



- **Análisis de las deficiencias de las medidas normativas y no normativas de la OIT para asegurar el trabajo decente en las cadenas de suministro**

▶ Índice

	Página
1. Introducción	5
1.1. Principales conclusiones	6
1.1.1. Deficiencias normativas	6
1.1.2. Deficiencias no normativas.....	7
1.2. Cadenas de suministro: Objeto de estudio	7
1.3. Tendencias de las cadenas de suministro	11
1.3.1. Efectos de la crisis de la COVID-19 en las cadenas de suministro	12
2. Análisis normativo y de gobernanza.....	14
2.1. El trabajo decente en las cadenas de suministro	14
2.2. Medidas de gobernanza pertinentes para las cadenas de suministro	14
2.2.1. Dificultades de gobernanza pública	15
2.2.2. Gobernanza pública relativa a las cadenas de suministro y a las prácticas de contratación y adquisición.....	17
2.2.3. Formas privadas e híbridas de gobernanza.....	23
2.2.4. Gobernanza social con aspectos transfronterizos	24
2.2.5. Gobernanza a nivel sectorial	25
2.3. Medidas normativas de la OIT y su aplicación a las cadenas de suministro	26
2.3.1. Alcance temático de las normas internacionales del trabajo.....	27
2.3.2. Funciones y responsabilidades relacionadas con los derechos laborales en las cadenas de suministro.....	29
2.3.3. Control de la aplicación y vías de recurso y reparación en las cadenas de suministro	39
2.3.4. Mecanismos de control y trabajo decente en las cadenas de suministro	42
3. Medidas no normativas de la OIT en relación con las cadenas de suministro	45
3.1. Factores de nivel nacional y sectorial	46
3.1.1. Factores determinantes de las cadenas de suministro	47
3.1.2. Factores determinantes de los resultados de trabajo decente a nivel empresarial.....	50
3.1.3. Situar en primer plano el diálogo social en las cadenas de suministro.....	50

3.2. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT abordan los mayores y más recientes déficits de trabajo decente?	53
3.2.1. Llegar a las empresas y a los trabajadores en las fases iniciales del proceso de producción	53
3.2.2. Responder a las nuevas realidades de las cadenas de suministro: cambios regionales, respuestas de resiliencia, tecnología.....	56
3.3. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT utilizan las cadenas de suministro como punto de acceso estratégico para promover el trabajo decente?.....	57
3.3.1. Déficit de datos y de información	58
3.3.2. Cómo, cuándo y dónde intervenir en las cadenas de suministro.....	59
3.3.3. Deficiencias de coordinación y escalabilidad	60
3.3.4. Coordinación y asociación con otras instituciones y actores clave en el nexo entre comercio e inversión	61

► 1. Introducción

El presente documento responde a la decisión adoptada por el Consejo de Administración, durante su 341.^a reunión, de encomendar a la Oficina «la realización de un examen exhaustivo para determinar con claridad si hay lagunas en el actual corpus de medidas normativas y no normativas, medios de aplicación y otras medidas» de la OIT. La Oficina ha preparado este informe «con objeto de facilitar una discusión sobre las opciones para asegurar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluido a nivel sectorial, cuando corresponda ¹».

Tal como se establece en la decisión del Consejo de Administración, el presente informe tiene por objeto proporcionar una base para el análisis que llevará a cabo un grupo de trabajo tripartito encargado de seguir desarrollando, con el apoyo de la Oficina, los elementos fundamentales de una estrategia integral para lograr el trabajo decente en las cadenas de suministro. A su vez, estos elementos fundamentales se presentarán en un informe al Consejo de Administración para discusión en su 344.^a reunión (marzo de 2022) con miras a decidir sobre el seguimiento adecuado. Así pues, en este documento se examinan las herramientas y medidas normativas y no normativas de que dispone la OIT, analizando hasta qué punto responden a la especificidad y la rápida evolución de las dificultades que se plantean en el ámbito del trabajo decente en las cadenas de suministro.

La OIT desempeña una función *normativa* que se manifiesta a través de la formulación, adopción, promoción, ratificación, supervisión y aplicación de las normas internacionales del trabajo (convenios, recomendaciones y protocolos). Este mandato, junto a su estructura tripartita y el diálogo social, es uno de los activos más sólidos de la OIT y una ventaja comparativa con respecto a todos los demás organismos internacionales.

Las funciones *no normativas* de la OIT se refieren a una serie de actividades —en particular, programas y proyectos, diálogo, investigación, comunicación y coordinación— con las que se trata de promover la aplicación del programa de Trabajo Decente, basado en las normas internacionales del trabajo, ayudando a los mandantes a hacer realidad este concepto.

En el examen se tienen en cuenta las conclusiones de la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada en 2019; el *Informe de mitad de periodo sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* (2019); el informe titulado *Intervenciones de la OIT en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Examen recapitulativo de las enseñanzas extraídas; qué funciona y por qué, 2010-2019* (2019); el informe de la Alianza 8.7 titulado *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*; el documento de trabajo «Decent work in global supply chains: An internal research review» (2019); la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (2017); la Reunión tripartita de expertos sobre el diálogo social transfronterizo (2018); la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (2020), y el análisis relativo a los programas de cooperación al desarrollo e investigaciones de carácter más general, incluidas las actividades más recientes.

¹ GB.341/INS/13/2, y GB.341/PV, párr. 477.

La identificación y el examen de las posibles lagunas normativas y no normativas tienen como objetivo apoyar la orientación estratégica de la OIT, especialmente en el contexto de los nuevos desafíos que se plantean a causa de la pandemia de COVID-19. En el presente examen no se formulan a ese respecto recomendaciones específicas, sino que se proporciona a los mandantes tripartitos información pertinente para sus debates sobre las medidas que cabe adoptar en el futuro con miras a subsanar los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro.

1.1. Principales conclusiones

1.1.1. Deficiencias normativas

Por lo que se refiere al plano normativo, en este examen se concluye que, en términos generales, el corpus normativo de la OIT corrige la mayoría de los déficits de trabajo decente asociados a las cadenas de suministro, siempre que las medidas se ratifiquen (en el caso de los convenios y protocolos), se pongan en práctica y se apliquen íntegramente a todos los segmentos pertinentes de la población ocupada. Los instrumentos normativos de la OIT establecen claras normas del trabajo sustantivas y de procedimiento que corresponden a muchos de los principales déficits de trabajo decente observables en diversas cadenas de suministro. Es decir, si las normas internacionales del trabajo vigentes se ratificaran y aplicaran de manera adecuada, los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro —en principio— se reducirían de forma significativa.

Sin embargo, las cadenas de suministro conectan a una serie de empresas y trabajadores, dentro o fuera de las fronteras nacionales, y pueden vincular contextos económicos y normativos muy heterogéneos. Desde un punto de vista normativo, la dificultad proviene del hecho de que los bienes y materiales y los servicios incumben a varios empleadores distintos y pueden cruzar las fronteras, dado que las estructuras de gobernanza del trabajo a menudo se aplican únicamente a determinadas relaciones entre trabajadores y empleadores y se circunscriben a la jurisdicción nacional en la que tiene lugar el acto de trabajo.

Por lo que respecta a la circulación de trabajadores entre distintas jurisdicciones, en comparación con la circulación de bienes y servicios, varios instrumentos normativos vigentes se refieren a la movilidad transfronteriza de trabajadores. En ellos se abordan determinadas cuestiones, como la contratación transfronteriza y el funcionamiento de las agencias de empleo, o sectores específicos (como es el caso del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), en el que el propio lugar de trabajo tiene movilidad internacional). En cambio, la circulación transfronteriza de bienes y servicios no suele inscribirse en el ámbito de una relación de trabajo, sino de relaciones comerciales. Aunque las normas internacionales del trabajo, y en concreto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se aplican a los trabajadores independientemente de su situación en el empleo, no suelen tratar de regular la conducta empresarial responsable, ni dentro de una jurisdicción ni entre jurisdicciones.

Tras la aparición de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, ha surgido el concepto de debida diligencia —y el correspondiente proceso de reparación en determinadas circunstancias relacionadas con la implicación— como un principio de procedimiento básico que permite abordar las responsabilidades en materia de derechos laborales y humanos en el contexto de las relaciones empresariales en las cadenas de suministro nacionales y transfronterizas. En los últimos años la OIT ha contribuido de manera esencial a este proceso, y así se refleja en las recientes enmiendas a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) y en la adopción del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio es el único

de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que incluye una referencia a la debida diligencia, en virtud de su inclusión en el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Esto se explica en parte por el hecho de que el concepto de debida diligencia es reciente, en comparación con el periodo de adopción de las medidas normativas de la OIT.

1.1.2. Deficiencias no normativas

El acercamiento a las cadenas de suministro permite a la OIT conocer mejor algunos de los factores que afectan al trabajo decente y estimular una mejor armonización de los compromisos y responsabilidades de las empresas que participan en la cadena. Además, la vinculación de las intervenciones de la OIT destinadas a promover el trabajo decente a nivel nacional y sectorial con las cadenas mundiales de suministro les confiere mayor visibilidad y puede servir para mejorar su eficacia. En eso consiste la utilización de las cadenas de suministro como «punto de acceso». No se busca sistemáticamente esa vinculación en el desarrollo de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), ni existe un cálculo estratégico establecido para determinar qué cadenas de suministro y qué circunstancias proporcionan un punto de acceso sólido para promover el trabajo decente.

La experiencia adquirida por la OIT hasta la fecha mediante su labor en las cadenas de suministro y a través de ellas demuestra la importancia de aprovechar todas las capacidades de la Organización, de involucrar a todos los actores clave de la cadena y de asegurar la coherencia de las políticas. Un enfoque coherente de la «cadena de suministro» en las intervenciones no normativas pertinentes —en contraposición a las actuaciones fragmentarias que afectan a diversos actores de la cadena de suministro— depende de la integración y la coordinación entre los distintos actores en los diferentes eslabones de la cadena. En concreto, una labor eficaz de la OIT en el ámbito de las cadenas de suministro sería, en la medida de lo posible, holística y abarcaría todos los eslabones; reconocería el gran potencial estratégico de un punto de acceso sectorial para promover el trabajo decente a nivel nacional; utilizaría las medidas de que dispone la Organización, y haría hincapié en la participación de los mandantes tripartitos. Como ya se ha señalado y como se verá a lo largo del presente documento, los esfuerzos por fomentar y promover el trabajo decente a nivel nacional pueden reportar dividendos a los trabajadores dentro o fuera de las cadenas de suministro.

También es fundamental contar con pruebas y datos sólidos. Aunque se están realizando importantes esfuerzos para mejorar la sistematicidad del enfoque científico adoptado en el análisis de las cadenas de suministro y la exhaustividad de los datos relativos a los empleos y el trabajo en dichas cadenas, hay margen para seguir mejorando y coordinando la recopilación y el intercambio de información y datos.

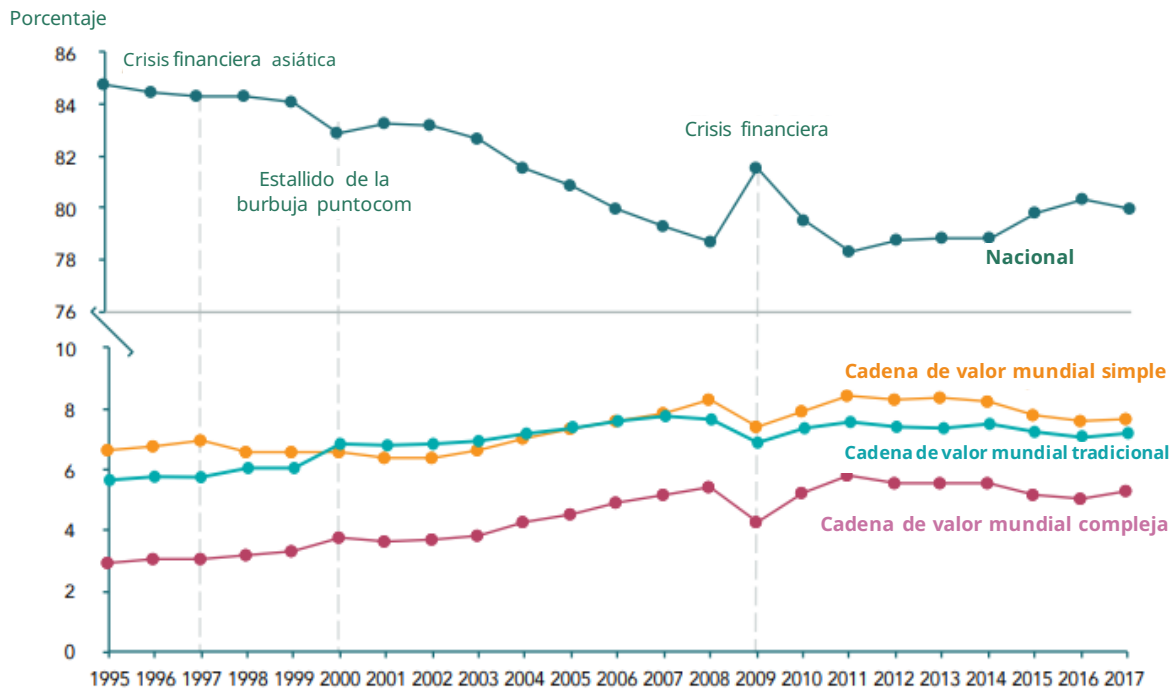
1.2. Cadenas de suministro: Objeto de estudio

Las cadenas de suministro son la piedra angular de la vida económica. La producción de un bien básico requiere invariablemente la participación de redes de empresas, contratistas y proveedores, ya sea en el ámbito nacional o transfronterizo. Las investigaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que alrededor del 70 por ciento del comercio internacional involucra a las cadenas mundiales de suministro, ya que los servicios, las materias primas, las piezas y los componentes cruzan las fronteras, en algunos casos muchas veces ². Sin embargo, como señaló la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2019, la producción nacional —es decir, las actividades económicas que no cruzan las fronteras

² OCDE, [Global value chains and trade](#).

internacionales desde la producción hasta el consumo— sigue representando la gran mayoría del producto interno bruto (PIB) mundial.

► **Tendencias de las actividades de producción como proporción del PIB mundial, por tipo de actividad de creación de valor añadido, 1995-2017**



Fuente: Informe sobre el desarrollo de las cadenas de valor mundiales de 2019 (OMC 2019). (Los datos correspondientes a 1995-2009 se basan en los indicadores sobre cadenas de valor mundiales de la Universidad de Economía y Negocios Internacionales (UIBE) derivados del cuadro mundial de insumos y productos de 2016, y los correspondientes a 2010-2017 se basan en los indicadores sobre cadenas de valor mundiales de la UIBE derivados de los cuadros internacionales de insumos y productos de 2018 elaborados por el Banco Asiático de Desarrollo).

Las cadenas de suministro revisten un interés específico para la OIT, en tanto en cuanto ofrecen un mecanismo estratégico para que la Organización y sus mandantes promuevan el trabajo decente de manera integrada (tal como se indica en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008 (Declaración sobre la Justicia Social), no solo en la cadena de suministro de que se trate, sino como punto de acceso para promover el trabajo decente en el contexto sectorial y nacional más amplio.

Los mandantes han debatido los aspectos positivos y negativos de las cadenas de suministro desde sus respectivos puntos de vista, aunque atendiendo principalmente a las cadenas mundiales de suministro como tema explícito o implícito. En la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, de 2016, se hace referencia a su potencial como factores clave de crecimiento, creación de empleo y desarrollo económico. Las cadenas mundiales de suministro han «contribuido al crecimiento económico, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la iniciativa empresarial y pueden contribuir a la transición de la economía informal a la formal. Pueden impulsar el desarrollo mediante la promoción de la transferencia de tecnología, la adopción de nuevas prácticas de producción y la evolución hacia

actividades de mayor valor añadido, lo que mejoraría el desarrollo de las competencias, la productividad y la competitividad»³.

Con la actual pandemia de COVID-19 han aflorado muchos de los déficits de trabajo decente y las vulnerabilidades que persisten en numerosas economías —incluso en relación con la economía informal, los sistemas inadecuados de protección social y las condiciones deficientes en materia de salud y seguridad— y que a menudo entrañan consecuencias para las relaciones, las estructuras de gobernanza y las actividades vinculadas a las cadenas de suministro. Las conmociones causadas por la pandemia también han puesto en tela de juicio los modelos vigentes de organización de la cadena de suministro, en particular los que se basan en la optimización, la minimización de costos, la reducción de inventarios y la producción ajustada y coordinada.

Sin embargo, la sola expresión «cadenas de suministro» denota una homogeneidad que no concuerda con la amplia diversidad de relaciones empresariales⁴ que conforman las cadenas de suministro, tanto nacionales como transfronterizas⁵. Los retos y oportunidades en materia de trabajo decente varían significativamente de una cadena de suministro a otra y entre los sectores y países que constituyen la cadena. Además, las cadenas de suministro son muy dinámicas —en cuanto a sus características regionales y estructurales— y este dinamismo no ha hecho sino intensificarse a raíz de la crisis de la COVID-19.

Para los responsables de política, existe el riesgo de realizar extrapolaciones a partir de un modelo único y visible —ya sea la cadena de suministro de la industria de la confección, o la inversión extranjera directa de las empresas multinacionales en filiales o empresas conjuntas, o una visión implícita Norte-Sur— en detrimento de una política eficaz. Este es un riesgo que la OIT también debe evitar para que la asistencia de la Oficina a los Estados Miembros sea pertinente.

En la Declaración del Centenario de 2019 se reconoció que «las cadenas nacionales y mundiales de suministro» son lugares en que la OIT puede «potenci[ar] las oportunidades para el progreso social y económico, posibilit[ar] el trabajo decente y propici[ar] el empleo pleno, productivo y libremente elegido»⁶. Por ello en el presente documento se reconocen los componentes nacionales y mundiales de las cadenas de suministro. En este estudio, la expresión *cadena mundial de suministro* se refiere a los «bienes y servicios que cruzan las fronteras internacionales para su consumo o como insumos de la producción final», mientras que la *cadena nacional* de suministro se refiere a los «bienes y servicios suministrados para su consumo o como insumos de la producción final»⁷. En la práctica, «las cadenas mundiales y nacionales de suministro

³ OIT, [Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016.

⁴ Véase, por ejemplo, la tipología de cadenas de valor propuesta en Gary Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon, 2005, «The Governance of Global Value Chains».

⁵ La petición del Consejo de Administración de 2017 sobre los criterios utilizados para seleccionar las cadenas de suministro sugiere que la priorización estratégica sobre las cadenas mundiales de suministro debería centrarse en aquellos *trabajadores de las cadenas de suministro que sufren los mayores déficits de trabajo decente*. Las características de esas cadenas de suministro y de esos trabajadores, aunque no se limitan a las cadenas de suministro impulsadas por los compradores que se abastecen de bienes y productos elaborados con un uso intensivo de mano de obra en países proveedores con bajos ingresos y una gobernanza precaria, pueden identificarse a partir de la experiencia directa de la OIT. No se sugiere que la intención sea identificar los aspectos estructurales comunes a *todas* las cadenas de suministro como tales en lo que respecta a los resultados de trabajo decente.

⁶ [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#).

⁷ Alianza 8.7.

están entrelazadas y se superponen en la mayoría de los países»⁸, por lo que la expresión «cadenas de suministro» se utiliza en un sentido genérico y comprende uno y otro ámbito.

Con la inclusión de las cadenas de suministro nacionales, el objeto de estudio del presente documento comprende en principio *toda* actividad económica que produce, transforma o distribuye bienes o servicios o que les añade valor. Esto tiene varias implicaciones importantes.

En primer lugar, es preciso establecer en el análisis una diferenciación entre las deficiencias no normativas o normativas que son aplicables a todas las cadenas de suministro, tanto mundiales como nacionales, o solo a unas u otras.

- Concretamente, desde un punto de vista normativo, las principales dificultades relacionadas con la jurisdicción transfronteriza o extraterritorial y el acceso a la reparación solo se plantean cuando las cadenas de suministro conllevan la circulación transfronteriza de bienes o servicios (incluida la contratación transfronteriza de trabajadores). Como el enfoque y las responsabilidades de los mandantes de la OIT son generalmente de ámbito nacional, y la responsabilidad de la aplicación de las normas internacionales del trabajo se circunscribe al interior de las fronteras, el elemento transfronterizo de la intersección de las cadenas de suministro con el trabajo decente representa una dificultad adicional. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con el empleo de terceros y la «debida diligencia» en la cadena de suministro son aplicables de igual manera a las cadenas mundiales y nacionales de suministro.
- En los aspectos no normativos, las actividades de la OIT que promueven el trabajo decente a nivel nacional son totalmente pertinentes tanto para las cadenas de suministro nacionales como para las vinculadas a la exportación, y se presta considerable atención al contexto nacional como determinante de los resultados de trabajo decente. Del mismo modo, la labor de la OIT destinada a aprovechar, en la medida de lo posible, el comercio internacional para conseguir mejoras en el ámbito del trabajo decente se centra, por definición, en aquellos lugares donde los trabajadores presentan los mayores déficits de trabajo decente, como se especifica en el programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, de 2017⁹.

En segundo lugar, muchas cadenas de suministro no muestran déficits de trabajo decente: de hecho, algunas cadenas de alto valor y alta productividad apoyan el trabajo decente y productivo. En el ámbito transfronterizo, muchas de las cadenas de suministro en las que los trabajadores sufren los mayores déficits de trabajo decente pueden caracterizarse como aquellas que se abastecen de bienes y productos elaborados con un uso intensivo de mano de obra, en países con problemas sistémicos de gobernanza y falta de control del mercado de trabajo, y que presentan altos niveles de informalidad y pobreza de los trabajadores. Dicho de otro modo, este fenómeno puede estar correlacionado con importantes déficits de trabajo decente en las cadenas nacionales de suministro y, de manera más general, en los países de que se trata. En la investigación de la Alianza 8.7 se indica que «un niño en situación de trabajo infantil tiene muchas más probabilidades de participar en la producción para la economía nacional»¹⁰. En efecto, una de las cuestiones fundamentales es de qué manera el apoyo a la integración de la «actividad económica nacional» de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de suministro puede generar mayores oportunidades de trabajo decente, mediante la ampliación del acceso a los mercados de mayor valor, la transferencia de conocimientos y competencias y la mejora

⁸ OIT, *ACT/EMP Research Note – Wages and Working Conditions in and out of Global Supply Chains: A Comparative Empirical Review* (2017).

⁹ GB.329/INS/3/2.

¹⁰ OIT *et al.*, *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, 2019.

concomitante del sector. En ese sentido, las cadenas nacionales de suministro de los países industrializados también pueden provocar déficits de trabajo decente, en particular cuando se asocian con la participación de colectivos vulnerables de trabajadores —incluidos los trabajadores migrantes— sujetos a prácticas abusivas de contratación o a la trata de personas, en el contexto del trabajo mal remunerado que se subcontrata a terceros, o poco controlado por la inspección del trabajo ¹¹.

Aunque las cadenas de suministro pueden abarcar diversas actividades, el presente estudio se centra en las cadenas de suministro de bienes y mercancías. Sin embargo, se reconoce que las cadenas de suministro de servicios (en particular la «servicificación» de la oferta de productos) y las «cadenas de suministro de trabajadores» cobran un protagonismo cada vez mayor. Además, cuando proceda, se hará referencia a la adquisición pública de bienes junto a las cadenas de suministro del sector privado.

1.3. Tendencias de las cadenas de suministro

Las cadenas de suministro son dinámicas y están sujetas a continuas transformaciones según la evolución de los modelos de producción y consumo, como se ha examinado en informes anteriores de la OIT. Varias megatendencias mundiales, como el cambio climático, la demografía, los avances tecnológicos, una nueva fase de la globalización y, más recientemente, los efectos de la COVID-19 tienen importantes repercusiones para los mandantes de la OIT. A continuación se enumeran algunas de esas tendencias:

- La pandemia de COVID-19 y las vías de recuperación conexas (que se analizan más adelante).
- El cambio climático y otros problemas de alcance más general relativos a la sostenibilidad, como la huella de carbono de las cadenas de suministro y el comercio mundial, los efectos del cambio climático en determinados países y sectores, y la demanda de una «economía circular» ¹².
- La diversificación de la cadena de suministro como estrategia de contención del riesgo, en particular mediante el desarrollo de cadenas regionales de suministro, la relocalización y el traslado de la producción a un país cercano (teniendo en cuenta que este último proceso puede suponer que la producción se acerque a los mercados finales del Sur Global), en algunos casos impulsada también por otros factores económicos, como la persistente escasez de contenedores y el aumento de las tarifas de flete.
- El desplazamiento de los mercados finales hacia el Sur Global y el surgimiento de empresas multinacionales en los mercados emergentes, lo que pone de manifiesto el crecimiento de esos países y el desplazamiento de la cuota de poder adquisitivo mundial hacia el Sur Global. Estos cambios también repercuten de manera importante en las estructuras y concepciones vigentes de la gobernanza de las cadenas de suministro, especialmente cuando los factores de mercado o de consumo (como las opiniones de los consumidores, la rendición de cuentas ante los organismos reguladores y la sociedad civil, los factores determinantes de la

¹¹ Véase, por ejemplo, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Protecting Migrant Workers from Exploitation in the EU: Boosting Workplace Inspections*, 2018.

¹² Asimismo, conviene tener en cuenta la transición hacia las inversiones en la circularidad y las cadenas de suministro inversas, que consisten en la reutilización, la reparación, el reacondicionamiento y el reciclaje de bienes y materiales. En muchos Estados Miembros, este proceso ha dado lugar a la promulgación de instrumentos legislativos y a la introducción de políticas de apoyo a la transición hacia la economía circular.

reputación y la protección de los activos intangibles) han contribuido a impulsar el trabajo decente.

- El desarrollo y la aplicación de acuerdos comerciales regionales (como la Alianza Económica Integral Regional y la Zona de Libre Comercio Continental Africana) y las actuales tensiones comerciales entre las principales economías, que pueden alterar los patrones de producción de las cadenas de suministro.
- La digitalización y la automatización de la producción y los servicios, que a veces van acompañadas de una mejora de las competencias y que pueden provocar importantes perturbaciones del empleo en los sectores con un uso intensivo de mano de obra y en los sectores de suministro proclives a la automatización.
- El crecimiento de los servicios y la «servicificación» de las cadenas de suministro de productos ¹³ —el turismo, los viajes, las finanzas, la atención sanitaria, las tecnologías de la información y otros servicios se cuentan entre las tendencias económicas de más rápido crecimiento ¹⁴ —, junto a la digitalización, darán lugar a cadenas de suministro más estrictamente de servicios, lo que tiene importantes consecuencias para la gobernanza de los mercados de trabajo y para el enfoque aplicado por la OIT a las cadenas de suministro.

1.3.1. Efectos de la crisis de la COVID-19 en las cadenas de suministro

La pandemia de COVID-19 ha provocado alteraciones importantes y ha introducido factores de incertidumbre en las operaciones de muchas cadenas de suministro, además de acelerar algunas de las tendencias y los debates descritos anteriormente. En algunos casos, las cadenas de suministro han acusado el impacto laboral de la crisis de la COVID-19 ¹⁵, incluso en forma de fluctuaciones de la demanda. Las interrupciones de la cadena de suministro han llevado a muchas empresas e industrias a replantearse los modelos de cadena de suministro vigentes, valorando el interés de reducir la segmentación para garantizar la seguridad del suministro y trasladar (en parte) la producción a un punto más cercano a los consumidores ¹⁶. Algunas empresas se han vuelto a centrar en los aspectos de la resiliencia y la sostenibilidad, posiblemente acelerando las tendencias de digitalización y de «relocalización» (*re-shoring*) o traslado de la producción a un país cercano (*near-shoring*). Ciertos sectores han mostrado vulnerabilidades muy específicas. Por ejemplo, las restricciones a la movilidad como respuesta a la pandemia provocaron una crisis en

¹³ El término «servicificación» se refiere a la importancia creciente de los servicios como insumos en la producción manufacturera. Aparte de los servicios adquiridos como insumos, también hay actividades de servicios dentro de las empresas manufactureras. Además, las empresas manufactureras producen y exportan cada vez más servicios como complementos o sustitutos de los bienes que venden. Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), «[The Servicification of Global Value Chains: Evidence and Policy Implications](#)», 2017, y OIT, «[Global Supply Chain Related Jobs Go Well Beyond Those Related to Manufacturing](#)».

¹⁴ El comercio de servicios ha crecido con rapidez y, desde 2011, lo ha hecho a un ritmo más rápido que el comercio de mercancías. En la actualidad, los servicios representan aproximadamente tres cuartas partes del PIB en las economías desarrolladas, frente al 40 por ciento en 1950, y muchas economías en desarrollo se basan cada vez más en el sector de los servicios. En algunos casos, esa evolución es incluso más rápida que en las economías desarrolladas. Véase OMC, [Informe sobre el comercio mundial 2019: El futuro del comercio de servicios](#).

¹⁵ OIT, «[La COVID-19 y las cadenas mundiales de suministro: Propagación transfronteriza de la crisis](#)», Nota de políticas (junio de 2020).

¹⁶ Sin embargo, la OCDE (2021) señala que, aunque la crisis de la COVID-19 ha reavivado los debates sobre la segmentación internacional de la producción (es decir, si las ganancias de la especialización internacional en las cadenas mundiales de suministro compensan los riesgos conexos de transmisión de los impactos), los argumentos económicos a favor de la relocalización de las cadenas mundiales de suministro inducida por las políticas son endeble. No obstante, hay margen para que los organismos de cooperación internacional y los Gobiernos aúnen esfuerzos con las empresas a fin de mejorar la preparación ante los riesgos.

el transporte marítimo, al retener a la gente de mar a bordo de sus embarcaciones e interrumpir, en consecuencia, las cadenas de suministro.

La pandemia de COVID-19 también ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas agroalimentarios y las cadenas de suministro de alimentos. Por ejemplo, las cadenas de suministro de alimentos a nivel nacional, normalmente dominadas por las pequeñas y medianas empresas (pymes) (que han sido especialmente vulnerables a los efectos perturbadores relacionados con la pandemia), son con mucho las más importantes para el suministro de alimentos a los consumidores de los países en desarrollo ¹⁷.

De hecho, en algunos casos, las perturbaciones causadas por la pandemia parecen haber cambiado las opiniones de las partes interesadas sobre qué sectores y cadenas de suministro son más esenciales para el funcionamiento de las economías y las sociedades. Según se desprende de un análisis de la OIT sobre las respuestas de política a la pandemia en 188 países y territorios, se adoptaron infinidad de estrategias industriales o sectoriales para mitigar el impacto de la COVID-19 en las empresas, los empleos y los colectivos más vulnerables de la sociedad ¹⁸. Casi todas las respuestas de los países y los paquetes de medidas de ayuda contienen partidas específicas para los sectores estratégicos y las cadenas de suministro.

La crisis de la COVID-19 también ha sacado a la luz varias deficiencias y debilidades de los mercados de trabajo y las instituciones, que se reflejan especialmente en los sectores más afectados por la pandemia, como la hostelería y la restauración, el turismo, el transporte, el arte y las actividades recreativas y determinadas partes del comercio minorista, así como los trabajadores de la economía informal. Las deficiencias se refieren a muy diversos ámbitos y contextos, como la capacidad y la cobertura de los sistemas de protección social, la solidez del diálogo social y la adecuación de los regímenes de seguridad y salud.

La Resolución relativa a un Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2021, sitúa las cadenas de suministro en el contexto posterior a la COVID-19 y subraya la necesidad de una mayor inclusión, resiliencia y sostenibilidad. En ella los Estados Miembros se comprometen a:

- i) fomentar cadenas de suministro más resilientes que contribuyan:
 - i) al trabajo decente;
 - ii) a la sostenibilidad de las empresas en toda la cadena de suministro, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;
 - iii) a la sostenibilidad ambiental, y
 - iv) a la protección y el respeto de los derechos humanos, en consonancia con los tres pilares de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT ¹⁹, apoyándose en el comercio y la inversión internacionales sostenibles.

¹⁷ Según las estimaciones del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), en promedio para Asia Meridional y África Subsahariana, las cadenas nacionales de suministro representan entre el 75 y el 90 por ciento de los alimentos consumidos, de los cuales la gran mayoría provienen de cadenas dominadas por las pymes y hasta el 20 por ciento son suministrados por grandes empresas. Véase Thomas Reardon y Johan Swinnen «[Covid-19 and Resilience Innovations in Food Supply Chains](#)», *IFPRI Blog*, 6 de julio de 2020.

¹⁸ OIT, [COVID-19 y el mundo del trabajo - Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones](#).

¹⁹ OIT, Resolución relativa a un [Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente](#), párr. 11, A. i).

Subrayando la interconexión de las empresas sostenibles, la sostenibilidad medioambiental y las cadenas de suministro, en la Resolución se exhorta a la OIT a (párrafo 14, d)):

coordinar más estrechamente los objetivos de trabajo decente y la asistencia al desarrollo de las capacidades con las políticas de comercio e inversión internacionales, con el fin de incrementar los beneficios del comercio y la inversión internacionales y promover el trabajo decente, así como la sostenibilidad ambiental y de las empresas en las cadenas de suministro, teniendo en cuenta los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales.

En general, ha quedado claro que la resiliencia de las cadenas de suministro, respaldada por una buena gobernanza empresarial y un estado de derecho eficaz, sigue siendo una prioridad absoluta para los responsables de la formulación de políticas, las empresas y los trabajadores.

► 2. Análisis normativo y de gobernanza

En las siguientes secciones se examina el contexto más amplio del trabajo decente en las cadenas de suministro, centrando la atención en algunos de los principales problemas de gobernanza que afectan a los resultados de trabajo decente. Esas dificultades sirven de base para el posterior análisis de las deficiencias normativas, que se centra en la cuestión de hasta qué punto los instrumentos normativos de la OIT se ocupan de las normas, los actores y los mecanismos que subyacen a esos problemas.

2.1. El trabajo decente en las cadenas de suministro

En otros debates e informes de la OIT se han estudiado los déficits de trabajo decente y las oportunidades asociadas a las cadenas de suministro. Los factores que explican los déficits de trabajo decente son diversos. En la siguiente sección se investigan los posibles determinantes, influencias y causas fundamentales en el contexto de las cadenas de suministro.

Un análisis de los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro permite identificar la interacción de factores a nivel nacional, sectorial y de cada empresa. En algunas circunstancias, los déficits existentes pueden verse exacerbados por la dinámica comercial y de abastecimiento. Dependiendo de la cadena de suministro y del contexto nacional, estos factores se aplican en grados diversos y de distintas maneras. En concreto, el contexto nacional —en lo que respecta a la gobernanza y la aplicación de las normas relativas al mercado de trabajo, las características de ese mercado (incluida la prevalencia de la informalidad) y la transparencia— es una razón importante por la que las empresas que se abastecen en países con problemas de gobernanza sistémica se han visto obligadas a ejercer una mayor responsabilidad a través de sus cadenas de suministro.

2.2. Medidas de gobernanza pertinentes para las cadenas de suministro

En la siguiente sección se analizan las deficiencias de gobernanza que pueden aplicarse a los actores de las cadenas de suministro, muchas de las cuales se vinculan directamente con los propios instrumentos normativos de la OIT. Se trata de formas de gobernanza públicas, privadas, sectoriales, sociales y cada vez más híbridas.

2.2.1. Dificultades de gobernanza pública

Legislación nacional del trabajo

El concepto de gobernanza pública designa el deber del Estado de velar por la aplicación de los convenios y protocolos internacionales del trabajo ratificados y de promulgar y hacer cumplir instrumentos legislativos nacionales del trabajo y de protección social que estén en conformidad con las normas internacionales del trabajo. Las funciones clave de la gobernanza son la administración e inspección del trabajo y el control de la aplicación de las normas, en particular la solución de discrepancias y el enjuiciamiento de infractores. Las dificultades y limitaciones de algunos sistemas de gobernanza pública, sobre todo para hacer cumplir las normas en el lugar de trabajo, se debatieron exhaustivamente en la discusión general sobre administración e inspección del trabajo que se celebró durante la reunión de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El cumplimiento de la legislación vigente es el requisito básico para todas las empresas que operan en una jurisdicción nacional, con independencia de su participación o posición en una cadena de suministro.

Dentro de los sistemas nacionales de legislación del trabajo, pueden plantearse dificultades que difieren según la jurisdicción, el sector y el contexto nacional. Desde la perspectiva normativa de la OIT, los problemas pueden estar relacionados con la ratificación de las normas fundamentales del trabajo y con la aplicación efectiva de los convenios y protocolos ratificados en el ámbito de la legislación nacional ²⁰.

Deficiencias legislativas

La legislación laboral puede excluir a algunas empresas y/o trabajadores de su ámbito de aplicación. En consecuencia, algunos tipos de trabajadores pueden quedar excluidos de la legislación laboral o de la protección social. Es el caso de los trabajadores migrantes, los trabajadores de determinados sectores (por ejemplo, la agricultura), los trabajadores de microempresas y los trabajadores que realizan ciertas formas de empleo temporal, aunque esto no siempre es incompatible con las normas internacionales del trabajo. Algunos sectores, ocupaciones o actividades también pueden estar excluidos, total o parcialmente, de la legislación laboral, como sucede en relación con la agricultura o los trabajadores de las zonas francas de exportación ²¹.

Deficiencias en la aplicación

En relación con el punto anterior, la capacidad relativa de los mecanismos de administración, inspección y aplicación de la legislación laboral puede dar lugar a déficits de trabajo decente. Las dificultades típicas para la aplicación de la legislación laboral en cualquier lugar son limitaciones de recursos humanos y financieros, incluso en materia de formación y capacidad general de los inspectores.

Acceso a mecanismos de reclamación y reparación

El acceso de los trabajadores a procedimientos de presentación de reclamaciones, resolución de conflictos y reparación, ya sea por vía judicial o no judicial, puede plantear una

²⁰ OIT, «Ratificaciones de Convenios fundamentales por número de ratificaciones».

²¹ Sobre las zonas francas de exportación, véase OIT y UNCTAD, *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to SDG 8 on Decent Work and Inclusive Economic Growth: A review of 100 zones*, 2020.

dificultad importante en determinados contextos. El acceso a los mecanismos judiciales puede verse obstaculizado, entre otras cosas, por los costos, la demora, la falta de representación y la falta de capacidad de las instancias administrativas o judiciales. En algunos casos, las sanciones pueden no ser adecuadas para promover la observancia de las normas, al igual que los recursos pueden no ser suficientes para compensar o reparar el daño sufrido por las víctimas ²².

A nivel empresarial, las formas de resolución de conflictos y de reparación (normalmente a través de políticas y procedimientos operativos de reclamación) pueden estar poco desarrolladas o infrautilizadas, especialmente cuando los sistemas de representación de los trabajadores son frágiles. Determinados colectivos, como los migrantes, las mujeres o los trabajadores de la economía informal, y las personas dedicadas a ocupaciones como el trabajo doméstico o agrícola pueden hacer frente a un mayor número de obstáculos cuando tratan de acceder a los mecanismos de reclamación y reparación ²³.

Jurisdicción extraterritorial y regulación nacional del trabajo transfronterizo

Dado que la legislación laboral nacional raras veces impone obligaciones a terceros en la relación de trabajo y suele limitarse a las jurisdicciones nacionales, el margen de actuación de los Estados para regular las actividades empresariales que se desarrollan fuera de sus fronteras nacionales es muy exiguo. Corresponde a los Estados la responsabilidad de velar por que los actores privados que operan dentro de su jurisdicción o territorio cumplan con las obligaciones legales. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los Gobiernos tienen distintos niveles de capacidad y recursos para vigilar y hacer cumplir efectivamente las normas vigentes.

Según se indica en el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de 2016, en el marco del proyecto en curso sobre la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales ²⁴:

Aunque muchos regímenes jurídicos internos se centran en las actividades empresariales que se desarrollan dentro del territorio del país y en sus efectos, las realidades propias de las cadenas mundiales de suministro y el carácter transfronterizo del comercio, la inversión, las comunicaciones y el movimiento de personas están imponiendo nuevas exigencias a los regímenes jurídicos internos y a las personas encargadas de aplicarlos.

Una forma de abordar algunas de estas dificultades ha consistido en mejorar la cooperación transfronteriza entre organismos judiciales y fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados, siguiendo el ejemplo de las investigaciones penales y aduaneras multijurisdiccionales.

Cuestiones como la migración laboral transfronteriza ponen de manifiesto los retos que afrontan los sistemas nacionales de regulación y aplicación de la ley. Si bien la legislación nacional puede abordar la cuestión de la contratación equitativa de trabajadores migrantes —posiblemente en consonancia con los Convenios núms. 29, 88, 96, 97, 122, 143, 181 y 189 de la OIT, y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (junto con las directrices para la contratación equitativa), instrumentos que contienen disposiciones sobre la coordinación internacional—, las prácticas de contratación poco éticas que contribuyen a la vulnerabilidad y al

²² El Proyecto sobre rendición de cuentas y reparación de la ACNUDH, que contó con el apoyo de la OIT, tiene como objetivo reforzar la aplicación del pilar de «acceso a mecanismos de reparación» de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

²³ Benjamin Harkins y Meri Åhlberg, *Access to Justice for Migrant Workers in South-East Asia* (OIT, 2017).

²⁴ ACNUDH, «Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales», A/HRC/32/19 (2016).

riesgo de explotación pueden producirse fuera de los países de destino, en jurisdicciones donde no existen leyes equivalentes o donde resulta difícil controlar su aplicación.

2.2.2. Gobernanza pública relativa a las cadenas de suministro y a las prácticas de contratación y adquisición

La gobernanza pública ha evolucionado más allá de su ámbito tradicional centrado en las normas de obligado cumplimiento, cuya inobservancia es objeto de sanción para los actores sujetos a la jurisdicción nacional. Los Estados tratan cada vez más de ejercer influencia fuera de su territorio nacional, con el objetivo de determinar los resultados de la conducta empresarial en otros países. Instrumentos como la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT (párrafo 12) son un reflejo de esta tendencia:

Los gobiernos de los países anfitriones deberían promover prácticas sociales adecuadas de conformidad con esta Declaración entre las empresas multinacionales que operen en sus territorios. Los gobiernos de los países de origen deberían promover prácticas sociales adecuadas de conformidad con esta Declaración entre sus empresas multinacionales que operen en el extranjero, teniendo en cuenta la legislación, los reglamentos y las prácticas en materia social y laboral de los países anfitriones, así como las normas internacionales correspondientes. Los gobiernos de los países anfitriones y de los países de origen deberían estar dispuestos a consultarse mutuamente, siempre que sea necesario, por iniciativa de cualquiera de ellos.

Estas iniciativas suelen abarcar ámbitos legislativos y normativos ajenos a la legislación laboral, y entre ellas cabe destacar las siguientes:

- La creciente inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, y el número cada vez mayor de marcos internacionales que hacen referencia a la conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro.
- Las normas de contratación pública para promover la mejora de las prácticas laborales en las cadenas de suministro.
- La inclusión de disposiciones laborales en las normas de desempeño de los préstamos públicos, como la financiación pública del desarrollo dirigida al sector privado en las economías emergentes y en desarrollo.
- La modificación del derecho civil y de sociedades para incorporar medidas legislativas que obliguen a las empresas a divulgar públicamente información sobre aspectos específicos de las operaciones comerciales en sus cadenas de suministro.
- La promoción de los principios de buena gobernanza en el comportamiento de las empresas, de conformidad con la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (incluidos los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos).
- La inclusión de las dimensiones de los derechos humanos y la sostenibilidad en la financiación pública del comercio, incluidas las garantías de crédito a la exportación.
- Las modificaciones del derecho civil y de sociedades para exigir a las empresas que apliquen la debida diligencia en materia de derechos humanos en relación con sus actividades, incluidas las «relaciones comerciales» pertinentes (que abarcan, entre otras cosas, las cadenas de suministro).

Las disposiciones laborales en los acuerdos de comercio

La inclusión de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales (ACR) es otro mecanismo de gobernanza del mercado de trabajo a nivel internacional que puede repercutir en diferentes dimensiones de la cadena de suministro. Según las investigaciones realizadas por la OIT sobre este asunto en 2019, aproximadamente un tercio de los ACR contienen disposiciones laborales, y los países del G7 son los principales promotores de ese tipo de cláusulas²⁵. Aunque la legislación nacional y su aplicación son el objetivo principal de estas disposiciones (que, por lo tanto, repercuten principalmente en la legislación laboral nacional de los interlocutores comerciales), algunos acuerdos permiten ejercer un control sobre el cumplimiento de la legislación laboral en determinadas empresas o instalaciones²⁶.

Las disposiciones laborales de los ACR son diversas en cuanto a su naturaleza, alcance y funcionamiento, tanto en aspectos de procedimiento como de fondo. Una cuestión general se refiere a la naturaleza y la calidad de la participación de los interlocutores sociales en las cuestiones laborales, ya sea en lo referente a la política comercial o a la administración de los ACR²⁷. A pesar de que las formas institucionalizadas de participación tripartita son una característica de algunos acuerdos —como sucede en el caso de los grupos consultivos internos que incluyen a las empresas y los sindicatos en los acuerdos comerciales de la Unión Europea—, estas estructuras no están muy extendidas y, por lo tanto, la participación de los interlocutores sociales en relación con las cuestiones laborales puede estar poco desarrollada en algunos acuerdos.

Las normas fundamentales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo son una referencia sustantiva común en las disposiciones laborales de los ACR, aunque algunos ACR han tratado de incorporar un conjunto más amplio de normas²⁸, referidas a aspectos tales como los bajos salarios, la seguridad y salud en el trabajo (SST), la falta de seguridad social o la escasa capacidad de la administración del trabajo²⁹. En algunos acuerdos comerciales (por ejemplo, el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre el Canadá y la Unión Europea, o el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Viet Nam³⁰) se han incluido cláusulas de responsabilidad social empresarial o de conducta empresarial responsable que pueden remitirse directa o indirectamente a marcos internacionales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales³¹. Sin embargo, estas disposiciones suelen ser obligaciones «indicativas», e incluso cuando se trata de obligaciones laborales «prescriptivas», el recurso a la aplicación efectiva o a la resolución de conflictos en materia laboral es poco frecuente³².

²⁵ OIT, *Studies on Growth with Equity: Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, 2016 (resumen ejecutivo en español: *Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión*, 2016).

²⁶ Véase, por ejemplo, el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

²⁷ Oliver Ilott, Ines Stelk y Jill Rutter, *Taking Back Control of Trade Policy* (Institute for Government, 2017).

²⁸ Por ejemplo, los acuerdos comerciales de los Estados Unidos y la referencia a los salarios mínimos.

²⁹ James Harrison *et al.*, «Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters», *JCMS* 57, núm. 2 (2018).

³⁰ Conviene señalar que, en gran parte como resultado de este acuerdo de libre comercio, Viet Nam ratificó el Convenio núm. 98 en 2019, el Convenio núm. 105 en 2020 y tiene previsto ratificar el Convenio núm. 87 en 2023.

³¹ OIT, *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión* (2017), 123-124.

³² Como ejemplos de acciones notables de aplicación y resolución de conflictos, véase, por ejemplo, la [reclamación resuelta](#) entre México y los Estados Unidos en el marco del T-MEC, así como la [constatación del grupo de expertos](#) constituido en

Marcos de contratación pública

Cada vez en mayor medida, se ha tratado de incorporar en los marcos de contratación pública normas y cláusulas laborales que trascienden del ámbito de la legislación laboral, por ejemplo, mediante la aplicación de enfoques de «contratación sostenible». Aunque el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) se refiere a las cláusulas laborales en los contratos públicos, su adopción no ha sido generalizada, y son pocos los Estados Miembros que «aplican sustancialmente» el Convenio³³. Además, en el Informe de 2008 sobre el *Estudio general relativo al Convenio (núm. 94) y a la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949*, se puso en duda la eficacia de las normas establecidas en el Convenio núm. 94 a la luz de varios acontecimientos, entre ellos «la creciente importancia que revisten la subcontratación, la utilización de fuentes de abastecimiento globales, y la complejidad de la gestión de la cadena de suministros», así como «la mayor disponibilidad de los contratistas que realizan el trabajo mediante contratos celebrados fuera de las fronteras del país para el cual se efectúa el trabajo, y el creciente recurso a este tipo de contratista»³⁴.

En la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública (2014/24/UE) se establece un marco claro para la integración de los requisitos en el ámbito de los derechos laborales en la adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea. Entre otras cosas, se obliga a los Estados miembros y a los poderes adjudicadores a adoptar las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de los instrumentos legislativos nacionales y de la Unión Europea en el ámbito del derecho laboral (incluidos los convenios colectivos). También se especifica que los acuerdos internacionales ratificados por todos los Estados miembros de la Unión Europea y enumerados en el anexo X de la Directiva (que incluye las normas fundamentales del trabajo) deben aplicarse durante la ejecución del contrato. Otros aspectos de la Directiva se refieren al control y la verificación de la legislación laboral, las medidas activas para promover el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo y la aplicación de los requisitos de cumplimiento a los subcontratistas.

Aunque el conjunto de actividades económicas comprendidas en el ámbito de la contratación pública puede ser limitado, en algunos marcos, como el Reglamento Federal de Adquisiciones de los Estados Unidos de América, se abordan los aspectos transfronterizos de las cadenas de suministro. Los contratistas y subcontratistas sujetos al Reglamento Federal de Adquisiciones están obligados, entre otras cosas, a aplicar procedimientos de debida diligencia a los proveedores para detectar y mitigar el riesgo de trabajo forzoso o de trata de personas. Como sucede con la legislación de debida diligencia de obligado cumplimiento en materia de derechos humanos (que se analiza más adelante), el objetivo es estimular formas de cumplimiento privado como las auditorías, la debida diligencia y otros procesos de garantía.

Enfoques nacionales y supranacionales de la transparencia en la cadena de suministro y la debida diligencia en materia de derechos humanos

Varios Gobiernos han promulgado recientemente instrumentos legislativos o han propuesto proyectos de ley destinados a incentivar o a exigir que las empresas y grupos corporativos apliquen de manera obligatoria la debida diligencia en materia de derechos

el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Corea, en el sentido de que este último país ha incumplido los compromisos laborales contraídos en virtud del acuerdo.

³³ OIT, *Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas: La dimensión social de la contratación pública*, ILC.97/III(1B), 2008, xiii.

³⁴ OIT, *Clausulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas*, 2008.

humanos. Parece que se está dando un impulso importante a este tipo de iniciativas dentro de la OCDE, especialmente en la Unión Europea y en sus Estados miembros ³⁵.

La incipiente adopción de leyes de debida diligencia de obligado cumplimiento en materia de derechos humanos y de transparencia pone de manifiesto el interés de algunos responsables de políticas por aplicar enfoques vinculantes que permitan abordar las dificultades de la cadena de suministro. Estas iniciativas legislativas no se conciben como nuevas normas u obligaciones sustantivas, sino como obligaciones de procedimiento centradas en la debida diligencia. En ellas se tienen en cuenta y se siguen muy de cerca los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (véase el recuadro siguiente) ³⁶.

Las disposiciones de obligado cumplimiento en el marco de la «nueva generación» de instrumentos legislativos de debida diligencia en materia de derechos humanos suelen aplicarse a las empresas constituidas en la jurisdicción nacional o a las empresas que «hacen negocios» en una jurisdicción extranjera (y, por lo general, solo a las empresas de un determinado tamaño en función del número de trabajadores o de beneficios) ³⁷. Las prescripciones de debida diligencia y de transparencia teóricamente incentivan formas de cumplimiento privado —como la realización de auditorías y la inclusión de requisitos de rendimiento relacionados con el trabajo en los acuerdos— incluso a nivel transfronterizo.

También se ha considerado la posibilidad de adoptar enfoques de debida diligencia de obligado cumplimiento en materia de derechos humanos a nivel supranacional. La Comisión Europea anunció una propuesta de iniciativa legislativa (posiblemente una directiva) sobre la gobernanza empresarial sostenible, cuya aprobación por el Colegio de Comisarios estaba prevista para el 8 de diciembre de 2021, pero se ha pospuesto ³⁸.

Por último, se han producido avances paralelos a nivel multilateral para avanzar hacia la adopción de un instrumento vinculante. En 2014, el Consejo de Derechos Humanos constituyó un Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta (OEIGWG) sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, con el mandato de «elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos». El OEIGWG sigue negociando, bajo la dirección de los Estados, el proyecto de texto del instrumento jurídicamente vinculante, y el tercer proyecto revisado se debatirá en la séptima reunión del Grupo de trabajo (del 25 al 29 de octubre de 2021) ³⁹.

Si bien las disposiciones obligatorias de debida diligencia empresarial señalan una tendencia hacia una mayor rendición de cuentas sobre los resultados de la cadena de suministro, las limitaciones actuales se refieren a la aplicabilidad (ya sea mediante mecanismos estatales de control del cumplimiento o instrumentos de responsabilidad civil), al alcance generalmente

³⁵ Organización Internacional de Empleadores (OIE), *Key Developments in Mandatory Human Rights Due Diligence and Supply Chain Law: Considerations for Employers*, 2021.

³⁶ OIT *et al.*, *Responsible Business: Key Messages from International Instruments*, donde se presenta una visión de conjunto de los tres instrumentos internacionales que sirven como puntos de referencia clave para la conducta empresarial responsable.

³⁷ Coalición Europea de Justicia Corporativa, «[Comparative table: Corporate due diligence laws and legislative proposals in Europe](#)», 2021.

³⁸ Véase [Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa \(2020/2129 \(INL\)\)](#).

³⁹ El tercer proyecto revisado y otras informaciones pueden consultarse en el [sitio web](#) del OEIGWG.

reducido de las empresas abarcadas y a la calidad de las medidas privadas de observancia que teóricamente se incentivan con los requisitos de debida diligencia (véase más adelante).

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la expansión de la debida diligencia de obligado cumplimiento en materia de derechos humanos

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. Se basan en tres pilares fundamentales: 1) el deber del Estado de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas; 2) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación, y 3) la necesidad de que los perjudicados por las actividades empresariales puedan acceder a mecanismos eficaces de reparación. El presente examen se refiere principalmente a las expectativas en el marco de los pilares 2 y 3 para las empresas⁴⁰.

Aparte de atenerse a lo dispuesto en todas las leyes aplicables, a fin de cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben actuar con la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar sus efectos negativos reales y potenciales e informar de cómo se abordan esos efectos. La conducta empresarial responsable abarca no solo las consecuencias negativas que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, sino también aquellos efectos a los que esté directamente vinculada a través de sus relaciones comerciales.

Los Principios Rectores disponen que la debida diligencia en materia de derechos humanos debería ser continua y debería adecuarse al tamaño de la empresa, a los riesgos de repercusiones importantes, a la naturaleza y el contexto de sus actividades, y debería abarcar todos los derechos humanos, aunque algunos de ellos se consideren prioritarios en función de la gravedad de los riesgos. También debería basarse en un diálogo constructivo con las partes interesadas o sus representantes y los titulares de derechos afectados, tanto en los procedimientos de debida diligencia como de control.

El concepto de debida diligencia es fundamental para las expectativas de las empresas en relación con los derechos humanos en el marco de los Principios Rectores. Ha servido de base para la elaboración de normas privadas de cumplimiento de la normativa (incluso por medio de iniciativas multipartitas) y ha impulsado la auditoría social. Además, se ha aplicado en la elaboración de leyes nacionales de debida diligencia, como la Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud (*Modern Slavery Act*) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la ley homónima de Australia, la Ley sobre la debida diligencia de las empresas matrices y contratistas (*Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*) de Francia, y la nueva legislación alemana sobre debida diligencia obligatoria. En general, las medidas de debida diligencia han abordado los siguientes aspectos:

- la exigencia de que las organizaciones lleven a cabo una evaluación de la posible incidencia negativa de sus actividades o las de sus asociados, entre otras cosas, sobre los derechos laborales y los resultados de trabajo decente;
- el requisito de informar sobre los resultados del proceso de evaluación de impactos o riesgos;
- el requisito de colaborar de manera significativa con otros asociados, incluidos los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los Gobiernos y otras partes, a fin de comprender mejor y afrontar los riesgos que afectan a los derechos laborales;
- el requisito de responder a los efectos negativos potenciales o conocidos sobre los derechos humanos a través de medidas de mitigación, prevención o reparación (si el daño ya se ha producido y la empresa lo ha causado o ha contribuido a él);

⁴⁰ Adaptado a partir de OIT et al., *Responsible business*.

- en algunos casos, la imposición de algún tipo de sanción o exigencia de responsabilidad a aquellas empresas que no hayan procedido con la debida diligencia, cuando esta omisión pueda estar relacionada con el daño (independientemente de la jurisdicción de que se trate).

Es importante destacar que el concepto de debida diligencia también ha sido fundamental en la elaboración del derecho internacional como norma básica de conducta para juzgar el cumplimiento de una obligación que puede vincularse a las expectativas de las personas jurídicas, incluidas las empresas, en virtud del concepto de ley de negligencia⁴¹. Con respecto a la función del Estado en relación con las acciones de los actores privados, en el artículo «The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights» se afirma que, en tanto en cuanto el comportamiento de los actores privados no es atribuible al Estado, este tiene la obligación de satisfacer una determinada norma de conducta —la de debida diligencia— para prevenir la conducta de terceros y/o responder a ella. Este tipo de análisis ha sido adoptado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que describió las obligaciones de la siguiente manera:

[S]ólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de los Estados Parte de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas. Puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Parte infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado⁴².

En una ulterior aplicación del concepto de debida diligencia con el objeto de valorar las obligaciones que un Estado debería imponer a las empresas para comprender y abordar los posibles riesgos a que se exponen los titulares de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha estudiado con detenimiento la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales. El Comité afirmó que:

La obligación del Estado de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales entraña el deber positivo de adoptar un marco jurídico que exija que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos humanos, evitar que se conculquen esos derechos y responder de las consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar sus decisiones y operaciones y las de las entidades que controlan.

En ese sentido, el Comité afirmó que los Estados deberían pedir a las empresas que hacen negocios en su territorio:

que hagan todo lo posible por asegurar que las entidades en cuya conducta pueden influir, como las filiales (incluidas todas las entidades empresariales en que hayan invertido, ya se hayan constituido con arreglo a la legislación del Estado parte o de otro Estado) o los socios comerciales (como los proveedores, los franquiciados y los subcontratistas) respeten los derechos consagrados en el Pacto. Las empresas domiciliadas en el territorio y/o jurisdicción de los Estados partes deberían tener la obligación de actuar con la diligencia debida para identificar, prevenir y combatir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto por esas filiales y socios comerciales, dondequiera que se encuentren.

Es importante destacar que las obligaciones mencionadas *supra* se aplican a las empresas que hacen negocios en el territorio de un Estado, pero la obligación de debida diligencia puede abarcar actividades radicadas en cualquier lugar. La expectativa respecto de los Gobiernos se resume bien en un informe elaborado y publicado bajo los auspicios de la Alianza 8.7⁴³. Al analizar el concepto de debida

⁴¹ Jonathan Bonnitcha y Robert McCorquodale «The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights», *European Journal of International Law (EJIL)* 28, núm. 3 (agosto de 2017), 899-919.

⁴² ACNUDH, Observación general núm. 31, «Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto», CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

⁴³ OIT et al., *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, 2019

diligencia, Ruggie y Sherman opinan que el concepto en este contexto «tiene su origen en una norma social transnacional, no en una norma jurídica internacional». En cuanto a la naturaleza transformadora y nueva de los Principios Rectores, los autores afirman que:

Los Principios Rectores trataron de basarse en bibliografías y prácticas conexas. No obstante, establecen su propio marco de debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos, como es lícito hacer en cualquier instrumento internacional. La primera definición de *due diligence* (debida diligencia) que figura en el diccionario Merriam-Webster es «the care that a reasonable person exercises to avoid harm to other persons or their property» (el cuidado que una persona razonable ejerce para evitar daños a otras personas o a sus bienes). Los Principios Rectores alteran lo que ahora debemos considerar «razonable», en la acepción común del término, en cuanto a la responsabilidad de las empresas por los efectos sobre los derechos humanos, incluida la reparación ⁴⁴.

A nivel estatal, en virtud de la adopción de instrumentos legislativos nacionales que exigen la evaluación de riesgos, la presentación de informes o la adopción de medidas relativas a determinadas cuestiones de derechos humanos —como la Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud del Reino Unido y Australia— o de sostenibilidad y derechos humanos en sentido más amplio —como la Ley francesa sobre la debida diligencia de las empresas matrices y contratistas o la propuesta de Directiva de la Unión Europea—, se está produciendo una armonización cada vez mayor con lo que Sherman y Ruggie consideran el nuevo concepto de lo «razonable» respecto de la conducta esperada de las empresas y de las autoridades públicas en relación con las cadenas de suministro.

Además, es probable que los tribunales nacionales e internacionales se remitan cada vez más a los Principios Rectores, las Líneas Directrices de la OCDE, los documentos de orientación de la OCDE sobre debida diligencia y demás instrumentos conexos, tanto en lo concerniente a la conducta empresarial como a las obligaciones de los Estados de regular a las empresas para garantizar o promover el respeto de los derechos humanos. En un informe de la empresa Debevoise & Plimpton ⁴⁵ se citan varios ejemplos, entre ellos un Dictamen Consultivo sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que Colombia debía seguir los Principios Rectores de las Naciones Unidas al abordar las repercusiones adversas sobre los derechos humanos derivadas de las actividades de las empresas privadas en relación con el medio ambiente. En el informe de Debevoise & Plimpton se sugiere asimismo que:

La actual falta de referencias a los Principios Rectores cambiará en un futuro, por varias razones. En primer lugar, hay algunos ejemplos recientes y notables de instrumentos legislativos que se remiten expresamente a los Principios Rectores. Por ejemplo, el Reglamento sobre la taxonomía de la Unión Europea, que entró en vigor en marzo de 2021, dispone que una inversión conforme con la taxonomía debe cumplir unas garantías mínimas «para garantizar la conformidad con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y con los Principios Rectores de las Naciones Unidas», incorporando expresamente las normas «no vinculantes» de los Principios Rectores en la legislación vinculante. A medida que aumentan las referencias expresas a los Principios Rectores en la legislación nacional, es inevitable que aparezcan también con mayor frecuencia en las resoluciones de los órganos judiciales y cuasijudiciales.

2.2.3. Formas privadas e híbridas de gobernanza

Además de la legislación establecida por los Gobiernos, las iniciativas privadas de cumplimiento tienen cada vez más en cuenta las normas del trabajo entre asociados comerciales, a menudo en el marco de programas más amplios de sostenibilidad, responsabilidad social empresarial o negocios responsables. En la práctica, estas formas privadas de gobernanza están

⁴⁴ John Gerard Ruggie y John F. Sherman, «The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale», *EJIL* 28, núm. 3 (2017), 921-928.

⁴⁵ ACNUDH, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: The Impact of the UNGPs on Courts and Judicial Mechanisms*, 2021.

presentes sobre todo en el contexto de los compradores de las economías del Norte Global que se abastecen en las economías del Sur Global, lo que posiblemente refleja la falta de aceptación de esas normas entre las empresas multinacionales del Sur Global. Sin embargo, también pueden encontrarse en el ámbito de la contratación nacional y en las relaciones comerciales Norte-Norte y Sur-Sur.

Las iniciativas privadas de control del cumplimiento pueden consistir en una serie de actividades como la debida diligencia y las evaluaciones de impacto, los regímenes de auditoría y las medidas correctivas correspondientes, la certificación, el desarrollo de capacidades, la formación y los sistemas de etiquetado ⁴⁶. Las normas contractuales y los códigos de conducta suelen hacer referencia a los instrumentos de la OIT (principalmente las normas fundamentales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo), aunque también pueden figurar otras cuestiones, como el salario mínimo vital (que ha adquirido importancia en los últimos años).

Estas medidas permiten crear sistemas de obligaciones y mecanismos de control del cumplimiento a nivel nacional y transfronterizo. Aunque pueden contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo, no sustituyen a los mecanismos públicos eficaces de control y gobernanza.

Los límites de las iniciativas privadas de cumplimiento han suscitado debates sobre las formas complementarias o híbridas de gobernanza que surgen de iniciativas públicas y privadas (a menudo promovidas por las empresas multinacionales). La interacción entre las normas privadas (transnacionales) y los sistemas nacionales de regulación es compleja. Según se desprende de las investigaciones en este campo, las diferencias en la política estatal están relacionadas con la adopción de normas voluntarias, la adhesión de las empresas a un conjunto de normas más estrictas y el grado de eficacia de los códigos voluntarios ⁴⁷. Una consideración importante es si los esfuerzos privados de control del cumplimiento están motivados por las deficiencias de la reglamentación o de los sistemas públicos de control, lo que pondría de relieve la necesidad de contar con instituciones públicas sólidas que trabajen junto a las iniciativas privadas como condición previa para una gobernanza híbrida eficaz.

2.2.4. Gobernanza social con aspectos transfronterizos

El diálogo social transfronterizo comprende los acuerdos de empresa transnacionales, los procesos multilaterales e intergubernamentales (incluidos los procesos basados en la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas), las comunidades económicas regionales, subregionales e interregionales, los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, los arreglos interregionales y las iniciativas multipartitas en materia de responsabilidad social de las empresas o conducta empresarial responsable.

Los acuerdos de empresa transnacionales —que abarcan tanto los acuerdos marco internacionales como los acuerdos regionales— son ejemplos de diálogo social transfronterizo y de relaciones laborales a nivel mundial. Los acuerdos marco internacionales, negociados entre federaciones sindicales internacionales y empresas multinacionales, son acuerdos voluntarios en los que se recogen principios generales, condiciones negociadas y mecanismos de resolución y

⁴⁶ OIT *et al.*, *Promoting Workplace Compliance including in Global Supply Chains: The role of Economic and Social Councils and similar social dialogue institutions*, 2015, 6.

⁴⁷ Tim Bartley, «Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards», *Theoretical Inquiries in Law* 12, núm. 2 (2011).

prevención de conflictos. Estos acuerdos tienden cada vez más a incluir las cadenas de suministro y a los subcontratistas en su ámbito de aplicación ⁴⁸. La mayoría de los acuerdos de empresa transnacionales hacen referencia a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. «[E]n particular, los acuerdos de empresa transnacionales tienen por objeto promover la libertad sindical y el derecho de sindicación en las filiales de las empresas multinacionales, pero raramente en sus empresas proveedoras» ⁴⁹. Algunos acuerdos recientes han incorporado otros instrumentos, como la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales ⁵⁰. Más del 85 por ciento de los acuerdos marco internacionales se han celebrado con empresas multinacionales europeas, concentradas en los sectores del metal, la construcción, los productos químicos, la alimentación y los servicios ⁵¹.

La exigibilidad de las disposiciones sigue siendo un reto importante, sobre todo respecto de las obligaciones dirigidas a entidades jurídicamente distintas de las empresas multinacionales y sus filiales, como los agentes de la cadena de suministro o los subcontratistas ⁵². Además, pueden plantearse dificultades de control y aplicación de los acuerdos debido a las complejas relaciones que estos pueden abarcar, incluidos miles de proveedores y contratistas ⁵³. Estos retos son especialmente graves cuando las operaciones pertinentes tienen lugar en contextos con una administración del trabajo o un diálogo social poco desarrollados ⁵⁴.

2.2.5. Gobernanza a nivel sectorial

La administración pública de muchos países está organizada en función de los sectores más importantes de la economía. Sin embargo, la coherencia de las políticas sigue siendo un problema, como se refleja en numerosos instrumentos legislativos de ámbito sectorial que no incorporan disposiciones relativas al empleo, los derechos laborales u otros aspectos del Programa de Trabajo Decente y que no tienen suficientemente en cuenta las preocupaciones y aspiraciones de los empleadores y los trabajadores del sector de que se trate.

Desde hace siglos, los empleadores y los trabajadores organizan a sus miembros a nivel nacional en sectores específicos de la economía. Representan sus intereses y prestan servicios en función de las necesidades de sus miembros y de la evolución del sector o de la cadena de suministro. Las federaciones sindicales nacionales y las asociaciones de empleadores suelen estructurarse según las diferentes ramas o sectores de la economía.

La gobernanza sectorial varía mucho de un sector a otro, lo que puede atribuirse a diversos factores. Es posible que no existan o no se apliquen normas del trabajo sectoriales (ambas cosas pueden variar en función de la importancia estratégica de un sector determinado y de la existencia de estrategias industriales pertinentes). La capacidad de los mandantes sectoriales puede diferir entre países y sectores, lo que en algunos casos es indicio de limitaciones del

⁴⁸ Stefania Marassi, «International Framework Agreements and Management of Global Supply Chain: Extra-judicial Mechanisms to Enforce International Labour Standards», *Questions of International Law* (2020).

⁴⁹ OIT, *Diálogo social transfronterizo: Informe para el debate en la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo*, MECBSD/2019 (2019), 56.

⁵⁰ OIT, *International Framework Agreements in the food retail, garment and chemicals sectors: Lessons Learned from Three Case Studies*, 2018; OIT, *Referencias a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en los Acuerdos Marco Internacionales*.

⁵¹ OIT, *Diálogo social transfronterizo*, 2019, 56.

⁵² Marassi, «International Framework Agreements and Management of Global Supply Chain» (2020).

⁵³ OIT, *Diálogo social transfronterizo*, 2019, 56.

⁵⁴ OIT, *Diálogo social transfronterizo*, 2019, 56.

derecho de libertad sindical y de la negociación colectiva. Los mecanismos o instituciones sectoriales de diálogo pueden ser inexistentes o poco funcionales.

El sector marítimo ofrece un ejemplo de gobernanza muy eficaz que se ha beneficiado del MLC, 2006 (gracias a un conjunto de mecanismos innovadores de aplicación y estructuras de apoyo), de un acuerdo sectorial y de unas sólidas relaciones institucionales apoyadas e impulsadas en la OIT. En otros sectores con una frágil gobernanza sectorial, por ejemplo, los pequeños agricultores de zonas rurales remotas en los países en desarrollo, puede haber mayores riesgos de vulneración de los derechos laborales. A menudo, los intentos de hacer frente a esos problemas se han basado en iniciativas privadas o híbridas de gobernanza de la cadena de suministro.

2.3. Medidas normativas de la OIT y su aplicación a las cadenas de suministro

El programa normativo de la OIT abarca la adopción, el establecimiento, la promoción, la ratificación, la aplicación y la supervisión de las normas internacionales del trabajo. Como se establece en la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008, la política normativa de la OIT es una piedra angular de la misión y las actividades de la Organización ⁵⁵. En este contexto, los mandantes tripartitos coinciden en la importancia de que la OIT cuente con un corpus claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo que responda a la evolución del mundo del trabajo, con el propósito de proteger a los trabajadores y teniendo presentes las necesidades de las empresas sostenibles ⁵⁶. En esta sección se examina hasta qué punto las medidas normativas de la OIT llegan a los beneficiarios finales en las cadenas de suministro, con el fin de proporcionar información que ayude a determinar si son adecuadas para asegurar el trabajo decente en las cadenas de suministro ⁵⁷.

Con el objetivo de proporcionar la información necesaria para valorar si las normas se adecuan a su finalidad, se examinan cuatro elementos. En primer lugar, *el objeto* del corpus normativo, a fin de determinar si las normas abarcan los temas más necesarios para asegurar el trabajo decente en las cadenas de suministro. En segundo lugar, *las funciones y responsabilidades* relativas, especialmente con respecto a las relaciones indirectas y la atribución de responsabilidad a terceros actores por la vulneración de los derechos de los trabajadores, lo que conlleva un examen del concepto de debida diligencia en materia de derechos humanos. También se aborda la vertiente multijurisdiccional de las medidas, toda vez que las cuestiones planteadas a este respecto pueden verse exacerbadas en las cadenas de suministro mundiales, en comparación con las nacionales. En tercer lugar, *el control de la aplicación y las vías de recurso y reparación*, para evaluar de qué modo se puede garantizar que las normas se apliquen y se pongan en práctica adecuadamente, asegurando realmente el trabajo decente en las cadenas de suministro. Por último, un examen de la labor de los *mecanismos de control* de las normas internacionales del trabajo de la OIT en relación con el trabajo decente en las cadenas de suministro.

⁵⁵ OIT, [Declaración sobre la justicia social para la globalización equitativa](#), 2008, preámbulo.

⁵⁶ GB.325/LILS/3, anexo, párr. 8.

⁵⁷ OIT, Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, 2016, párr. 25: Existe la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

2.3.1. Alcance temático de las normas internacionales del trabajo

Son pocas las normas internacionales del trabajo en las que se mencionan expresamente las cadenas de suministro. Dos excepciones son las recientes Recomendaciones sobre el VIH y el sida y sobre la transición de la economía informal a la economía formal. La Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) dispone que se debería apoyar a las empresas para que pongan en práctica las políticas y los programas nacionales, «incluso a través de sus cadenas de suministro y redes de distribución, con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y velar por su cumplimiento por parte de las empresas que operan en las zonas francas industriales»⁵⁸. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo a las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a «los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro»⁵⁹.

Las normas de la OIT son pertinentes para que las cadenas de suministro puedan «realizar su potencial como vías para el desarrollo»⁶⁰. En la Resolución relativa a un Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, de 2021, los mandantes tripartitos de la OIT han subrayado su compromiso de fomentar cadenas de suministro resilientes que contribuyan a la sostenibilidad de las empresas (incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas)⁶¹. Varias normas de la OIT ponen de relieve la necesidad de adoptar medidas específicas para ayudar a las pymes⁶², incluida la asistencia para abordar las limitaciones en materia de SST⁶³. En la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), se insta específicamente a adoptar medidas dirigidas a potenciar el papel fundamental que las pymes pueden desempeñar en lo relativo al crecimiento económico duradero y a la capacidad para responder con flexibilidad a los cambios. La Recomendación insta a proporcionar una ayuda firme y eficaz a las pymes y a sus trabajadores en periodos de dificultades económicas, así como al establecimiento de asociaciones y alianzas internacionales de pymes, de acuerdos de subcontratación y de otros vínculos comerciales.

Todas las normas de la OIT de aplicación general abarcan en su ámbito a los trabajadores y empleadores de las cadenas de suministro en la misma medida y de la misma manera que a cualquier otro trabajador y empleador. En varios estudios e informes anteriores se han observado déficits de trabajo decente comunes a muchas cadenas de suministro⁶⁴. El alcance temático de las normas internacionales del trabajo se corresponde significativamente con esos déficits. En

⁵⁸ Recomendación núm. 200, párr. 37, e).

⁵⁹ Recomendación núm. 204, párr. 4, c).

⁶⁰ OIT, Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, 2016, párr. 3.

⁶¹ OIT, Resolución relativa a un Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, 2021.

⁶² Por ejemplo, la [Recomendación sobre la política del empleo \(disposiciones complementarias\), 1984 \(núm. 169\)](#); la [Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 \(núm. 183\)](#), y la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#).

⁶³ [Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 \(núm. 187\)](#) y [Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 \(núm. 197\)](#).

⁶⁴ Por ejemplo, la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, 2016, párr. 3. Véanse más detalles en la sección anterior sobre las cadenas de suministro y los trabajadores de las cadenas de suministro.

particular, los principios y derechos fundamentales en el trabajo ofrecen protección a todos los trabajadores en relación con la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva ⁶⁵, el trabajo infantil ⁶⁶, el trabajo forzoso ⁶⁷ y la igualdad y no discriminación ⁶⁸. Revisten particular importancia no solo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos ⁶⁹, y son aplicables a todos los trabajadores, independientemente de su situación en el empleo ⁷⁰. Además, existen normas claras, sólidas y actualizadas sobre temas de vital importancia como la seguridad y la salud en el trabajo ⁷¹, los salarios ⁷² y el tiempo de trabajo ⁷³. Otros ámbitos temáticos clave para muchas cadenas de suministro, como la relación de trabajo ⁷⁴, el trabajo informal ⁷⁵, las formas atípicas de empleo ⁷⁶, el uso de terceros intermediarios ⁷⁷, los trabajadores migrantes ⁷⁸ y los trabajadores a domicilio ⁷⁹, se rigen asimismo por normas internacionales del trabajo actualizadas.

Es decir, las medidas normativas vigentes de la OIT abordan muchos de los principales déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro planteados anteriormente. Algunas normas están específicamente orientadas a satisfacer la necesidad de contar con empresas

⁶⁵ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

⁶⁶ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190).

⁶⁷ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), [Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930](#), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35) y [Recomendación sobre el trabajo forzoso \(medidas complementarias\), 2014 \(núm. 203\)](#).

⁶⁸ Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

⁶⁹ Declaración sobre la Justicia Social, 2008, parte I, A, iv).

⁷⁰ Véase, por ejemplo, OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#), ILC.109/III(B), 2020, párr. 327.

⁷¹ Por ejemplo, el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171), el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197).

⁷² Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85), Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173) y Recomendación sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 180).

⁷³ Por ejemplo, el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14), el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106), la Recomendación sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 103), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182) y la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116).

⁷⁴ Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

⁷⁵ [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#).

⁷⁶ Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

⁷⁷ [Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 \(núm. 181\)](#) y Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).

⁷⁸ Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

⁷⁹ Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184).

sostenibles en las cadenas de suministro. Como en el caso de las normas internacionales del trabajo en general, su incidencia en relación con las cadenas de suministro depende de su ratificación, cumplimiento efectivo y aplicación a los segmentos pertinentes de la población ocupada. Las intervenciones no normativas de la OIT (descritas en la sección 3) son una contribución importante para garantizar la plena capacidad de los actores estatales y de los interlocutores sociales para apoyar esos procesos. A fin de garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos en las cadenas de suministro es necesario abordar las especificidades de esas cadenas: cuáles son los mecanismos para hacer cumplir las normas del trabajo en todos los tipos de empresas, establecer medidas correctivas adecuadas y atribuir responsabilidades. En los siguientes apartados se examinan las normas internacionales del trabajo en relación con esas especificidades.

2.3.2. Funciones y responsabilidades relacionadas con los derechos laborales en las cadenas de suministro

Las relaciones en las cadenas de suministro suelen ser complejas y difieren de las estructuras de los modelos tradicionales de legislación laboral en los que se basan muchos instrumentos de la OIT. En consecuencia, aunque las medidas normativas de la OIT son sustancialmente pertinentes para los déficits de trabajo decente que se observan en algunas cadenas de suministro, es posible que no aborden los factores de gobernanza (incluidos los actores y mecanismos pertinentes) que caracterizan a las cadenas en cuestión.

Un asunto clave se refiere a la responsabilidad del trabajo decente y las prácticas de empleo en las cadenas de suministro, cuando los empleadores son entidades jurídicas distintas de otras empresas de la cadena con las que hacen negocios. Si bien algunas cadenas nacionales y mundiales de suministro presentan un alto grado de integración y están participadas o controladas por una única entidad, los trabajadores de otras cadenas de suministro son contratados por partes jurídicamente distintas de los compradores de los bienes o servicios que se suministran a través de la cadena. ¿Quién se responsabiliza de los derechos laborales en este tipo de relaciones comerciales, en las que las decisiones y acciones de una parte pueden incidir de manera significativa en las condiciones de empleo de los trabajadores contratados jurídicamente por otra parte?

En esta sección del presente examen se proporcionará información sobre las medidas normativas de la OIT pertinentes para la cuestión de la relación de trabajo indirecta y la participación de terceros que es común en las cadenas de suministro, y sobre el uso de la debida diligencia para atribuir la responsabilidad, todo lo cual es aplicable a las cadenas nacionales y mundiales de suministro. Seguidamente, se facilitará información pertinente para las cadenas mundiales de suministro en particular, teniendo en cuenta las medidas normativas de la OIT con un aspecto multijurisdiccional.

i) Relación de trabajo indirecta y responsabilidad de terceros

La mayoría de las cadenas de suministro se caracterizan por diversos grados de segmentación, que conllevan la interacción de diferentes entidades jurídicas en las redes de producción. Estas relaciones son de naturaleza comercial; en concreto, se trata de relaciones mercantiles que no suelen estar reguladas por la legislación laboral nacional. En muchos casos, los actores de la cadena de suministro son entidades jurídicas distintas, lo que comporta evidentes consecuencias en el ámbito de la responsabilidad jurídica. La legislación laboral tradicional, tanto nacional como internacional, no impone responsabilidades a una empresa (el

«comprador») en relación con las prácticas laborales de una tercera empresa (el «proveedor») con la que hace negocios ⁸⁰.

Los instrumentos de la OIT se basan generalmente en la expectativa de una relación de trabajo directa entre el trabajador y el empleador. Por ejemplo, el Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106) se aplica a todas las personas «empleadas» ⁸¹, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) tiene por objeto algunos «grupos de asalariados» ⁸², y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) se aplica a las «mujeres empleadas» ⁸³. Algunos instrumentos tienen un ámbito de aplicación más amplio, que abarca a los aprendices ⁸⁴ o a las personas que buscan empleo ⁸⁵, que regula el «servicio» ⁸⁶ o que se extiende a los trabajadores por cuenta propia ⁸⁷, incluidos los arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios ⁸⁸. En varios casos, las garantías de las normas internacionales del trabajo se aplican más allá de la relación de trabajo ⁸⁹.

Algunas normas internacionales del trabajo reconocen la existencia de lugares de trabajo con varios empleadores. En virtud de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), una política nacional de protección de los trabajadores en una relación de trabajo debería incluir medidas tendentes a «adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho» ⁹⁰. Además, algunos instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo regulan la situación en la que «varios empleadores realicen simultáneamente actividades en el mismo lugar de trabajo» ⁹¹. Otras normas internacionales del

⁸⁰ De conformidad con los instrumentos de la OIT que se mencionan más adelante en esta sección, hay ámbitos en los que la legislación laboral nacional puede imponer tales obligaciones a un tercero en la relación de trabajo —por ejemplo, en aspectos relativos a la seguridad y la salud de los trabajadores asalariados o proporcionados por un tercero—, pero se circunscriben normalmente al lugar de trabajo del tercero «cliente».

⁸¹ Convenio núm. 106, art. 2.

⁸² Convenio núm. 131, art. 1, párr. 1.

⁸³ Convenio núm. 183, art. 2, párr. 1.

⁸⁴ Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), art. 4.

⁸⁵ Recomendación núm. 205, párr. 4.

⁸⁶ Convenio núm. 29, art. 2, párr. 1.

⁸⁷ Por ejemplo, la Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156), art. 1, párr. 2; el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), art. 1, párr. 3; la [Recomendación sobre los productos químicos, 1990 \(núm. 177\)](#), párr. 4, y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), art. 7, b).

⁸⁸ Por ejemplo, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), art. 2, párr. 1.

⁸⁹ Por ejemplo, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) se aplica a los «pueblos» tribales e indígenas (art. 1) y el [Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 190\)](#) protege «a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador» (art. 2, párr. 1). En virtud del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), las personas protegidas comprenden a las cónyuges y a los hijos de los asalariados o de la población económicamente activa, y a los residentes (por ejemplo, arts. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55, 61, 63).

⁹⁰ Recomendación núm. 198, párr. 4, c).

⁹¹ Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), art. 6, párr. 2. Véase también el [Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 \(núm. 184\)](#), art. 6, párr. 2: «Cuando en un lugar de trabajo agrícola dos o más empleadores ejerzan sus actividades o cuando uno o más empleadores y uno o más trabajadores por cuenta propia ejerzan sus actividades»; el Convenio núm. 155, art. 17: «Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio».

trabajo hacen referencia a los posibles vínculos entre empresas: la Recomendación núm. 189 insta a considerar la adopción de medidas apropiadas para alentar el establecimiento de vínculos de cooperación entre las pymes y las empresas de mayor tamaño ⁹², así como el establecimiento de vínculos entre las pymes, que estimulen el intercambio de experiencias y permitan compartir recursos y riesgos ⁹³; y el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) establece que los servicios pueden organizarse, según los casos, «como servicios comunes a varias empresas» ⁹⁴. Además, algunos convenios sobre seguridad y salud en el trabajo contienen disposiciones limitadas que regulan (a efectos de seguridad) la distribución o transferencia de equipos o sustancias entre empresas ⁹⁵.

En otros instrumentos de la OIT se toma en consideración el cometido de los terceros en la relación de trabajo. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), regulan los servicios de las agencias de empleo privadas cuando «emplea[n] trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica [...], que determine sus tareas y supervise su ejecución» ⁹⁶. La Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184) define la palabra «empleador» como «toda persona física o jurídica que, de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio por cuenta de su empresa» ⁹⁷ y el Convenio núm. 94 se aplica a las «obras ejecutadas por subcontratistas o cesionarios de contratos» ⁹⁸.

En resumen, el análisis muestra que, aunque las normas internacionales del trabajo abarcan diversas relaciones en el lugar de trabajo, incluidos algunos aspectos de especial interés para las cadenas de suministro, se centran en gran medida en la relación entre el empleador y el trabajador.

ii) Prescripciones de debida diligencia en las medidas normativas de la OIT

Como se ha señalado anteriormente, las normas internacionales del trabajo de la OIT rara vez están orientadas directamente a abordar las dificultades específicas que se derivan de los múltiples niveles de empleadores existentes en muchas cadenas de suministro. La debida diligencia —por la que las empresas y otras personas que realizan actividades comerciales de compra evalúan el grado en que sus prácticas y actividades, por acción u omisión, repercuten positiva o negativamente en los derechos laborales y humanos en general— es pertinente para las cadenas de suministro tanto nacionales como transfronterizas. En la siguiente sección se

⁹² Recomendación núm. 189, párr. 16, 2). Además, de conformidad con la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en relación con la creación de industrias artesanales y pequeñas industrias, se debería tratar de «establecer una relación complementaria entre la industria en pequeña y en gran escala, así como tratar de abrir nuevos mercados para los productos industriales» (párr. 26, b)). La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) dispone que se deberían promover nexos de orden tecnológico entre las empresas grandes y pequeñas (párr. 24) y relaciones de complementariedad entre las pequeñas empresas y las demás empresas (párr. 31).

⁹³ Recomendación núm. 189, párr. 16, 3).

⁹⁴ Convenio núm. 161, art. 7, párr. 1. Véase también la Recomendación núm. 171, párr. 34; el Convenio núm. 167, art. 8 y la Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175), párr. 5, 1).

⁹⁵ Los arts. 2 a 4 del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), el art. 12 del Convenio núm. 155, el art. 9 del [Convenio sobre los productos químicos, 1990 \(núm. 170\)](#), el párr. 14 de la Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 114).

⁹⁶ Convenio núm. 181, art. 1, párr. 1, b).

⁹⁷ Recomendación núm. 184, párr. 1, c).

⁹⁸ Convenio núm. 94, art. 1, párr. 3. Véase también el Convenio núm. 167, art. 2, e), ii); el término empleador designa, «según el caso, el contratista principal, el contratista o el subcontratista»; la Recomendación núm. 175, párr. 2, f), ii), y el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), art. 1, párr. 2.

examina hasta qué punto los instrumentos normativos de la OIT incorporan conceptos de debida diligencia y de qué manera el marco normativo de la OIT ha apoyado u orientado a los Gobiernos en la formulación de enfoques de debida diligencia para las empresas que operan desde su jurisdicción o dentro de ella.

¿Qué es la debida diligencia?

La debida diligencia —entendida en su sentido más amplio, que incluye la identificación, la prevención y la mitigación de los riesgos— ha surgido como un importante mecanismo de procedimiento que permite tomar en consideración de manera más abarcadora las diversas dificultades que se plantean a lo largo de la cadena de suministro. Esto incluye los derechos humanos y laborales, junto a otros temas como la sostenibilidad medioambiental y la gobernanza. Se trata de un enfoque que ya adoptan muchas empresas cuando analizan los riesgos financieros, jurídicos y demás riesgos operativos⁹⁹. (Véase más información en la sección anterior sobre los enfoques nacionales y supranacionales de la transparencia en la cadena de suministro y la debida diligencia en materia de derechos humanos)

El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, es una de las pocas normas internacionales del trabajo que se refiere expresamente a las medidas de debida diligencia como una obligación del Estado¹⁰⁰. El artículo 2, e) dispone que:

Las medidas que se han de adoptar [por los Estados] para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán incluir [...] apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva.

En el marco de su supervisión del Protocolo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se ha remitido al artículo 2, e) para recabar información de los Gobiernos sobre las iniciativas de debida diligencia relativas al trabajo forzoso. Por ejemplo, en una reciente observación de la Comisión con respecto al Reino Unido, se pedía al Gobierno que siguiera proporcionando información sobre las medidas adoptadas para respaldar a las empresas y los organismos públicos en sus iniciativas dirigidas a detectar, prevenir y atenuar el riesgo de que se incurra en trabajo forzoso en sus actividades o en la elaboración de productos o la prestación de servicios con las que puedan estar vinculados de manera directa, así como a rendir cuentas sobre la manera en que abordan dicho riesgo¹⁰¹.

Aunque la legislación del Reino Unido incluye una referencia a la debida diligencia de las empresas con respecto al trabajo forzoso en las cadenas de suministro¹⁰², la Comisión también ha pedido a los países sin instrumentos legislativos equivalentes que proporcionen información. Por ejemplo, se ha cursado una solicitud directa al Gobierno de Noruega en la que «la Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas para que el sector privado actúe con la

⁹⁹ Véanse otras definiciones más amplias en OIT, [Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social](#), 2017, párr. 10, y en ACNUDH, «[Corporate human rights due diligence – identifying and leveraging emerging practices](#), OHCHR».

¹⁰⁰ Téngase en cuenta que instrumentos como la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80) abordan la debida diligencia en el contexto de que se dé al empleador la «oportunidad de probar su buena fe» si «ha tomado todas las precauciones necesarias para evitar la infracción». Sin embargo, esto podría entenderse como más estrechamente asociado a los conceptos de responsabilidad por hechos u omisiones ilícitos o al concepto de negligencia.

¹⁰¹ [Observación](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Reino Unido (publicada en 2021).

¹⁰² Ley sobre la Esclavitud Moderna, 2015.

debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso y de responder a los riesgos que este conlleva»¹⁰³. Se han formulado solicitudes similares a los Gobiernos de Panamá¹⁰⁴ y de España¹⁰⁵.

Las solicitudes de la Comisión no se han limitado a los países industrializados. En una solicitud directa publicada en 2021 relativa a la aplicación del Protocolo por Malí¹⁰⁶, la Comisión tomó nota de la referencia del Gobierno al proyecto de lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso en las cadenas de suministro de los sectores del algodón, el textil y la confección entre 2018 y 2022, elaborado con el apoyo de la OIT, y a un proyecto de apoyo al desarrollo del sector del algodón en los países conocidos como los «Cuatro del Algodón» (Benin, Burkina Faso, Chad y Malí). La Comisión pidió al Gobierno que siguiera proporcionando información a este respecto, en particular en relación con las medidas destinadas a prestar apoyo a la debida diligencia de las empresas de los sectores público y privado en relación con la sensibilización y la prevención de las prácticas de trabajo forzoso.

No se establecen prescripciones similares de apoyo a la debida diligencia en el resto de las normas fundamentales del trabajo incluidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Esto no es de extrañar, dada la relativa novedad del concepto de debida diligencia y el momento en que se adoptaron las normas fundamentales del trabajo. Estas normas se mencionan expresamente en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos como una de las normas fundamentales de derechos humanos a las que deberían aplicarse sus principios de debida diligencia.

En la Recomendación núm. 205 también se alude expresamente a la debida diligencia. Los Estados Miembros deberían adoptar medidas inclusivas para promover oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente y de generación de ingresos, entre otras cosas, a través de lo siguiente¹⁰⁷:

el establecimiento de incentivos para que las empresas multinacionales cooperen con las empresas nacionales a fin de crear empleo productivo y libremente elegido y trabajo decente y de aplicar la debida diligencia en materia de derechos humanos con miras a asegurar el respeto de los derechos humanos y laborales, teniendo en cuenta la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

Otros principios y directrices no vinculantes de la OIT adoptados más recientemente incorporan el concepto de debida diligencia. En particular, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, al igual que los Principios Rectores de las Naciones Unidas, se refiere al cometido del Estado y señala a ese respecto que sus objetivos fundamentales deberían «promover[se] mediante leyes, políticas, medidas y disposiciones apropiadas adoptadas por los gobiernos, en particular en los ámbitos de la administración del trabajo y la inspección pública del trabajo». La Declaración refleja también la primacía de las leyes y la soberanía nacionales, al disponer que «[t]odas las partes a que se refiere la Declaración sobre las Empresas Multinacionales deberían respetar los derechos soberanos de los Estados, observar las leyes y reglamentos nacionales, tener debidamente en cuenta las prácticas locales y respetar las normas internacionales aplicables». En el anexo I de la Declaración se enumeran las normas internacionales del trabajo que son directamente pertinentes para propia la Declaración.

¹⁰³ [Solicitud directa](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Noruega (publicada en 2021).

¹⁰⁴ [Solicitud directa](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Panamá (publicada en 2021).

¹⁰⁵ [Solicitud directa](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - España (publicada en 2021).

¹⁰⁶ [Solicitud directa](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Malí (publicada en 2021).

¹⁰⁷ Recomendación núm. 205, párr. 11, *h*).

La Declaración sobre las Empresas Multinacionales es única en el sentido de que aborda directamente las responsabilidades empresariales, derivadas de los instrumentos normativos de la OIT y de los Principios Rectores de las Naciones Unidas. También se refiere claramente a las responsabilidades de debida diligencia de las empresas, incluidas las posibles consideraciones transfronterizas. La Declaración no establece nuevas normas sustantivas, sino que se centra en los elementos de procedimiento de la debida diligencia. Aunque se trata de un instrumento voluntario de «derecho indicativo» (*soft law*), sigue siendo un mecanismo importante para promover las prácticas responsables en la cadena de suministro de las empresas multinacionales que operan en países en desarrollo o se abastecen en ellos.

La principal expectativa de la Declaración con respecto a la debida diligencia es que:

Las empresas, incluidas las empresas multinacionales, deberían proceder con la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar sus consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente, que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y rendir cuentas de cómo abordan dichas consecuencias.

A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas —incluidas las empresas multinacionales— deberían detectar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debería incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones de trabajadores, según proceda, en función del tamaño de la empresa y de la naturaleza y el contexto de la operación. A fin de alcanzar los objetivos de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, este proceso debería tener en cuenta el papel central de la libertad sindical y la negociación colectiva, así como de las relaciones de trabajo y del diálogo social en cuanto que proceso continuo.

En su revisión de 2017, la Declaración se basa en el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, al disponer que, «[c]on el fin de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, los gobiernos deberían proporcionar orientación y apoyo a los empleadores y empresas para que adopten medidas eficaces con miras a detectar, prevenir y mitigar los riesgos del trabajo forzoso u obligatorio en sus operaciones — o en los productos, servicios u operaciones con los que puedan tener vínculos directos — y rendir cuentas sobre cómo responden a dichos riesgos»¹⁰⁸ y que «[l]as empresas multinacionales, así como las empresas nacionales, deberían adoptar medidas inmediatas y eficaces, en su ámbito de competencia, para lograr la prohibición y eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en sus operaciones.»¹⁰⁹

Aunque se subraya la importancia y la necesidad de aplicar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales «en el contexto de [...] las cadenas mundiales de suministro», en el texto de la Declaración no se especifica cómo se aplican sus disposiciones a los terceros proveedores, más allá del reconocimiento de que «las empresas multinacionales a menudo operan a través de una serie de relaciones establecidas con otras empresas en el marco de su proceso general de producción y que, como tales, estas últimas pueden contribuir a la promoción de los objetivos de la presente Declaración»¹¹⁰. En la Declaración se especifica también que «[l]as empresas multinacionales y las nacionales, siempre que los principios de esta Declaración sean

¹⁰⁸ OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 24.

¹⁰⁹ OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 25.

¹¹⁰ OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 6.

aplicables a ambas, deberían estar sujetas a las mismas expectativas en lo que se refiere a su conducta en general y a las prácticas sociales en particular».

En la Declaración se hace referencia a las relaciones comerciales entre empresas y al modo en que las empresas multinacionales deberían utilizar su influencia con los socios comerciales, especialmente en el contexto de los mecanismos de reparación y examen de reclamaciones ¹¹¹, donde se afirma que «[l]as empresas multinacionales deberían utilizar su poder de influencia para alentar a sus socios comerciales a proporcionar medios eficaces de reparación para las violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos» ¹¹².

En la Declaración se afirma asimismo que:

Las empresas multinacionales, así como las nacionales, deberían respetar el derecho de los trabajadores en ellas empleados a que todas sus reclamaciones sean tramitadas de conformidad con lo siguiente: todo trabajador que, individualmente o en conjunción con otros trabajadores, considere que tiene motivos de reclamación debería tener el derecho de presentarla sin sufrir ningún perjuicio por ello y también a que dicha reclamación sea examinada siguiendo un procedimiento adecuado. Esto es especialmente importante siempre que las empresas multinacionales operen en países que no apliquen los principios contenidos en los convenios de la OIT aplicables a la libertad sindical, el derecho de sindicación, la negociación colectiva, la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso ¹¹³.

Como ya se ha señalado, el peso normativo de la Declaración está limitado por su carácter voluntario; sin embargo, su ámbito de aplicación —que incorpora diversas normas de procedimiento y sustantivas en un único instrumento—, junto a su desarrollo y aprobación tripartita, la ha convertido en una referencia general muy útil para los Gobiernos, los interlocutores sociales y los actores del sector privado, así como para las actividades no normativas. Las herramientas operativas (incluido el procedimiento de diálogo entre empresas y sindicatos y el Servicio de asistencia para empresas de la OIT), los puntos focales nacionales y los mecanismos de seguimiento pueden servir de apoyo a la resolución de conflictos y a la debida diligencia de las empresas (por ejemplo, mediante la facilitación de información sobre las normas y los riesgos del trabajo específicos del contexto).

Además de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, la OIT ha publicado otras orientaciones no vinculantes en las que se aborda también la debida diligencia, especialmente al amparo de las normas sobre trabajo forzoso. En la publicación de la Alianza 8.7 titulada *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro* (2019), se ofrecen orientaciones sobre la formulación y el funcionamiento de los enfoques de debida diligencia para hacer frente a los problemas, a menudo ocultos y difíciles de observar, del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas: «Existe un firme consenso sobre la eficacia de un enfoque integral que incluya una conducta empresarial responsable y la debida diligencia para ayudar a las empresas a combatir el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en sus cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, queda mucho por hacer para poner en práctica este consenso». Otros ejemplos de orientaciones no normativas son los *Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos* (2019), en los que se establece una clara definición de la debida diligencia y se recomienda a las siguientes partes la adopción de una norma y un proceso de

¹¹¹ Téngase en cuenta que la Recomendación núm. 130 es otra fuente fundamental de orientación para las empresas en materia de reclamaciones.

¹¹² OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 65.

¹¹³ OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 66.

debida diligencia: Los Gobiernos deberían sensibilizar a los sectores público y privado acerca de «la necesidad de la debida diligencia en materia de derechos humanos y de buenas prácticas para reconocer, prevenir y eliminar prácticas de contratación abusivas y fraudulentas»; las empresas y los servicios públicos de empleo deberían respetar los derechos humanos al contratar a trabajadores, también a través de evaluaciones de la debida diligencia en materia de derechos humanos durante los procedimientos de contratación, y deberían tener en cuenta las repercusiones negativas de sus actividades sobre los derechos humanos; y los reclutadores de mano de obra deberían contar con políticas y procedimientos, incluida la debida diligencia, para asegurar que sus actividades de contratación se lleven a cabo de manera que se trate con dignidad y respeto a los trabajadores y que estos no sean víctimas de acoso o de cualquier tipo de coacción o trato degradante o inhumano.

iii) Medidas normativas de la OIT con un aspecto multijurisdiccional

Todas las empresas deben cumplir la legislación nacional, independientemente de quiénes sean sus clientes o del lugar donde se encuentren. La atribución de responsabilidades en materia de derechos laborales entre las empresas de las cadenas nacionales de suministro, ya de por sí compleja, se agrava en las cadenas de ámbito mundial. Las normas internacionales del trabajo imponen a los Estados Miembros un conjunto de obligaciones que deben aplicarse en la legislación y la práctica nacionales. Por lo tanto, no cabe esperar que las normas internacionales del trabajo se apliquen y se cumplan sistemáticamente a lo largo de las cadenas de suministro multijurisdiccionales. El hecho de que un país ratifique un convenio o protocolo no impone obligaciones a otro país que no haya aceptado esas mismas disposiciones, aunque las cadenas mundiales de suministro abarquen las dos jurisdicciones.

No obstante, muchas de las normas internacionales del trabajo contienen disposiciones específicas relativas a la cooperación internacional ¹¹⁴. Es habitual que las normas hagan referencia al valor de una mayor cooperación o colaboración internacional para fortalecer la aplicación nacional ¹¹⁵. Los instrumentos pueden prever el intercambio internacional de conocimientos, datos y experiencia ¹¹⁶, las oportunidades de formación internacional ¹¹⁷, o la posibilidad de establecer acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales para apoyar la aplicación del instrumento de que se trate ¹¹⁸. En la Recomendación núm. 205 se especifica que los países deberían «reforzar la cooperación y la solidaridad internacionales a fin de proporcionar una asistencia humanitaria y una asistencia para el desarrollo predecibles, sostenibles y adecuadas para dar apoyo a los países menos adelantados y en desarrollo» ¹¹⁹.

En otros instrumentos se subraya la necesidad de equilibrar las colaboraciones internacionales con las medidas nacionales. En los primeros convenios de seguridad social se

¹¹⁴ Las siguientes recomendaciones, por ejemplo, incluyen partes enteras sobre la cooperación internacional: la Recomendación núm. 205, párrs. 42-48; la Recomendación núm. 189, párrs. 19 y 20; la Recomendación núm. 169, párrs. 36-38; la Recomendación núm. 197, párr. 15; la [Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 \(núm. 195\)](#), párr. 21, y la Recomendación núm. 200, párrs. 46-50.

¹¹⁵ Por ejemplo, el Convenio núm. 181, art. 8, párr. 1.

¹¹⁶ Por ejemplo, el Convenio núm. 148, art. 8, párr. 3; la Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181), párr. 2, 1); la Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183), párr. 5, a), y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), párr. 24, 1).

¹¹⁷ Por ejemplo, la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), párr. 24, y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párr. 5, f).

¹¹⁸ Por ejemplo, el Convenio núm. 181, art. 8, párr. 2; la Recomendación núm. 169, párr. 44; la Recomendación núm. 198, párr. 7; el Convenio núm. 102, art. 68; el Convenio núm. 169, art. 32, y la Recomendación núm. 200, párr. 46.

¹¹⁹ Recomendación núm. 205, párr. 29.

establecía a veces un sistema de reciprocidad entre los Estados que los ratificaban ¹²⁰; el instrumento de seguridad social más reciente, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), hace hincapié en que, si bien los pisos de protección social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales, los países cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes «podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos» ¹²¹.

En varios instrumentos se reconoce la dimensión mundial de muchas de las cuestiones abarcadas por las normas, de manera que una mayor colaboración internacional sería un complemento necesario o recomendable de las medidas nacionales. Por ejemplo, la Recomendación núm. 169 dispone que, en razón de la creciente interdependencia de la economía mundial, las medidas a nivel nacional deberían ir acompañadas de un fortalecimiento de la cooperación internacional con objeto de «lograr el éxito de la lucha contra el desempleo» ¹²². El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) exige a los países que adopten todas las medidas tanto en su jurisdicción como «en colaboración con otros Miembros» para proporcionar una protección adecuada y prevenir los abusos contra los trabajadores domésticos contratados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas ¹²³. Algunos instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo regulan las obligaciones de los Estados Miembros exportadores, reconociendo la dimensión mundial de las cuestiones abordadas ¹²⁴. La Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) dispone medidas apropiadas para fomentar la aportación de recursos financieros de otros países «sin perjudicar la soberanía nacional ni la independencia económica de los países beneficiarios»; un uso racional de los recursos requeriría la coordinación de las inversiones y de los esfuerzos con los de otros países, especialmente con los de la misma región ¹²⁵.

El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y varios convenios que abordan la migración con fines de empleo ¹²⁶ promueven la coordinación de medidas entre los países emisores y receptores en relación con la migración laboral. La Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203) prevé «el fortalecimiento de la cooperación» entre los Miembros para suprimir el trabajo forzoso u obligatorio. Dado que las actividades que contribuyen al trabajo forzoso pueden tener lugar en un país distinto del país de empleo, es necesaria una respuesta multijurisdiccional. En consecuencia, varios países han adoptado medidas legislativas basadas en el Protocolo para abordar cuestiones previas a la contratación, como la limitación de las comisiones de contratación, la facilitación de información previa al viaje, los requisitos contractuales e incluso la garantía de salarios mínimos para los nacionales de un Estado que trabajan en otro ¹²⁷.

¹²⁰ Por ejemplo, el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) y el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2).

¹²¹ Recomendación núm. 202, párr. 12.

¹²² Recomendación núm. 169, párr. 13.

¹²³ Convenio núm. 189, art. 15, párr. 1, c).

¹²⁴ Por ejemplo, el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170), art. 19, y el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), art. 22.

¹²⁵ Recomendación núm. 122, párr. 23.

¹²⁶ Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Convenio núm. 143, el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y el Convenio núm. 189.

¹²⁷ OIT, *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, 2015.

En la Recomendación núm. 189, se reconocen los beneficios que las pymes sostenibles pueden obtener del acceso a los mercados nacionales e internacionales ¹²⁸, así como de la creación de vínculos entre los organismos e instituciones nacionales e internacionales, con inclusión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores ¹²⁹. Se hace referencia a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT en varios instrumentos, entre los que figuran varias normas sobre SST que recomiendan que las empresas multinacionales (con más de un establecimiento) adopten medidas de seguridad o servicios de salud en el trabajo para los trabajadores de todos sus establecimientos, sin discriminación e independientemente del lugar o país donde estén situados ¹³⁰.

Por último, algunos instrumentos recomiendan obligaciones transfronterizas. El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, por ejemplo, obliga a los Miembros a «velar por que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces» ¹³¹. Entre las medidas previstas en la Recomendación núm. 203, figura la de que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio que tenga lugar en un país puedan iniciar acciones en ese Estado, «independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional», con arreglo a procedimientos abreviados ¹³². En la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190) se propone, entre otras medidas encaminadas a la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la de «permitir a todo Miembro que procese en su territorio a sus nacionales que infrinjan las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, aun cuando dichas infracciones se hayan cometido fuera de su territorio» ¹³³.

El Convenio núm. 94 se ha aplicado de forma transversal a los empleadores y más allá de la jurisdicción nacional. En 2008, en relación con la adopción por parte del Gobierno de los Países Bajos de un método de contratación sostenible que incorporaba los principios de debida diligencia, la CEACR examinó la aplicación extraterritorial y, remitiéndose a su Estudio General de 2008, recordó que:

aunque el Convenio no se pronuncia sobre este punto, el enfoque dominante en el momento de la adopción era claramente el trabajo realizado dentro de las fronteras del Estado de la entidad contratante. Sin embargo, esto no significa que estén excluidos del ámbito de aplicación del Convenio todos los contratos de dimensiones transnacionales; sus disposiciones laborales se aplicarían en el caso de los contratos que entrañen el recurso a trabajadores extranjeros que se trasladen al país para los fines del contrato. Por el contrario, el trabajo realizado fuera del Estado contratante no estaría amparado, en principio, por las disposiciones del Convenio. La Comisión también señaló que la cuestión de las normas del trabajo aplicadas en las cadenas de suministro transnacionales se reduce en última instancia a la manera en que las autoridades nacionales interpretan la subcontratación y que, si un Estado Miembro así lo deseara, las obligaciones derivadas de la cláusula contractual de trabajo podrían aplicarse de forma transfronteriza. En cuanto a la relación entre el Convenio núm. 94 y la Declaración

¹²⁸ Recomendación núm. 189, párrs. 2, k) y 16.

¹²⁹ Recomendación núm. 189, párr. 19.

¹³⁰ Por ejemplo, la Recomendación núm. 171, preámbulo y párrs. 12, 2) y 24, 3); la Recomendación núm. 181, párr. 6, y la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192), párr. 2.

¹³¹ Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, art. 4, párr. 1.

¹³² Recomendación núm. 203, párr. 12, e).

¹³³ Recomendación núm. 190, párr. 15, d).

de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, la Comisión sugirió que ambos conjuntos de principios son complementarios y destacó la importancia del Convenio núm. 94 como mecanismo potencial de promoción de las normas fundamentales del trabajo. Como se indica en el párrafo 314 del Estudio general, en una época en que las normas fundamentales de la OIT, al igual que la Declaración de 1998 de la OIT, ocupan un lugar cada vez más importante en el derecho internacional en materia de derechos humanos y de derecho comercial internacional, el Convenio núm. 94 ofrece una oportunidad singular y una plataforma normativa para elaborar una amplia norma destinada a promover condiciones de trabajo decente en los contratos públicos ¹³⁴.

En resumen, si bien las normas internacionales del trabajo regulan el mundo del trabajo en los distintos Estados Miembros, los instrumentos suelen establecer medidas dirigidas a procurar que los países aprovechen al máximo la cooperación internacional. En algunos instrumentos se reconoce la naturaleza mundial de muchos de los temas que afectan al mundo del trabajo a nivel nacional, así como los vínculos de ámbito cada vez más mundial entre las empresas de los países.

2.3.3. Control de la aplicación y vías de recurso y reparación en las cadenas de suministro

Los lugares de trabajo en los que la relación de trabajo resulta difícil de identificar, como sucede por ejemplo en las cadenas de suministro complejas, pueden entorpecer la labor de los inspectores de trabajo que velan por el cumplimiento de la legislación laboral ¹³⁵. La CEACR ha examinado recientemente, en particular, las dificultades que afrontan los inspectores del trabajo para hacer cumplir la aplicación de las leyes cuando el trabajo se subcontrata a trabajadores a domicilio o a contratistas de mano de obra informales, lo que incluye las fases iniciales de algunas cadenas de suministro ¹³⁶.

El control de la aplicación, como mecanismo fundamental para promover el cumplimiento, está integrado en diversos instrumentos de la OIT que tienen como objetivo subsanar los déficits de trabajo decente detectados en las cadenas de suministro. La mayoría de los convenios internacionales relativos a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores (incluidas las normas actualizadas sobre SST, tiempo de trabajo y salarios) ¹³⁷ contienen disposiciones en las que se prevé el establecimiento de una inspección del trabajo o, en particular, la designación de autoridades encargadas de garantizar el control de la aplicación de las disposiciones legales pertinentes ¹³⁸. Varias normas de la OIT también destacan la importancia del acceso ¹³⁹ a vías de recurso y reparación adecuadas ¹⁴⁰. En algunas normas de la OIT se

¹³⁴ [Solicitud directa](#) de la CEACR relativa al Convenio núm. 94 - Países Bajos (publicada en 2009).

¹³⁵ En la [Resolución y conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo](#), adoptadas en la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2011 (párr. 17), se afirma lo siguiente: «Los inspectores del trabajo afrontan el desafío de promover la observancia de la ley en lugares de trabajo difíciles de detectar (por ejemplo, en los sectores de la agricultura y la construcción), o en los que la relación de empleo es peculiar (trabajo en el domicilio, trabajo doméstico) o difícil de individualizar (nuevas formas de empleo, externalización y cadenas de suministro complejas)».

¹³⁶ OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#) (2020), párr. 329.

¹³⁷ [Documento general: Información básica para el examen de los instrumentos sobre inspección del trabajo](#) (cuarta reunión del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, 2018).

¹³⁸ OIT, [Estudio General relativo a la inspección del trabajo](#), ILC.95/III(1B), 2006, párr. 3.

¹³⁹ Convenio núm. 190, art. 4, párr. 2, e).

¹⁴⁰ Convenio núm. 177, arts. 9, párr. 2 y Convenio núm. 181, art. 14, párr. 3.

contemplan también medidas para garantizar el acceso a la justicia ¹⁴¹ y a otras vías de reparación apropiadas y eficaces, incluida una indemnización adecuada por daños y perjuicios ¹⁴².

Además, las normas de la OIT que tratan exclusivamente de la inspección del trabajo han sido reconocidas por su importancia para el funcionamiento de todo el sistema de normas internacionales del trabajo: específicamente los Convenios núms. 81 y 129 han sido identificados como convenios de gobernanza ¹⁴³ y se ha promovido su ratificación y aplicación efectiva. Estos convenios sobre la inspección del trabajo destacan la importancia de imponer sanciones adecuadas por las infracciones de las disposiciones legales pertinentes como un aspecto esencial para la credibilidad y la eficacia de un sistema de inspección ¹⁴⁴. La mayoría de las veces esto se aplica a nivel nacional mediante leyes y reglamentos que establecen sanciones en forma de multas o de penas privativas de libertad, según la gravedad de la infracción ¹⁴⁵. Más recientemente, la Recomendación núm. 203 prevé, además de las sanciones penales, la imposición de otras sanciones, como la confiscación de los beneficios derivados del trabajo forzoso u obligatorio y otros activos, en conformidad con la legislación nacional ¹⁴⁶.

Las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, de especial interés para el examen de las cadenas de suministro, no se abordan pormenorizadamente en las normas de la OIT. En las normas recientes de la OIT se ha prestado atención al potencial de los mecanismos complementarios para garantizar la observancia de la legislación nacional ¹⁴⁷ como parte de una estrategia integral de cumplimiento, incluida la utilización de incentivos ¹⁴⁸. En las normas sobre inspección del trabajo se reconoce específicamente la importancia de la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares ¹⁴⁹. Con respecto a las cadenas de suministro, los órganos de control de la OIT han reconocido la función que las iniciativas privadas de cumplimiento podrían desempeñar para *complementar* las actividades de las autoridades públicas en el control del cumplimiento de las normas de seguridad y salud, particularmente en relación con la capacidad de las empresas principales para vigilar las prácticas de las cadenas de suministro, si bien han subrayado que tales iniciativas no sustituyen a los servicios públicos de inspección del trabajo ¹⁵⁰.

El modelo principal de las normas internacionales del trabajo de la OIT se basa en que los Estados ratificantes apliquen y hagan cumplir los instrumentos dentro de sus propios

¹⁴¹ Recomendación núm. 203, párr. 12 y Recomendación núm. 204, párr. 11, s).

¹⁴² Recomendación núm. 203, párr. 12 y la [Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 206\)](#).

¹⁴³ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

¹⁴⁴ Convenio núm. 81, art. 18 y Convenio núm. 129, art. 24.

¹⁴⁵ OIT, Estudio General relativo a la inspección del trabajo, 2006, párr. 296. Algunos convenios se remiten a determinados procedimientos y/o sanciones penales, como el Convenio núm. 182; el [Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar \(revisado\), 2003, en su versión enmendada \(núm. 185\)](#); el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación núm. 206.

¹⁴⁶ Recomendación núm. 203, párr. 13, b).

¹⁴⁷ Por ejemplo, con respecto a la SST, el Convenio núm. 187 subraya la importancia de los «mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección» (art. 4, párr. 2, c)).

¹⁴⁸ Por ejemplo, la Recomendación núm. 195 y la Recomendación núm. 204.

¹⁴⁹ Convenio núm. 81, art. 5, a) y Convenio núm. 129, art. 12, párr. 1.

¹⁵⁰ OIT, [Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura](#), ILC.106/III(1B), 2017, párr. 495. Véase también el [Informe final: Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas](#), MEPCI/2013/7 (2013) 24; OIT, [Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2016, párr. 10.

territorios ¹⁵¹, y la mayoría de los convenios contemplan protecciones u obligaciones que se aplican y se hacen cumplir dentro de una jurisdicción fija en la que tiene lugar una relación de trabajo o una actividad laboral. En este contexto, cabe esperar que las cadenas de suministro transfronterizas compliquen aún más las dificultades existentes para aplicar las normas de la OIT a los trabajadores de terceros. A pesar de que la Conferencia Internacional del Trabajo, en el contexto de su discusión general de 2011 sobre la administración y la inspección del trabajo, afirmó «la necesidad imperiosa de establecer, fomentar y mantener sistemas de administración e inspección del trabajo sólidos» y de extender su cobertura a los trabajadores de las «cadenas mundiales de suministro ampliadas» ¹⁵², la dimensión multijurisdiccional de las cadenas mundiales de suministro puede plantear dificultades que impidan una aplicación eficaz y un cumplimiento sostenido. Las competencias de los Estados para regular a las empresas situadas fuera de sus fronteras nacionales pueden ser limitadas. Si bien los Estados pueden, en algunos casos, resolver litigios o conceder vías de recurso y reparación en asuntos que se refieren a actores extranjeros o a conductas en jurisdicciones extranjeras, estos ejemplos son relativamente escasos y se rigen principalmente por conceptos de derecho internacional privado.

Los modelos vigentes de control y de reparación suelen ser limitados, y las autoridades que aplican las medidas normativas carecen de capacidad o de recursos suficientes para vigilar la mayoría de los lugares de trabajo. El ámbito de aplicación de la normativa es nacional y no se centra en abordar cuestiones de cumplimiento de la legislación laboral en el lugar de trabajo en el contexto del abastecimiento transfronterizo de bienes y servicios.

Los factores extraterritoriales pueden incidir de diversas formas en los derechos laborales y en las condiciones de trabajo de las cadenas de suministro. Como se indica en el informe de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, de 2016, el Estado de acogida carece de jurisdicción para exigir responsabilidades a una empresa extranjera, mientras que al Estado de origen le conviene promover condiciones de trabajo decentes en las cadenas mundiales de suministro y velar por la buena conducta de sus empresas en el extranjero ¹⁵³.

En las normas internacionales del trabajo no se aborda específicamente el posible impacto de la dimensión multijurisdiccional de las cadenas mundiales de suministro sobre el cumplimiento de la legislación, ni siquiera en entornos de gobernanza precaria o frágil. No obstante, aunque la gran mayoría de los instrumentos normativos de la OIT se centran necesariamente en la aplicación circunscrita a una sola jurisdicción, algunos incorporan enfoques que tienen una dimensión laboral multijurisdiccional, como se ha expuesto con detalle en la sección anterior sobre aspectos multijurisdiccionales. La Recomendación núm. 190 y la Recomendación núm. 203, por ejemplo, se refieren a la asistencia judicial recíproca en el contexto de la cooperación internacional ¹⁵⁴; y la Recomendación núm. 203 se refiere específicamente al fortalecimiento de la cooperación internacional entre las instituciones encargadas de la aplicación de la legislación laboral, así como con los encargados del cumplimiento de la legislación penal ¹⁵⁵. Con respecto a la circulación transfronteriza de mercancías, un pequeño número de convenios sobre SST

¹⁵¹ O, en virtud del art. 35 de la Constitución de la OIT, los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales sean responsables dichos Estados.

¹⁵² OIT, Resolución y conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo, 2011.

¹⁵³ OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, ILC.105/IV, 2016, párr. 121

¹⁵⁴ Recomendación núm. 190, párr. 16, b) y Recomendación núm. 203, párr. 14.

¹⁵⁵ Recomendación núm. 203, párr. 14, a).

establecen obligaciones para los importadores relacionadas con el cumplimiento de las normas de seguridad de las máquinas y de los productos químicos ¹⁵⁶.

El MLC, 2006 es otro caso en el que se abordan cuestiones transjurisdiccionales. Se trata de un Convenio único debido a la naturaleza específica del empleo a bordo de buques, en el sentido de que el propio lugar de trabajo se desplaza entre jurisdicciones, lo que difiere de la circulación de bienes por las cadenas de suministro. Existe una complejidad adicional a causa del «abanderamiento» de los buques, en virtud del cual estos pueden enarbolar el pabellón de un país distinto del país del armador, con posibles consecuencias en cuanto a la legislación que regula las condiciones de trabajo. Para hacer frente a estos problemas se prevén varios instrumentos en el MLC, como el certificado de trabajo marítimo expedido por las autoridades del país de abanderamiento, la inspección de los buques realizada por el Estado que controla el puerto donde están atracados, y las declaraciones de conformidad laboral marítima que acreditan que el armador del buque satisface las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar. La mayoría de los principios en que se basa el Convenio se derivan de una combinación de normas de la OIT y de normas marítimas vigentes. Sin embargo, los mecanismos de certificación, inspección, declaración y control de la aplicación son novedosos.

En suma, los instrumentos jurídicos de la OIT abordan las dificultades de aplicación efectiva en contextos nacionales, y en algunos casos contemplan aspectos como la aplicación y las vías de recurso y reparación transfronterizas.

2.3.4. Mecanismos de control y trabajo decente en las cadenas de suministro

Los órganos de control de la OIT han considerado la cuestión de las cadenas de suministro en sus procedimientos de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, durante los cuales se han planteado algunos de los temas y cuestiones abordados anteriormente en el presente estudio.

El control de la CEACR se centra en el ámbito nacional ¹⁵⁷. Dada la pertinencia de las normas de la OIT para muchos de los principales déficits de trabajo decente observados en las cadenas de suministro, no es de extrañar que, al informar sobre los esfuerzos para aplicar las normas ratificadas, los Gobiernos hayan proporcionado información sobre las iniciativas de aplicación centradas en las cadenas de suministro, en particular en los informes sobre los convenios relativos al trabajo infantil ¹⁵⁸, el trabajo forzoso ¹⁵⁹, la política de empleo ¹⁶⁰, los trabajadores a

¹⁵⁶ El Convenio núm. 155; el Convenio núm. 184; el Convenio núm. 170, y la Recomendación núm. 177.

¹⁵⁷ Tal como se describe en el mandato de la CEACR, publicado en el Informe general de la Comisión, las recomendaciones de la CEACR no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales: OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.109/III(A), 2020, párr. 36.

¹⁵⁸ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 182 - República Democrática del Congo (publicada en 2018); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 182 - Kirguistán (publicada en 2021); observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 182 - Malawi; solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 182 - México; observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 182 - Turquía (publicada en 2018); observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 138 - Malí (publicada en 2019); observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 138 - Mauritania (publicada en 2021); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 138 - Filipinas (publicada en 2008).

¹⁵⁹ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Brasil (publicada en 2016); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Portugal (publicada en 2021); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 29 - Malí (publicada en 2021).

¹⁶⁰ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 122 - Tailandia (publicada en 2021); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 122 - Viet Nam (publicada en 2021); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 122 - Zambia (publicada en 2016).

domicilio ¹⁶¹, la negociación colectiva ¹⁶², la seguridad y la salud ¹⁶³, la política social ¹⁶⁴ y la discriminación ¹⁶⁵. Aunque a veces la CEACR solicita más información, no suele incluir recomendaciones detalladas para los Gobiernos sobre las medidas que se han de adoptar en relación con las cadenas de suministro.

Además, la CEACR ha tenido la oportunidad de examinar la cuestión de las cadenas de suministro en una observación general de 2020 sobre la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm.122). En el contexto de la pandemia de COVID-19, la Comisión observó que algunos sectores económicos clave habían quedado devastados, tales como el turismo, la aviación y otros, incluidas las cadenas mundiales de suministro, o se habían sufrido graves perturbaciones, «dejando en muchos casos a los trabajadores que se encuentran al final de la cadena con pocas opciones, salvo buscar un empleo alternativo en la medida de sus posibilidades» ¹⁶⁶.

La CEACR también ha considerado la cuestión de las cadenas de suministro mediante su examen de los convenios no ratificados y de las recomendaciones en su [estudio general](#) anual. En el Estudio General más reciente ¹⁶⁷, adoptado en las reuniones de 2019 y 2020 de la CEACR, la Comisión examinó las cadenas de suministro desde la perspectiva de las normas de la OIT sobre los trabajadores a domicilio y la economía informal. Con respecto a la aplicación del [Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 \(núm. 177\)](#) y de la [Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 \(núm. 184\)](#), la Comisión señaló que el trabajo a domicilio es «un elemento importante en las cadenas de suministro tanto nacionales como mundiales, y es frecuente en los niveles más bajos de las cadenas de subcontratación», y que, debido a las perturbaciones relacionadas con la pandemia en 2020, los «trabajadores a domicilio, que suelen estar en los niveles inferiores de las cadenas de suministro, se han visto especialmente afectados, ya que sus pedidos y suministros se han interrumpido, con la consiguiente pérdida de ingresos» ¹⁶⁸. En cuanto a la aplicación de la [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#), la CEACR señaló que «[l]as cadenas de suministro crean oportunidades para que se establezcan relaciones de empleo formales respetuosas con las normas internacionales del trabajo» ¹⁶⁹. Concluyó que «las modalidades de empleo multipartitas, especialmente en las cadenas locales y mundiales de suministro, también inciden claramente en el desarrollo de la informalidad. Cuando el objetivo es más trabajo a precios inferiores y en menos tiempo, los estratos sucesivos de la subcontratación sitúan una presión excesiva en algunos de los niveles de las cadenas de suministro. Esta presión, combinada con una competitividad excesiva entre países y entre empresas para obtener contratos, también es un elemento que subyace a la informalidad».

¹⁶¹ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 177 - Bulgaria (publicada en 2019).

¹⁶² Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 98 - Filipinas (publicada en 2013).

¹⁶³ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 127 - Perú (publicada en 2015); observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 187 - Reino Unido (publicada en 2011).

¹⁶⁴ Por ejemplo, solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 117 - Guatemala (publicada en 2014); solicitud directa de la CEACR relativa al Convenio núm. 117 - Senegal (publicada en 2021).

¹⁶⁵ Por ejemplo, observación de la CEACR relativa al Convenio núm. 100 - Honduras (publicada en 2021).

¹⁶⁶ [Observación General de la CEACR, adoptada en 2020 y publicada en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo \(2021\)](#), relativa al [Convenio núm. 122](#).

¹⁶⁷ OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#) (2020) y su [adenda](#) (2021).

¹⁶⁸ OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#) (2020), párr. 482, y su [adenda](#) (2021), párr. 179.

¹⁶⁹ OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#) (2020), párrs. 329 y 473.

La CEACR concluyó que se necesitaba más investigación «sobre la influencia de las cadenas de suministro mundiales en la formalización o informalización de las economías nacionales, así como la relación que existe entre el aumento de las modalidades de trabajo no convencionales y las cadenas de suministro mundiales»¹⁷⁰. La Comisión pidió «a los gobiernos y a los interlocutores sociales que refuercen el diálogo transfronterizo con miras a garantizar la adecuada aplicación de la legislación nacional en un contexto de pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de todos los trabajadores y en todos los niveles de la cadena de suministro»¹⁷¹. Además, la CEACR indicó que, en el contexto de un mercado en constante crecimiento y cada vez más integrado, los Gobiernos deberían adoptar medidas coordinadas para promover el trabajo decente en las cadenas de suministro en los planos nacional y mundial. A este respecto, los Gobiernos deberían alentar a las empresas multinacionales a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; las empresas multinacionales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro y tienen la correspondiente responsabilidad de ejercer la diligencia debida para detectar, prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos¹⁷².

La CEACR ha considerado además los efectos de las cadenas de suministro en la aplicación de los convenios en sus estudios generales acerca de los instrumentos sobre el [tiempo de trabajo](#)¹⁷³, la [SST](#)¹⁷⁴ y el [derecho de sindicación y las organizaciones de trabajadores rurales](#)¹⁷⁵.

Los miembros de la Comisión de Aplicación de Normas, de carácter tripartito, también se han referido a las cadenas de suministro mundiales en sus intervenciones durante la discusión de los casos individuales por la Comisión¹⁷⁶. Sin embargo, la Comisión no ha adoptado ninguna conclusión sobre la aplicación por determinados países de los convenios ratificados en que se haga referencia específicamente a las cadenas mundiales de suministro. *Sin embargo, la Comisión ha adoptado resultados consensuados en su examen de los estudios generales, entre los cuales figura el tema de las cadenas de suministro. En particular, en 2015, la Comisión señaló que el derecho de sindicación de los trabajadores agrícolas estaba vinculado con otras cuestiones de actualidad que la OIT estaba tratando, como el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y que las cadenas mundiales de suministro habían acentuado las dificultades relacionadas con la falta de*

¹⁷⁰ OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante* (2020), párr. 990.

¹⁷¹ OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante* (2020), párr. 990.

¹⁷² OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante* (2020), párr. 1067, f).

¹⁷³ OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro - Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo*, ILC.107/III(B), 2018, párr. 845.

¹⁷⁴ OIT, *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable* (2017), párr. 495.

¹⁷⁵ OIT, *Dar una voz a los trabajadores rurales, Estudio General relativo a los instrumentos sobre el derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales*, ILC.104/III(1B), 2015, párrs. 46, 47 y 282.

¹⁷⁶ Por ejemplo, caso individual (Comisión de Aplicación de Normas) - Discusión: 2019, 108.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2019), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Filipinas; caso individual (Comisión de Aplicación de Normas) - Discusión: 2017, 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2017), Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), Afganistán; caso individual (Comisión de Aplicación de Normas) - Discusión: 2017, 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2017), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Bangladesh; caso individual (Comisión de Aplicación de Normas) - Discusión: 2017, 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2017), Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), República Democrática del Congo, y caso individual (Comisión de Aplicación de Normas) - Discusión: 2016, 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2016), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Turkmenistán.

claridad en las relaciones de trabajo ¹⁷⁷. En 2017, la Comisión recalcó la necesidad de promover la seguridad y salud de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro ¹⁷⁸.

Los análisis de los mecanismos de control en relación con las cadenas de suministro son un punto de referencia importante para la labor no normativa de la OIT.

► 3. Medidas no normativas de la OIT en relación con las cadenas de suministro

La Oficina ayuda a los Estados Miembros a conseguir los resultados «normativos» descritos en las normas internacionales del trabajo: convenios, recomendaciones y protocolos. El cumplimiento de las normas (ratificadas) se logra a través de medidas como las reformas reglamentarias, el control de la aplicación efectiva, el cumplimiento empresarial sostenido y un diálogo social maduro basado en los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. La asistencia de la Oficina a los mandantes puede consistir en el suministro de información, la creación de capacidades y la sensibilización, la elaboración de una base de datos empíricos o la facilitación del diálogo. En principio, *todas* las acciones de la Oficina se rigen por las normas internacionales del trabajo o se orientan a la promoción de estos instrumentos.

En la práctica, existe una importante superposición entre las medidas normativas y las no normativas. Por ejemplo, el Servicio de asistencia para empresas de la OIT —que, por ser una de las herramientas prácticas de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales establecidas por el Consejo de Administración, tiene un carácter eminentemente «normativo»— proporciona asistencia práctica a las empresas para que comprendan las normas internacionales del trabajo y apliquen sus correspondientes principios en las operaciones comerciales y las cadenas de suministro ¹⁷⁹. Del mismo modo, cabe considerar que el diálogo de políticas del que surgen reformas jurídicas, nuevas instituciones del mercado de trabajo o la integración del trabajo decente en estrategias vinculantes tiene un carácter híbrido normativo/no normativo.

Por lo tanto, el presente examen sobre las medidas «no normativas» no se basa en una distinción estricta, habida cuenta de que existe una importante sinergia y complementariedad entre las medidas normativas y no normativas.

Tal como estableció el Consejo de Administración en 2017 ¹⁸⁰, las intervenciones no normativas de la OIT han dado prioridad a las actuaciones en «las cadenas mundiales de suministro sectoriales [...] en los países en los que se ha demostrado que hay déficits considerables de trabajo decente en el sector» ¹⁸¹. Por consiguiente, y también a raíz de tendencias anteriores, las intervenciones de la OIT en las cadenas de suministro se dirigen generalmente a los países menos desarrollados, en lugar centrarse en las cadenas de suministro

¹⁷⁷ OIT, *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: Extractos de las Actas*, 104.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2015, párr. 113 (subpárrs. 3 y 10).

¹⁷⁸ OIT, *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: Extractos de las Actas*, 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2017, párr. 138 (subpárr. 5).

¹⁷⁹ El servicio de asistencia responde a las preguntas de cualquier empresa, pero la gran mayoría de los usuarios son empresas multinacionales que desean armonizar sus políticas y prácticas con los principios de las normas internacionales del trabajo y de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, porque sus operaciones mundiales abarcan varias jurisdicciones con ordenamientos jurídicos diferentes.

¹⁸⁰ [GB.329/INS/3/2](#).

¹⁸¹ Véase, entre otras cosas, OIT, *Revised ILO Programme of Action on Decent Work in Global Supply Chains, Annex I*.

internas de los países con una gobernanza sólida o que abarcan a varios de estos países. No obstante, conviene señalar que la dinámica de las cadenas de suministro también *puede* contribuir a los déficits de trabajo decente en los países donde la gobernanza se considera sólida, al influir en las condiciones de trabajo de las cadenas de suministro nacionales. Sin embargo, aunque estos déficits pueden ser sustanciales, no suelen manifestarse a nivel sistémico en otras partes de la economía.

Al evaluar la posible existencia de deficiencias en las actuales medidas no normativas aplicadas por la OIT, en el examen se plantearon las siguientes preguntas centrales:

1. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT abordan todo el conjunto de factores determinantes de los resultados de trabajo decente en las cadenas de suministro?
2. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT abordan los mayores déficits y fortalecen la capacidad de los Estados Miembros para impulsar el trabajo decente y productivo en las cadenas de suministro, incluso mediante enfoques sectoriales?
3. ¿Existen deficiencias en el uso que hace la OIT de las cadenas de suministro como punto de acceso estratégico para promover el trabajo decente con respecto a déficits específicos y/o con respecto a determinados actores?

Las intervenciones no normativas de la OIT en las cadenas de suministro se basan fundamentalmente en una concepción específica de las cadenas basada en el peso económico o la relevancia de una determinada industria —debido a su importancia para una economía local, por ejemplo— y en la influencia y la sensibilidad percibidas de las principales partes interesadas dentro de ella, generalmente empresas multinacionales con sede en el extranjero, a fin de incentivar la mejora de las condiciones de trabajo. La OIT considera que las cadenas de suministro son un «punto de acceso» flexible y las concibe como un ámbito y una herramienta.

Una parte sustancial (aunque no la totalidad) de la participación de la OIT en las cadenas de suministro se ha realizado en cadenas vinculadas a grandes empresas multinacionales con sede en el Norte Global (generalmente concentradas en las industrias de la confección, la electrónica y los bienes de consumo de rápida rotación, entre otros sectores) y con asociados directos en cadenas de suministro del Sur Global. Algunos programas de la OIT, por ejemplo en el sector del algodón, adoptan la perspectiva de la cadena de suministro para subsanar déficits específicos de trabajo decente y las brechas de gobernanza conexas en las fases iniciales del proceso de producción, de manera que la diferenciación entre cadenas «nacionales» y «mundiales» pasa a ser secundaria ¹⁸².

3.1. Factores de nivel nacional y sectorial

Los factores determinantes de los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro, como ya se ha señalado, son multidimensionales y dependen principalmente del contexto nacional de gobernanza, que comprende los siguientes elementos: la situación social, medioambiental, económica, jurídica y del mercado de trabajo en la zona o el país en cuestión, y variables relativas a las características del sector; el nivel general e individual de cumplimiento de las normas por las empresas; y la estructura y la dinámica de la cadena de suministro, en particular cuando una y otra contribuyen a exacerbar los déficits de gobernanza existentes.

Muchos de los determinantes fundamentales y contextuales de los déficits de trabajo decente en las cadenas de suministro se derivan de deficiencias de gobernanza sistémica sobre

¹⁸² OIT, [Project ACCEL Africa: Accelerate action for the elimination of child labour in Africa](#).

las que la OIT ha ofrecido tradicionalmente apoyo a los mandantes a nivel nacional, una asistencia que, junto con las actividades sectoriales, constituye buena parte de la labor programática de la OIT. Es decir, muchas de las intervenciones de la OIT a nivel nacional y empresarial, desde la orientación sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo hasta el desarrollo empresarial sostenible, tienen lugar dentro de las cadenas de suministro, pero como parte de los medios de acción básicos de la OIT, antes que como intervenciones específicas en las cadenas de suministro. Una evaluación de las deficiencias observadas en la respuesta de la OIT a los déficits nacionales de trabajo decente diferiría en muchos aspectos de un análisis de las medidas «típicas» de la OIT para promover su mandato normativo, por ejemplo a través de los PTDP. Los PTDP, al igual que otras intervenciones y estrategias importantes de la OIT a nivel nacional, regional y mundial/temático, son objeto de un examen periódico a cargo del Consejo de Administración, incluso mediante evaluaciones de alto nivel ¹⁸³.

No se pasa por alto la importante función que la OIT puede desempeñar en la elaboración de políticas y la instauración de un entorno favorable para el desarrollo de empresas sostenibles en todos los niveles de las cadenas de suministro, mediante los PTDP y los marcos nacionales de las Naciones Unidas. Siempre es importante que la OIT participe, a petición de los Estados Miembros, en la formulación de políticas nacionales más abarcadoras, incluso vinculadas a las políticas de empleo (en particular, a la luz del resurgimiento de la política industrial como elemento central en muchas respuestas nacionales a la COVID-19) ¹⁸⁴.

Como ya se ha señalado, las cadenas de suministro pueden considerarse un «ámbito» o una herramienta para la labor de la OIT, más que una categoría discreta de actividad. En apoyo de su mandato de fortalecer las capacidades institucionales nacionales en los Estados Miembros que presentan importantes lagunas en materia de gobernanza, las intervenciones a nivel nacional y sectorial adquieren mayor visibilidad si se enmarcan en el contexto de las cadenas de suministro ¹⁸⁵. En tales situaciones, habida cuenta de su poder de convocatoria y su mandato normativo, la OIT está en condiciones de promover respuestas de política que ayuden a impulsar los complejos factores contextuales mediante los cuales las cadenas de suministro, incluidas las cadenas de suministro intermedias, es decir, las «nacionales», pueden servir para promover el trabajo decente.

3.1.1. Factores determinantes de las cadenas de suministro

A diferencia de las medidas normativas, las medidas no normativas de la OIT en la práctica posibilitan la colaboración con los actores de la cadena de suministro que no son necesariamente

¹⁸³ OIT, [Annual evaluation report 2020–21](#).

¹⁸⁴ De ahí también la importancia de las asociaciones con otras organizaciones internacionales, como la OCDE, la UNCTAD o la ONUDI; esto adquiere especial relevancia en el proyecto conjunto de la Unión Europea, la OIT y la OCDE sobre cadenas de suministro responsables en Asia, en el que la OCDE abrió la puerta a otros ministerios además de los homólogos tradicionales que participan en la OIT, y la Unión Europea contó con la presencia de los ministerios de comercio. Además, la asociación de la OIT con la UNCTAD y la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones ha abierto las puertas a los ministerios que se ocupan de la inversión extranjera directa.

¹⁸⁵ Esto puede servir para mejorar su eficacia. En el Examen recapitulativo de 2019, la OIT señala que «los resultados en materia de políticas de otras actividades y proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT podrían mejorar si se aprovechan los posibles vínculos con las cadenas de mundiales suministro, incorporándolos al diseño de los proyectos», lo cual da a entender que la perspectiva de la cadena de suministro podría integrarse en mayor medida en los diagnósticos por país y en los PTDP. Por último, aunque el presente estudio se refiere a las cadenas mundiales de suministro, el concepto podría aplicarse en principio a las cadenas de suministro nacionales e intrarregionales, siempre que el interés y el poder de negociación de las partes interesadas durante las fases iniciales del proceso fueran similares.

parte de una relación de trabajo directa, es decir, con las empresas multinacionales en diversas cadenas de suministro.

Dependiendo del contexto de gobernanza local y de la capacidad de los empleadores individuales, las mismas prácticas comerciales pueden tener efectos diferentes en el lugar de trabajo. Conscientes de ello, algunas empresas y Gobiernos participan en actividades para comprender y mitigar las posibles consecuencias de las prácticas empresariales en relación con los resultados sociales y medioambientales ¹⁸⁶. En algunos casos, la intervención en las cadenas de suministro y la colaboración con sus actores permiten a la OIT apoyar los compromisos y responsabilidades asumidos por los compradores.

En efecto, muchas de las actividades de la OIT relativas a las cadenas de suministro se centran en una dinámica específica, a saber: una cadena de suministro transfronteriza en la que los actores están dispuestos a contribuir al trabajo decente y en la que existe un compromiso político nacional de colaborar con la OIT a fin de subsanar los déficits de gobernanza. En esta dinámica, los factores determinantes a los que dirige sus esfuerzos la OIT van desde la utilización de los incentivos que las empresas externas (y los organismos reguladores) pueden establecer para promover el control del cumplimiento y la sostenibilidad cuando los sistemas públicos de control son precarios, hasta el fomento del cambio en las acciones de las empresas por el lado de la demanda, incluidas las prácticas de compra.

Otras actividades de cooperación de la OIT para el desarrollo consisten en utilizar las cadenas de suministro —mediante la colaboración con las grandes empresas y las multinacionales— para atraer a los participantes. Por ejemplo, el programa SCORE se ha aliado con empresas en el extremo de la cadena de suministro que termina en el consumidor, lo que ha resultado ser un medio eficaz para propiciar la participación de las empresas en el programa ¹⁸⁷.

Del mismo modo, el Fondo Visión Cero considera que la colaboración con el sector privado es crucial en sus esfuerzos por mejorar la seguridad y la salud. Esto incluye la colaboración con los compradores mundiales o las empresas multinacionales en apoyo del objetivo final del Fondo de eliminar los accidentes graves y mortales y las enfermedades profesionales en las cadenas mundiales de suministro ¹⁸⁸. En particular, el marco integral del Fondo Visión Cero trata expresamente de influir más allá de las cadenas de suministro a las que se dirige: las cadenas de

¹⁸⁶ Véase, por ejemplo, la guía práctica «[Decent Work Toolkit for Sustainable Procurement](#)», elaborada por la Plataforma de acción de trabajo decente en las cadenas globales de suministro, formada por empresas participantes en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y asociados de las Naciones Unidas, la OIT y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

¹⁸⁷ OIT, *High-level evaluation of ILO's strategy and action for promoting sustainable enterprises 2014–19*, 2020, 57. En Turquía, por ejemplo, la OIT se alió con H&M para fomentar la participación de sus proveedores, con resultado bastante satisfactorio; e Inditex pagó para que cuatro empresas de su cadena de suministro participaran en el programa. En un informe de mitad de periodo de SCORE Global, se señaló que uno de los dos resultados específicos que se trataba de alcanzar en la fase III era incentivar que los principales compradores dieran su apoyo a SCORE mediante la promoción de las empresas de su cadena de suministro. Además, se indicó, que, si bien la OIT había tenido cierto éxito en la identificación y la participación de los principales compradores, los resultados en este aspecto eran «muy inferiores a lo previsto», 15.

¹⁸⁸ Desde su creación, el Fondo ha colaborado con proveedores locales y representantes de compradores mundiales a nivel nacional. Esto se ha traducido en un aumento de la capacidad de los empleadores locales para mejorar las condiciones de SST en su lugar de trabajo; en la promoción del diálogo social entre los mandantes tripartitos y los actores del sector privado sobre SST en las cadenas mundiales de suministro en el marco de la acción colectiva; en un mejor acceso a datos, conocimientos, especialización y/o experiencia del sector privado en apoyo de los objetivos del proyecto; y en un mayor impacto y alcance de las diversas campañas de sensibilización del Fondo, por mencionar solo algunos de los resultados. A nivel mundial, el Fondo ha movilizado recursos para su labor a través de una asociación público-privada con Siemens, y participa activamente en los esfuerzos por ampliar la lista de donantes y asociados del sector privado. Además, el Fondo hace cada vez más hincapié en la colaboración con asociaciones industriales o iniciativas multipartitas con una amplia participación del sector privado.

suministro a nivel de país son un punto de acceso para promover el cambio a nivel institucional y de políticas (nacionales), con el consiguiente efecto dominó en el conjunto de la economía.

Estos enfoques han surtido efecto. Como se apunta en un examen recapitulativo de las intervenciones de la OIT en las cadenas mundiales de suministro, publicado en 2019, «los principales factores que influyen en los resultados de los proyectos que se centran tanto en los déficits como en las oportunidades que ofrecen las cadenas mundiales de suministro son: la participación activa de las marcas, los compradores internacionales y las empresas multinacionales en la ejecución de los proyectos». De manera análoga, en la evaluación independiente de las alianzas de colaboración público-privadas de la OIT, realizada en 2019, se indica que, «con respecto a las cadenas mundiales de suministro, la ‘influencia’ que ejercen los grandes compradores individuales o múltiples que actúan como asociados del sector privado puede utilizarse de forma más frecuente y sistemática para lograr los objetivos de la OIT **en el conjunto** de las cadenas de suministro».

En las cadenas de suministro de la confección y el calzado, el modelo básico del programa Better Work —colaboración con los mandantes tripartitos, así como con las marcas mundiales, los minoristas y los fabricantes— permite abordar las múltiples causas fundamentales de los déficits de trabajo decente, por ejemplo, la dinámica y las presiones de la cadena de suministro en un contexto de gobernanza frágil. En particular, en el sector de la confección surgen nuevas redes que dan voz a las empresas proveedoras junto a los compradores ¹⁸⁹. Estas cuestiones conciernen cada vez más a otras partes interesadas en la conducta empresarial responsable, como la OCDE, que incorpora en sus líneas directrices para el sector la expectativa de que las empresas integren sus prácticas de compra en el marco de sus procedimientos de debida diligencia. La participación de los compradores en el programa Better Work también permite secundar la conducta responsable de las empresas proveedoras en materia de cumplimiento de la normativa mediante el uso de incentivos y los compromisos de los compradores, lo que incluye el apoyo a los proveedores en los procesos de reparación y, más recientemente, una mayor colaboración con los ministerios de trabajo ¹⁹⁰.

La OIT se encuentra en una posición sólida para actuar ante las dificultades que se plantean tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda del mercado de trabajo. No obstante, hay margen para que la Organización movilice aún más los esfuerzos y las responsabilidades de las empresas de todo tipo y tamaño, las empresas estatales y demás actores. Aparte del programa Better Work, hay pocos ejemplos ¹⁹¹ de participación directa de la OIT en la dinámica de la cadena de suministro, incluidas las relaciones comerciales, como factores que inciden en los resultados de trabajo decente en las cadenas de suministro.

Sigue habiendo, tanto en la bibliografía como en la aplicación práctica de la OIT y de otras instituciones, una laguna en lo que se refiere a la comprensión de cómo, y en qué circunstancias,

¹⁸⁹ En el sector de la confección, cuatro importantes asociaciones industriales, la Asociación Textil de Indonesia, la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Turquía, la Asociación de Exportadores de Prendas de Vestir Confeccionadas de Estambul y la Asociación Marroquí de Industrias Textiles y del Vestido se han afiliado a la [STAR Network](#), una nueva iniciativa de las asociaciones de fabricantes asiáticos para promover mejores prácticas de compra en la industria textil y de la confección. Esto representa un esfuerzo global conjunto liderado por proveedores-fabricantes para establecer una posición común sobre las condiciones de pago y de entrega en el sector. Además, en junio de 2021 un grupo de iniciativas multipartitas redactó un [marco común de prácticas de compra responsables](#) para el sector textil y de la confección.

¹⁹⁰ Véase, «[Our Partners: Brands and Retailers](#)», BetterWork.

¹⁹¹ La metodología propuesta en las [Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo](#) trata de incorporar la evaluación del desequilibrio de fuerzas, incluso en el contexto de las cadenas de suministro, 2017.

las presiones competitivas en una cadena de suministro pueden influir directa e indirectamente en los resultados de trabajo decente, y cómo y en qué medida se puede aprovechar mejor la influencia de los diferentes actores (por ejemplo, dentro de los niveles «nacionales o mundiales» de la cadena de suministro). Esto ayudaría a establecer prioridades y a introducir la aplicación sistémica de aquellas intervenciones que puedan complementar más eficazmente los restantes esfuerzos de la OIT por impulsar mejoras sostenibles en las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas, y de las intervenciones de los mandantes y demás partes interesadas ¹⁹².

3.1.2. Factores determinantes de los resultados de trabajo decente a nivel empresarial

Cabe destacar que las actividades destinadas a apoyar y facilitar el cumplimiento empresarial —por ejemplo, mediante el desarrollo de sistemas de gestión de los recursos humanos y acuerdos de relaciones laborales— son menos numerosas que las que se centran en el cumplimiento de las normas a nivel nacional, y los ejemplos más claros de iniciativas destinadas a apoyar el cumplimiento de las normas por parte de las empresas son los programas de la OIT centrados en la cadena de suministro: Better Work, SCORE y Fondo Visión Cero.

Las competencias de los trabajadores y de los directivos son factores importantes de crecimiento de la productividad empresarial. A su vez, la productividad empresarial es un factor decisivo para que las empresas puedan crear y mantener puestos de trabajo decentes y productivos y beneficiarse de la integración de la cadena de suministro. Como se indica en un reciente informe sobre el trabajo decente y la productividad, «[c]uanto mayor sea la diferencia de productividad entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas, mayores serán las diferencias salariales y las desigualdades de ingresos a nivel nacional y menores las oportunidades de participar en las cadenas de suministro».

Según los datos relativos a cerca de 6 000 empresas de 16 países, existe una fuerte correlación positiva entre las prácticas de gestión y el rendimiento de las empresas, lo que parece indicar que cuanto mejor sea la calidad de la gestión, mayor será la productividad total de los factores. Esto significa que existe una fuerte sinergia —ya observada en el marco de los programas Better Work, SCORE y Fondo Visión Cero— entre la gestión empresarial del cumplimiento de la normativa laboral y la gestión eficiente de la producción y las operaciones ¹⁹³ (y la necesidad de velar por que estos enfoques respondan a las necesidades reales, para facilitar que los empleadores y sus organizaciones se adhieran a ellos) ¹⁹⁴. De este modo se complementa el modelo de la OIT de planificación estratégica del cumplimiento de la legislación basado en la inspección del trabajo, que se centra en el riesgo más alto y aspira a lograr un cumplimiento sostenido.

3.1.3. Situar en primer plano el diálogo social en las cadenas de suministro

El diálogo social a todos los niveles es decisivo para promover unas relaciones laborales sólidas y eficaces y, por lo tanto, la justicia social en el mundo del trabajo. La OIT es la voz mundial más destacada para defender que el diálogo social constructivo y eficaz en el lugar de trabajo,

¹⁹² Véase, por ejemplo, OIT, [Hacer avanzar el trabajo decente en Viet Nam: fortalecer el diálogo en la cadena mundial de valor de la industria electrónica](#).

¹⁹³ Debido a sus características, el programa Better Work cuenta con la base de datos más amplia a nivel empresarial.

¹⁹⁴ Hay también proyectos sectoriales que se centran en la productividad como factor de trabajo decente en las empresas proveedoras, por ejemplo, el Programa de trabajo decente en las cadenas de suministro del sector de la confección en Asia. Véase [Securing the competitiveness of Asia's garment sector: A framework for enhancing factory-level productivity](#).

junto con unas relaciones laborales positivas a nivel nacional y sectorial, puede contribuir de manera significativa a los esfuerzos por lograr el cumplimiento de la legislación laboral en los lugares de trabajo de las cadenas de suministro.

A nivel empresarial, la presencia de organizaciones de trabajadores y el respeto del derecho a la libertad sindical y de asociación, así como el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, son fundamentales para amplificar el impacto de las iniciativas de mejora del cumplimiento. En este sentido, la experiencia de Better Work indica que la sindicalización en el lugar de trabajo y la negociación colectiva están asociadas a menores niveles de incumplimiento en el ámbito de los salarios y las prestaciones, los contratos y las normas de seguridad, salud y bienestar en el trabajo ¹⁹⁵. Además, en el examen recapitulativo de 2019, tras observar que «las organizaciones de trabajadores y de empleadores también desempeñan un papel fundamental en lo que respecta a apoyar el cumplimiento de la legislación nacional y de las normas internacionales del trabajo a través del diálogo social y unas relaciones laborales sólidas», se subraya que los sistemas de relaciones laborales «pueden estar subestimados como medios para subsanar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» ¹⁹⁶.

- A nivel sectorial, el diálogo social puede contribuir a adaptar la legislación a las necesidades específicas del sector. Además de la negociación a nivel empresarial, la ampliación del nivel de negociación por encima de la empresa (al nivel del sector o la rama de actividad) puede reducir los conflictos en el lugar de trabajo, mejorando así la cooperación entre la dirección y los trabajadores y estimulando un enfoque centrado en la mejora de la organización del trabajo y la productividad.
- A nivel nacional, la colaboración entre los interlocutores sociales es un requisito previo fundamental para establecer marcos de políticas y actividades destinadas a promover el trabajo decente. La legislación adoptada con consenso tripartito tiene mayores probabilidades de aplicarse en el lugar de trabajo. Los Consejos Económicos y Sociales (y demás instituciones similares) pueden desempeñar un papel clave en la promoción del cumplimiento de la legislación laboral en el lugar de trabajo, incluso en las cadenas de suministro mundiales ¹⁹⁷. Además, como ya se ha señalado, el diálogo social desempeña una función imprescindible en la aplicación y el control del cumplimiento de los instrumentos relacionados con el

¹⁹⁵ En una reciente evaluación de alto nivel de la estrategia y las actividades de la OIT para promover las empresas sostenibles, se señalaba «la posibilidad de que SCORE, al tratar con pymes no sindicadas, pueda estar ‘enviando señales desacertadas’ o incluso menoscabar inadvertidamente las normas y los derechos de los trabajadores. Se trata de una cuestión difícil de abordar para la OIT. Aunque la promoción del diálogo social es el núcleo de la estrategia de SCORE, la escasa representación sindical en el sector de las pymes indica que el programa a menudo colabora con los trabajadores, pero no con los sindicatos. Los representantes de los trabajadores entrevistados en la evaluación manifestaron su inquietud al respecto. Como afirmó uno de ellos, existe el peligro de centrarse demasiado en ‘cumplir con el documento del proyecto, pero sin adherirse al mandato de la OIT’ en el proceso. No obstante, los programas como SCORE tienen la capacidad de mejorar el diálogo social y las relaciones laborales en empresas que, de otro modo, permanecerían en la sombra».

¹⁹⁶ OIT, *ILO Decent Work Interventions in Global Supply Chains: A Synthesis Review on Lessons Learned; What Works and Why, 2010-2019*, 2019 (resumen ejecutivo en español: [Intervenciones de la OIT en materia de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Examen recapitulativo de las enseñanzas extraídas; qué funciona y por qué, 2010-2019](#)).

¹⁹⁷ OIT, *Multinational Enterprises and Inclusive Development: Harnessing National Social Dialogue Institutions to Address the Governance Gap*, 2017.

comercio ¹⁹⁸, así como en la garantía del acceso a la justicia y a los mecanismos extrajudiciales de reclamación.

- En las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2016, se insta a la Oficina a que «promueva un diálogo social nacional y transfronterizo eficaz, respetando la autonomía de los interlocutores sociales». Por lo que respecta al contexto transfronterizo, en las Conclusiones se añade que «[c]uando los interlocutores sociales decidan negociar acuerdos marco internacionales, la OIT podría apoyar y facilitar el proceso, previa petición conjunta, y proporcionar asistencia en el seguimiento, incluso en el monitoreo, la mediación y la resolución de controversias, de ser pertinente». En las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2018, se insta asimismo a la Oficina a que mejore la capacidad de los mandantes y de las instituciones de diálogo social para que adquieran «mayor protagonismo en el contexto internacional, particularmente a través del diálogo social transfronterizo, sobre la base de los conocimientos e investigaciones generados por la OIT».
- En la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo celebrada en 2019 ¹⁹⁹, se confirmó que «[e]l diálogo social transfronterizo es un aspecto esencial de la gobernanza de la OIT y es fundamental para el cumplimiento de su mandato», y también se reconoció que «se han multiplicado los espacios para el diálogo social transfronterizo en respuesta a la intensificación de la globalización, de la integración regional y de la digitalización. Este ha brindado oportunidades para la promoción de las normas internacionales del trabajo, especialmente los principios y derechos fundamentales en el trabajo; el establecimiento de una igualdad de condiciones; la coordinación de las políticas sociales en unas economías más interconectadas, y la subsanación de los déficits de trabajo decente».

Las orientaciones que figuran en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales pueden aplicarse a todos los niveles anteriores. En ellas se aclara que las «consultas sustantivas» con las partes interesadas potencialmente afectadas, que deberían formar parte de cualquier proceso de debida diligencia, deberían tener en cuenta el papel central de la libertad sindical y la negociación colectiva, así como de las relaciones de trabajo y del diálogo social en cuanto que procesos continuos para lograr los objetivos de la Declaración ²⁰⁰. La Declaración contiene una sección específica sobre las relaciones de trabajo con recomendaciones dirigidas a los Gobiernos, a los interlocutores sociales y a las empresas (multinacionales y nacionales) en los ámbitos de la libertad sindical y el derecho de sindicación, la negociación colectiva, las consultas, el acceso a mecanismos de reparación y examen de reclamaciones, y la solución de conflictos laborales. La Declaración también allana el camino del diálogo transfronterizo alentando a los Gobiernos de los países anfitriones y de origen de las empresas multinacionales a celebrar consultas para promover prácticas sociales adecuadas entre las empresas multinacionales que operen en sus territorios y sus empresas multinacionales que operen en el extranjero. En la Declaración también

¹⁹⁸ En las cláusulas laborales de algunos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales se prevé la celebración de consultas con organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de sus disposiciones laborales. También se establece la posibilidad de que toda entidad concernida, incluidas las organizaciones de trabajadores y de empleadores, someta sus inquietudes en cuanto al eventual incumplimiento, por las partes en los acuerdos, de los compromisos contraídos en el ámbito laboral. No obstante, la puesta en práctica de las disposiciones en materia de diálogo social todavía a puede mejorarse. La falta de capacidad de las instituciones y de los interlocutores sociales en algunos países, la limitada transparencia y la asignación de recursos insuficientes para facilitar el diálogo transfronterizo son algunas de las posibles limitaciones existentes (véase *Diálogo social transfronterizo*, 2019).

¹⁹⁹ OIT, [Reunión tripartita de expertos sobre el diálogo social transfronterizo](#).

²⁰⁰ OIT, Declaración sobre las Empresas Multinacionales, 2017, párr. 10.

se prevé un procedimiento de diálogo entre las empresas y los sindicatos con la participación de las empresas multinacionales y los representantes de los trabajadores afectados ²⁰¹. Asimismo, se alienta a los Estados Miembros a que designen puntos focales nacionales sobre una base tripartita para promover la Declaración sobre las Empresas Multinacionales conforme a la orientación que proporciona el Convenio núm. 144. Entre las actividades que estos puntos focales nacionales podrían considerar, figura la organización de plataformas de diálogo tripartito ampliado para que los mandantes tripartitos y las empresas multinacionales debatan las oportunidades y los desafíos que presentan las operaciones de las empresas multinacionales en el contexto nacional. Esos diálogos podrían basarse en experiencias pasadas, enseñanzas extraídas y mejores prácticas; y también podrían incluir diálogos entre los países de origen y los países anfitriones ²⁰².

Puede ser útil para forjar alianzas que permitan abordar muchos de los desafíos a los que ni los Gobiernos ni las empresas pueden hacer frente por sí solos, como alianzas multipartitas e iniciativas de cooperación internacional.

3.2. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT abordan los mayores y más recientes déficits de trabajo decente?

3.2.1. Llegar a las empresas y a los trabajadores en las fases iniciales del proceso de producción

Los trabajadores de la economía rural y de la economía informal se cuentan entre los más vulnerables de cualquier país. En el contexto de la cadena de suministro, estos suelen ser los trabajadores situados en lugares de trabajo correspondientes a las fases iniciales del proceso productivo, no relacionados con las etapas de exportación. Por lo tanto, las actividades de la OIT en el ámbito de la economía rural e informal son pertinentes para hacer realidad el trabajo decente en estos colectivos de trabajadores.

Si bien un número considerable de proyectos y programas de la OIT relativos a las cadenas de suministro se centran en los trabajadores vulnerables de las fases iniciales de producción de diversos productos básicos (por lo general en las economías en desarrollo), rara vez se relacionan con los actores finales de las fases finales en el marco de esos programas.

Como se señala en el Informe de mitad de periodo al Consejo de Administración sobre el programa de acción relativo a las cadenas mundiales de suministro, «para centrarse en las cadenas de suministro en su totalidad, será necesario potenciar la coherencia y la coordinación» ²⁰³. No se establecen suficientes vínculos entre «las actividades en que se abordan las capacidades nacionales para fortalecer el cumplimiento, en la legislación y la práctica, de las normas internacionales del trabajo» y «las actividades dirigidas directamente a los actores de las cadenas de suministro», que «han tendido a concentrarse en los eslabones superiores e inferiores de las cadenas de suministro, a fin de tener en cuenta déficits específicos de trabajo decente o de

²⁰¹ OIT, *Diálogo entre las empresas y los sindicatos*. El procedimiento ha adquirido recientemente una mayor visibilidad fuera de la OIT. Véase, por ejemplo, *Finland's Agenda For Action On Business And Human Rights*.

²⁰² OIT, *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, 2017, anexo II: Herramientas prácticas, promoción mediante puntos focales nacionales designados sobre una base tripartita.

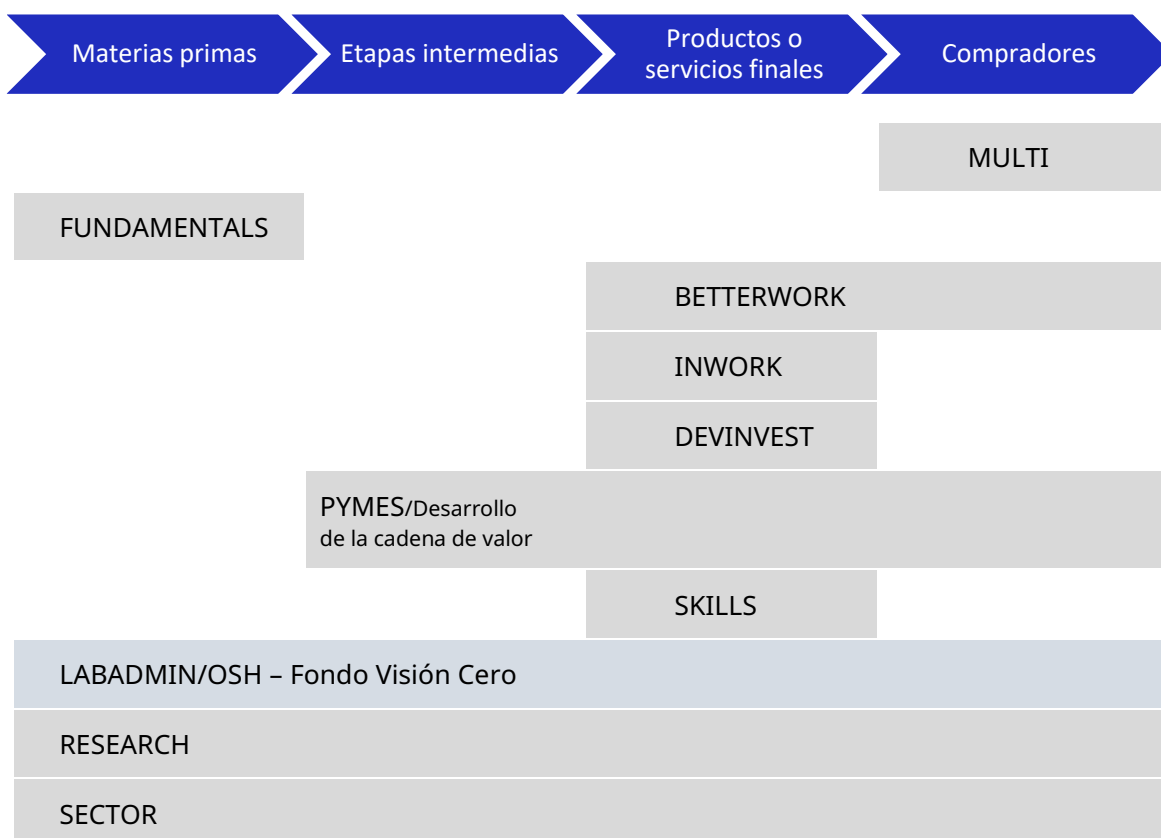
²⁰³ Aunque el programa de acción se centra expresamente en las cadenas «mundiales» de suministro, un «enfoque centrado en las cadenas de suministro en su totalidad» abarcaría, por definición, tanto las cadenas de suministro nacionales como las mundiales.

centrarse en la generación de empleo, competencias o la preparación para participar en las cadenas de suministro».

Además, «[s]e ha investigado poco acerca de las dinámicas empresariales [...] en los eslabones intermedios o inferiores, especialmente los que engloban a los trabajadores a domicilio, los trabajadores de la economía informal y los trabajadores de empresas del sector informal. En la mayoría de los estudios de la OIT no se atiende a las crecientes interconexiones generadas por las cadenas mundiales de suministro entre las industrias (como las existentes entre la manufactura y los servicios)»²⁰⁴.

Esta realidad es, en parte, un reflejo de la división general de tareas y esferas prioritarias entre los diferentes departamentos, esbozada en un inventario interno encargado por la Oficina en 2020.

► **Etapas de las cadenas de suministro y esferas prioritarias de los departamentos de la OIT**



Adaptado a partir de: Frederick 2020 (inédito).

También puede observarse una laguna en cuanto a la falta de vínculos significativos — incluso en intervenciones coordinadas en otros aspectos— con las etapas iniciales del proceso de producción de la cadena (en el proyecto «Una OIT» sobre trabajo decente e industrialización inclusiva en Etiopía²⁰⁵, por ejemplo, apenas se establecen vínculos con los trabajadores dedicados al cultivo nacional de algodón en las fases iniciales de la cadena de suministro (aunque esta

²⁰⁴ Nota: El cuadro se limita a las intervenciones en las condiciones de trabajo. Se omite la dimensión de protección social del trabajo decente.

²⁰⁵ OIT, «Advancing Decent Work and inclusive industrialization in Ethiopia».

cuestión es objeto de estudio de una investigación en curso))²⁰⁶. Sin embargo, cada vez se presta mayor atención a estos aspectos. Por ejemplo, la nueva estrategia del programa Better Work indica que, en determinados países, se ampliará la colaboración con los fabricantes nacionales para llegar a los trabajadores que se encuentran en las etapas iniciales de la cadena de suministro, incluso en la economía informal. El proyecto sobre cadenas mundiales de suministro éticas y sostenibles para fomentar el trabajo decente en favor del colectivo invisible de trabajadores de Asia Meridional (Towards Fair and Sustainable Global Supply Chains: Promoting Decent Work for Invisible Workers in South Asia) se centra en los trabajadores de las fases iniciales de la cadena de suministro, incluidos los trabajadores a domicilio, los trabajadores de la economía informal y los subcontratistas²⁰⁷. Otro proyecto sobre la industria de piedra natural de Rajastán también conecta las dimensiones mundial y nacional²⁰⁸. Algunos otros programas de la OIT también van más allá del primer eslabón y tratan de recorrer los sucesivos niveles, pero este enfoque no está muy extendido²⁰⁹.

En una serie de actividades emergentes emprendidas por los mandantes, y fuera del ámbito de la OIT, se trata de coordinar a los diversos actores de la cadena de suministro, con el fin de abordar cuestiones más estructurales relacionadas con la equidad y la distribución del valor a lo largo de la cadena²¹⁰.

Aprovechar el potencial positivo de la integración de la cadena de suministro para generar puestos de trabajo y fomentar y sostener el trabajo productivo y decente es otro objetivo clave de las actividades de la OIT, especialmente cuando los Estados Miembros desean desarrollar determinadas industrias o fortalecer las concatenaciones regresivas. Ahora bien, aunque las empresas multinacionales y los compradores mundiales son actores fundamentales en las intervenciones en la cadena de suministro, no son necesariamente el punto de partida. Se están obteniendo importantes resultados, por ejemplo, en los programas centrados en las pymes. En una reciente evaluación se concluyó que «la aplicación tanto del programa SCORE como del proyecto 'Cadenas de Suministro Responsables en Asia' (RSCA) resultó ser muy pertinente para Viet Nam. El 98 por ciento de las empresas son pymes y, dado que el Gobierno trata de aumentar la contribución del sector nacional a las exportaciones, la labor de la OIT ha apoyado el objetivo de integrar a las pymes en las cadenas mundiales de suministro».

Una comprensión cabal de las características y la dinámica de las cadenas de suministro también servirá para descubrir los obstáculos y escollos del sistema. Esto puede ayudar a orientar las intervenciones de la OIT en el sentido de crear un entorno propicio para las empresas sostenibles según las necesidades específicas de los empleadores en sectores concretos, complementando así el enfoque de políticas descrito anteriormente. De este modo, se apoyaría también a los mandantes en lo que respecta a los objetivos de crecimiento de las exportaciones

²⁰⁶ La estrategia del programa Better Work para 2022-2027 también propone ampliar sus esfuerzos a los eslabones anteriores de la cadena de suministro, incluso en la economía informal.

²⁰⁷ Véase OIT, *National Capacity Building and Planning Workshop: for Central Trade Unions and Membership-based Organizations Working with Homebased and Informal Workers in Lower Tiers of Supply Chains, 30-31 January 2019, New Delhi: a Brief Report*, 2019.

²⁰⁸ OIT, *Challenges and Opportunities for Productive Employment and Decent Work in the Natural Stone Mining Industry Supply Chain in Rajasthan*, 2021.

²⁰⁹ OIT, *Getting Beyond Tier 1: Using a Systems Approach to Improve Working Conditions in Global Supply Chains*, 2020.

²¹⁰ Por ejemplo, IndustriALL y sus afiliados han comenzado a elaborar una estrategia para los trabajadores a lo largo de la cadena de suministro de baterías, una iniciativa que probablemente se ampliará con gran rapidez en los próximos años. Esta iniciativa se corresponde con los esfuerzos del Foro Económico Mundial por reunir a las empresas y demás partes interesadas en el seno de la Alianza Mundial de Baterías.

y el empleo, y a la forma de invertir en la infraestructura, los sistemas y las competencias que se necesitan.

Como la mejora económica no conlleva necesariamente mejoras para los trabajadores, las actividades de apoyo a la integración de las empresas —y en particular de las pymes— en las cadenas de suministro deberían ir acompañadas de apoyo a las empresas para aumentar su capacidad de cumplimiento de la legislación laboral. La atención cada vez mayor que se presta a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como a los procesos de debida diligencia, aumenta la demanda de apoyo de la OIT en las empresas de todos los tamaños.

3.2.2. Responder a las nuevas realidades de las cadenas de suministro: cambios regionales, respuestas de resiliencia, tecnología

La incidencia de la economía mundial en el mundo del trabajo está en constante evolución, influida por los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, las políticas nacionales, la tecnología y la fluctuación de la demanda mundial. La demanda de las economías emergentes superará a la de las economías desarrolladas en los próximos decenios, lo que intensificará la regionalización de las cadenas de suministro y el aumento del comercio Sur-Sur.

Las cadenas de suministro se están reconfigurando a raíz del aumento de la demanda y las nuevas capacidades industriales del mundo en desarrollo, y como resultado de la aparición de nuevas tecnologías. Según señala el McKinsey Global Institute (2019), «Los programas de políticas que se basan en postulados antiguos pueden no ser efectivos en la próxima fase de la globalización, que exige prestar mayor atención a la infraestructura digital, las capacidades de servicio y las competencias de los trabajadores»²¹¹. Dado que los servicios son el componente de más rápido crecimiento del comercio mundial, la OIT, en general, tendrá que centrarse más en la oferta de servicios, con inclusión de la subcontratación de procesos empresariales, los viajes y el turismo, para mantener su capacidad de asistencia a los Estados Miembros. Una mejor comprensión de las megatendencias y los factores del cambio, así como de la dinámica de las cadenas de suministro, es fundamental para apoyar a los mandantes de la OIT en la elaboración de estrategias sectoriales y políticas industriales nacionales basadas en un sólido conocimiento de los déficits de competencias y de las futuras oportunidades para las empresas sostenibles.

Hasta la fecha, los esfuerzos de la OIT dirigidos a las cadenas de suministro se han centrado sobre todo en las cadenas de suministro que enlazan el Norte Global con el Sur Global, así como en los contextos nacionales. Se ha prestado menos atención a las cadenas de suministro intrarregionales. En cambio, se está adoptando un enfoque netamente regional en nuevos proyectos como METI (Mainstreaming Employment into Trade and Investment in the Southern Neighbourhood), dedicado a la integración del empleo en el comercio y la inversión en los países vecinos del Sur de la Unión Europea²¹². El objetivo de METI es capacitar a los responsables de políticas de Oriente Medio y África Septentrional para que tengan en cuenta la perspectiva del empleo en las políticas de comercio e inversión con el fin de optimizar la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo en la región. Estos objetivos son aún más perentorios en el contexto de la recuperación de la pandemia de COVID-19.

La dinámica cambiante en la estructura de las cadenas de suministro tiene hondas consecuencias para las actividades de difusión y comunicación de la OIT con las partes

²¹¹ McKinsey Global Institute, *Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains*, 2019.

²¹² OIT, «*Mainstreaming Employment into Trade and Investment in the Southern Neighbourhood (METI)*».

interesadas del Sur Global o de los países de ingresos medianos. Las empresas del Sur Global pueden estar sujetas a diferentes factores de mercado o de consumo (opiniones de los consumidores, rendición de cuentas ante los organismos reguladores y la sociedad civil, factores determinantes de la reputación y protección de activos intangibles). Asimismo, cada vez en mayor medida las pymes pueden verse afectadas por los nuevos requisitos de debida diligencia en materia de derechos humanos, incluso cuando no estén dirigidos específicamente a ellas, y por los requisitos de contratación pública, que pueden —sobre todo en algunas categorías como la alimentación— entrañar obligaciones de debida diligencia en las cadenas de suministro nacionales. Estas son las esferas en que la OIT ha sido menos activa.

3.3. ¿En qué medida las intervenciones no normativas de la OIT utilizan las cadenas de suministro como punto de acceso estratégico para promover el trabajo decente?

El rasgo diferencial del «enfoque centrado en las cadenas de suministro» es la implicación de un grupo más amplio de actores —que incluye sobre todo, aunque no exclusivamente, a las empresas «clientes»— cuya participación en consonancia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y, cada vez más, con la legislación laboral podría ser determinante para impulsar el cambio *a lo largo de* las cadenas de suministro. Por extensión, y con variaciones entre los distintos sectores y cadenas de suministro, un «enfoque centrado en las cadenas de suministro» permite a la OIT aprovechar y agregar «señales de mercado» positivas (por ejemplo, las opiniones de los consumidores y los cambios de la percepción pública, la adopción por parte de algunos compradores de conceptos de conducta empresarial responsable que van más allá de los Principios Rectores, los cambios normativos nacionales e internacionales y los cambios estructurales en el comercio) al servicio de la promoción del trabajo decente. Así pues, las cadenas de suministro ofrecen un punto de acceso estratégico para la promoción eficaz del trabajo decente, aprovechando e integrando recursos y capacidades más allá de la propia OIT.

Las cadenas de suministro como punto de acceso para la promoción del trabajo decente: algunos ejemplos de actividades no normativas de la OIT

Varias experiencias de cooperación para el desarrollo de la OIT sugieren que las cadenas de suministro pueden constituir un valioso punto de acceso para una serie de objetivos estratégicos:

- establecer el papel central del diálogo social basado en la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en todos los esfuerzos por promover el cumplimiento de la legislación laboral, la debida diligencia de las empresas y el acceso a las vías de recurso y reparación, así como en los esfuerzos por buscar nuevas oportunidades de trabajo decente y productivo;
- generar conocimientos y bases de datos empíricos para demostrar a las empresas y a los responsables de la formulación de políticas que la competitividad sostenida —incluida la competitividad de las exportaciones— puede y debe basarse en el respeto de las normas internacionales del trabajo;
- velar por que se escuchen las voces de los mandantes en los debates emergentes sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos en todas las relaciones comerciales, y por que los derechos laborales se integren de manera efectiva y adecuada en esas iniciativas, conforme al mandato normativo de la OIT;
- aprovechar los esfuerzos de un conjunto más amplio de actores —por ejemplo, los mandantes nacionales de la OIT, las federaciones sindicales mundiales, las asociaciones sectoriales internacionales, las empresas multinacionales y otras empresas, así como las instituciones

internacionales y los inversores— para hacer frente a los obstáculos estructurales más arraigados que impiden que haya trabajo decente en determinados países y sectores;

- coordinar y amplificar los esfuerzos de otras instituciones multilaterales por integrar y vigilar el trabajo decente en los acuerdos de comercio e inversión;
- promover el mandato normativo de la Organización facilitando el acceso de todos los actores a la información del sistema de control de la OIT, y
- especialmente en el contexto de las respuestas a la pandemia, velar por que el Programa de Trabajo Decente ocupe una posición central en las políticas nacionales, sectoriales e industriales, sobre todo en los sectores y ramas de actividad más afectados, a fin de construir cadenas de suministro resilientes y de promover una transición justa hacia una economía verde.

Sin embargo, persisten algunas limitaciones en cuanto a la capacidad de la OIT para desplegar intervenciones no normativas en las cadenas de suministro como punto de acceso estratégico para promover el trabajo decente, a saber:

- déficit de datos y limitaciones en la información relativa al trabajo en las cadenas de suministro;
- posibilidad de adoptar un enfoque más integrado;
- dudas sobre cómo, cuándo y dónde intervenir en las cadenas de suministro, e
- identificación de la forma de ampliar la repercusión de las intervenciones de la OIT en las cadenas de suministro, incluso mediante iniciativas de asociación y coordinación.

3.3.1. Déficit de datos y de información

La OIT ha emprendido investigaciones sobre sectores o cadenas de suministro de ámbito nacional y sobre las cadenas mundiales de suministro. Por ejemplo, entre los diversos temas de las investigaciones sectoriales en el marco del Programa de Trabajo Decente figuran la construcción y las industriales rurales a nivel nacional, en respuesta a las solicitudes de los mandantes. En otras investigaciones se han abordado las cadenas mundiales de suministro, el trabajo decente y el comercio. En los proyectos de cooperación para el desarrollo de la Oficina centrados en las cadenas de suministro, se tiende cada vez más a adoptar, en algunas circunstancias, un enfoque estratégico para vincular la generación de conocimientos y la asistencia técnica utilizando la investigación aplicada con el objeto de probar modelos experimentales de intervención, reproducibles en otros contextos a mayor escala en las cadenas mundiales de suministro ^{213,214}. Sin embargo, como se observó en el examen interno de las investigaciones que se llevó a cabo como parte del programa de acción sobre las cadenas mundiales de suministro, las actividades de la OIT relativas a las cadenas de suministro no se han basado en un marco de investigación consolidado y sistemático, lo que deja un amplio margen

²¹³ Como ejemplo de proyecto véase el Fondo Visión Cero. En el ámbito de la investigación véase OIT, «[Los efectos de la COVID-19 en el comercio y las cadenas mundiales de suministro](#)».

²¹⁴ El ejemplo más claro de programa de la OIT basado en datos empíricos es Better Work. Los datos de extraordinaria calidad de Better Work sobre el cumplimiento de la legislación, las condiciones de trabajo y los resultados de las empresas en el sector de la confección son muy valiosos con el objetivo de orientar el cambio sostenible y de empoderar a los mandantes nacionales para que formulen políticas fundamentadas en datos en el sector de la confección. Better Work y las unidades técnicas pertinentes de la OIT pueden mejorar el análisis y la comunicación de los datos recogidos por el programa.

para una mayor coordinación entre los proyectos de investigación (y las investigaciones relacionadas con los proyectos) en el futuro ²¹⁵.

Una mayor coordinación, incluso a través del diseño conjunto de actividades, no solo permitiría el intercambio de conocimientos, sino que también ayudaría a mejorar el ámbito de aplicación (en lo que respecta a la geografía, el sector y el eslabón de la cadena de suministro) de las investigaciones de la OIT, incluso en lo relativo a la caracterización de los eslabones nacionales y mundiales. Los esfuerzos también podrían dirigirse a una mayor difusión de los resultados entre los investigadores internos y externos, así como entre los organismos reguladores y las empresas.

En un examen interno de la Oficina se señalaron al menos dos esferas en las que convenía mejorar la coordinación interna de los datos, incluso mediante la introducción de un formato normalizado que pudiera abarcar diversos temas en una encuesta. Otra importante recomendación era que se vinculara mejor la labor y el volumen de la información producida por el Departamento de Investigaciones y el Departamento de Estadística con los producidos por los departamentos de políticas, a fin de facilitar una mejor comprensión de las dinámicas de las cadenas de suministro y fomentar el asesoramiento sobre políticas basado en datos empíricos y la asistencia técnica.

En particular, la OIT ha establecido diferentes metodologías cuantitativas para representar y estudiar todas las etapas de una cadena de suministro dentro de un país, generando un mapa detallado de todos los vínculos y condiciones sociales y económicas de los sucesivos eslabones. Estos enfoques, que pueden reproducirse en todos los sectores, mejorarían en gran medida la comprensión y la transparencia de las cadenas de suministro, incluso en lo referente a la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo que abarcan. Esto constituiría un recurso importante para las iniciativas de todas las partes interesadas ²¹⁶.

Otro déficit de datos se refiere a la prevalencia de la informalidad en las cadenas de suministro. Comprender el nivel de informalidad proporcionaría un primer indicador indirecto de la prevalencia de los déficits de trabajo decente y de su distribución en los sectores de un país, del mismo modo que los vínculos con las cadenas de suministro podrían ofrecer incentivos para la formalización y oportunidades para promover el trabajo decente ²¹⁷.

3.3.2. Cómo, cuándo y dónde intervenir en las cadenas de suministro

Si bien la petición del Consejo de Administración de 2017 sobre los criterios utilizados para seleccionar las cadenas de suministro sugiere que la priorización debería centrarse en aquellos trabajadores de las cadenas de suministro que sufren los mayores déficits de trabajo decente, como ya se ha señalado, existen deficiencias para abordar los déficits de trabajo decente en toda

²¹⁵ En una [evaluación de alto nivel](#) sobre las estrategias y enfoques de investigación y gestión del conocimiento de la OIT, de 2020, se constató que «la investigación y gestión del conocimiento de las cadenas de suministro [...] está dispersa por la Oficina y no está sistematizada. Cada servicio o programa mundial aplica su propia interpretación y sus propios marcos en lugar de adoptar las mismas tipologías, terminologías y definiciones. La investigación y gestión del conocimiento también brilla por su ausencia en los marcos lógicos y los términos de referencia de los programas mundiales, como SCORE, por lo que los responsables de los programas tienen que encontrar maneras más adecuadas de elaborar y difundir la investigación y gestión del conocimiento».

²¹⁶ Este punto también se señala en el informe de mitad de periodo de 2019: «La introducción de nuevos niveles de conocimiento y transparencia en toda la cadena de suministro está en consonancia con el objetivo del programa de acción de fomentar la coherencia estadística y fortalecer la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para generar datos pertinentes. Entre otras cosas, el suministro de datos sólidos y fiables, en ese nivel, redundará en beneficio de un amplio abanico de diversos actores e iniciativas, incluidos los procesos de diligencia debida».

²¹⁷ OIT, «[Transforming EBMOs into Data-Driven organizations](#)».

una cadena de suministro de manera integrada. Además, a pesar de los esfuerzos que se están realizando en ese sentido, las intervenciones de la OIT en las cadenas de suministro no repercuten necesariamente en los sectores nacionales y mundiales, ni se integran estratégicamente en el Programa de Trabajo Decente más amplio a nivel de país.

Aunque se reconoce la importancia de las cadenas de suministro, incluso como «punto de acceso», la experiencia reciente de la OIT indica que un enfoque estratégico y sistemático que comience por una comprensión cabal de la cadena de suministro de que se trate puede mejorar las respuestas elaboradas a medida en apoyo de los mandantes y de los actores clave en diversos niveles (local, nacional, sectorial, regional y mundial), a fin de aprovechar las oportunidades y afrontar las dificultades de manera integrada y coordinada entre todos.

3.3.3. Deficiencias de coordinación y escalabilidad

El análisis anterior pone de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque coordinado para abordar eficazmente las múltiples causas de los resultados de trabajo decente en las cadenas de suministro. De hecho, existen ejemplos sólidos recientes de coordinación interna en la actual cartera de proyectos de la OIT sobre las cadenas de suministro. Cabe extraer de ellos varias ideas:

- Los resultados de las empresas pueden verse muy influidos por factores sectoriales y nacionales, como las inversiones y la elaboración de políticas más amplias en materia de estrategia industrial, infraestructura, competencias y gobernanza del mercado de trabajo ²¹⁸. Se observa la falta de coordinación entre las actividades de los diferentes niveles. Evidentemente, hace mucho tiempo que la OIT aborda los déficits de trabajo decente a nivel nacional, sectorial y empresarial. El fortalecimiento de los vínculos entre la colaboración con los mandantes a nivel sectorial y nacional, entre compradores y proveedores, entre empresas homólogas, y entre los empleadores y trabajadores al nivel de la fábrica y sus organizaciones representativas y los responsables de las políticas nacionales, permitiría a la OIT capitalizar aún más las cadenas de suministro como «punto de acceso». La labor del programa Better Work al nivel de las fábricas, por ejemplo, ha sido un banco de pruebas para nuevos enfoques que han contribuido a cambiar la legislación laboral de los países y han aumentado la capacidad de los Gobiernos nacionales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para regular los mercados de trabajo. Esto concuerda con la opinión recogida en el examen recapitulativo de 2019, cuando se afirma que «los resultados en materia de políticas de otras actividades y proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT podrían mejorar si se aprovechan los posibles vínculos con las cadenas de mundiales suministro, incorporándolos al diseño de los proyectos» ²¹⁹.
- Como ya se señaló respecto de la coordinación de las intervenciones en la cadena de suministro, existe una deficiencia específica en cuanto a la coordinación de los esfuerzos relativos a la movilización de recursos. Esta coordinación permitiría adoptar un enfoque más sostenido y holístico para ahondar en las causas fundamentales de los déficits de trabajo decente. (Cabe destacar que la prolongación de las actividades del programa Better Work ha dado una mayor continuidad a su repercusión y a la consiguiente recopilación de datos, en comparación con los proyectos de duración típica). Ese déficit se observa no solo en las intervenciones en la cadena de suministro, sino también en la coordinación del desarrollo en general. Por consiguiente, la OIT ha tenido pocas oportunidades de desarrollar y movilizar recursos para el tipo de intervenciones a gran escala y sostenidas que prestarían apoyo y

²¹⁸ GB.341/POL/2.

²¹⁹ OIT, *ILO Decent Work Interventions in Global Supply Chains* (2019).

contribuirían a los esfuerzos de todas las partes interesadas, con el objetivo de subsanar las causas fundamentales de los déficits sistémicos de trabajo decente. En contraste con programas emblemáticos como Better Work o el Fondo Visión Cero, muchas intervenciones de la OIT en las cadenas de suministro son «proyectos puntuales que terminaron sin que aparentemente se les diera seguimiento»²²⁰.

- Otras limitaciones están relacionadas con la escalabilidad. Por ejemplo, a pesar de que Better Work es un programa de eficacia demostrada que ha permitido crear una base de datos convincente, es limitado en cuanto a su escalabilidad, lo que entraña consecuencias con miras a la expansión geográfica y sectorial de las actividades de la OIT en las cadenas de suministro. Sin embargo, otras organizaciones podrían aplicar varias de las técnicas y enfoques de Better Work para obtener resultados similares en otros sectores y cadenas de suministro, en particular en los subniveles de la producción de prendas de vestir u otras industrias manufactureras ligeras²²¹. Por lo tanto, un posible enfoque realista consistiría en crear y compartir herramientas para capacitar a las partes interesadas.
- En el informe de mitad de periodo presentado al Consejo de Administración sobre el programa de acción se pone de relieve la aproximación sectorial al trabajo decente en las cadenas de suministro. A fin de elaborar enfoques integrales, holísticos y globales a lo largo de las cadenas de suministro, la Oficina ha tratado de centrar las investigaciones y de coordinar las actividades relacionadas con las cadenas de suministro de diferentes campos técnicos, tratando de facilitar un mayor número de intervenciones en sectores o cadenas de suministro de un mismo país, como complemento de los PTDP y demás esfuerzos a nivel nacional²²².

3.3.4. Coordinación y asociación con otras instituciones y actores clave en el nexo entre comercio e inversión

En 2016, los mandantes concluyeron que la OIT «es la mejor posicionada para liderar la acción mundial en favor del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro» (OIT 2016c, párrafo 14). El ámbito de las cadenas de suministro está densamente poblado por diversos actores e iniciativas, desde actividades internacionales y multilaterales hasta movimientos de base que tratan de ayudar a los trabajadores de la cadena de suministro a hacer realidad sus derechos, al amparo de las normas internacionales.

Si bien el objetivo de este documento es determinar las «lagunas» de las medidas actuales de la OIT en las cadenas de suministro, puede que la respuesta a estas deficiencias requiera en algunos casos una acción más allá de la propia institución, entablando asociaciones estratégicas en las que la OIT pueda desplegar mejor su ventaja comparativa —en particular su mandato normativo, su composición tripartita y su poder de convocatoria— y colaborar con numerosas

²²⁰ OIT, *ILO Decent Work Interventions in Global Supply Chains* (2019).

²²¹ Además, se observa que los estudios anteriores en que se analiza la aplicabilidad y transferibilidad de Better Work a otras cadenas de suministro, concretamente la agroindustria y la electrónica, no han concluido que el programa sea directamente transferible a otros sectores y cadenas de suministro.

²²² Véase el examen de los enfoques «Una OIT» y las cadenas de suministro en [Informe de mitad de periodo sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), GB.337/INS/4. En suma, el modelo «Una OIT» en Etiopía aúna los programas clave Better Work, VZF, SCORE, LAB/ADMIN, INWORK y SOCPRO.

instituciones, organismos e iniciativas cuyos enfoques de la cadena de suministro se forjan a la luz de las normas internacionales del trabajo de las que la OIT es custodia ²²³.

Participación en la arquitectura comercial internacional más amplia

En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se afirma que, previa solicitud, la Organización debería proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente las normas internacionales del trabajo «en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales», siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT (OIT, 2008, II, A, *iv*). A este respecto, la OIT asume varias funciones complementarias de ayuda a sus Miembros. La primera consiste en proporcionar asesoramiento y conocimientos técnicos sobre cuestiones laborales, función que ha desempeñado de manera permanente. En concreto, la Organización presta asistencia directa, a petición de los Miembros que son partes de un acuerdo, desde la fase de diseño hasta la fase de aplicación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales. En el Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos, se reconoce expresamente el cometido de la OIT por lo que respecta a la vigilancia, el diálogo y/o la resolución de conflictos.

Desarrollo de la capacidad de los mandantes para participar en los procesos existentes y fortalecerlos

El Grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas ha pedido a los Estados que elaboren y adopten planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos, con el fin de fortalecer la coordinación y la coherencia internas de los Gobiernos en varias esferas de política pública relativas a las empresas y los derechos humanos, entre las que figura la protección de los derechos laborales, como se destaca en el pilar 1 de los Principios Rectores ²²⁴.

La participación de los ministerios de trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este proceso es decisiva para reforzar la dimensión laboral del programa relativo a las empresas y los derechos humanos, identificar las prioridades a nivel nacional y las disposiciones y medidas de política concretas para proteger y respetar los derechos laborales en las operaciones comerciales, y garantizar el acceso efectivo a las vías de recurso y reparación para las víctimas de abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas. Una cuestión fundamental, tanto en la elaboración como en la aplicación efectiva del plan de acción nacional, a fin de garantizar un diálogo constructivo y la protección de los más expuestos, se refiere a la protección de los defensores de los derechos humanos, incluidos los representantes sindicales.

La OIT apoya la participación de los ministerios de trabajo y de las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores en el proceso del plan de acción nacional, mediante el fomento de la capacidad y la prestación de asistencia técnica, además de proporcionar los conocimientos técnicos, los productos y los servicios pertinentes de la OIT durante las fases de

²²³ Aunque la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no se refiere directamente a las cadenas mundiales de suministro, como modelo compartido para el desarrollo mundial, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incorporan numerosas iniciativas relacionadas con la cadena de suministro, ya sean antiguas (por ejemplo, la meta 8.a de los ODS se refiere a aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio) o nuevas (por ejemplo, la Alianza 8.7), o están incorporados en ellas. Además, varias metas abordan cuestiones específicas relacionadas con las cadenas de suministro, como por ejemplo la meta 9.3 sobre la integración de las pymes en las cadenas de valor mundiales; la meta 16.3 sobre el estado de derecho en el plano internacional; o la meta 17.11 sobre el fomento de las exportaciones de los países en desarrollo.

²²⁴ OIT, «[The linkages Between International Labour Standards, the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, and National Action Plans on Business and Human Rights](#)», 2021.

elaboración, ejecución y examen del plan. Este ha sido el caso de Chile, Colombia y el Japón, entre otros países.

Asimismo, en el contexto de las Líneas Directrices de la OCDE, la OIT ya imparte formación a los puntos nacionales de contacto de la OCDE sobre las normas internacionales del trabajo y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, y trata de impulsar una colaboración más estrecha entre los puntos nacionales de contacto de la OCDE sobre la conducta empresarial responsable y los puntos focales nacionales para la promoción de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, instrumento que se insta a todos los Estados miembros a establecer.

Sin embargo, una mayor conexión y participación de los mandantes en la práctica podría contribuir notablemente a afrontar las grandes dificultades que se presentan en la actualidad.

Colaboración con las empresas

Las redes y plataformas empresariales temáticas establecidas por la OIT han sido uno de los principales cauces de colaboración directa de la OIT con el sector privado. Por ejemplo, la Plataforma sobre el trabajo infantil incluye una perspectiva específica de la cadena de suministro, y los miembros de la Red mundial de empresas sobre trabajo forzoso y trata de seres humanos asumen el compromiso de apoyar la erradicación del trabajo forzoso en sus cadenas de suministro ²²⁵.

Una función clave de estas plataformas y redes es facilitar el diálogo sobre temas específicos entre las empresas del sector privado y ponerlas en contacto con las entidades gubernamentales y no gubernamentales. No obstante, es posible que otros déficits importantes de trabajo decente que son competencia de la OIT no estén suficientemente integrados en esas plataformas y redes de colaboración.

²²⁵ Las redes sobre trabajo forzoso y trabajo infantil son conformes con la Alianza 8.7 y contribuyen a ella.