estrategias para identificar estrategias con objeto de solucionar los problemas. Esto puede implicar investigaciones puntuales, facilitar discusiones o diálogo, mediación o un programa conjunto de supervisión.

### *2. ¿Cuándo debería un sindicato considerar la opción de una queja al CAO?*

Un sindicato puede remitir una queja al CAO en cualquier momento durante todo el ciclo de duración de un proyecto CFI. También pueden remitirse quejas al mismo tiempo al mecanismo del CES y al CAO. No es necesario presentar una queja al CES antes de hacerlo al CAO.

El sindicato podría considerar la posibilidad de remitir una queja al CAO si considera que la intervención del CES ha sido inadecuada. Esta situación podría surgir cuando el sindical piense que el CFI ha efectuado una investigación insatisfactoria sobre la queja, si el plan de acción propuesto por la CFI no trata adecuadamente las reclamaciones sindicales sobre las violaciones de la ND2, o si la compañía sigue sin responder adecuadamente a la intervención.

Es importante tener en cuenta que el proceso del CAO se basa en el diálogo entre las distintas partes interesadas, con lo que es más completo y posiblemente también lleve más tiempo que el mecanismo del CES. El CAO prevé hasta seis meses de esfuerzos continuos para resolver el conflicto a través del diálogo. Tras dicho período, si el CAO determina que las partes no están dispuestas o son incapaces de encontrar una solución conjunta, llevará a cabo una valoración del cumplimiento del CFI con sus Normas de Desempeño. El consejo final del CAO podría en última instancia influir en las operaciones de crédito del CFI, pero la presión inmediata sobre la compañía probablemente sería limitada.

### *3. Cómo presentar una queja al CAO*

El CAO ofrece directrices claras sobre cómo presentar una queja. La comunicación inicial únicamente ha de mencionar el grupo que realiza la reclamación, el nombre del proyecto de la CFI y su localización. Se exhorta a adjuntar documentación de apoyo, pero no es necesaria. Las instrucciones detalladas están disponibles en línea en 15 idiomas, incluyendo el español, y al final del presente informe se reproduce el modelo de carta de reclamación

<http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/documents/SpanishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>

**DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y  
DESARROLLO SOCIAL (GES) DE LA CFI  
FORMULARIO DE COMUNICACIÓN**

Submit the complaint online: <http://www.ifc.org/laborps2//>

**Información General:**

1. Nombre
2. Dirección de correo electrónico
3. Nombre de la empresa, especificando sitio/planta/operación específicos
4. Número de proyecto de la CFI (si se conoce). (disponible aquí: <http://www.ifc.org/projects>)
5. Nombre de la organización y país de operaciones

**Detalles**

6. El sindicato:

tiene afiliados dentro de la fuerza laboral de la empresa  
 no está representado en la empresa

Si en la empresa hay afiliados, ¿qué porcentaje de la fuerza de trabajo está afiliado?

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:

8. Indique las medidas adoptadas por la empresa que, según se estima, no cumplen con lo estipulado en la ND 2:
9. Disposición de la ND 2:  
(en otro caso, especifique)
10. Los empleados afectados pertenecen a las siguientes categorías:  
 personal permanente  
 personal contratado  
 personal subcontratado  
 parte de la cadena de suministro
11. Número de empleados afectados que se incluyen en esta comunicación:

12. ¿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.

No. Indique la causa (véase más adelante)

Justifique su respuesta:

13. ¿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 mecanismo utilizado, fechas y resolución a la que se llegó.

No.

Proporcione detalles:

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

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

No.

Proporcione detalles:

15. ¿Se ha analizado el tema de esta comunicación con Global Unions (oficina en Washington)?

Sí.

No.

No sé.

16. Información adicional relacionada con esta comunicación:

*Una vez haya completado el formulario, seleccione "Hecho". Copia de la comunicación será enviada a la CFI y a la oficina de la Agrupación Global Unions en Washington. Verá el siguiente mensaje:*

"Muchas gracias por remitir una comunicación/preocupación laboral a la CFI. Su comunicación será examinada por especialistas del Departamento de Desarrollo Social y Medioambiental y los departamentos relevantes respecto a inversiones. Les contactaremos en el plazo de cinco (5) días laborables en caso de requerir cualquier información adicional."



## RECLAMACIÓN A LA CAO MODELO DE CARTA

### A:

Asesor en materia de observancia/Ombudsman  
International Finance Corporation  
2121 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20433 USA  
Fax: (+1) (202) 522-7400  
e-mail: cao-compliance@ifc.org

El/Los suscrito(s), \_\_\_\_\_, presenta(n) una reclamación respecto al proyecto \_\_\_\_\_, ubicado en \_\_\_\_\_

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

Resido/residimos 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 fax, y dirección de correo electrónico:

\_\_\_\_\_

Dirección

\_\_\_\_\_

Dirección postal (si difiere de la anterior)

\_\_\_\_\_

País

Código Postal

\_\_\_\_\_

Teléfono

Fax

E-mail

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 un mapa).
- ▶ Una descripción con indicación del nombre, ubicación y naturaleza del proyecto (si es posible, incluir un 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:

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 IFC o el OMGI, 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.





Editor responsable:  
Sharan Burrow, Secretaría General

CSI

5 Bd du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Bruselas, Bélgica  
Tel: +32 2 2240211, Fax: +32 2 2015815  
E-Mail: [press@ituc-csi.org](mailto:press@ituc-csi.org) • Web: <http://www.ituc-csi.org>

Compaginación: Vicente Cepedal