



## Consejo de Administración

331.ª reunión, Ginebra, 26 de octubre – 9 de noviembre de 2017

GB.331/POL/5

Sección de Formulación de Políticas  
Segmento de Cooperación para el Desarrollo

POL

Fecha: 18 de octubre de 2017

Original: inglés

### QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Colaboración de la OIT con la industria del tabaco en pos del mandato social de la Organización

#### Finalidad del documento

En este documento se proporciona información sobre la justificación, la estrategia y los antecedentes de la labor de la OIT en el sector y el impacto de las alianzas de colaboración público-privada con la industria del tabaco, la cooperación de la OIT con los organismos miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles (Equipo de Tareas), las posibles consideraciones jurídicas derivadas del modelo de políticas del Equipo de Tareas, las consideraciones más amplias en materia de políticas y las futuras posibilidades para la colaboración de la OIT con el sector.

Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones sobre la estrategia para la labor de la OIT en el sector del tabaco (véase el esquema de la posible estrategia en los párrafos 37 a 39 y el proyecto de decisión que figura en el párrafo 41).

**Objetivo estratégico pertinente:** Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo.

**Resultado/eje de política transversal pertinente:** Resultado 8: Protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo.

**Repercusiones en materia de políticas:** En función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** En función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

**Unidad autora:** Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS).

**Documentos conexos:** GB.329/POL/6.



## Introducción

1. En su 329.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2017), el Consejo de Administración: *a*) tomó nota del informe contenido en el documento [GB.329/POL/6](#); *b*) decidió aplazar el examen de la cuestión hasta su 331.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2017), y *c*) pidió al Director General que proporcionara información adicional a esa reunión, tomando plenamente en cuenta los puntos presentados en el Consejo de Administración, de conformidad con el mandato y las obligaciones constitucionales de la OIT. La información adicional solicitada fue la siguiente: 1) el impacto de las alianzas de colaboración público-privada existentes con la industria del tabaco y las posibles fuentes de financiación alternativas; 2) la colaboración de la OIT con los organismos miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles <sup>1</sup>, en particular aquellos que trabajan en medios de vida alternativos en las comunidades que cultivan tabaco, y 3) las posibles obligaciones jurídicas en virtud del *modelo de políticas* <sup>2</sup>.

## Justificación, estrategia y antecedentes de la labor de la OIT en el sector e impacto de los acuerdos de colaboración público-privada con la industria del tabaco

2. La OIT y sus mandantes llevan mucho tiempo colaborando con las comunidades que se dedican al cultivo del tabaco y con la industria tabacalera para promover el Programa de Trabajo Decente. Si bien es lícito cultivar y procesar tabaco, la industria tabacalera presenta graves déficits de trabajo decente. Es una importante fuente de empleo e ingresos en todo el mundo, de la que se benefician cerca de 60 millones de personas. Una veintena de países producen más del 80 por ciento del tabaco en hoja; casi todos ellos se encuentran en Asia, aunque también en las Américas y África <sup>3</sup>. En algunos países, las exportaciones de tabaco en hoja suponen una importante fuente de ingresos, con un volumen anual equivalente a 500 millones de dólares de los Estados Unidos <sup>4</sup>. Por ejemplo, la agricultura proporciona sustento a más del 90 por ciento de la población de Malawi, un país que depende en gran medida del tabaco, que representa el 52 por ciento del valor total de las exportaciones <sup>5</sup>.

<sup>1</sup> El Equipo de Tareas fue establecido en virtud de la [resolución 2013/12 de julio de 2013 del Consejo Económico y Social \(ECOSOC\)](#) para, entre otras cosas, coordinar «las actividades de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas competentes, así como otras organizaciones intergubernamentales para apoyar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la declaración política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, en particular mediante la aplicación del Plan de Acción Mundial de la Organización Mundial de la Salud para la Prevención y el Control de las Enfermedades no Transmisibles 2013-2020». El Plan de Acción puede consultarse en: [//apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236\\_eng.pdf?ua=1](#). Encontrará más información acerca del Equipo de Tareas en: [http://www.who.int/fctc/implementation/cooperation/un-task-force/es/](#).

<sup>2</sup> El *modelo de políticas* fue aprobado en virtud de la [resolución E/RES/2017/8 del ECOSOC](#) de junio de 2017.

<sup>3</sup> OIT: *Tobacco Sector: Employment Statistical Update*, Ginebra, 2014.

<sup>4</sup> *Ibid.*, gráfico 1.15.

<sup>5</sup> Véase J. Drope *et al.*: *Farm-Level Economics of Tobacco Production in Malawi*, Lililongwe University of Agriculture and Natural Resources, 2016.

Los niveles de empleo en el sector del cultivo de la hoja de tabaco han disminuido en algunos países, principalmente en Turquía, y aumentado en otros, o bien han permanecido estables <sup>6</sup>.

3. A finales de la década de 1990, la OIT emprendió una serie de iniciativas conjuntas con objeto de conseguir el apoyo de los asociados para el desarrollo para combatir el trabajo infantil en el cultivo del tabaco. Estas iniciativas surgieron a raíz de un estudio en el que se pusieron de relieve las altas tasas de trabajo infantil en las zonas de cultivo del tabaco de muchos países, dado que se trata de un cultivo que necesita mucha mano de obra y en el que predominan las pequeñas explotaciones familiares. Los niños que trabajan en el cultivo del tabaco están expuestos a numerosos peligros: largas jornadas de trabajo, insolaciones, trastornos respiratorios, lesiones y accidentes, envenenamiento y problemas de salud derivados del uso de pesticidas, lesiones osteomusculares y la enfermedad del tabaco verde, que es una intoxicación por nicotina causada por el contacto cutáneo con las hojas de tabaco húmedas.
4. Se estima que, de los 152 millones de niños que trabajan, más del 70 por ciento se dedica a la agricultura, incluido el cultivo del tabaco. Si bien a nivel mundial no se dispone de datos específicos sobre el número de niños que trabajan en el cultivo del tabaco, la erradicación del trabajo infantil en el cultivo del tabaco es sin duda una condición indispensable para alcanzar la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la que se insta a poner fin al trabajo infantil de aquí a 2025, y que por consiguiente resulta prioritaria para la OIT.
5. La estrategia de la OIT para eliminar todas las formas de trabajo infantil en las zonas de cultivo de tabaco se basa en: *a)* la mejora de las políticas públicas, la legislación y la gobernanza; *b)* el empoderamiento y la protección de los niños y las familias afectadas; *c)* la mejora de los datos y los conocimientos, en particular acerca de los peligros que supone el cultivo del tabaco y los medios alternativos para generar ingresos ajenos al sector del tabaco; y *d)* la promoción de la debida diligencia en las empresas de la cadena de suministro del tabaco, entre otras cosas a través de la estrecha colaboración con las partes interesadas, y en particular con los trabajadores y sus organizaciones representativas. La OIT trabaja para tratar las causas profundas del trabajo infantil, como la pobreza, la mala calidad y la cobertura inadecuada de la educación y la protección social y la escasa capacidad para hacer cumplir la ley. En particular, la estrategia pone de relieve la importancia de la ratificación y aplicación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), al tiempo que tiene en cuenta la naturaleza de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se refuerzan mutuamente, y la importancia de hallar soluciones sostenibles para que los padres de esos niños tengan acceso al trabajo decente.
6. El primer proyecto de la OIT para combatir el trabajo infantil en las comunidades dedicadas al cultivo del tabaco (2000-2006) y a la agricultura comercial en sentido más amplio, que fue financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL), se inició en Kenya, Malawi, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia. La OIT propuso aplicarlo en estos países y centrarlo en la agricultura comercial y el tabaco, y mantuvo discusiones con el USDOL para finalizar la estrategia del proyecto. La OIT recibió nuevamente recursos de financiación del USDOL en 2001-2004 para apoyar actividades de investigación cualitativa y cuantitativa sobre el trabajo infantil en Malawi, inclusive en las regiones donde se cultiva el tabaco.
7. En 2002-2007, la OIT recibió financiación de la Fundación para la erradicación del trabajo infantil en plantaciones de tabaco (ECLT) para apoyar las actividades de investigación sobre el trabajo infantil en las plantaciones de tabaco de la República Dominicana, Indonesia y

<sup>6</sup> OIT: *op. cit.*, gráfico 2.10. En el documento [GB.329/POL/6](#) se ofrecen más detalles sobre las tendencias del empleo en la industria del tabaco

África Occidental, y para combatir el trabajo infantil en las plantaciones de tabaco en la República Unida de Tanzania <sup>7</sup>. La ECLT es una fundación sin fines de lucro que opera bajo la supervisión del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y es financiada por empresas tabacaleras. En una evaluación independiente <sup>8</sup> de la primera fase del componente de la República Unida de Tanzania se determinó que esta alianza de colaboración público-privada era pertinente y que tenía un nivel aceptable de eficiencia y de eficacia <sup>9</sup>. El proyecto alcanzó en un 99 por ciento la meta que se había fijado de retirar a niños en situación de trabajo infantil (830 niños); logró alcanzar un 100 por ciento de su objetivo de impartir formación a familias vulnerables para orientarlas hacia otras actividades generadoras de ingresos (430 familias), y construyó el 93,8 por ciento de las aulas que se había fijado como objetivo (16 aulas). En la evaluación se señalaron iniciativas que propiciaron el establecimiento de pequeños negocios, por ejemplo, en actividades de sastrería y cría de cabras, como alternativas al trabajo en el cultivo de tabaco; gracias a estas alternativas los padres pudieron sufragar los gastos de educación de sus hijos y mantenerlos alejados del trabajo infantil, pero se señaló también que el diseño del proyecto no tomaba suficientemente en cuenta el importante impacto que tienen el VIH y el sida, que exacerban el trabajo infantil en las zonas donde se lleva a cabo el proyecto. Ulteriormente, se acordó que la segunda fase (2007-2010) se centraría únicamente en la República Unida de Tanzania.

8. En una evaluación independiente de la segunda fase <sup>10</sup> se determinó que el proyecto permitió alcanzar todas las metas e incluso superarlas: logró impedir que 1 500 niños se dedicaran al trabajo infantil o logró retirarlos del trabajo infantil; 450 familias fueron preparadas para dedicarse a otras actividades generadoras de ingresos; se impartió formación a 900 agricultores sobre los peligros del trabajo infantil; y se realizaron actividades sostenibles y basadas en la comunidad para apoyar el seguimiento del trabajo infantil <sup>11</sup>. En la evaluación se consideraba que el incremento de la colaboración con la industria tabacalera, recomendado por la evaluación de la primera fase, era «una estrategia excelente [que ha logrado] integrar la noción de sensibilización con respecto al trabajo infantil en las actividades de formación de los técnicos tabacaleros [de las tabacaleras]... existe una densa red de técnicos tabacaleros en las plantaciones, [que son] los lugares más adecuados para transmitir los mensajes relativos al trabajo infantil entre los cultivadores de tabaco. Otra buena práctica es el control de la asistencia escolar que llevan a cabo los técnicos tabacaleros al inicio de la temporada de la siembra de tabaco». No obstante, aunque el impacto del VIH y el sida se tomó en cuenta plenamente a raíz de la recomendación formulada en la evaluación de la primera fase, el proyecto no tuvo en cuenta suficientemente las cuestiones de género.

<sup>7</sup> Hasta la fecha se han recibido de la ECLT fondos por un valor total de 5 332 835 dólares de los Estados Unidos. Como sucede con otros proyectos relativos al trabajo infantil, los proyectos financiados por la ECLT han sido diseñados por la Oficina: se formulan propuestas preliminares, que luego se afinan y finalizan en consulta con el donante para determinar el alcance del proyecto, su ámbito geográfico y sus metas.

<sup>8</sup> [http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS\\_130537/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS_130537/lang--en/index.htm).

<sup>9</sup> Las evaluaciones independientes se hacen bajo la supervisión de la Oficina de Evaluación de la OIT. Las personas que desempeñan una función directa en la puesta en práctica del proyecto no intervienen en la selección de los evaluadores, quienes son personas ajenas a la OIT, ni tampoco en la gestión de la evaluación.

<sup>10</sup> [http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS\\_431610/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/WCMS_431610/lang--en/index.htm).

<sup>11</sup> Tras efectuar visitas a las zonas del proyecto en 2016, la Oficina comprobó que estos sistemas de seguimiento del trabajo infantil basados en la comunidad siguen funcionando, seis años después.

9. La financiación pública continuó durante este período con un proyecto financiado por el USDOL (2005-2008) para apoyar el desarrollo y la puesta en práctica de un programa por país contra el trabajo infantil en Malawi, que incluía la cuestión del trabajo infantil en las zonas de cultivo de tabaco. A partir de 2009-2013, el USDOL financió otro proyecto de lucha contra el trabajo infantil en Malawi, que incluía comunidades dedicadas al cultivo del tabaco. Durante 2008-2012, la Oficina puso en práctica un proyecto financiado por la Comisión Europea, TACKLE, para combatir el trabajo infantil a través de la educación, que incluyó zonas de cultivo de tabaco en Zambia. En 2007, la OIT se sumó junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros actores a una Alianza Internacional de Cooperación sobre el Trabajo Infantil y la Agricultura (IPCCLA). La IPCCLA puso en práctica otro proyecto financiado por el USDOL en 2009-2013 para ayudar a integrar la problemática del trabajo infantil en las políticas y programas nacionales y desarrollar los servicios de extensión agraria y de control a efectos de la lucha contra el trabajo infantil. Este proyecto colaboró estrechamente con mandantes de la OIT en la Conferencia Nacional de Malawi sobre el trabajo infantil en la agricultura, en 2012, en particular proporcionando apoyo para documentar las buenas prácticas que contribuyen a fomentar otras formas de subsistencia, como la apicultura, la horticultura y la acuicultura <sup>12</sup>. Desde 2013, la participación de la OIT en la IPCCLA se ha sufragado principalmente con fondos del presupuesto ordinario.
10. En 2009 y 2013, la Oficina también utilizó la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) para apoyar la labor de la OIT contra el trabajo infantil en Malawi y suplir la insuficiencia de fondos.
11. La alianza de colaboración con la ECLT se renovó en 2011, a fin de apoyar el desarrollo y la aplicación de un plan de acción nacional contra el trabajo infantil en la agricultura en Malawi. Tras la adopción del plan en 2012, la Oficina respaldó una mayor colaboración entre el servicio de inspección del trabajo y el Ministerio de Agricultura, y el desarrollo y la aplicación de los planes de acción contra el trabajo infantil en distritos de las zonas rurales, y reforzó la capacidad de la Unidad de Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo. Estos recursos también sirven para financiar la asistencia técnica relacionada con la reforma estructural del sistema de aparcería en Malawi, dado que la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso y la transición equitativa hacia otros cultivos dependen del éxito de esta reforma. El objetivo de la asistencia técnica es preparar a las comunidades para enfrentarse a los efectos negativos de una reducción importante de la producción de tabaco.
12. El acuerdo más reciente con la ECLT se firmó en 2015 y vence en junio de 2018. Su objetivo es reducir el trabajo infantil peligroso en el cultivo del tabaco en Malawi, Uganda y República Unida de Tanzania, promover intercambios Sur-Sur entre las organizaciones de trabajadores del tabaco y formular recomendaciones prácticas basadas en situaciones concretas a fin de advertir contra los peligros del trabajo en el cultivo del tabaco. El proyecto promueve la ratificación del Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), habida cuenta de la importancia esencial que tiene la seguridad y salud en el trabajo para erradicar el trabajo infantil y promover el empleo juvenil en el sector de la agricultura <sup>13</sup>.
13. Además, la Oficina ha establecido una alianza de colaboración público-privada con la compañía tabacalera Japan Tobacco International (JTI) (2011-2018) cuyos fondos totales ascienden a 10 114 200 dólares de los Estados Unidos. Dicha alianza apoya la puesta en práctica del programa para lograr reducir el trabajo infantil en favor de la educación (ARISE)

<sup>12</sup> [http://www.eclt.org/wp-content/uploads/2013/07/Assessing\\_the\\_Impact\\_of\\_Safer\\_Agricultural\\_Practices.pdf](http://www.eclt.org/wp-content/uploads/2013/07/Assessing_the_Impact_of_Safer_Agricultural_Practices.pdf).

<sup>13</sup> Para una información más detallada, véase el documento GB.329/POL/6, párrafos 14 y 15.

en el Brasil, Malawi, República Unida de Tanzania y Zambia e incluye un programa mundial de formación <sup>14</sup>.

14. De conformidad con la política de evaluación de la OIT, ARISE fue objeto de una evaluación independiente financiada por el proyecto en 2014, que abarcó los componentes aplicados por separado por la organización no gubernamental Winrock International <sup>15</sup>. Según la evaluación, el programa respondía a las necesidades reales de una lista amplia y diversa de beneficiarios y partes interesadas, tanto personas físicas como instituciones, a nivel de políticas y de acción directa o específica. Además, en la evaluación se indicó que la aplicación del proyecto a nivel de comunidad, municipalidad y distrito era muy satisfactoria con respecto a los tres objetivos y que constituía una «intervención de gran impacto a pequeña escala». Se señaló asimismo que el impacto transcendía el sector tabacalero, de manera que el proyecto favorecía, por ejemplo, la formulación de una política nacional de lucha contra el trabajo infantil y fortalecía la capacidad y sensibilización nacional para combatir todas las formas de trabajo infantil. Se determinó que el modelo de intervención exigía una importante movilización de recursos, lo que planteaba interrogantes sobre su capacidad de extensión, y que cuando se cambiaban los paradigmas socioculturales relativos a la función de las mujeres el impacto era mayor que cuando se proponían alternativas económicas al trabajo infantil. Teniendo esto en cuenta, el proyecto se ha asegurado desde entonces de que las cuestiones de trabajo infantil se integren en los documentos de política estratégica a nivel nacional <sup>16</sup>, y se ha incrementado y extendido en gran medida la formación de técnicos tabacaleros para abarcar todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, han aumentado las iniciativas para incorporar las consideraciones relativas al trabajo infantil en la educación básica y los programas de estudio del personal docente y las reuniones de coordinación entre los interlocutores <sup>17</sup>.
15. Además de estos acuerdos de financiación, la OIT participa en calidad de observadora en la Junta Directiva de la ECLT, ejerce las tareas de secretaria para la Plataforma sobre el trabajo infantil, de la que son miembros la ECLT y la compañía tabacalera JTI, y promueve el diálogo social en el sector <sup>18</sup>.
16. Las alianzas de colaboración público-privadas con la ECLT y la compañía JTI se implementan de conformidad con la política de la OIT en la materia, que exige el cumplimiento de una serie de principios rectores <sup>19</sup>, en los que priman el mandato y los objetivos de la OIT. La política dispone que la OIT deberá informar públicamente sobre ese tipo de alianzas, e incorporar ciertas salvaguardias. Se desautoriza toda referencia que pudiera dar a entender que la OIT avala a los socios de tales alianzas. Se prohíbe a las partes de una alianza de colaboración público-privada que utilicen el nombre de otra parte sin la autorización por escrito de la parte interesada. En lo que respecta a la OIT, esto se refiere en particular al

<sup>14</sup> Para una información más detallada, véase el documento GB.329/POL/6, párrafos 12, 16, 17 y 19.

<sup>15</sup> <http://www.ilo.org/ievaldiscovery/#asqccxu>.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la estrategia de crecimiento y desarrollo de Malawi (MGDS II), el Programa de Trabajo Decente por País para Malawi (MDWP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

<sup>17</sup> Para una información más detallada sobre el impacto del programa ARISE, como el número de niños que se están beneficiando, véase el documento GB.329/POL/6, párrafos 17 a 19.

<sup>18</sup> Para una información más detallada, véase el documento GB.329/POL/6, párrafos 10 a 12 y 20. Para más información sobre la Plataforma sobre el trabajo infantil, véase <http://www.ilo.org/ipecc/Action/CSR/clp/lang--es/index.htm>.

<sup>19</sup> [http://www.ilo.org/pardev/partnerships/public-private-partnerships/WCMS\\_190854/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/partnerships/public-private-partnerships/WCMS_190854/lang--en/index.htm).

nombre de la Organización Internacional del Trabajo o de la Oficina y sus siglas, o al uso del emblema u otro elemento de identificación que contenga dichos nombres o siglas.

17. Además, la Oficina conserva su independencia en lo que respecta a la concepción y aplicación de sus alianzas de colaboración público-privadas y la dotación de personal para tales fines. Los objetivos de la OIT a nivel mundial, nacional y comunitario son cruciales, y los proyectos cumplen la política convenida a nivel nacional e internacional y apoyan su aplicación así como la de las normas de la OIT relativas al trabajo infantil. Los mandantes determinan, en consulta con la Oficina, la selección de zonas geográficas, el alcance y la estrategia general. Los modelos de intervención y presupuestos específicos se examinan conjuntamente con los asociados para el desarrollo, quienes formulan observaciones pero no determinan la estrategia del proyecto. Los responsables de los proyectos modifican la estrategia con arreglo a los resultados obtenidos del seguimiento y evaluación de los proyectos. Toda modificación importante de la estrategia está sujeta a la aprobación de los asociados para el desarrollo.
18. Los esfuerzos desplegados desde 2013 para recaudar más fondos públicos y de otro tipo destinados a la erradicación del trabajo infantil en las zonas dedicadas al cultivo del tabaco han resultado por ahora infructuosos. Dichos esfuerzos han consistido en acercarse a la delegación de la Unión Europea para obtener fondos para Malawi y a Irish Aid; promover un enfoque de «Adopte una escuela» para que lo examine la Asociación Consultiva de Empleadores de Malawi; y presentar una propuesta a la Comisión Europea para la realización de una segunda fase del proyecto TACKLE, que abarque Zambia. Más recientemente, en la República Unida de Tanzania, la Oficina trató de obtener fondos a través del Plan II de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo, que cuenta entre sus prioridades la lucha contra el trabajo infantil. En diciembre de 2016, se presentó una propuesta a UK Aid en el marco de su ventanilla de financiación «No dejar ninguna niña atrás», a la que todavía no se ha dado respuesta.
19. La Oficina sigue buscando oportunidades de financiación para combatir el trabajo infantil en las zonas de cultivo de tabaco de diversos asociados públicos para el desarrollo y a través de la CSPO. Los asociados de IPCCLA también desarrollan actividades coordinadas de recaudación de fondos. A fin de que la Oficina pueda mantener su nivel actual de apoyo para la erradicación del trabajo infantil en las plantaciones de tabaco en los países en los que actualmente opera, se estima que se precisarían unos 2 millones de dólares al año a partir de 2018, año en que vencen las alianzas de colaboración público-privadas actualmente en vigor.

## **Colaboración con los organismos miembros del Equipo de Tareas**

20. Las iniciativas de colaboración de la OIT con los organismos miembros del Equipo de Tareas muestran que es posible seguir estrechando la cooperación para combatir el trabajo infantil en comunidades dedicadas al cultivo de tabaco a fin de promover una transición hacia medios de vida alternativos. Como botón de muestra, además de la labor que la OIT lleva a cabo conjuntamente con la FAO a través de la IPCCLA, ambos organismos han promovido la seguridad alimentaria y han mejorado la agronomía para los cultivos alimentarios, por ejemplo, en zonas de cultivo del tabaco en Malawi y Uganda. La OIT también ha colaborado con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), miembro del Equipo de Tareas, en la formación de equipos de protección infantil en distritos donde se cultiva tabaco en la República Unida de Tanzania.
21. La gestión de una transición justa que facilite el abandono de la producción de tabaco y asegure medios de subsistencia alternativos viables, tal como se prevé en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT), requerirá

estadísticas sobre la fuerza de trabajo afectada. La última actualización estadística de la OIT sobre el empleo en el sector tabacalero se publicó en 2014. La OIT también colabora con el Banco Mundial y UNICEF a través de la iniciativa denominada «Cómo entender el trabajo de menores», que ha apoyado la realización de encuestas sobre el trabajo infantil, a menudo en el marco de encuestas más amplias sobre la población económicamente activa, en países productores de tabaco en todo el mundo. Estas encuestas suelen aportar datos sobre los principales sectores económicos (por ejemplo, la agricultura, el sector terciario, etc.), más que sobre subsectores específicos, como el del tabaco, aunque es factible obtener datos sobre el trabajo infantil y las condiciones de trabajo en subsectores concretos.

22. Además, la Conferencia de las Partes en el CMCT ha elaborado un informe en el que se presentan opciones en materia de políticas y recomendaciones sobre alternativas económicamente viables al cultivo de tabaco<sup>20</sup>. La Secretaría del CMCT ha solicitado la contribución de la OIT para elaborar un plan de acción sobre la aplicación de los artículos 17 y 18.

## **Posibles consideraciones jurídicas para la OIT en el marco del modelo de políticas dirigido a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para evitar la interferencia de la industria tabacalera**

23. La finalidad del *modelo de políticas* dirigido a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para evitar la interferencia de la industria tabacalera, elaborado por el Equipo de Tareas, es asegurar que los esfuerzos destinados a proteger las políticas relativas al control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera sean integrales, eficaces y uniformes en todo el sistema de las Naciones Unidas. En dicho *modelo de políticas* se ofrece una lista no exhaustiva de medidas no vinculantes destinadas a limitar las interacciones y evitar alianzas reales o percibidas con la industria tabacalera. De acuerdo con el principio de que «la colaboración con la industria tabacalera es contraria a los objetivos, los principios fundamentales y los valores del sistema de las Naciones Unidas», en el *modelo de políticas* se insta a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a «trabajar de consuno y separar de manera efectiva y coherente sus actividades de las actividades de la industria tabacalera, con miras a preservar su integridad y su buena reputación y a promover el desarrollo».
24. En octubre de 2016, el Equipo de Tareas invitó a sus miembros a estudiar la adopción o adaptación del *modelo de políticas*, actuando de acuerdo con sus respectivos mandatos y atendiendo a sus propias políticas sobre conflictos de intereses. La Oficina indicó que, antes de posicionarse a ese respecto, debía llevar a cabo consultas con sus mandantes tripartitos sobre el alcance y las repercusiones del *modelo de políticas*.
25. El 7 de junio de 2017, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) adoptó la resolución E/RES/2017/8, en la que recuerda el *modelo de políticas* y «alienta a los miembros del Equipo de Tareas a que, según proceda y en consonancia con sus respectivos mandatos, establezcan y apliquen sus propias políticas sobre la prevención de la interferencia de la industria tabacalera, teniendo presente el *modelo de políticas* dirigido a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para evitar la interferencia de la industria

<sup>20</sup> Véase [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\\_12-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_12-sp.pdf).

tabacalera, a fin de asegurar una separación coherente y efectiva entre las actividades del sistema de las Naciones Unidas y las de la industria tabacalera» (párrafo 10).

26. La adopción de la resolución E/RES/2017/8 no rinde jurídicamente vinculante el contenido del *modelo de políticas* para los organismos especializados, pero conlleva ciertas obligaciones para la Organización, que dimanen de la Carta de las Naciones Unidas, así como del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946.
27. Cabe recordar que, en virtud del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas, el ECOSOC «podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados». También podrá «hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades». Con arreglo al párrafo 2 del artículo 63, el ECOSOC también podrá hacer recomendaciones y consultar a los organismos especializados con miras a coordinar sus políticas y actividades. Asimismo, en el párrafo 1 del artículo 64, se establece que el «Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los Miembros de las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo»<sup>21</sup>.
28. En el artículo IV del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, la OIT conviene en «adoptar las medidas necesarias para someter, tan pronto como sea posible, al Consejo de Administración, a la Conferencia y a todo órgano de la Organización Internacional del Trabajo, conforme sea apropiado, las recomendaciones formales que [...] el Consejo [es decir, el ECOSOC] le hagan»; en «consultar con las Naciones Unidas a su solicitud, con respecto a dichas recomendaciones, y en informar en su debido tiempo a las Naciones Unidas acerca de las medidas tomadas por la Organización [...] para poner en práctica dichas recomendaciones». Además, en el párrafo 3 del mismo artículo, la OIT afirma «su intención de cooperar en toda otra medida que pueda ser necesaria para hacer completamente efectiva la coordinación de las actividades de los organismos especializados y las de las Naciones Unidas» y conviene en «participar y cooperar con todo órgano u órganos que el Consejo establezca con el propósito de facilitar dicha coordinación y en proporcionar la información que se necesite para llevar a cabo este propósito».
29. Habida cuenta de que la resolución del ECOSOC no tiene carácter vinculante, incumbe a la OIT decidir acerca de la aplicación de las recomendaciones contenidas en la resolución. Si la OIT decidiera no aplicar la recomendación del ECOSOC y, en consecuencia, no aplicar su propia política teniendo presente el *modelo de políticas*, deberá, no obstante, informar al ECOSOC acerca del resultado de su decisión. La OIT debería además cooperar de buena fe con el ECOSOC y con el sistema de las Naciones Unidas en general en toda actividad o en las medidas de coordinación en las esferas de la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles.

<sup>21</sup> Para consultar un análisis jurídico más pormenorizado de la condición jurídica de las recomendaciones del ECOSOC, véase Simma B. y Mosler, H. (eds.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 2.ª edición, vol. II, 2002, págs. 985 a 1016; y Cot J.-P., Forteau M. y Pellet A.: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, 3.ª edición, 2005, págs. 943-987.

30. Por el contrario, si la OIT decidiera elaborar y aplicar una política coherente con el *modelo de políticas* preparado por el Equipo de Tareas, muchas de las recomendaciones del *modelo de políticas* incidirían directamente en las alianzas de colaboración que la OIT mantiene actualmente con la industria del tabaco. Así, en el *modelo de políticas* se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían «rechazar las alianzas, los programas conjuntos, los acuerdos que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento y cualquier otro acuerdo voluntario con la industria tabacalera» y «denegar el permiso para que la industria tabacalera utilice [su] nombre, logotipo y emblema.». En el *modelo de políticas* se señala además que «ninguna reunión [con la industria del tabaco] debería dar lugar a una alianza o proyecto conjunto»; que «los fondos para la investigación ofrecidos por la industria tabacalera pueden crear conflictos de intereses reales, percibidos o potenciales y no deberían aceptarse», y que las organizaciones no deberían «recompensar actividades descritas como socialmente responsables llevadas a cabo por la industria tabacalera».
31. El *modelo de políticas* se redactó de manera que guardara conformidad con los objetivos del CMCT de la OMS <sup>22</sup>, en particular, el principio de protección de las políticas de salud pública contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, que se establece en el artículo 5, 3), del Convenio y en las directrices para su aplicación <sup>23</sup>. El CMCT es un tratado internacional que establece derechos y obligaciones sobre los Estados Partes. Hasta la fecha, han expresado oficialmente su consentimiento a regirse por las disposiciones del CMCT 181 Estados Partes, entre los cuales se cuentan todos los Estados Miembros de la OIT, salvo trece <sup>24</sup>.
32. En el artículo 5, 3), del CMCT se establece que «a la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional» <sup>25</sup>. Como medida relativa a la reducción del suministro de tabaco, en el artículo 17 del Convenio se establece que «las Partes, en cooperación entre sí y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, promoverán según proceda alternativas económicas viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco». Además, en el artículo 4, 6), se subraya la «importancia de la asistencia técnica y financiera para ayudar a realizar la transición económica a los

<sup>22</sup> El CMCT está disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42813/1/9243591010.pdf?ua=1>.

<sup>23</sup> Las directrices para la aplicación del artículo 5, 3), y los artículos 8 a 14 del CMCT están disponibles en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80516/1/9789243505183\\_spa.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80516/1/9789243505183_spa.pdf?ua=1).

<sup>24</sup> A continuación se enumeran los Estados Miembros de la OIT que actualmente no son parte en el CMCT: Argentina, Cuba, Eritrea, Estados Unidos, Haití, Indonesia, Malawi, Marruecos, Mozambique, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Suiza.

<sup>25</sup> Conforme a la recomendación 3 de las directrices para la aplicación de los artículos del CMCT — que no son vinculantes por sí mismas, pero están concebidas para ayudar a las Partes a cumplir las obligaciones jurídicas que les incumben en virtud del artículo 5, 3) —, los Estados Partes deberían «rechazar las alianzas y los acuerdos con la industria tabacalera que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento», mientras que en la recomendación 6 se insta a las Partes a «desnormalizar y en la medida de lo posible reglamentar las actividades que la industria tabacalera describe como ‘socialmente responsables’, incluidas las actividades descritas como de ‘responsabilidad social institucional’», pero no limitadas a éstas. En las directrices para la aplicación del artículo 13, se recomienda, entre otras cosas, «prohibir las contribuciones de empresas tabacaleras a cualquier otra entidad para ‘causas socialmente responsables’ porque constituyen una forma de patrocinio [y] la propaganda de las prácticas empresariales ‘socialmente responsables’ de la industria tabacalera, porque es una forma de publicidad y promoción».

cultivadores y trabajadores cuyos medios de vida queden gravemente afectados como consecuencia de los programas de control del tabaco, en las Partes que sean países en desarrollo y en las que tengan economías en transición, y ello se debe hacer en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible».

33. En conclusión, la principal obligación de la OIT con respecto a la reciente adopción de la resolución E/RES/2017/8 del ECOSOC es presentarla en el Consejo de Administración para que la examine y determine, en su caso, medidas de seguimiento. En el actual marco de colaboración entre las Naciones Unidas y la OIT, las recomendaciones del ECOSOC relativas a la posible adopción de una política de la OIT que se inspire en el *modelo de políticas* elaborado por el Equipo de Tareas y guarde conformidad con el mismo establecen, asimismo, la obligación de informar a los órganos de las Naciones Unidas pertinentes sobre el resultado de las discusiones del Consejo de Administración y de facilitar otras actividades de coordinación con las Naciones Unidas en las cuestiones a las que afecta la resolución. El *modelo de políticas* elaborado por el Equipo de Tareas, de carácter no vinculante, dirigido a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para evitar la interferencia de la industria tabacalera, contiene recomendaciones que incidirán directamente en la forma y el grado de interacción actuales con la industria tabacalera, en caso de que la OIT decida llevar a efecto, entera o parcialmente, la recomendación contenida en la resolución del ECOSOC.

### **Consideraciones más amplias en materia de políticas: Posible camino a seguir**

34. La Oficina ha entablado conversaciones informales con los mandantes de la OIT sobre la colaboración con la industria tabacalera en las que se han expresado diversas opiniones. Se acordó que la Organización tiene la obligación fundamental de perseguir sus objetivos y obtener los resultados por medio de medidas oportunas y específicas. Este imperativo implica llevar a cabo actividades de cooperación para el desarrollo con los Miembros a fin de promover, cuando así lo soliciten, una transición justa hacia el trabajo decente, inclusive a través de alternativas económicamente viables para los trabajadores y cultivadores de tabaco. También conlleva, en general, un enfoque del trabajo decente que abarque a todos los sectores.
35. Es posible que la forma más segura de prevenir el riesgo real o percibido de la interferencia de la industria tabacalera en la labor de la OIT y de prevenir un riesgo real o percibido de conflicto de intereses sea actuar de inmediato y dejar de recibir fondos de fuentes de la industria tabacalera. Asimismo, puede existir la expectativa de que la Oficina armonice su labor con el *modelo de políticas*, a pesar de su carácter no vinculante, y de que no se renueven las alianzas existentes con miras para evitar incoherencias con las políticas de los Miembros que son también Estados Partes del CMCT. Sin embargo, esto perjudicaría gravemente a las numerosas comunidades en las que la OIT lleva a cabo actividades gracias a la financiación de la industria y, como es obvio, no redundaría en interés de los niños beneficiarios<sup>26</sup>. Poner fin a la labor de la OIT en estas comunidades cuando las alianzas público-privadas actuales

---

<sup>26</sup> El principio de actuar en el interés superior del niño figura en el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 de las Naciones Unidas ratificada por 194 Estados: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

terminan a finales de 2018 podría poner en peligro los derechos de los niños, incluidas la seguridad y salud <sup>27</sup>.

36. Teniendo en cuenta el mandato de la OIT de promover el trabajo decente y la eliminación del trabajo infantil en comunidades que cultivan tabaco, por un lado, y su mandato de fomentar la coherencia en materia de políticas en las Naciones Unidas y prevenir la interferencia de la industria tabacalera, por otro lado, se ha alentado a la Oficina a presentar un posible camino a seguir. En un esfuerzo por facilitar el debate sobre este tema, la Oficina propone elaborar una estrategia relativa a la colaboración de la OIT con el sector del tabaco para lograr el trabajo decente y medios de vida alternativos en las comunidades que cultivan tabaco. La estrategia se basaría en un enfoque integrado por tres componentes.
37. En primer lugar, se reforzarían las salvaguardias para prevenir el riesgo de interferencia por parte de la industria tabacalera. En 2016-2017, para garantizar la independencia de la investigación sobre el trabajo peligroso en el cultivo de tabaco iniciada en el marco de la alianza de colaboración público-privada con la ECLT, la Oficina ya sustituyó la financiación de la ECLT por fondos del presupuesto ordinario de la OIT. Además, se revisarían las salvaguardias existentes, descritas en los párrafos 17 y 18, y se adoptarían medidas adicionales respecto de la prohibición del uso del logotipo o del emblema de la Organización, la restricción y la transparencia de las interacciones con la industria del tabaco y otras medidas, tal y como se estipula en el *modelo de políticas*. Estas salvaguardias adicionales se aplicarían a los acuerdos jurídicos vigentes con la industria tabacalera, hasta su vencimiento en 2018, así como a cualquier otro acuerdo con la industria tabacalera, los cuales podrían no requerir la financiación de la industria.
38. En segundo lugar, la estrategia tendría por objeto fortalecer el diálogo social y establecer una colaboración sólida con los miembros del Equipo de Tareas para eliminar el trabajo infantil en las comunidades que cultivan tabaco, como parte integrante de la transición a medios de vida alternativos para los cultivadores y los trabajadores del sector del tabaco, como se prevé en la CMCT y de conformidad con el mandato de la OIT de promover el trabajo decente. La colaboración con los miembros del Equipo de Tareas también implicaría mejorar las estadísticas y el entendimiento de los déficits de trabajo decente en el sector del tabaco, las tendencias del mercado de trabajo en los países y las comunidades interesados, y las repercusiones socioeconómicas de una transición hacia medios de vida alternativos.
39. En tercer lugar, se redoblarían los esfuerzos para movilizar recursos de los gobiernos, así como de actores no estatales no asociados a la industria tabacalera. Esta financiación podría sustituir en el futuro la financiación facilitada por la industria. Estos esfuerzos incluirían, entre otras cosas, organizar una conferencia con los asociados para el desarrollo y obtener financiación de la CSPO para consolidar el progreso y continuar al mismo tiempo proporcionando asesoramiento en materia de políticas y estrategias. Si no se obtiene una financiación alternativa sostenida a pesar de todos los esfuerzos razonables realizados, y si la seguridad y salud de los niños en las comunidades destinatarias corren peligro al terminar las alianzas de colaboración público-privada, quedaría a discreción del Director General considerar la posibilidad de prorrogar las alianzas de colaboración público-privada durante un período de tiempo limitado, a reserva de las salvaguardias estrictas arriba mencionadas. El objetivo de esta prórroga limitada sería continuar protegiendo a los niños beneficiarios de los riesgos relacionados con la seguridad y salud, garantizar que los niños en edad de asistir

<sup>27</sup> Los proyectos se concibieron como parte de alianzas de varias fases, con un examen periódico de la estrategia y el presupuesto, a fin de reponer los fondos para ofrecer continuidad y ampliar la cobertura. Interrumpir las actividades en 2018 puede dejar a los niños que se benefician de los proyectos muy expuestos a volver, o caer por primera vez, en el trabajo infantil, ya que las intervenciones posteriores para apoyar la finalización de los ciclos escolares y otras medidas para promover la sostenibilidad no se llevarían a cabo.

a la escuela primaria sigan escolarizados y no trabajen, y que los niños que tienen la edad mínima para trabajar sigan escolarizados o tengan acceso a un trabajo decente que no sea una amenaza para su salud o su seguridad, y poner en práctica al mismo tiempo una estrategia para salir de los programas de cooperación para el desarrollo.

40. Si el enfoque descrito en los párrafos 37 a 39 se acepta, la Oficina prepararía un informe sobre los progresos alcanzados en el marco de esta estrategia en 2019 para su examen en el Consejo de Administración.

## Proyecto de decisión

41. *El Consejo de Administración, tomando nota del modelo de políticas dirigido a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para evitar la interferencia de la industria tabacalera, aprobado por la resolución E/RES/2017/8 del ECOSOC, solicita al Director General que continúe desarrollando y aplicando la estrategia relativa a la colaboración de la OIT con el sector del tabaco descrita en los párrafos 37 a 39, tomando en consideración las opiniones expresadas por sus Miembros.*