



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Empleo y política social en relación
con las zonas francas industriales (ZFI)****Antecedentes y campo de aplicación**

1. Cuando la Oficina recibió el encargo de elaborar un documento sobre el empleo y la política social en las zonas francas industriales (ZFI), a raíz de la reunión de marzo de 2002 de la Comisión de Empleo y Política Social, tomó como punto de partida los objetivos del trabajo decente y las conclusiones de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998 — incluidas en el anexo I). Por tanto, el presente documento se centra en los acontecimientos que se han producido en relación con el empleo y la política social en las ZFI de todo el mundo desde que el Consejo de Administración adoptara dichas conclusiones en su reunión de noviembre de 1998¹.
2. Puesto que constituyen un rasgo importante de la globalización, la OIT viene realizando un seguimiento de las ZFI desde hace más de 20 años². Las zonas pueden adoptar formas diferentes y ser zonas de libre comercio, zonas económicas especiales, almacenes aduaneros, puertos francos o maquiladoras. La OIT ha definido las ZFI como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»³. Aunque es evidente que las ZFI operan dentro del contexto

¹ El Consejo de Administración solicitó que las conclusiones se tuvieran presentes en las propuestas de Programa y Presupuesto de la Oficina. *Repertorio de Decisiones*, documento GB.273/205 (noviembre de 1998), párrafo 39; OIT: *Nota sobre las labores*, Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales (Ginebra, 28 de septiembre – 2 de octubre de 1998), documento TMEPZ/1998/5, y OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales* (Ginebra, 1998), documento TMEPZ/1998.

² Véase por ejemplo, OIT: «Zonas francas» en *Efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en los países en desarrollo* (Ginebra, OIT, 1981); OIT/CNUET: *Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación* (Ginebra, OIT, 1989), y A.S. Oberai, A. Sivananthiran y C.S. Venkata Ratman (directores de publicación): *Labour Issues in Export Processing Zones in South Asia: Role of Social Dialogue* (Ginebra, OIT, 2001).

³ Documento TMEPZ/1998, *op. cit.*, pág. 3. Debido a los avances en la tecnología de la información, los «materiales» deberían incluir la noción de «datos».

más amplio de la inversión extranjera directa (IED), el comercio regional e internacional y la política económica nacional, el análisis de estos aspectos escapa al objeto del presente documento ⁴.

3. Las zonas han evolucionado desde las actividades iniciales de ensamblaje y simple procesado para incluir zonas de alto nivel tecnológico y científico, zonas financieras, centros logísticos e incluso centros turísticos. En la actualidad, su forma física incluye no sólo zonas de tipo enclave, sino también zonas de una sola rama de actividad (como por ejemplo, la zona de joyería en Tailandia o la del cuero en Turquía); zonas de un solo producto básico (como el café en Zimbabwe); y zonas de una sola factoría (como por ejemplo las unidades orientadas a la exportación en la India) o de una sola empresa (como en la República Dominicana). En Mauricio y Hainan (China) las empresas de cualquier lugar de sus islas, pueden solicitar la condición jurídica de zona. Ciudades portuarias como Hong Kong o Singapur han reforzado su función comercial estratégica proporcionando regímenes aduaneros especiales para el procesado y trasbordo de las exportaciones. Mientras que muchos organismos públicos siguen estableciendo zonas, existe una clara tendencia al desarrollo de zonas privadas, a menudo por constructores extranjeros. Las zonas públicas, generalmente, ofrecen mejores infraestructuras que las existentes en la economía nacional y las zonas privadas, por lo general, superan a éstas en un intento por atraer inversión de mayor calidad.
4. Tanto el número de ZFI como el número de países que las albergan han aumentado rápidamente (véase el cuadro 1). Al mismo tiempo, las zonas de algunos países, sin embargo, han atraído muy poca o ninguna IED.

Cuadro 1. Estimaciones del desarrollo de las zonas francas industriales

	1975	1986	1995	1997	2002
Número de países con ZFI	25	47	73	93	116
Número de ZFI	79	176	500	845	3.000
Empleo (millones)	n.d.	n.d.	n.d.	22,5	37
– del cual China	n.d.	n.d.	n.d.	18	30
– otros países que disponen de datos	0,8	1,9	n.d.	4,5	7,0

Fuentes: Los cálculos de la OIT proceden de diversas fuentes, a saber, administraciones de las zonas, estadísticas nacionales, sitios en la Web, artículos publicados, estimaciones, respuestas a las encuestas de la OIT, etc.

5. Los países establecen zonas con la esperanza de atraer inversión, impulsar la creación de empleo, aumentar las exportaciones y generar divisas. Para muchos países, las exportaciones de o a través las ZFI representan una parte importante de sus ingresos de exportación, que a menudo ascienden a más del 80 por ciento de las exportaciones comerciales de mercancías (China, República Checa, Hungría, Kenya, Filipinas, Malasia, Mauricio, México, Senegal, Túnez o Viet Nam), y han contribuido a que las economías se alejen progresivamente de las exportaciones tradicionales. Mauricio (que en la actualidad está orientándose hacia los servicios financieros) utilizó la estrategia de las zonas para pasar de las exportaciones de azúcar a las de los productos manufacturados, Sri Lanka del caucho y el té al vestido y Costa Rica del café y las bananas al vestido y los microprocesadores. En China, las zonas económicas especiales no sólo tienen por objeto atraer inversión y generar puestos de trabajo, sino que son el vehículo para abrir la economía China a las fuerzas de mercado y desarrollar nuevas industrias de exportación que absorban la mano de obra excedentaria. A diferencia de otros países donde fusionan

⁴ En relación con algunos de estos aspectos, véase el documento GB.285/WP/SDG/2.

estas zonas, China no concede ventajas fiscales a los inversores, en cambio, los bajos costos unitarios de la mano de obra y las infraestructuras en las zonas han resultado ser extremadamente interesantes para los inversores extranjeros. En 2001, China era el sexto país receptor de IED del mundo⁵. Las economías en proceso de transición como Hungría, Lituania y Ucrania también han establecido estos tipos de ZFI.

Resultados de las exportaciones

6. Gracias a los datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ahora es posible determinar cuáles son los países con un volumen importante de exportaciones procedente de las ZFI⁶. La electrónica y el vestido son las principales exportaciones de las ZFI y pueden vincularse claramente a la IED, de manera que, los datos sobre estos productos clave destacan las tendencias actuales. En la actualidad, las ZFI de Malasia y México son las dos principales productoras de receptores de televisión. El montaje de televisores en Malasia alcanzó su punto más alto en 1995 cuando las exportaciones ascendieron a 2.300 millones de dólares de los Estados Unidos, o lo que es lo mismo, el 10 por ciento de las exportaciones mundiales (véase el cuadro 2). Partiendo casi de cero en 1990, la producción de televisores en México representa actualmente casi una cuarta parte de las exportaciones mundiales⁷. Una expansión similar de productos de las ZFI destinados a la exportación se ha producido en el equipo de telecomunicaciones (China, Malasia y México). Malasia y Filipinas representan el 10 por ciento de las exportaciones mundiales de transistores y válvulas. Las exportaciones de prendas de vestir de Bangladesh aumentaron más del doble en un decenio. El valor promedio de las exportaciones de prendas de vestir en China aumentó en más de 5.000 millones de dólares en 1999 y en México pasó de 13 millones de dólares en 1990 a 1.500 millones en 1999. Las exportaciones de piezas de automóviles procedentes de las ZFI de México (UNCTAD (2001), CD-ROM) son otro ejemplo más de la diversificación y expansión de las exportaciones más allá del vestido y los productos puramente de ensamblaje. La industrialización impulsada por las exportaciones ha contado con un alto coeficiente de mano de obra femenina; ningún país en desarrollo ha aumentado el volumen de las exportaciones de manufacturas sin recurrir sobremanera al trabajo de las mujeres⁸.

⁵ UNCTAD: World Investment Report 2002, *Promoting Linkages* (Ginebra), anexo B, págs. 303-306.

⁶ OMC: *Estadísticas del comercio internacional 2001* (Ginebra). No obstante, la OMC advierte que debido al régimen especial al que están sujetas las ZFI, es imposible saber si las importaciones y exportaciones de las ZFI se reflejan plenamente en las cuentas nacionales.

⁷ Véase asimismo UNCTAD *Handbook of Statistics, 2001* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2001), capítulo 3 y datos correspondientes en CD-ROM.

⁸ UNCTAD: *Trade, sustainable development and gender* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 1999), pág. 447.

Cuadro 2. Exportaciones de manufacturas de determinados países con un volumen importante de exportaciones procedentes de las ZFI (en millones de dólares de los Estados Unidos y en función de la parte de mercado mundial)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Receptores de televisión (CUCI 761)</i>										
Malasia*	523 (3,10)	717 (4,13)	851 (5,05)	1.236 (7,12)	1.732 (8,23)	2.239 (10,02)	2.084 (8,76)	1.640 (7,33)	1.347 (5,91)	1.431 (6,38)
México*	1 (0,01)	1 (0,01)	1.336 (7,94)	1.774 (10,21)	2.678 (12,73)	2.978 (13,33)	3.331 (14,01)	3.853 (17,21)	4.911 (21,56)	5.165 (23,01)
<i>Equipo de telecomunicaciones (CUCI 764)</i>										
China**	552 (0,90)	697 (1,12)	1.350 (1,98)	1.755 (2,34)	2.937 (3,14)	4.044 (3,58)	4.688 (3,93)	5.630 (4,16)	6.253 (4,44)	7.960 (5,01)
Malasia**	1.164 (2,00)	1.495 (2,41)	1.735 (2,54)	2.212 (2,95)	3.176 (3,39)	3.784 (3,35)	3.968 (3,33)	4.114 (3,04)	3.753 (2,67)	4.163 (2,62)
México**	44 (0,08)	113 (0,18)	1.442 (2,11)	1.720 (2,29)	2.333 (2,49)	3.004 (2,66)	3.411 (2,86)	4.336 (3,20)	5.370 (3,81)	7.094 (4,47)
<i>Transistores, válvulas, etc. (CUCI 776)</i>										
Malasia*	4.321 (7,32)	4.744 (7,19)	5.647 (7,56)	7.289 (8,14)	9.512 (7,79)	13.240 (7,67)	14.115 (7,95)	14.751 (7,51)	13.930 (7,32)	17.232 (8,18)
Filipinas*	370 (0,63)	1.375 (2,08)	593 (0,79)	806 (0,90)	1.073 (0,88)	1.527 (0,88)	6.127 (3,45)	8.755 (4,51)	12.925 (6,79)	4.000 (1,90)
<i>Varios tipos de ropa (promedio del CUCI 842, 843, 844, 845, 846)</i>										
Bangladesh	128 (1,05)	167 (1,26)	207 (1,30)	261 (1,55)	295 (1,59)	393 (1,93)	443 (2,13)	537 (2,22)	756 (2,96)	586 (2,39)
China	1.626 (9,24)	2.091 (10,72)	2.939 (13,86)	3.213 (15,12)	4.135 (17,19)	4.094 (15,45)	4.273 (15,39)	5.434 (17,52)	5.146 (16,21)	5.237 (16,72)
Indonesia	320 (1,92)	427 (2,27)	605 (2,77)	664 (3,05)	600 (2,52)	633 (2,49)	674 (2,50)	547 (1,84)	498 (1,70)	732 (2,53)
México	13 (0,09)	17 (0,10)	160 (0,73)	197 (0,90)	296 (1,19)	496 (1,81)	700 (2,40)	1.060 (3,25)	1.259 (3,77)	1.484 (4,47)

* Países señalados por la OMC como exportadores de manufacturas con «importantes exportaciones de las zonas de elaboración» (2001: cuadro IV.31), *op. cit.* ** Países señalados por la OMC como principales exportadores de máquinas de oficina y equipo de telecomunicaciones con «importantes exportaciones e importaciones de las zonas de elaboración» (2001: cuadro IV.56), *op. cit.*

Nota: Las cifras corresponden a millones de dólares de los Estados Unidos, las cifras entre paréntesis corresponden a las exportaciones en función del porcentaje de las exportaciones mundiales. CUCI se refiere a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (revisión 2).

Fuente: UNCTAD (2001, CD-ROM y OMC (2001), *op. cit.*

Efectos de las ZFI en el empleo

7. Las fuentes de las cifras reflejadas en el cuadro 1 muestran que las ZFI han resultado ser muy eficaces a la hora de crear empleo en algunos países. Para 2002, China había empleado, por sí sola, a 30 millones de personas en las más de 2000 zonas económicas especiales, zonas de desarrollo económico y tecnológico, ZFI y zonas fronterizas. El volumen total del empleo en las zonas de otros países se calcula que ascendía a 4,5 millones en 1997, cifra que según cálculos por lo bajo había ascendido a por lo menos 7 millones en 2002 (y que sólo abarca a los países sobre los que se dispone de datos). Las

zonas han supuesto para las mujeres jóvenes una importante vía de acceso a la economía formal con mejores salarios que en la agricultura o el servicio doméstico. Las mujeres representan la mayor parte de los trabajadores en la inmensa mayoría de las zonas, alcanzando hasta un 90 por ciento en algunas de ellas. No obstante, hay indicios de que a medida que la naturaleza del empleo evoluciona en las zonas (los insumos tecnológicos son más altos) el perfil femenino de la fuerza laboral cambia.

8. El empleo en las ZFI ha aumentado de forma importante desde mediados del decenio de 1990. En Filipinas, el empleo en las ZFI aumentó de 229.650 puestos de trabajo a 716.990 entre 1994 y 2001, y Costa Rica experimentó un aumento de 7.000 puestos de trabajo en las ZFI en 1990 a 34.000 un decenio más tarde⁹. El empleo en la República Dominicana aumentó de 126 puestos de trabajo a 200.000 en 2000, para descender posteriormente a 175.000¹⁰. Sri Lanka fue capaz de generar unos 350.000 puestos de trabajo en la industria del vestido de exportación, que es en la actualidad la mayor fuente por sí sola de empleo de manufacturas en dicho país.
9. Las zonas tienen un ciclo vital por el que suelen crecer rápidamente en términos de inversión y creación de empleo para luego estancarse a medida que aparecen tensiones en el mercado laboral local. Malasia y Mauricio son ejemplos de países que han sido capaces de utilizar sus estrategias de zona para crear gran cantidad de puestos de trabajo mediante el desarrollo de producciones de mayor valor añadido y que, en los últimos años, se han visto obligados a importar trabajadores para cubrir nuevos puestos de trabajo. En el caso de Mauricio, una serie de inversores ha reubicado sus industrias en Madagascar en busca de mano de obra más barata. Para 2002, el empleo en las ZFI de Mauricio ascendía a 87.000 trabajadores, muchos de los cuales eran migrantes. Así, la estrategia de las ZFI se persigue tanto en las economías que tienen exceso de mano de obra como en los países donde la escasez de mano de obra depende de la migración de trabajadores.
10. Los mercados laborales de las zonas no son estáticos. Los aumentos del empleo en las ZFI no son, en modo alguno, permanentes en ningún sitio y exigen que la estrategia de las ZFI se adapte constantemente. Un examen más detenido de Mauricio, por ejemplo, revela que durante el último decenio una media de 35 empresas ha cerrado y que el mismo número se ha creado cada año. México experimentó un aumento del empleo en las maquiladoras de 446.000 puestos de trabajo en 1990 a 1.285.000 en 2000. No obstante, esta cifra había descendido a 1.086.000 en mayo de 2002, como consecuencia en parte de la mayor competencia de China¹¹. Asimismo, se han registrado pérdidas de empleo junto a creación de empleo en la industria del calzado de Ceará, Brasil, cuyo enfoque es parecido al de las ZFI¹². La reciente crisis política en Madagascar ha provocado el despido temporal del 70 por ciento aproximadamente de la fuerza laboral de las ZFI, lo que ha puesto de manifiesto, asimismo, la importancia de la estabilidad política y social para determinar el éxito de la estrategia de una zona.
11. La demanda extranjera de productos de las zonas también es clave. Por ejemplo, en Bangladesh se han perdido más de 100.000 puestos de trabajo desde 2000 en la industria

⁹ Autoridad de la zona económica de Filipinas y Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

¹⁰ Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE): Informe estadístico de 2001 (República Dominicana).

¹¹ K. Hall: «Jobs at risk in Mexico: Foreign companies looking elsewhere for cheaper labor» en *Mexico-Business*, Mercury News Mexico City Bureau, 28 de abril de 2002.

¹² M. Pinhanez: *Training and social networks: Long-lasting industrialization in Northeast Brasil's shoe industry* (tesis doctoral, Instituto de Tecnología de Massachusetts, Cambridge, MA, 1998).

del vestido de exportación debido a una combinación del aumento de la competencia africana (a raíz de la adopción por los Estados Unidos de la ley sobre crecimiento y oportunidad en África y a las secuelas de la guerra en Afganistán.

12. En las zonas suele haber una rotación muy alta de los trabajadores, cuya carrera en promedio rara vez supera los cinco años. La naturaleza intensiva de la producción, los factores culturales, el recurso a los contratos de duración determinada, la falta de políticas de desarrollo de los recursos humanos y unas prácticas de relaciones laborales poco desarrolladas en algunas empresas de las zonas contribuyen a esta rotación. En las zonas con mercados de trabajo restringidos se observa que hay mejores prácticas y políticas de desarrollo de los recursos humanos, ya que las empresas tratan de atraer y retener a los trabajadores mediante prestaciones complementarias no salariales. Las zonas con actividades de mayor valor añadido (como por ejemplo Penang en Malasia) también suelen concentrarse más en el desarrollo de los recursos humanos, ya que deben atender a los requisitos de sus inversores de contar con trabajadores altamente calificados.

Efectos del sistema comercial basado en los contingentes

13. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), sucesor del Acuerdo Multifibras (AMF), ha sido uno de los principales factores que ha influido en la inversión en las ZFI, y su vencimiento en junio de 2005 podría repercutir aún más en la vulnerabilidad del empleo en las zonas. El ATV/AMF prevé un sistema de contingentes a las exportaciones de vestido concedidos por los países desarrollados a los países en desarrollo. Los contingentes concedidos a exportadores altamente competitivos como la República de Corea o la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) suelen ser limitados, mientras que los utilizados para exportadores menos competitivos son importantes. Ello ha impulsado a los exportadores de vestido a desplazarse por todo el mundo en busca de contingentes disponibles y ha contribuido a crear millones de puestos de trabajo en países que o bien no contaban con una industria del vestido para la exportación o ésta era muy reducida. Las exportaciones de vestido de Sri Lanka aumentaron de 623 millones de dólares en 1990 a 2.722 millones en 2000, cuando representaban el 50 por ciento del total de las exportaciones del país. De ello se desprende que los países con un nivel de contingentes más alto que deseen retener sus inversiones y puestos de trabajo en esta industria después de 2005 tendrán que mejorar sus plazos de espera, calidad, diseño, costos unitarios de mano de obra y desarrollar mercados para productos específicos con objeto de resistir a la competencia, especialmente la de China.
14. Un estudio muestra que los países que carecen de industrias textiles e infraestructuras desarrolladas probablemente tendrán dificultades cuando se elimine progresivamente el AMF¹³. Están en peligro cientos de puestos de trabajo, sobre todo los de las trabajadoras. La eliminación del sistema de contingentes se espera que provoque el cierre de las empresas «débiles» de la industria del vestido de Sri Lanka, por ejemplo, pero las empresas «más fuertes» que sobrevivan es probable que absorban, a medio y largo plazo, la mano de obra despedida de las empresas más débiles. La competitividad podría aumentar mediante la diversificación de los mercados y productos, el fomento de vínculos de concatenación regresiva, la mejora de la productividad gracias a un aumento de la calidad del empleo y el grado de reacción a las demandas de los consumidores. Asimismo, la creciente presión global de los compradores por que se cumplan las normas

¹³ Khundker N.: «Garment industry in Bangladesh» en G. Joshi (director de la publicación): *Garment industry in South Asia: Rags or Riches? Competitiveness, productivity and job quality in the post-MFA environment* (Nueva Delhi, OIT, 2002).

internacionales del trabajo debería contribuir a mejorar la calidad del empleo que, a su vez, debería repercutir positivamente en la productividad ¹⁴.

15. Asimismo, es inminente el acuerdo de la OMC sobre la prohibición de conceder subvenciones a la exportación (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo «SMC») que, de hecho, puede poner en tela de juicio muchas de las medidas adoptadas hasta la fecha por los países para fomentar las ZFI. No obstante, se han previsto excepciones hasta 2007 a las subvenciones que hayan sido notificadas previamente ¹⁵, y los países menos adelantados están exentos del requisito de reducir el volumen de las subvenciones según lo previsto en el Acuerdo SMC. Además, es ahora cuando se empieza a explorar la interacción existente entre el régimen de las ZFI y los acuerdos comerciales regionales ¹⁶.

Principios y derechos en el trabajo

16. Entre otros aspectos, las conclusiones de la reunión tripartita de 1998 subrayan la importancia del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de la normativa nacional e internacional del trabajo por ser estos factores de gran importancia para atraer inversiones que fomenten el crecimiento de calidad y a largo plazo ¹⁷. Las restricciones legales impuestas a los derechos sindicales en algunos de los países en donde operan las ZFI, la falta de aplicación de la legislación laboral y la ausencia de organizaciones de trabajadores figuran entre los factores que, según se ha observado socavan la capacidad de las zonas de mejorar la capacitación profesional, las condiciones de trabajo y la productividad y, por lo tanto, la posibilidad de que lleguen a ser plataformas competitivas y dinámicas a nivel internacional ¹⁸. Varias fuentes oficiales de la OIT se refieren a cuestiones muy similares al examinar la situación presente en materia de respeto de los principios y derechos en el trabajo en las ZFI.
17. En virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en 2002 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) afirmó que el trabajo en las ZFI está, en algunos casos, excluido de la legislación laboral o social (por ejemplo en la República Islámica del Irán, Malasia y Sudán) o que se obstaculiza de diversas maneras la sindicación de los trabajadores (por ejemplo, en la India, la República de Corea, Mauricio y México). Los

¹⁴ S. Kelegama y R. Epaarachchi: «Garment industry en Sri Lanka», en G. Joshi (director de la publicación): *Garment industry in South Asia: Rags or Riches? Competitiveness, productivity and job quality in the post-MFA environment* (OIT, 2002).

¹⁵ Han presentado solicitudes los siguientes Estados Miembros: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Jordania, Kenya, Mauricio, Panamá, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sri Lanka, Suriname, Tailandia y Uruguay.

¹⁶ J. Sargent y L. Matthews: «Combining export processing zones and regional free trade agreements: lessons from the Mexican experience», en *World Development*, vol. 29, núm. 10 (2001), págs. 1.739-1.752. Los autores sugieren que los programas de desarrollo regional han tenido un éxito limitado ante las grandes EMN que operan en el entorno global de las ZFI.

¹⁷ Para disponer de los textos en su integralidad, véanse las conclusiones que figuran en los párrafos 4 a 6, 11 y 14.

¹⁸ *Ibíd.*, párrafo 4.

formularios de memoria revisados con arreglo al seguimiento de la Declaración contienen ahora preguntas acerca de las ZFI en lo que respecta a los principios relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva, el trabajo infantil y la discriminación¹⁹. Entretanto la séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social examinó, en relación con dicho instrumento promocional las prácticas laborales en las ZFI en el período comprendido entre 1996 y 2000. La mayoría de entidades incluidas en una muestra de gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores declaró que las disposiciones de la legislación laboral aplicadas en las ZFI eran las mismas que las que se aplicaban en el resto del país. Sin embargo, algunos encuestados observaron que la legislación laboral aplicable en esas zonas difería en cierta medida de la aplicada en otras partes del país.

- 18.** La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha observado el potencial de generación de empleo de las ZFI y ha estimulado a los gobiernos a desarrollar estrategias para promover las ZFI en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de garantizar la máxima creación posible de trabajo decente. (Véase, por ejemplo, la observación formulada por la Comisión de Expertos en 1997 sobre Honduras en relación con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).) Sin embargo, desde 1998 los órganos de control han hecho comentarios tanto sobre la legislación como sobre la práctica en materia de libertad sindical en las ZFI. La Comisión de Expertos ha observado discrepancias entre los convenios ratificados y la legislación y la práctica en lo referente al derecho de sindicación y de afiliación sindical (Bangladesh, República Dominicana, Namibia, Nigeria, Pakistán y Togo), el derecho de huelga (por ejemplo Panamá y Turquía)²⁰, y los derechos en materia de negociación colectiva (Bangladesh, República Dominicana, Panamá y Turquía). En Bangladesh, las ZFI hacen publicidad basada en un «incentivo» distinto de los fiscales, a saber, «ni sindicatos ni huelgas»²¹. La Comisión de Expertos ha enviado solicitudes directas a Sri Lanka sobre el acceso de los representantes sindicales a las ZFI y a Guatemala sobre los procedimientos de solución de conflictos. Desde 1998, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha adoptado conclusiones relativas al derecho de sindicación en las ZFI en Bangladesh y en Pakistán y respecto del derecho de negociación colectiva en Turquía. La Comisión de Aplicación de Normas también ha examinado la denegación del derecho de sindicación a los trabajadores de las ZFI de Camerún y Guatemala y la cuestión del derecho de negociación colectiva en las ZFI de Costa Rica y Panamá.
- 19.** Desde 1998, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha examinado varios casos relativos a las ZFI en El Salvador, Honduras y Filipinas. Por lo general, el Comité de Libertad Sindical ha formulado recomendaciones relativas, entre otras cuestiones, a la denegación del derecho de sindicación (Filipinas, caso núm. 1826), el derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas y el no reconocimiento de las organizaciones de trabajadores (Honduras, caso núm. 2100), y también con respecto a la injerencia en las elecciones sindicales y alegaciones de actos de acoso (Filipinas, caso núm. 1826), y, por último, a la denegación del derecho de negociación colectiva (El Salvador, caso núm. 1824).

¹⁹ Documentos GB.283/10/1 (marzo de 2002), anexos II, III, y V, y GB.280/12/1 (marzo 2001), anexo.

²⁰ Turquía modificó su legislación en agosto de 2002, según comunicó, pero la Comisión de Expertos aún no ha tenido la oportunidad de examinarla.

²¹ UNCTAD y Cámara de Comercio Internacional: *An Investment Guide to Bangladesh: Opportunities and Conditions* (UNCTAD/ICC, agosto de 2000), pág. 30. No obstante, el Gobierno ha anunciado recientemente que la actividad sindical será autorizada en las ZFI a partir de enero de 2004 y ha solicitado la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

20. Las organizaciones de trabajadores señalan que aun cuando no existen impedimentos legales, enfrentan grandes dificultades de orden práctico para entrar en las ZFI y tomar contacto con los trabajadores empleados en ellas. El Gobierno de Kenya ha observado que es «muy corriente» que las empresas multinacionales de las ZFI no autoricen a los trabajadores que emplean a afiliarse a los movimientos sindicales, pese a que los trabajadores tienen derecho a constituir asociaciones y a negociar colectivamente²². Según el examen de las memorias anuales realizado con arreglo al seguimiento de la Declaración, las observaciones más frecuentes formuladas por las organizaciones de trabajadores en relación con las ZFI se refieren al principio de la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
21. Se ha alegado la existencia de obstáculos relacionados con el género de las personas en el funcionamiento de algunas ZFI, tales como la discriminación en materia de contratación, salarios, prestaciones y desarrollo de carreras, así como también en cuanto a la falta de consideración de las necesidades de las trabajadoras respecto de cuestiones tales como las horas de trabajo, el embarazo, la licencia por maternidad o el cuidado de los niños. En los últimos años, la Comisión de Expertos pidió a varios gobiernos que comunicaran información sobre la forma en que se aplica el principio de igualdad de remuneración en relación con el trabajo realizado en las ZFI (por ejemplo, Bangladesh y Sri Lanka), así como también sobre la medida en que las mujeres tienen acceso a la formación y al ascenso profesional (por ejemplo, Honduras y México). Los exámenes de embarazo impuestos por algunos empleadores en las maquiladoras de México han sido un asunto sumamente controvertido en el que intervinieron los mecanismos de control de la OIT, así como también los procedimientos previstos en el acuerdo paralelo de derechos laborales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Las organizaciones de trabajadores también han formulado observaciones acerca de las ZFI (por ejemplo en Mauricio y Pakistán, 2002) en relación con el principio relativo a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, en virtud de la Declaración de la OIT de 1998.
22. Pocas son las ZFI que están exentas de la obligación de aplicar la legislación vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo (por ejemplo Kenya, que ha otorgado exenciones temporales pero con el propósito de revocarlas). El Gobierno de Kenya considera que las empresas extranjeras se aprovechan de la debilidad de los sistemas de aplicación de las normas en materia de salud y seguridad para operar con un nivel de normas muy inferior, lo que ha provocado problemas de salud y seguridad²³. Por lo general, los países enfrentan grandes dificultades para aplicar su legislación en las ZFI, así como en otras partes, debido a las carencias de los servicios de inspección del trabajo. En Togo, los trabajadores consideran que los incentivos especiales ofrecidos en las ZFI a los inversores extranjeros limitan en gran medida los derechos humanos fundamentales, los derechos sindicales básicos, la seguridad del empleo, la igualdad de trato y otros derechos de los trabajadores, incluidos los relativos a la seguridad y la salud en el trabajo²⁴. Estos y otros aspectos de las condiciones de trabajo en las ZFI han sido objeto de examen por los órganos de control de la OIT en relación con varios convenios de la OIT. Por ejemplo, las prácticas de ciertas fábricas textiles de las ZFI de Bangladesh que consisten en obligar a trabajar un gran número de horas extraordinarias y también en no pagar los salarios (lo que provocó

²² OIT: Séptima encuesta sobre el curso dado a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, Parte II, pág. 394.

²³ Séptima encuesta, Parte II, *op. cit.*, pág. 255.

²⁴ *Ibid.*, pág. 406.

despidos cuando los salarios fueron reclamados) fueron examinadas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en relación con cuestiones de trabajo forzoso.

Protección social y condiciones de trabajo

23. No se dispone de datos suficientes para tener un panorama completo de la situación relativa a la protección social y las condiciones de trabajo en las empresas de las ZFI o para comparar dichas empresas con otras. No obstante, ciertos datos indican que las dificultades relativas a las horas de trabajo, las horas extraordinarias y los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, la licencia, la alimentación y el transporte nocturno, la seguridad social y las necesidades particulares de las trabajadoras — todos estos aspectos fueron destacados en la reunión tripartita de 1998²⁵ — siguen siendo fundamentalmente las mismas. La información comunicada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) en su sitio Web y estudios realizados recientemente por la Confederación Mundial del Trabajo sobre las condiciones de trabajo en las ZFI en Honduras, Indonesia, Madagascar, México, Senegal y Sri Lanka confirman esta observación. Por otra parte, los empleadores consideran que muchos de los problemas que se atribuyen a las ZFI ocurren en otras partes y que las condiciones predominantes en las empresas de las ZFI son, con frecuencia, mejores que las que se observan fuera de dichas zonas.
24. Una investigación reciente que cita el ejemplo de las zonas francas industriales de Costa Rica, la República Dominicana y Filipinas sugiere que el paso de un nivel de operaciones que requiere pocas calificaciones a un nivel algo más especializado es fundamental para mejorar la situación de los trabajadores. La investigación sostiene que la formación de los trabajadores y otros incentivos para atraer empresas con alto nivel de productividad pueden facilitar en gran medida esta transición. Las buenas prácticas laborales de estas empresas ejercen entonces un efecto de demostración positivo sobre las demás empresas existentes. Las iniciativas de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y los sindicatos con miras a mejorar las relaciones entre la dirección y los trabajadores y a promover formas de organización del trabajo más productivas y favorables para los trabajadores también han desempeñado un papel significativo en las mejoras de las condiciones de trabajo²⁶.
25. Por ser construidas a propósito, las ZFI pueden ofrecer locales industriales modernos de condiciones físicas superiores a las de otros sectores de la economía nacional. No obstante, en las ZFI de ciertos países la seguridad y la salud en el trabajo sigue siendo una cuestión muy preocupante. Según ciertos sindicatos, existen fábricas de textiles para la exportación en las que las agujas de las máquinas de coser o de bordar no tienen protección y no hay asientos adecuados en los puestos de trabajo. Por ejemplo, en varias fábricas de Lesotho, el Sindicato de los Trabajadores del Vestido y Afines de Lesotho (LCAWU) ha comunicado que los trabajadores reciben máscaras para protegerse del polvo pero que las abandonan rápidamente, por considerarlas inútiles. Los problemas de higiene en las fábricas y en las viviendas pueden provocar enfermedades. El acceso a los excusados ha sido un tema candente que ha creado tensiones entre los propietarios y los administradores de las fábricas de las ZFI en algunos países. La utilización indebida de sustancias peligrosas en las maquiladoras de México dio lugar a reclamaciones que fueron examinadas en 2000 en las audiencias previstas en el acuerdo paralelo de derechos laborales del TLC.

²⁵ *Nota sobre las labores, op. cit.*, en particular véanse los párrafos 38-42, 51-55 y 57-61.

²⁶ T.H. Moran: *Beyond Sweatshops, Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries* (The Brookings Institution, Washington DC, 2002).

26. Según la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTV), las exigencias de entrega en plazos extremadamente cortos y los bajos precios «obligan a los fabricantes a pagar mal a los trabajadores y a imponerles jornadas de trabajo terriblemente largas»²⁷. Las organizaciones de trabajadores observan también que los trabajadores son despedidos si se quejan por el número excesivo de horas de trabajo. La Comisión de Expertos ha subrayado las excepciones otorgadas a las ZFI de Mauricio en relación con la legislación laboral nacional sobre horas de trabajo.
27. Además, en los lugares donde hay trabajadores migrantes, se pueden observar prácticas de contratación fraudulentas y abusivas. Mauricio ha creado recientemente una «cuadrilla de mano de obra extranjera» con el propósito de controlar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores extranjeros. Asimismo, el país ha establecido un fondo de bienestar para atender a las necesidades de los trabajadores de las ZFI y explora la posibilidad de crear un plan de pensiones específicamente adaptado a la fuerza de trabajo de las ZFI. China Malasia y Singapur han insistido en que las empresas instaladas en las ZFI deben aportar contribuciones apropiadas a los fondos de seguridad social. Esto mismo también lo exigen otros países en los que la legislación en materia de seguridad social es de aplicación general.

ZFI y diálogo social

28. Si bien es aún muy limitado, hay ejemplos de diálogo social tripartito en el plano nacional en lo referente a la adopción de estrategias apropiadas para atraer inversiones extranjeras directas, incluida la opción de las ZFI (como, por ejemplo, en Mauricio, Kenya y Sudáfrica). En el plano internacional, los acuerdos marco entre algunas empresas multinacionales y federaciones sindicales mundiales tienen una función importante para la mejora de las condiciones en las ZFI y otros lugares. En el plano nacional, por ejemplo en Sri Lanka, el Consejo Consultivo Nacional de Trabajo (NLAC) ha tratado con frecuencia cuestiones relativas a las ZFI.
29. Las propias ZFI se han caracterizado a menudo por la falta de diálogo social entre los empleadores y los representantes de los trabajadores, algunos de los cuales son trabajadores migrantes o personas que trabajan por primera vez en el sector industrial. Dada la falta de mecanismos y procedimientos adecuados en materia de intercambio de información, consultas, negociación y solución de conflictos, es difícil que los conflictos sean convenientemente examinados y canalizados. Esta situación se complica aún más, pues muchas empresas de las ZFI son administradas por extranjeros que desconocen el país. Sin embargo, en las ZFI en que se ha establecido un diálogo social por medio de la presión sindical o iniciativas tomadas por los empleadores o el Gobierno, se observa que hay menos problemas laborales y menos inestabilidad de la mano de obra. Algunas autoridades de las ZFI han incorporado a los sindicatos en sus directorios (como por ejemplo en Filipinas, Singapur y Trinidad y Tabago). Otras han fomentado la creación de comités obreropatrones en el plano de la empresa para tratar las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, los sindicatos consideran que la existencia de algunos de estos comités debilita la representación de los trabajadores. Por otra parte, se están creando alianzas entre sindicatos, organizaciones de mujeres y redes de solidaridad con el propósito de mejorar las condiciones de trabajo en las ZFI.

²⁷ Comentarios formulados por la FITTV en la mesa redonda de la OCDE sobre responsabilidad cooperativa: cadenas de suministros y directivas de la OCDE para las empresas multinacionales, 19 de junio de 2002.

Contribución al desarrollo económico y social

30. La contribución de las ZFI al desarrollo económico y social es difícil de evaluar debido a la falta de estadísticas fiables desglosadas por sexo en lo referente a los costos y beneficios de las ZFI. Si bien existen algunos datos relativos al monto de las inversiones, las exportaciones y el empleo en las ZFI, es muy difícil encontrar datos a lo largo del tiempo sobre la calidad, el costo y la duración de esos empleos, el grado de calificación y la transferencia de tecnología, el costo de oportunidad de los incentivos fiscales y los costos de infraestructura. Si bien para los países que las crean, las ZFI son un paso hacia la industrialización con miras a la exportación, cabe preguntarse, sin embargo, si las empresas establecidas en estas zonas promueven el trabajo decente, y si las autoridades de las zonas proporcionan los incentivos adecuados para fomentar este objetivo. También corresponde preguntarse cuán exitosa ha sido la transferencia en materia de conocimientos especializados y tecnología; cuáles han sido los impactos sociales, en particular en materia de género, de las ZFI sobre las familias y las comunidades; y si ciertos países se habrían desarrollado del mismo modo sin la existencia de las ZFI.
31. Tampoco sabemos exactamente por qué las ZFI no han logrado desarrollarse en algunos países. Si bien la estabilidad política y la inversión en infraestructura básica en puertos, aeropuertos, carreteras, agua, alcantarillado y abastecimiento de electricidad son condiciones necesarias para las ZFI, no son suficientes por sí solas para atraer inversiones extranjeras directas. Las condiciones macroeconómicas tales como una inflación muy alta y tasas de interés elevadas han sido recientemente citadas por la autoridad de las ZFI de Zimbabwe como algunos de los factores que impiden el desarrollo de las ZFI en dicho país. Las investigaciones indican que las ZFI son más eficaces cuando forman parte de una estrategia económica integrada que comprende incentivos fiscales, inversiones en materia de infraestructura, tecnología y capital humano, así como también el establecimiento de relaciones con la economía local²⁸. Túnez, por ejemplo, ofrece la exoneración del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a los inversionistas de las ZFI tanto para los equipos y materiales importados como para los que son producidos localmente. Las ZFI crean la posibilidad de que los conocimientos y los capitales provenientes del extranjero actúen como catalizadores y estimulen la actividad de los exportadores nacionales²⁹. Es importante que las ZFI desarrollen sus actividades a fin de producir bienes y servicios de mayor valor agregado (que requieren una fuerza de trabajo más capacitada) y encuentren su nicho de mercado en la red internacional de producción teniendo debidamente en cuenta los requisitos del mercado y las modificaciones de la ventaja comparativa. Países tales como Irlanda, Malasia, Mauricio y Singapur, que han utilizado con éxito sus ZFI para generar crecimiento económico, empleo y la mejora de la calidad del empleo, han aplicado estrategias que combinan servicios y productos de alto valor con políticas de mercado de trabajo en materia de formación, y prácticas de diálogo que suponen la participación del gobierno y de los interlocutores sociales que han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de las ZFI. Las ZFI tendrían la posibilidad de aumentar el empleo si proporcionarían nuevos incentivos para estimular la financiación local y el fomento de las empresas de modo que puedan adquirir la tecnología y los conocimientos técnicos necesarios para cumplir con los requisitos de calidad y cantidad de las empresas que

²⁸ Véase por ejemplo R. Sinclair: «Export processing zones: An ingredient for successful liberalization,» marzo de 2001 (versión 2.1), K. Jayanthakumaran: «An overview of export processing zones: Selected Asian countries» University of Wollongong, Department of Economics, Working Paper Series 2002 (WP 02-03) y P. Watson: «Export processing zones: Has Africa missed the boat? Not yet!», 12 de agosto de 2000.

²⁹ H. Johansson y L. Nilsson: «Export Processing Zones as catalysts,» en *World Development*, vol. 25 núm. 12 (1997), págs. 2.115-2.128.

operan en esas zonas. El entorno dinámico de las inversiones extranjeras directas y los regímenes comerciales obligan a los países a adaptar continuamente las estrategias de las ZFI, lo que supone necesariamente tomar en cuenta la política social y la política de empleo pues afecta a los empleadores, las trabajadoras, los trabajadores y las comunidades. El consenso logrado en ocasión de la reunión tripartita de 1998 proporciona una base sólida para actuar en este sentido.

Acción de la OIT

32. Según las conclusiones de la reunión tripartita de 1998, la OIT debería ayudar a los países con ZFI mediante el desarrollo de servicios consultivos y proyectos de asistencia técnica en especial para mejorar las condiciones laborales y sociales, así como el respeto de los derechos fundamentales en las ZFI. Asimismo, la OIT debería ampliar sus actividades de investigación sobre las políticas y la práctica en materia de relaciones de trabajo en las empresas multinacionales. Desde la reunión de 1998 se han llevado a cabo varias iniciativas de la OIT a este respecto (véase el anexo II).
33. Varias unidades y oficinas exteriores han realizado actividades, con frecuencia en colaboración con diferentes sectores u oficinas exteriores. Por ejemplo, el Equipo Consultivo Multidisciplinario para Asia Meridional (SAAT) ha apoyado una serie de seminarios nacionales y subregionales relativos a la promoción del diálogo social y la libertad sindical en las ZFI en Asia Meridional con la asistencia de las oficinas de zona de Colombo, Dhaka y Nueva Delhi, la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico (ROAP), el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), el Servicio de Libertad Sindical (LIBSYND), el Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social (IFP/DIALOGUE) y el Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (DECLARATION). En colaboración con el Centro de Turín de la OIT y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), LIBSYND organizará en octubre de 2002 un seminario para los trabajadores de las ZFI de El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, primer paso hacia un proyecto tripartito sobre la mejora del respeto de la libertad sindical en las ZFI.
34. Si bien aún es temprano para apreciar el impacto concreto de dichas iniciativas, pueden mencionarse algunos aspectos positivos. Por ejemplo, a raíz de un compromiso tomado por el Gobierno de Sri Lanka en reuniones nacionales y subregionales, la Junta de Inversiones ha publicado recientemente un manual sobre normas del trabajo y relaciones laborales (octubre de 2002) en el que se insta a las empresas que operan en las ZFI, entre otras cosas, a respetar plenamente la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, establecer mecanismos de consulta y cooperación, y crear un procedimiento para la presentación de reclamaciones. Recientemente se ha firmado un convenio colectivo en la ZFI y se está negociando otro. Además, después de un seminario sobre la libertad sindical en las ZFI de la República Dominicana organizado en julio de 2001 por LIBSYND en colaboración con la Oficina de Zona de San José, la organización de empleadores — la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) — y las organizaciones de trabajadores — la Federación Unitaria de Trabajadoras y Trabajadores de las Zonas Francas (FUTRAZONAS) — y la Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONAS) — llegaron a un acuerdo con el propósito de garantizar el respeto de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva en las ZFI. Por último, las conclusiones y el informe de la reunión tripartita de la OIT de 1998 han sido abundantemente citadas en artículos de periódicos, lo que demuestra la influencia de la OIT sobre el debate relativo a las ZFI.
35. *La encuesta sobre la evolución de la situación en las zonas francas industriales desde 1998 que se presenta en este documento destaca la pertinencia que siguen*

teniendo las prioridades y conclusiones destinadas a mejorar las condiciones económicas y sociales en las ZFI, adoptadas en 1998 por la Reunión tripartita de la OIT. Por consiguiente, la Comisión de Empleo y Política Social tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que, al aplicar programas de trabajo decente por país en países donde operan zonas francas industriales, se preste particular atención a la formulación y aplicación de estrategias industriales y de inversión claras y globales para las ZFI (véase el párrafo 5 del anexo I). La Comisión tal vez estime oportuno también invitar a la Oficina a que, tomando en consideración todos los aspectos del trabajo decente, recopile y analice informaciones sobre la evolución de la situación en las zonas francas industriales, utilizando para ello los distintos medios de que dispone, incluidas las memorias relativas a la aplicación de las normas, y a que presente un informe a la Comisión en una próxima reunión del Consejo de Administración.

Ginebra, 11 de octubre de 2002.

Punto que requiere decisión: párrafo 35.

Anexo I

Conclusiones sobre las prioridades y directrices destinadas a mejorar las relaciones sociales y laborales en las ZFI

Consideraciones de orden general

1. Las ZFI se han convertido en una de las principales características del mercado del empleo en algunos países en desarrollo. Con la mundialización, el ritmo al que se están creando las zonas se está acelerando.
2. Esto presenta desafíos y oportunidades a los países en que operan las ZFI. Las oportunidades incluyen el acceso de un número mayor de trabajadores al empleo del sector estructurado. Tanto las zonas como las empresas necesitarán mejorar su eficacia y su competitividad, mejorando la calidad de sus productos mediante la mejora tecnológica, la organización del trabajo, la capacidad profesional y las relaciones de trabajo.
3. Las ZFI han realizado volúmenes considerables de inversión y han sido uno de los factores importantes de la industrialización, aunque existe la necesidad de mejorar permanentemente los vínculos con la economía local para maximizar sus beneficios económicos.
4. Mientras que las ZFI han sido una fuente importante de creación de empleo, en particular para las mujeres, las condiciones de trabajo, las relaciones laborales y el desarrollo de los recursos humanos son áreas en las que se requiere mayores progresos. Las restricciones legales impuestas a los derechos sindicales en algunos de los países en donde operan las ZFI, la falta de aplicación práctica de la legislación laboral y la ausencia de organizaciones de trabajadores y de estructuras efectivas encargadas de las relaciones entre los trabajadores y la dirección, así como la escasez de programas de desarrollo de recursos humanos en algunos países, socavan la capacidad de las zonas de mejorar la capacitación profesional, las condiciones de trabajo y la productividad, y por lo tanto, la posibilidad de llegar a ser plataformas competitivas y dinámicas a nivel internacional.

Políticas y estrategias

5. Para que las ZFI logren un desarrollo económico y social completo, los gobiernos deberían aplicar una estrategia industrial y de inversión clara y global, coherente con la necesidad de fomentar el desarrollo económico y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de los empleadores, tal y como son definidos por las normas de la OIT. Los potenciales beneficios económicos y sociales de tales estrategias deberían observarse con suma atención y evaluarse periódicamente para permitir toda oportuna modificación.
6. La estabilidad política y social basada en el buen gobierno, en la transparencia y en un sistema efectivo de toma de decisiones; la promoción del tripartismo; la práctica del diálogo social y el respeto de la normativa nacional e internacional de trabajo, son factores de mayor importancia para atraer inversiones que fomenten el crecimiento de calidad y a largo plazo.
7. Una estrategia dinámica de promoción de inversiones debería incluir el crecimiento y desarrollo de las ZFI que respeten los principios contenidos en estas conclusiones, y dirigirse a sectores específicos de la industria y a ciertas categorías de empresas. La transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades debería ponerse de relieve con el fin de mejorar la competitividad de los países en que operan las zonas.
8. Con el fin de mejorar el carácter sostenible de las inversiones y la contribución de las ZFI a la economía del país anfitrión, deberían desarrollarse vínculos hacia atrás y vínculos progresivos entre las empresas de las zonas y los suministradores locales de bienes y servicios. Se podría establecer un organismo especial destinado a identificar y facilitar tales vínculos. Los servicios de ayuda a la industria deberían ponerse a disposición de los suministradores locales de bienes y servicios, con miras a ayudarles a cumplir con los requerimientos de las empresas de la zona en materia de rapidez, costo, calidad y volumen de producción.

9. Es responsabilidad de los gobiernos procurar un buen entorno político y legal propicio a las inversiones incluyendo la educación básica, la formación continua y las infraestructuras apropiadas.
10. Para el éxito de las ZFI son esenciales las buenas relaciones entre los trabajadores y la dirección. Organizaciones de trabajadores libres, fuertes y representativas desempeñan un papel protagónico en el establecimiento de relaciones en el lugar de trabajo destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y a aumentar la productividad y la competitividad.

Normas laborales

11. Gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores deberían respetar, promover y cumplir de buena fe y conforme a la Constitución, los principios contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998, y, en particular, los relativos a los derechos fundamentales que son objeto de convenios referentes a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva en las ZFI. Los principios enunciados en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, 1977, pueden también servir de orientación y ser fomentados.
12. La legislación laboral nacional debería aplicarse en el interior de las ZFI.
13. Para tal efecto, la inspección del trabajo debería reforzarse mediante mayores recursos y mejor formación. La cooperación y la acción conjunta entre la inspección del trabajo y las autoridades de la zona, con la participación de las organizaciones de los trabajadores cuando proceda, podrían aumentar la intensidad del cumplimiento.
14. La información, la educación y los programas de concientización impartidos a los inversores, gerentes de empresa, trabajadores, empleadores, y sus organizaciones puede mejorar el cumplimiento de la normativa laboral nacional e internacional. Los temas a tratar podrían incluir las relaciones entre los trabajadores y la dirección, la libertad de asociación y la negociación colectiva, la no discriminación, la sensibilización ante los problemas del género, y una dirección multicultural. Deberían fomentarse consultas y cooperación a nivel bipartito y tripartito con miras a promover una cultura de cumplimiento voluntario.

Relaciones entre los trabajadores y la dirección

15. Los gobiernos deberían promover consultas tripartitas como medio eficaz de desarrollo de buenas políticas y prácticas de relaciones laborales en las ZFI. Una forma de favorecer las buenas relaciones entre los trabajadores y la dirección podría ser la participación de los representantes de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores en los consejos de promoción de la inversión y los organismos de gestión de la zona. Los programas de educación y formación también pueden desempeñar un papel importante en la mejora de las relaciones entre los trabajadores y la dirección.
16. Las empresas deberían establecer mecanismos permanentes de consulta entre los trabajadores y la dirección utilizando estructuras como las de los consejos integrados por trabajadores y miembros de la dirección o los consejos de trabajadores, de acuerdo al grado de desarrollo y a las características de cada país. Dichos mecanismos deberían crearse de conformidad con los principios contenidos en el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).
17. Las estructuras y procedimientos de negociación colectiva deberían desarrollarse para establecer los términos y condiciones de trabajo. Esto podría facilitarse definiendo claramente las responsabilidades en materia de negociación en cada nivel de la dirección y de las organizaciones de trabajadores.
18. Deberían desarrollarse procedimientos efectivos con miras a evitar y resolver los conflictos al nivel más bajo posible.

Desarrollo de recursos humanos

19. El desarrollo de recursos humanos es uno de los elementos claves destinados a mejorar las condiciones sociales y laborales en las ZFI. Aumentar la educación de los recursos humanos mediante la transferencia de tecnología y el desarrollo de conocimientos, constituye una contribución a largo plazo a la economía anfitriona y proporciona a los trabajadores los medios para

mejorar sus condiciones de vida. Mayor inversión en educación y formación ampliarán las posibilidades de carrera y la satisfacción de los trabajadores y conducirá a mejorar la productividad y la estabilidad.

20. Deberían utilizarse recursos públicos y privados para garantizar una buena educación básica así como una formación y una capacitación relacionadas con el empleo. El desarrollo de las calificaciones podría promoverse mediante un fondo alimentado por impuestos que compense a los organismos gubernamentales, y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que emprendan iniciativas de formación y de capacitación. Debería alentarse la formación permanente, la polivalencia profesional y los sistemas de planificación de carrera.

Recapitación y reinserción

21. La capacitación y la reinserción de los trabajadores puede lograrse mediante la cooperación tripartita. Las instituciones gubernamentales de formación y las empresas privadas necesitan trabajar estrechamente, proyectando y proporcionando formación para adelantar futuras necesidades formativas, con miras a evitar desequilibrios. Las empresas desempeñan un papel de liderazgo en la capacitación de los trabajadores a medida que se introducen nuevas tecnologías y métodos de producción. Las iniciativas al nivel de las zonas destinadas a prestar asistencia para la reinserción de los trabajadores pueden utilizar los recursos tanto de las empresas privadas como de los organismos públicos.

Salarios y condiciones de trabajo

22. Deberían promoverse mecanismos tripartitos para la fijación del salario mínimo y allí donde ya existan estos salarios mínimos nacionales deberían aplicarse igualmente a las ZFI.
23. Las remuneraciones, incluidas las prestaciones no financieras, deberían fijarse mediante negociación colectiva. La remuneración podría mejorarse al aumentar la eficacia y las utilidades de las empresas. Las empresas prósperas tienen más capacidad para invertir en formación y en bienes de capital, permitiendo a los trabajadores incrementar su productividad y por ende sus salarios, pago de primas y prestaciones no financieras.
24. Los organismos gubernamentales pueden promover la mejora de condiciones de trabajo por medio de incentivos que recompensen a las empresas que establezcan servicios tales como comedores, clínicas y guarderías. Los programas de formación y educación dirigidos a inversores, a empleadores, a trabajadores y a sus organizaciones, que incluyan las disposiciones pertinentes de la legislación laboral y de las mejores prácticas, pueden conducir también a mejoras. Cuando las circunstancias lo exijan, el establecimiento o el fortalecimiento de una agencia gubernamental especializada para aconsejar y asistir a las empresas a mejorar sus condiciones de trabajo puede ser una herramienta útil. Las consultas entre los trabajadores y la dirección podrían conducir a mejoras en las condiciones y la organización del trabajo.
25. En las ZFI debería respetarse la legislación concerniente a las horas de trabajo. Deberían evitarse los horarios excesivos y las horas extraordinarias con miras a reducir los riesgos de seguridad y salud, la ineficiencia y las consecuencias sociales negativas. Los trabajadores que trabajan hasta tarde, y las mujeres en particular, se enfrentan a un mayor riesgo de acoso sexual y violencia, por lo tanto deberían emprenderse medidas especiales para garantizar el transporte y la seguridad adecuados.

Infraestructura social

26. Una infraestructura social adecuada es esencial para que los trabajadores y los gerentes puedan ser capaces de conseguir un alto rendimiento en el trabajo. Una vivienda adecuada y salubre, un transporte seguro y fiable, servicios de educación y recreativos, servicios de salud y centros de cuidados infantiles, ayudan a los trabajadores a llevar una vida sana y equilibrada, y reducen la renovación frecuente de la mano de obra. Las pensiones y otros servicios sociales ayudarían a estabilizar la mano de obra en la zona.
27. Aun cuando el gobierno sea el principal responsable del suministro de infraestructuras sociales, se puede ofrecer incentivos a las empresas que proporcionen servicios sociales, tales como vivienda, transportes y guarderías. Las iniciativas público-privadas pueden combinar el potencial de los gobiernos, de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores para obtener resultados satisfactorios. Fondos tripartitos de bienestar del trabajador financiados por las contribuciones de los

gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores podría apoyar las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

Las trabajadoras

28. Las ZFI constituyen una de las principales fuentes de empleo para las mujeres en el sector estructurado. Sin embargo debería prestarse atención para asegurar que tal empleo promueva el ascenso de la mujer y que no la confine a trabajos de baja cualificación, bajo salario, o de pocas perspectivas profesionales, y que tengan acceso a oportunidades de formación y a mejores empleos.
29. En vista de la alta proporción de mujeres empleadas en las ZFI, las empresas de las ZFI deberían hacer especiales esfuerzos para asegurar que:
 - a) las trabajadoras no sufran discriminación y en especial reciban salario igual por trabajo de igual valor;
 - b) las trabajadoras gocen de protección y prestaciones por maternidad. Las medidas a considerar incluyen licencia de maternidad, tanto pagada como no pagada, seguridad en el empleo durante el período del embarazo y la licencia de maternidad, y de pausas y locales para amamantar a los niños;
 - c) existan medidas para ayudar a que los trabajadores combinen su trabajo con sus responsabilidades familiares. Las medidas a considerar incluyen la limitación de los horarios de trabajo excesivos y del trabajo nocturno, y el suministro de servicios de guarderías y el crédito de horas o días libres para el cuidado de los niños;
 - d) existan políticas, educación y procedimientos destinados a prevenir y resolver el acoso sexual;
 - e) existan medidas para promover el ascenso de las trabajadoras a puestos técnicos y de dirección.

Acción de la OIT

30. La OIT debería desarrollar servicios consultivos y proyectos de asistencia técnica con miras a ayudar a los países con ZFI a mejorar las condiciones laborales y sociales en las ZFI.
31. La OIT debería suministrar toda la asistencia posible a los países con ZFI, y en especial a aquellos que tienen dificultad sobre el pleno respeto de los derechos fundamentales promulgados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998, y la asistencia proporcionada por la OIT sería en respuesta a las necesidades determinadas y manifestadas por los países.
32. La OIT debería ampliar sus actividades de investigación sobre las políticas y la práctica de las relaciones de trabajo en las empresas multinacionales, a la vista de la especial importancia del tema para las ZFI.

Anexo II

Ejemplos que ilustran algunas acciones llevadas a cabo por la OIT actualmente con respecto a las ZFI (Nota: los equipos técnicos multidisciplinarios apoyan todas las actividades desplegadas en el terreno mencionadas)

Objetivo estratégico	Servicios de asesoramiento y cooperación técnica	Información e investigación
Principios y derechos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ BANGLADESH. DECLARATION/SAAT/OIT Proyecto de la Oficina de Dhaka, 2003-2004. <i>Aplicación de la legislación laboral, introducción de consejos laborales, desarrollo de la capacidad.</i> ◆ REPUBLICA DOMINICANA. LIBSYND/OFICINA DE ZONA DE SAN JOSÉ. Julio de 2001. <i>Seminario tripartito sobre libertad sindical.</i> ◆ MEXICO. LIBSYND/Turín/ACTRAV. Octubre de 2002. <i>Seminario sobre libertad sindical para los trabajadores de las ZFI de El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Nicaragua.</i> ◆ ASIA MERIDIONAL. SAAT/DECLARATION. Noviembre de 2001. <i>Taller subregional sobre la promoción del diálogo social y la libertad sindical en las ZFI en Asia Meridional.</i> ◆ SRI LANKA. SAAT/LIBSYND. Enero de 2001. <i>Seminario tripartito sobre aplicación de convenios.</i> ◆ TOGO. Proyecto DECLARATION/OFICINA DE LA OIT DE ABIDJÁN. <i>Prestar asistencia para superar los obstáculos que impiden la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ SAAT. «Labour Issues in Export Processing Zones in South Asia: Role of Social Dialogue» (Nueva Delhi, OIT, 2001). ◆ SAAT. «Garment Industry in South Asia, Rags or Riches» (Nueva Delhi, OIT, 2002).
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> ◆ CHINA. OFICINA DE ZONA DE la OIT DE BEIJING/IFP SEED/MCC/TURÍN/PROYECTO SUIZO. <i>Desarrollo y preparación de un programa de formación para administradores de empresas de las ZFI.</i> ◆ SRI LANKA. IFP DECLARATION/MCC/DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE EE.UU./PROYECTO LOCAL PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN. <i>Métodos múltiples de formación para administradores locales.</i> ◆ ASIA MERIDIONAL. IFP DIALOGUE/GENPROM <i>Actividad futura: género y diálogo social en las ZFI.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ GENPROM. <i>Estudios sobre el papel de las mujeres en las ZFI.</i> ◆ GENPROM. «Resource Kit for Trade Unions,» parte dedicada a las ZFI de diversos países.
Protección social	<ul style="list-style-type: none"> ◆ GUATEMALA. ACT/EMP <i>Proyecto sobre seguridad y salud ocupacional, 1998-hasta la fecha.</i> ◆ HAITI. Proyecto de CONDIT/Departamento de Trabajo de EE.UU./ACT-EMP/Proyecto de la Oficina de San José. <i>Actividades sobre las condiciones de trabajo en las ZFI, especialmente en el sector del vestido dedicado a la exportación.</i> ◆ SAN JOSE. Proyecto de la Oficina de Zona: Mejora de las condiciones de vida y de trabajo de las trabajadoras en las ZFI. <i>Programas de formación, materiales educativos, investigaciones.</i> 	<p>IFP/SES. Investigación sobre mecanismos para lograr la seguridad socioeconómica para todos.</p>

Objetivo estratégico	Servicios de asesoramiento y cooperación técnica	Información e investigación
Diálogo social	<ul style="list-style-type: none"> ◆ AFRICA. Proyecto CIOSL/Consejo de Sindicatos Daneses para la Cooperación Internacional para el Desarrollo Asistencia técnica para los sindicatos africanos que trabajan en las ZFI de varios países. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ACTRAV. Estudio sobre «<i>La maquila 'asiática' en América Latina y el Caribe</i>», mayo de 2001.
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ BANGLADESH. IFP DIALOGUE. Seminario. Aportes sobre relaciones laborales en las ZFI (sector textil). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ SECTOR «Las zonas francas industriales: otra forma de flexibilidad» en <i>Repercusión de las disposiciones sobre flexibilidad en los mercados de trabajo en las industrias mecánicas, eléctricas y electrónicas</i> (Ginebra, OIT, 1998).
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ BELICE. ACTRAV/Oficina de la OIT de Trinidad/Oficina de Zona de San José. <i>Seminario subregional para las ZFI (octubre de 1998) sobre sindicatos y ZFI.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ SECTOR «Las prácticas laborales en las ZFI: ¿hacia una mejora del diálogo social?» en <i>Las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido</i> (Ginebra, OIT, 2000).
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ CHINA. Seminario de ACTRAV, abril de 2000. <i>Formación para trabajadores sobre negociación colectiva en las ZFI.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ SECTOR «Las industrias maquiladoras en México» en: <i>El impacto social y laboral de la mundialización en el sector de la fabricación de material de transporte</i> (Ginebra, OIT, 2000).
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ AFRICA ORIENTAL. Proyecto SLAREA (Strengthening Labour Relations in East Africa)/DECLARATION/IFP DIALOGUE/ACTRAV/Oficina de la OIT de DAR-ES-SALAAM. <i>Acción destinada a mejorar la capacidad de los interlocutores sociales y el marco jurídico de las ZFI (Kenya: examen de la legislación para garantizar la cobertura en materia de seguridad y salud en las ZFI; República Unida de Tanzania: formación de los dirigentes sindicales sobre cuestiones relativas a las ZFI).</i> 	
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ HONDURAS Y REPUBLICA DOMINICANA. PROYECTO ACT/EMP – DANIDA 2001. <i>Serie de actividades en varios sectores industriales.</i> 	
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ JORDANIA. PROYECTO IFP DIALOGUE/ACTRAV/ACT-EMP/OFICINA DE LA OIT DE BEIRUT/DECLARATION. <i>Acción relativa a las mujeres que trabajan en las ZFI.</i> 	