

**2006**

**HACER FRENTE A LAS IFI:**

**INFORMACIÓN PRÁCTICA Y ESTRATEGIAS PARA  
LOS SINDICATOS A LA HORA DE TRATAR CON LAS  
INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES**



<b>I. INTRODUCCIÓN: RESPONDER AL RETO</b> .....	<b>5</b>
<b>II. CONCEPTOS BÁSICOS DE LAS IFI: PREGUNTAS Y RESPUESTAS</b> .....	<b>9</b>
<b>III. LOS SINDICATOS FRENTE A LAS IFI: INFORMACIÓN PRÁCTICA</b> .....	<b>12</b>
<b>I. INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LAS     POLÍTICAS DE LAS IFI</b> .....	<b>12</b>
Reformas políticas típicas de las IFI .....	12
Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza .....	15
Estrategia de Asistencia a los Países, del Banco Mundial .....	22
Informes sobre las Consultas del Artículo IV .....	27
El Debate sobre la Condicionalidad .....	33
De Recomendaciones a Condiciones: El caso de la Reforma de las Pensiones en Turquía .....	38
<b>II. INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LOS     PROYECTOS DE LAS IFI</b> .....	<b>41</b>
Intervenciones Sindicales Frente a los Proyectos del Banco Mundial .....	41
Intervenciones Sindicales Frente a los Proyectos de la CFI .....	48
<b>ANEXO 1: FUENTES DE INFORMACIÓN, INVESTIGACIÓN, DEFENSA Y APOYO</b> .....	<b>55</b>
<b>ANEXO 2: ESTRUCTURA Y TOMA DE DECISIONES EN LAS IFI</b> .....	<b>57</b>
<b>ANEXO 3: GLOSARIO DE TÉRMINOS</b> .....	<b>60</b>

<b>ACTRAV</b>	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
<b>AIF</b>	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)
<b>ALNI</b>	Red Laboral Asiática sobre las IFI
<b>BAD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>BAfD</b>	Banco Africano de Desarrollo
<b>BERF</b>	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CFI</b>	Corporación Financiera Internacional
<b>CIOSL</b>	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
<b>CMT</b>	Confederación Mundial del Trabajo
<b>DELP</b>	Documento de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza
<b>EAP</b>	Estrategia de asistencia a los países (Banco Mundial)
<b>FITTVC</b>	Federación Internacional de Trabajadores de Textil, Vestuario, y Cuero
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>G8</b>	Grupo de ocho países: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón, Reino Unido
<b>IFI</b>	Institución Financiera Internacional
<b>ISDS</b>	Fichas integradas de datos sobre salvaguardias (Banco Mundial)
<b>ECP</b>	Evaluación Conjunta del Personal
<b>NFT</b>	Normas fundamentales del trabajo
<b>ODM</b>	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMGI</b>	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Banco Mundial)
<b>ORAF</b>	Organización Regional Africana de la CIOSL
<b>ORAP</b>	Organización Regional para Asia y el Pacífico de la CIOSL
<b>ORIT</b>	Organización Regional Interamericana de Trabajadores
<b>PAD</b>	Documento de evaluación inicial del proyecto (Banco Mundial)
<b>PAE</b>	Programa de Ajuste Estructural
<b>PCN</b>	Nota Conceptual de Proyecto (Banco Mundial)
<b>PGD</b>	Documento Programático (Banco Mundial)
<b>PID</b>	Documentos de Información sobre Proyectos (Banco Mundial)
<b>PIN</b>	Nota de Información al Público (FMI)
<b>PPME</b>	País pobre muy endeudado
<b>SIP</b>	Sumario de Información del Proyecto (CFI)
<b>TUAC</b>	Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE

## I. INTRODUCCIÓN

# RESPONDER AL RETO

## ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS SINDICATOS FRENTE A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES?

Cuando se pregunta a los dirigentes sindicales si piensan que hay que plantar cara al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los bancos regionales de desarrollo<sup>1</sup> (las denominadas instituciones financieras internacionales, o IFI) su respuesta inmediata es “Sí, ¡por supuesto!” Habrá que preguntar entonces “¿Cómo?” y a continuación “¿Sirve realmente para algo?” Son excelentes preguntas.

Después de todo, el Banco Mundial y el FMI son instituciones gigantescas, que emplean a decenas de miles de burócratas, investigadores, expertos técnicos y asesores para supervisar su trabajo. Disponen de enormes recursos, y al parecer pueden tratar directamente con los gobiernos cuando quieran. Durante más de sesenta años, estas poderosas instituciones han determinado las políticas económicas y los modelos de desarrollo que los países deben seguir para obtener la aprobación de créditos y otras formas de asistencia.

Muchos dirigentes sindicales se muestran escépticos respecto al FMI y al Banco Mundial. Los sindicalistas han encontrado que estas instituciones resultan inaccesibles o incluso menosprecian las opiniones de las organizaciones sindicales y de otras organizaciones de la sociedad civil en general, pese a la retórica de las IFI respecto a la participación de la sociedad civil en su trabajo.

En numerosos países, el FMI y el Banco Mundial han hecho caso omiso de lo que pudieran opinar las organizaciones de trabajadores. En los años 80 y 90, se impusieron Programas de Ajuste Estructural (PAE) a los países en desarrollo, hasta tal punto que la discusión de enfoques alternativos se dejó totalmente de lado. Muchas veces, el personal del Banco Mundial y del FMI visita aquellos países que solicitan préstamos, pero permanecen apenas unos pocos días para reunirse con representantes del gobierno y de la comunidad empresarial, regresando rápidamente a Washington – y dejando en manos de los gobiernos el vender los términos “negociados” de los préstamos a su propia población. Los gobiernos han venido repitiendo una y otra vez el eslogan “No hay otra alternativa” y criticando a las organizaciones sindicales y de la sociedad civil que advirtieron sobre las consecuencias de adoptar las políticas de las IFI. Inclusive cuando había pruebas fehacientes indicando que las recomendaciones políticas de las IFI “de talla única” estaban resultando catastróficas para los trabajadores y los más pobres, se atacó - incluso reprimió - al movimiento sindical que intentaba promover un enfoque distinto, tildándolo de poco realista.

<sup>1</sup> Los principales bancos regionales de desarrollo son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF).

## LA DIFICULTAD DE HACER FRENTE A LAS IFI

Aunque no resulte fácil hacer frente a las IFI, es algo absolutamente esencial. La economía mundial está cambiando rápidamente, como resultado de la globalización: Los desequilibrios comerciales entre el Norte y el Sur siguen empobreciendo a muchos países en desarrollo, en tanto que las medidas de austeridad impuestas en el Norte, sumadas a la rígida aplicación de políticas adaptadas a los mercados, han minado la solidaridad social.

Muchos gobiernos que antes escuchaban a los sindicatos ahora consideran que representan una oposición de facto a sus políticas económicas. En todo el mundo, los sindicatos atraviesan momentos difíciles, a lo que debemos añadir los efectos de la legislación restrictiva introducida por los gobiernos para recortar los derechos de las organizaciones sindicales. Tal como indica la edición 2004 del Informe Anual de la CIOSL sobre las Violaciones de los Derechos Sindicales: “Una de las principales razones del constante aumento de las violaciones de derechos es que la mundialización económica continúa siendo impulsada por un programa neoliberal, en detrimento de los derechos laborales. Muchos gobiernos que desean entrar en el mercado global consideran que los sindicatos son un obstáculo para su desarrollo económico.”<sup>2</sup>

Pese a estos retos, el movimiento sindical, muchas veces estableciendo alianzas con grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, ha empezado a cambiar la situación. Pese a contar con una relativa escasez de recursos en comparación con las IFI, los sindicatos y otras organizaciones han conseguido reunir pruebas para demostrar que las políticas adoptadas por el Banco Mundial y el FMI, ¡sencillamente no funcionan!

## LA INCAPACIDAD DE LAS IFI PARA AYUDAR A LOS POBRES

Más de veinte años han transcurrido desde que las IFI empezasen a implementar programas de ajuste estructural, y se han registrado muy pocos progresos para los pobres. De hecho, en muchos casos las políticas de las IFI en realidad parecen haber hecho más mal que bien.

En el África Sub-Sahariana en general, en número de personas que subsisten en la más extrema pobreza prácticamente se ha duplicado durante las dos décadas de ajustes estructurales, pasando de 164 millones en 1981 a 313 millones en 2001.

En América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los países siguieron los estrictos programas de ajuste estructural impuestos por las IFI, la producción económica global de la región aumentó en apenas un 2,2 por ciento al año entre 1980 y 2003. En contraste, los países en desarrollo de la región del Este de Asia y el Pacífico, que en su mayor parte rechazaron las políticas de libre mercado prescritas por las IFI, registraron un crecimiento anual del 7,7 por ciento durante ese mismo período.

Argentina constituye un ejemplo particularmente concluyente del fallo de los programas de ajuste estructural. Argentina se había convertido en el alumno ejemplar del FMI y el Banco Mundial en los años 90, cuando el país adoptó un programa de ajuste estructural radical, que incluía la dolarización de la economía, bajo el pretexto de combatir la inflación, y una privatización generalizada que llegó incluso al servicio nacional de corre-

<sup>2</sup> CIOSL, “Informe Anual sobre las Violaciones de los Derechos Sindicales.” 2004, pág. 5.

os. Sin embargo, el producto interior bruto del país disminuyó en un 21 por ciento entre 1998 y 2002, y para ese último año, Argentina estaba sumida en una gravísima crisis económica. El FMI cortó la concesión de créditos a la Argentina, y tanto el Fondo como el Banco abandonaron el país a principios de 2002. Argentina se vio entonces obligada a declarar una suspensión de pagos por valor de más de \$100.000 millones de bonos del gobierno, en lo que sigue siendo el mayor incumplimiento de pagos de la historia.

## **LAS IFI INTENTAN ALGUNOS CAMBIOS**

Frente a las crecientes críticas de los sindicatos y de otros sectores, el Banco Mundial y el FMI han reconocido que un modelo de crecimiento basado exclusivamente en el libre mercado no siempre resulta la opción más apropiada. También han empezado a abordar algunas de las preocupaciones expresadas por las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los sindicatos.

En septiembre de 1999, tras una campaña de presión sin precedentes por parte de los sindicatos, grupos de la sociedad civil y diversas redes de campañas, el Banco Mundial y el FMI anunciaron la concesión de alivio de la deuda a hasta 37 países pobres muy endeudados (PPME). Indicaron además que los Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) pasarían en adelante a determinar la concesión de créditos a los 80 países más pobres del mundo.

Los DELP supuestamente proporcionan el marco para que los países desarrollen sus propios planes de reducción de la pobreza, integrando las opiniones de los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil. Los DELP deben tener en cuenta las condiciones sociales y económicas particulares de cada país y los retos a que se enfrentan los países de bajos ingresos, y lo que es quizás más importante, han de garantizar que cualquier nueva política de desarrollo económico no venga a exacerbar aún más la pobreza.

No obstante, tras varios años del proceso de los DELP, resulta evidente que este enfoque es deficiente. Salvo algunas excepciones, los DELP se limitan a reproducir las políticas de privatización y liberalización que encontramos siempre como elemento central de los programas del FMI y el Banco Mundial, aún cuando teóricamente son los gobiernos, y nos las IFI, los responsables de formular sus propias estrategias de reducción de la pobreza.

## **LAS OPCIONES DE QUE DISPONEN LOS SINDICATOS**

**Con todo esto, ¿dónde queda el movimiento sindical?**

Algunos sindicatos aducen que resulta imposible hacer frente al FMI y al Banco Mundial porque las IFI esencialmente no rinden cuentas a nadie, excepto a los poderosos gobiernos que controlan sus Comités Ejecutivos. Señalan que las IFI se rigen por los mismos principios que las empresas con fines lucrativos, y los utilizan también para dirigir las economías.

Otros dicen que se ha logrado un impacto positivo ejerciendo una presión concertada sobre las IFI, especialmente a la hora de convencerlas para que adopten una visión más amplia del desarrollo en lugar de limitarse a contribuir a que prosperen las empresas pri-

vadas. Aducen que a menos que los sindicatos y la sociedad civil confronten a las IFI, éstas seguirán sin encontrar restricciones para minar las normas sociales y de empleo que los sindicatos han luchado tanto por conseguir.

Es poco probable que los sindicatos puedan resolver este debate, no por falta de acuerdo respecto a sus objetivos, sino sencillamente debido a que distintas circunstancias exigen diferentes estrategias. En algunos países las IFI y los gobiernos sólo han respondido a las preocupaciones sindicales cuando los sindicatos organizaron movilizaciones masivas o incluso paros laborales en todo el país. En un número cada vez mayor de casos, no obstante, las IFI parecen haber tomado conciencia de la fuerza y el poder representativo que tiene el movimiento sindical, y han aceptado emprender un diálogo con los sindicatos y responder a sus preocupaciones antes de adoptar cualquier decisión.

Plantar cara a las IFI no difiere mucho de tratar con los empleadores y los gobiernos: los sindicatos pueden emplear multitud de tácticas diferentes. Nadie ha afirmado nunca que los sindicatos utilizan tácticas contradictorias cuando recurren a la huelga contra un empleador un día y se sientan en la mesa de negociación para firmar un acuerdo al día siguiente. Al tratar con las IFI, los sindicatos seguramente encontrarán que la confrontación resulta necesaria en determinadas situaciones, en tanto que un diálogo constructivo podría conducir a un cambio significativo en otras.

Independientemente de la estrategia escogida, los sindicatos estarán de acuerdo en que sencillamente no es posible ignorar al FMI y al Banco Mundial para pasar a concentrarse exclusivamente en cuestiones de carácter nacional. En la economía global, las cuestiones locales y nacionales están muchas veces ligadas a las prescripciones políticas de instituciones como el Banco Mundial y el FMI, por lo que comprender y responder a las IFI podría tener un papel crucial a la hora de movilizar a los miembros y mantener una organización fuerte.

## **CÓMO AVANZAR**

Evidentemente, no existe una forma rápida y fácil de hacer frente a las IFI, particularmente ahí donde los sindicatos son atacados en tantos otros frentes y cuando sus recursos están ya estirados al límite. Sin embargo, hay motivos para mostrarse optimistas.

Las organizaciones de trabajadores en distintas partes del mundo han establecido redes de solidaridad a nivel nacional e internacional, para conseguir logros significativos al hacer frente a los programas del FMI y el Banco Mundial. Alianzas estratégicas entre sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y redes de activistas han desarrollado y promovido enfoques alternativos para aliviar la pobreza, muchas veces con un éxito sorprendente.

El objetivo de esta guía es alentar a los sindicalistas a permanecer firmes frente a la oposición de gobiernos y las IFI, y a continuar luchando por encontrar alternativas a las políticas perjudiciales que estas instituciones suelen promover. Las siguientes secciones proporcionan información concreta sobre cómo hacer frente a las IFI, de manera que los sindicalistas puedan tratar con las IFI contando con el conocimiento y las herramientas necesarias para exigir un cambio. Por supuesto, es de esperar que los sindicatos no sólo sigan estas sugerencias, sino que también hagan lo posible para encontrar nuevas formas de abordar y cambiar a las IFI.

## II. CONCEPTOS BÁSICOS DE LAS IFI:

# PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### ¿QUÉ SON LAS IFI Y DE DÓNDE VIENEN?

El término “institución financiera internacional”, ó “IFI”, se refiere al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, así como a los cuatro grandes bancos regionales creados más tarde. Estos bancos regionales – el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) – operan de manera autónoma del FMI y el Banco Mundial. No obstante, los bancos regionales suelen coordinar sus políticas y programas con las del Banco Mundial y el FMI.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son las instituciones más antiguas y mejor conocidas de entre las IFI. Fueron fundadas en 1944 para promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera después de la Segunda Guerra Mundial y tras varios años de depresión. Ambas instituciones se crearon en el transcurso de una reunión mantenida en Bretton Woods (New Hampshire, EE.UU.) y es por ello que en ocasiones se hace referencia a ellas como las “Instituciones de Bretton Woods”. Tanto el Banco Mundial como el FMI han establecido su sede en Washington DC.

Cada institución tiene su propio campo de responsabilidades, aunque mantienen una intensa cooperación mutua. El FMI se encarga de promover políticas para garantizar la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional, por medio de la supervisión de los pagos internacionales y tipos de cambio que hacen posible el comercio entre países. El Banco Mundial es una institución intergubernamental de crédito cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, proporcionando asistencia técnica y financiera a los países.

Aunque ambas organizaciones tienen papeles diferentes, comparten la misma membresía, compuesta por la mayor parte de los países del mundo.

### ¿EN QUÉ DIFIEREN LAS IFI DE LOS BANCOS PRIVADOS?

El Banco Mundial y el FMI operan como cualquier otra institución financiera, concediendo créditos que generalmente deben devolverse con intereses. En el caso de los países más pobres, no obstante, los créditos se conceden con términos “concesionarios”, lo que implica que no se cargarán intereses a los países receptores. Tanto el Banco como el Fondo dedican una energía considerable a proporcionar asesoramiento a los países prestatarios y a otros sobre cómo gestionar sus economías.

La principal diferencia entre las IFI y las instituciones financieras privadas es que el accionariado de las IFI está constituido por 184 países. Las acciones se asignan en función de la riqueza de cada país, lo que implica que tanto el poder de voto como el número de puestos en el directorio ejecutivo de cada institución se inclinan fuertemente a favor de los países más ricos del mundo. Por ejemplo, hay nueve Directores Ejecutivos de Europa occidental, pero sólo dos que representan a la totalidad del África Sub-sahariana. El Director Ejecutivo de Estados Unidos ostenta por sí solo una sexta parte de los votos.

## **¿DE QUÉ MANERA HAN CAMBIADO LAS IFI DESDE SU CREACIÓN?**

Inicialmente, el papel primordial del Banco Mundial era conceder créditos para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Ponía énfasis en restaurar rápidamente la prosperidad y la estabilidad económica, que por entonces se consideraba crucial para garantizar la estabilidad política europea. Sin embargo, desde los años 50, el Banco Mundial y el FMI han venido proporcionando asistencia a otros países para sufragar proyectos de desarrollo y con vistas a la promoción de la estabilidad fiscal y monetaria.

En la década de los 80, las IFI empezaron a vincular rígidas condiciones a sus créditos, con terribles efectos negativos en muchos países. Estas condiciones suelen exigir la aplicación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) que obligan a los gobiernos a desprenderse de los obstáculos al comercio y las inversiones, privatizar los servicios públicos, debilitar la legislación laboral, y recortar programas sociales. Ciertos países aplicaron estas políticas simplemente por miedo a perder los créditos si no lo hacían; mientras que en otros, dirigentes corruptos acallaron las protestas y aceptaron las condiciones únicamente para llenarse sus propios bolsillos. En esa época las negociaciones de los gobiernos con las IFI no eran muy transparentes, y la mayoría de los gobiernos no se esforzaron mucho en informar a los sindicatos y a la opinión pública sobre los términos de los préstamos concedidos o los motivos por los que se solicitaron, para empezar.

Hoy en día, las IFI continúan desempeñando un importante papel a la hora de dar forma a la economía mundial, estableciendo y aplicando políticas que rigen la ayuda y los créditos. Sus políticas abordan una amplia variedad de temas, incluyendo los tipos de cambio, la protección social, las inversiones, y la regulación laboral. Las IFI colaboran igualmente con la Organización Mundial del Comercio con vistas a promover la liberalización comercial.

## **¿SIGUEN IMPONIENDO LAS IFI PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL?**

Las IFI proclaman que el “Consenso de Washington” relativo a las políticas de ajuste estructural de los años 80 y 90 está acabado, pero continúan imponiendo muchos de los elementos esenciales de los PAE a los países en desarrollo, a través de las condiciones vinculadas a la ayuda. Los países que reciben préstamos, donaciones, e incluso alivio de la deuda, están obligados a implementar ciertas condiciones específicas de política económica, como privatizar las empresas públicas o liberalizar el comercio, a fin de obtener ayuda de las IFI. Las IFI aducen que estas condiciones, que se conocen colectivamente como “condicionalidad” son necesarias para proteger sus inversiones en los países en desarrollo.

Los sindicatos y otros grupos han venido presionando a las IFI para que abandonen su condicionalidad ligada a la política económica, logrando que el Banco Mundial y el FMI emprendiesen en 2005 una revisión de la condicionalidad. Pero aunque desde entonces las IFI introdujeron algunos pequeños cambios al uso que hacen de la condicionalidad, siguen aplicando las condiciones clásicas de ajuste estructural al alivio de la deuda y a muchos préstamos.

## ¿QUÉ PIDEN LOS SINDICATOS Y SUS ALIADOS A LAS IFI?

Gracias a la determinación de comprometidos activistas en los sindicatos y en otras organizaciones, se han organizado con éxito campañas encaminadas a llamar la atención respecto a las IFI y a exigirles que dejen de actuar en beneficio de los intereses exclusivos de las empresas privadas para pasar a adoptar políticas destinadas a combatir la pobreza y a fomentar el respeto de los derechos humanos.

Muchas veces trabajando con otras organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos han logrado recientemente revertir o modificar sustancialmente los programas de las IFI en muchos países. La CIOSL publicó un informe en 2006 detallando algunos de estos esfuerzos fructuosos.<sup>3</sup>

El movimiento sindical mundial ha mantenido varias reuniones con los directores del FMI y del Banco Mundial, insistiendo en que los sindicatos deben ser consultados respecto a decisiones como la privatización de las empresas estatales o la introducción de cambios en las leyes de protección social. Han hecho hincapié además en que las IFI tienen que garantizar que sus operaciones estén en conformidad con las normas fundamentales del trabajo.

## ¿CÓMO HAN RESPONDIDO LAS IFI A ESTA PRESIÓN DE LOS SINDICATOS?

A partir de 1999, tanto el FMI como el Banco Mundial empezaron a responder a algunas demandas del movimiento sindical internacional y de otras organizaciones. Comenzaron por hacer públicos documentos sobre sus programas, que antes se mantenían en secreto. En 2000, durante las reuniones mantenidas con dirigentes sindicales, las IFI prometieron consultar sistemáticamente a los sindicatos respecto a sus políticas a nivel nacional. En 2002, la Agrupación Global Unions (CIOSL, Federaciones Sindicales Internacionales, TUAC) y la CMT consiguieron además que el Banco Mundial y el FMI aceptasen el establecimiento de un mecanismo encargado de supervisar la aplicación de los compromisos contraídos por las IFI.

En 2002, el Banco Mundial decidió respaldar las normas fundamentales del trabajo, y en 2004 inició los trabajos encaminados a la adopción de una serie de normas que harán que el respeto de las normas fundamentales del trabajo constituya una condición para la concesión de cualquier crédito de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la agencia del Banco que se ocupa de los préstamos al sector privado. A partir de 2006, todas las compañías que soliciten un crédito a la CFI estarán obligadas a respetar las normas fundamentales del trabajo.

Trabajando en coalición con otras organizaciones, los sindicatos también han tenido cierto impacto respecto a otras cuestiones importantes, como la cancelación de la deuda para los países más pobres. Pese a haber encontrado una enorme resistencia, una amplia alianza de organizaciones, incluyendo al movimiento sindical internacional, consiguió en 2005 convencer a los países del G8 y a las IFI para que se cancelase la deuda de varios de esos países.

<sup>3</sup> CIOSL, "Lucha para lograr alternativas: Casos exitosos de la resistencia sindical a las políticas del FMI y Banco Mundial" abril 2006.

---

**SECCIÓN III**

## **LOS SINDICATOS FRENTE A LAS IFI: INFORMACIÓN PRÁCTICA**

Aunque algunos sindicatos optarán por no tratar con las IFI, existen buenas razones para intentar emprender un diálogo constructivo, aunque siempre antagónico, con el Banco Mundial y el FMI. Los ciudadanos tienen derecho a estar involucrados en las decisiones que afectan sus vidas, y los sindicatos pueden desempeñar un importante papel abriendo el debate. Sindicatos y trabajadores pueden aportar una valiosa perspectiva sobre las cuestiones que abordan las IFI, y en muchos casos, pueden contribuir con información y opiniones que las IFI no habrían considerado en sus análisis. Las necesidades de los trabajadores y trabajadoras en relación con cuestiones como la privatización seguirán ignorándose a menos que los sindicatos puedan reafirmar su derecho a representar los intereses de sus miembros en dichas discusiones. La participación sindical en los programas y las consultas de las IFI puede representar una oportunidad para hacer llegar esta importante información al debate político nacional.

En la siguiente sección se presentan distintas maneras en que los sindicatos pueden entablar relaciones con las IFI. La primera parte considera la participación sindical a la hora de formular documentos clave de la política de las IFI, como la Estrategia de Asistencia los Países y los Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial, y los Informes sobre las Consultas del Artículo IV del FMI. Las IFI y los gobiernos siguen un procedimiento específico al formular estas políticas a escala nacional, por lo que es importante que los sindicalistas comprendan el contenido de dichos documentos y sepan cómo podrían participar en los procesos.

La segunda parte de la sección examina el marco para abordar a las IFI a nivel programático, examinando de qué manera pueden los sindicatos influir en los programas propuestos por el Banco en sus respectivos países.

### **I. INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LAS POLÍTICAS DE LAS IFI**

#### **Reformas políticas típicas de las IFI**

Las IFI siguen insistiendo en que ciertas reformas estructurales resultan necesarias para la estabilidad económica y el crecimiento, aún cuando muchas de estas reformas no hayan conseguido garantizar un crecimiento importante y equilibrado en los países en desarrollo. Medidas como las que se enumeran más adelante pueden tener un impacto significativo sobre los sindicatos y los trabajadores en general, de manera que los sindicatos deberían comprobar si están presentes en toda la documenta-

ción de las IFI. A continuación figura una breve explicación de algunas de las reformas políticas perjudiciales más comunes

- **La privatización** puede resultar muy costosa para los trabajadores del sector público y para aquellos que dependen de los servicios proporcionados por el gobierno. El Banco y el Fondo pueden recomendar a los gobiernos nacionales que vendan ciertas compañías estatales y de servicios públicos o que involucren en su gestión a algunas empresas privadas como una solución para reducir el gasto gubernamental y para aumentar la eficiencia de las firmas. Mientras que se establecen objetivos muy específicos respecto a la velocidad y la amplitud de la privatización, se presta mucha menos atención a supervisar el proceso, a la negociación con los trabajadores afectados y sus sindicatos, y a la regulación de las nuevas empresas privadas que se crean.
- Las reformas que entrañan la **flexibilidad del mercado laboral** generalmente socavan muchas de las protecciones legales que los sindicatos han obtenido para los trabajadores y trabajadoras. Entre las reformas típicas del mercado laboral están el reducir o limitar el salario mínimo, eliminar disposiciones relativas a la seguridad del empleo (las IFI denominan esto “reducir el costo de contratación y despido”), restringir el derecho de negociación colectiva, eliminar la negociación colectiva a escala nacional o sectorial a favor de acuerdos negociados a nivel local, y eliminar el límite de horas extraordinarias permitidas y de empleo a tiempo parcial.
- Las reformas ligadas a la **liberalización del comercio** alientan a los países pobres y en desarrollo a abrir sus mercados al comercio exterior, lo que generalmente implica depender de las exportaciones para promover el crecimiento económico y la reducción o eliminación de los aranceles sobre los productos importados. Si la liberalización del comercio se produce demasiado rápido y sin contar con las salvaguardias adecuadas, puede desembocar en un rápido influxo de bienes que antes se fabricaban a nivel nacional, dando como resultado pérdidas de puestos de trabajo para los trabajadores que los producían. Muchos países han sido incitados a establecer Zonas Francas de Exportación (ZFE) o Zonas Francas Industriales (ZFI) que ofrecen exenciones fiscales y otros incentivos a las empresas que se establezcan, para atraer inversores. También se suele recurrir a salarios mínimos más bajos o a una aplicación menos estricta de las normas laborales en las ZFE/ZFI como aliciente para las empresas.
- La **liberalización y desregulación del mercado nacional** suele complementar la liberalización del comercio. Las reformas aplicadas pueden incluir el desmantelamiento de los controles y los subsidios de precios, la retirada del gobierno del mercado en tanto que comprador y vendedor, y una atenuación de las regulaciones del sector privado. Estas reformas pueden formar también parte de sistemas de privatización, pudiendo dar como resultado la imposición de cuotas o recargos a los usuarios de los servicios públicos. Los mercados pueden liberalizarse incluso para ciertos productos esenciales como el arroz o el maíz y para servicios básicos como sanidad y educación. En ocasiones, se establece al mismo tiempo una red de seguridad destinada a proteger a los consumidores más pobres de los efectos más perjudiciales de la liberalización, pero sin la debida planificación y financiación, estas redes pueden resultar inadecuadas y difíciles de administrar.

- **La reforma del servicio civil** suele aplicarse para reducir la nómina del gobierno con la intención declarada de facilitar una administración más eficiente. Puede implicar pasar de una escala salarial basada en la antigüedad a una basada en los méritos. En la práctica, esto suele traducirse en despidos masivos de empleados del sector público o en una reestructuración del sistema de salarios en el servicio civil para reducir el costo salarial, así como en un recorte drástico de los servicios.
- **La reforma de las pensiones** generalmente consiste en la privatización total o parcial del sistema de pensiones, de manera que los beneficios dejen de estar garantizados por el gobierno. Puede implicar un cambio respecto a la manera en que se miden, se acumulan o se ajustan las pensiones, reduciendo así la suma o el subsidio que le corresponderá a cada trabajador.
- **Las políticas fiscales y monetarias** se refieren a la asignación del presupuesto general de un Estado, las políticas impositivas, y las políticas macroeconómicas subyacentes – incluyendo el ajuste fiscal o monetario, la devaluación de la divisa nacional, o vincular la divisa al Euro o al Dólar americano. Las IFI y los gobiernos se muestran particularmente reacios a discutir estas políticas con los sindicatos y con otras organizaciones. Los sindicatos deben insistir en que la totalidad del presupuesto y todas las cuestiones macroeconómicas se pongan sobre la mesa durante las consultas mantenidas con las IFI, ya que tienen graves consecuencias para las vidas de los pobres y de los trabajadores.

### **Investigar y presentar propuestas alternativas**

Aunque las IFI siguen considerando que las políticas basadas en el mercado son el mejor medio de inducir el crecimiento económico, y que ese crecimiento es la forma más segura para reducir la pobreza, reconocen asimismo que las redes de seguridad social, la inversión en capital humano, la igualdad de género, y otras políticas favorables a los más pobres también contribuyen a ello. En el pasado, este tipo de políticas han incluido un mayor gasto público en sanidad y educación, mejorar el acceso de los pobres a la infraestructura y a la obtención de créditos, y mejorar la gobernanza haciendo que los procesos presupuestarios sean más transparentes y combatiendo la corrupción. Además de mantenerse alerta respecto a las políticas que podrían resultar perjudiciales, los sindicatos deberán identificar y desarrollar propuestas de reforma positivas que cuenten con su apoyo, y presionar para que sean incluidas y se les de prioridad en los documentos políticos de las IFI.

Al desarrollar alternativas, los sindicatos no pueden limitarse exclusivamente a mejorar los programas existentes del FMI y del Banco Mundial que podrían incluir aspectos positivos para los trabajadores y los pobres. También pueden desarrollar propuestas innovadoras con ayuda de sus aliados en la sociedad civil y los movimientos sociales, académicos, agencias pro desarrollo de la ONU, y quizás incluso funcionarios de determinados gobiernos afines. Pese a que tanto los gobiernos como el FMI y el Banco Mundial podrían no aceptar estas propuestas, es importante demostrar que los sindicatos pueden contribuir positivamente y están dispuestos a trabajar con otros grupos de la sociedad civil, cuando resulte apropiado, para construir una visión alternativa encaminada a estimular un crecimiento de calidad, crear puestos de trabajo, y reducir la pobreza.

## DOCUMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA<sup>4</sup>

### EL CONCEPTO BÁSICO DE LOS DELP

El Banco Mundial y el FMI empezaron a recurrir a los Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) en 1999, para administrar sus créditos a los países pobres, y ahora requieren la elaboración de un DELP a cualquier país elegible para recibir alivio de la deuda en el marco de la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) o para recibir nuevos créditos concesionarios. Para 2005, 49 países habían preparado DELP. Según el Banco Mundial, un creciente número de países donantes organizan sus propios programas en función de los DELP, lo que implica que estos documentos han pasado también a determinar las prioridades de la ayuda bilateral.<sup>5</sup>

Los DELP pretenden evaluar el nivel de pobreza de un país, identificar objetivos para reducir la pobreza, y crear programas políticos y financieros para alcanzar dichos objetivos. Según el Fondo y el Banco, los DELP deben garantizar que las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de cada país sean coherentes con los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social. Los países teóricamente redactan un DELP cada tres años, pero pueden incorporar cambios a su contenido por medio de los Informes Anuales de Progresos.

A diferencia de las Estrategias de Asistencia a los Países del Banco Mundial y de los Informes sobre las Consultas del Artículo IV del FMI, que son desarrollados por personal de las IFI en consulta con los gobiernos nacionales, los DELP supuestamente son preparados por los propios gobiernos mediante un proceso participativo e involucrando a los sindicatos y a otras organizaciones de la sociedad civil. De hecho, el FMI y el Banco Mundial requieren que los gobiernos nacionales elaboren sus DELP contando con la aportación de representantes de la sociedad civil, aunque no exigen que incorporen los comentarios de los participantes de la sociedad civil en el documento final.

Pese al énfasis que ponen las IFI en la participación de la sociedad civil y la “pertinencia” del proceso de los DELP a los países, las políticas de ajuste estructural tradicionalmente propuestas por las IFI siguen dominando muchos DELP. Las propias IFI admiten que “El proceso de los DELP ha tenido un impacto limitado a la hora de generar discusiones públicas abiertas sobre opciones de política macroeconómica alternativa y las consiguientes reformas estructurales”<sup>6</sup>. Los DELP suelen incluir políticas a las que se oponen activamente los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, como son:

<sup>4</sup> Adaptado de la Guía para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, CIOSL, 2001.

<sup>5</sup> Comité para el Desarrollo del Banco Mundial/FMI, “Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results”, Septiembre de 2005.

<sup>6</sup> *Ibíd.* pág. 5.

- La privatización de los servicios públicos;
- Implementación de medidas de “flexibilidad del mercado laboral” que restringen la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva;
- Liberalización y desregulación de los mercados nacionales y del comercio; y
- Reforma o eliminación de sistemas de servicio civil y de esquemas públicos de pensiones, con la consiguiente reducción de ingresos y menos seguridad laboral.

### **Participación sindical en el proceso de los DELP**

La participación de los sindicatos en el proceso de los DELP representa un medio esencial para pedir cuentas a los gobiernos y las IFI sobre sus decisiones políticas. Los sindicatos pueden utilizar el proceso de los DELP para insistir en que se respeten los derechos fundamentales del trabajo, además de apoyar o proponer políticas que promuevan la justicia social y económica.

Aunque no hay requisitos específicos respecto a quién debe ser consultado o cómo ha de desarrollarse el proceso participativo de los DELP, el Banco y el Fondo han afirmado que consideran a los sindicatos como partes interesadas legítimas y que deberían quedar incluidos en el proceso. Esto implica que los sindicatos deberían tener la oportunidad de examinar y discutir los DELP con sus respectivos gobiernos, y de sugerir reformas y estrategias políticas alternativas. Tal como señalan las IFI, no obstante, “...garantizar que se cree el espacio necesario para un debate abierto sobre opciones políticas requiere información, capacidad, y voluntad política de hacerlo”<sup>7</sup>.

Un estudio realizado en 2003 sobre el proceso de los DELP en 23 países encontró que, en la mayoría de los casos, los gobiernos invitaban a los sindicatos a participar en las discusiones sobre los DELP. No obstante, la etapa en que se invitó a los sindicatos a participar en el proceso varió de un país a otro, al igual que la receptividad de los gobiernos respecto a las sugerencias de los sindicatos. En algunos casos, los sindicatos consideraron que no disponían de la capacidad para realizar una investigación o no recibieron puntualmente la información adecuada para proponer alternativas a las políticas de las IFI. En ningún caso se involucró a los sindicatos en la redacción de la versión final de los DELP.<sup>8</sup>

## **LECTURA Y COMPRENSIÓN DE UN DELP**

### **Elementos básicos de un DELP**

Según el Banco Mundial, todos los DELP deberían incorporar cuatro componentes básicos<sup>9</sup>:

- 1) Completos diagnósticos de la pobreza;
- 2) Prioridades claramente presentadas en relación con las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales;
- 3) Objetivos apropiados e indicadores para evaluar el progreso;

<sup>7</sup> Ibídem pág. 12.

<sup>8</sup> Egulu, Lawrence, “Participación sindical en el Proceso de los DELP” Serie de Informes sobre Redes de Protección Social, Banco Mundial, Agosto de 2004.

<sup>9</sup> Adapted from World Bank/IMF PowerPoint Presentation, “The Development of Poverty Reduction Strategy Papers: Background”.

#### 4) Descripción del proceso participativo utilizado para elaborar el documento.

A continuación se describe en detalle cada uno de estos elementos, aportando sugerencias sobre las medidas que podrían emprender los sindicatos al respecto.

**1. Diagnóstico de la pobreza:** El gobierno debe demostrar que comprende el grado y la naturaleza de la pobreza existente en el país, y que es consciente de los obstáculos para reducirla. La primera sección del DELP contiene estadísticas numéricas que evalúan la pobreza nacional y regional, así como descripciones menos técnicas, como por ejemplo perspectivas étnicas y de género, tal como las han expresado los propios pobres a través de encuestas o grupos de defensa.

- Los sindicatos deberían ofrecer su punto de vista sobre aspectos de la pobreza que no figuren en el análisis del gobierno. Esto podría representar una buena oportunidad para explicar que la falta de empleo, la falta de implementación de la legislación laboral, unas malas condiciones de trabajo, o la violación de las normas fundamentales del trabajo, contribuyen a la persistencia de la pobreza.
- Los sindicatos pueden participar directamente en la investigación para establecer un diagnóstico de la pobreza. En algunos países de los DELP, el Banco Mundial proporcionará asistencia técnica para un “Análisis Participativo de la Pobreza” organizado por el gobierno, en el cual podrán participar los pobres, al igual que organizaciones locales de la sociedad civil, incluyendo los sindicatos.

**2. Política y Estrategia:** El gobierno debe determinar el costo que tendrán las acciones planificadas y establecer prioridades en función de su importancia para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Asignar estas prioridades requiere que se comprenda el impacto que podrían tener las distintas acciones políticas sobre los grupos sociales vulnerables.

- Los sindicatos deben señalar el impacto potencial de implementar determinadas políticas de ajuste estructural que resultan directamente perjudiciales para los trabajadores, aportando ejemplos específicos que justifiquen sus argumentos.

**3. Objetivos e indicadores:** Todos los DELP contienen cuadros donde se establecen objetivos, metas e indicadores específicos. Estos cuadros explican la manera en que el país medirá el impacto de sus esfuerzos en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza y por tanto determinará el éxito obtenido para alcanzar sus objetivos. La mayoría de los DELP incluyen estos cuadros como anexo. Los cuadros generalmente contienen columnas donde se enumeran las áreas políticas o los sectores de actividades, los objetivos o “indicadores” en cada área, las acciones políticas específicas que deben adoptarse, el plazo de ejecución, la agencia gubernamental encargada de cada acción, y el método de financiación.

Por ejemplo, el país podría incluir una lista para el objetivo de mejorar la educación superior, utilizando la tasa total de inscripción y el reparto por género de las inscripciones como indicadores, y establecer la meta de incrementar la cifra total de inscripciones en un número determinado de estudiantes, aumentando el porcentaje de mujeres inscritas, para una fecha específica. Según representantes del Banco Mundial, estos objetivos no son tan vinculantes como las condiciones de ajuste estructural, pero la prioridad para futuros créditos se adjudica con todo a aquellos países que hayan realizado más progresos para el logro de los objetivos establecidos.

- Los sindicatos deberían examinar la importancia relativa que se concede a los distintos componentes de los DELP – las políticas sociales no deben quedar relegadas a un segundo plano.
- Los sindicatos deberían revisar el cuadro para comprobar rápidamente si el gobierno tiene previsto tomar medidas que pudiesen interferir con los sindicatos o sus miembros.

**4. Descripción del proceso participativo:** El DELP final incluye una descripción del proceso participativo utilizado para elaborar el documento.

- Si la descripción del proceso participativo no guarda relación con la realidad, los sindicatos deberían indicarlo. Deberán comunicárselo a las IFI, además de a la CIOSL, a otros aliados, y a los medios de comunicación, antes de que el DELP sea sometido al FMI y al Banco Mundial.

## **PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE LOS DELP**

### **Antes de que se inicien las consultas: Evaluar el estatus DELP**

- Determinar si está previsto que su país elabore o revise su DELP, y para cuándo.
- Si el proceso DELP está ya en curso, obtener el último borrador y cualquier otra información relevante.
- Averiguar qué otras organizaciones de la sociedad civil participan en el DELP. Indagar cuáles son sus perspectivas y temas de interés.

### **Prepararse para una participación eficaz**

- Ponerse en contacto con las autoridades gubernamentales relevantes y notificarles su intención de participar en el DELP, solicitando copias de todos los documentos, plazos, reuniones, etc. en relación con el mismo.
- Enviar a la oficina en Washington de la CIOSL/Agrupación Global Unions, copias de la correspondencia remitida a las oficinas regionales y nacionales del FMI y del Banco Mundial.
- Ponerse en contacto con sus representantes locales del FMI y el Banco Mundial. Asegurarse de que sepan que su organización desea estar incluida en el proceso DELP, y pedir toda la documentación relevante.
- Obtener DELP e Informes de Progreso Anuales previos de su país (si estuviesen disponibles), así como cualquier otro documento reciente sobre estrategia o créditos del gobierno, los representantes locales de las IFI, o el sitio web de las IFI. Solicite acceso a documentos recientes y borradores que aún no se hayan hecho públicos.
- Leer los documentos con espíritu crítico, a fin de identificar problemas, preocupaciones o elementos que falten.
- Investigar y preparar alternativas y propuestas positivas.
- Establecer contactos y coordinar acciones con otros sindicatos, ONG locales, académicos, medios de comunicaciones, funcionarios del gobierno y legisladores con ideas afines, a fin de reforzar su posición.
- Asistir a los seminarios sobre DELP y otros talleres o conferencias organizados por el Banco Mundial y el FMI.

## CAMBOYA

Cuando Camboya inició el proceso de los DELP, los sindicatos camboyanos eran aún nuevos y débiles, por lo que no fueron inicialmente invitados a participar en el mismo.

Para preparar el proceso de los DELP, los sindicatos camboyanos recibieron asistencia para el desarrollo de capacidades y defensa del Centro Americano de Solidaridad Laboral Internacional, un organismo perteneciente a la AFL-CIO, así como de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), agencia tripartita de la ONU. Estos grupos se comunicaron con funcionarios del gobierno y con los donantes internacionales que financiaban el proceso de los DELP, en representación de los sindicatos, para asegurarse de que se incluyese a representantes de los trabajadores en las consultas nacionales sobre los DELP mantenidas en 2002. Además, la OIT coordinó un foro para dirigentes sindicales, con objeto de establecer prioridades para los DELP, y organizó un evento en el que empleadores y sindicatos colaboraron para identificar las causas de la pobreza y discutieron sobre las reformas adecuadas. Tras estas reuniones, la oficina regional de la OIT remitió al gobierno un documento donde se explicaban las preocupaciones y propuestas de los sindicatos, incluyendo la petición de que la flexibilidad del mercado laboral y la privatización de los servicios públicos no formasen parte del DELP.

El DELP final de Camboya refleja la contribución de los sindicatos y la OIT, haciendo énfasis en la creación de puestos de trabajo como área prioritaria para la reducción de la pobreza. Destaca el desarrollo del sector privado como algo necesario para la creación de empleo, pero deja claro que el sector privado debe trabajar con los sindicatos para reducir la pobreza: “El gobierno del Reino de Camboya confía en que el sector privado, a través de organizaciones como la Cámara de Comercio y las Federaciones/los Sindicatos de trabajadores, desempeñe un papel crucial en la reducción de la pobreza, especialmente mediante la creación de empleo”. Aunque trata sobre la posible privatización de la banca estatal, indicando que el “sector de la comunidad” debe estar implicado en el proceso de privatización, no hace mención de ningún plan para privatizar las empresas de servicios públicos.

Fuentes: Reino de Camboya, “Estrategia Nacional de la Lucha contra la Pobreza 2003-2005”; y Egulu, Lawrence, “Participación sindical en el Proceso de los DELP” Serie de Informes sobre Redes de Protección Social, Banco Mundial, Agosto de 2004.

## Participar activamente en las consultas

- Expresar sus preocupaciones de forma clara y detallada; aportar datos y pruebas que justifiquen su posición. Cuanta más información pueda aportar por escrito, mejor.
- Solicitar la reacción de las autoridades del gobierno respecto a sus comentarios.
- Hacer un seguimiento por escrito de todas las promesas realizadas por los representantes del gobierno y el personal de las IFI de facilitar información o mantener consultas adicionales.
- Mantener al FMI, al Banco Mundial y a la CIOSL informados sobre el proceso de consultas, remitiendo copias de la correspondencia si fuese necesario.
- Pedir ayuda al FMI y al Banco Mundial si tuviesen problemas o preguntas respecto a las consultas que las autoridades gubernamentales no resuelvan.
- Para mayor asistencia y apoyo, ponerse en contacto con la oficina en Washington de la CIOSL/Global Unions, o con la organización regional de la CIOSL correspondiente.

- Guardar copias de toda la correspondencia y las notas de las reuniones con el gobierno.
- Pedir una copia del texto final del DELP antes de que sea remitido a las IFI.

## ZAMBIA

Los sindicatos han tenido un papel destacado en las consultas sobre el DELP en Zambia. El Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU) fue oficialmente invitado a participar en el proceso del DELP y a designar representantes para diversos comités de trabajo. El ZCTU participó en cinco de los ocho grupos de trabajo de los DELP (no intervino en los grupos sobre macroeconomía, turismo y salud), y trabajó en estrecha colaboración con otros grupos de la sociedad civil a través de una red de organizaciones denominada “Civil Society for Poverty Reduction – CSPR” (Sociedad Civil por la Reducción de la Pobreza). El ZCTU era la organización líder en el Grupo de Consulta de la Sociedad Civil sobre Industria, Empleo y Sustentos Sostenibles.

El ZCTU y sus afiliados insistieron en dar a conocer las opiniones sindicales sobre cuestiones como la seguridad social, un salario decente, y la privatización. La privatización, en particular, ha sido un contencioso para los sindicatos debido a que los puestos de trabajo que se perdieron por las pasadas privatizaciones contribuyeron a incrementar considerablemente la tasa de desempleo del país. Las recomendaciones sindicales respecto a una política de salario digno y la garantía de la seguridad social no figuraban en el DELP final, pero afortunadamente sí que figuran las recomendaciones de los sindicatos sobre la privatización. El gobierno de Zambia insistió en excluir cualquier plan de privatización del DELP para 2002, aún cuando el Banco Mundial y el FMI habían recomendado lo contrario.

Fuente: Egulu, Lawrence, “Participación sindical en el Proceso de los DELP” Serie de Informes sobre Redes de Protección Social, Banco Mundial, Agosto de 2004.

## Discusión y seguimiento

- Alertar al FMI, al Banco Mundial, y a la CIOSL antes de que el DELP final sea sometido, si sus preocupaciones no quedan reflejadas adecuadamente en el documento final o si el proceso de participación registra alguna otra carencia.
- Si consideran que el DELP dista mucho de la posición de la sociedad civil, aportar todas las pruebas posibles (correspondencia, artículos de prensa, etc.) para justificar su afirmación. Trabajar con aliados nacionales e internacionales para defender su posición y presionar al gobierno, al FMI, y al Banco Mundial cuando el DELP se presente para discusión en las IFI.
- Identificar las áreas de reforma política que deberían seguirse más de cerca e intentar revisarlas en futuras consultas nacionales sobre el DELP.

## Aplicación de los DELP

Pocos sindicatos han estado involucrados en la aplicación de los DELP, aunque en algunos países los sindicatos participaron en la supervisión o evaluación de los DELP. El Banco y el Fondo han indicado que “la cooperación con asociados de la sociedad civil puede resultar de utilidad al presentar información sobre la supervisión a la opinión pública en general en términos no técnicos...”<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Comité para el Desarrollo del Banco Mundial/FMI, “Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results”, Septiembre de 2005. pág. 7.

- Si su sindicato cuenta con la capacidad necesaria, examinen de qué manera podrían participar para supervisar la implementación de las políticas y programas de créditos derivados de los DELP.
- Verificar que los consiguientes programas y documentos de estrategia del FMI y el Banco Mundial sean coherentes con las estrategias positivas establecidas en los DELP.
- Pedir la asistencia de otras organizaciones (OIT, CIOSL, ONG, académicos y medios de comunicación) para ayudarles a supervisar la implementación de los DELP.
- Hacer públicas sus preocupaciones respecto a inconsistencias entre los créditos de las IFI y los DELP, o el impacto negativo que pudieran tener los programas de las IFI, comunicándoselas especialmente al FMI, al Banco Mundial, a la CIOSL y a la OIT.
- Hacer llegar sus preocupaciones al gobierno cuando se preparen los Informes Anuales de Progresos y cuando deba realizarse la revisión de los DELP cada tres años.

# ESTRATEGIA DE ASISTENCIA A LOS PAÍSES, DEL BANCO MUNDIAL

## CONCEPTO BÁSICO DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA A LOS PAÍSES

La Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) constituye el principal documento del Banco Mundial para el diseño de programas y políticas a nivel de país.<sup>11</sup> Explica la evaluación que realiza el Banco de las necesidades y prioridades en un determinado país y describe la manera en que trabajará el Banco para abordarlas. Todos los países en desarrollo o en transición que reciben asistencia del Banco Mundial – actualmente más de un centenar – tienen una EAP. Para cada una de las prioridades identificadas, la EAP detalla los programas o las políticas que apoyará el Banco para alcanzarla, incluyendo el tipo y el nivel de asistencia otorgada por el Banco. La EAP identifica además las condiciones que deberá cumplir el país para garantizar el continuo apoyo financiero del Banco. Según el Banco, la EAP representa la “principal herramienta” para orientar y evaluar su trabajo en los distintos países. Afirma que “El objetivo de la EAP es identificar las áreas en las que la ayuda del Banco Mundial puede contribuir en mayor medida, y de manera más sostenible, a la reducción de la pobreza”.<sup>12</sup>

A diferencia del DELP, la EAP no es un documento negociado: es el Banco, y no el gobierno, quien determina su contenido. Hasta 1994, el Banco ni tan siquiera consultaba a los gobiernos al formular una EAP. Los “colectivos interesados”, incluyendo a los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil, no fueron consultados hasta 1996. Incluso entonces, las organizaciones de la sociedad civil no eran informadas respecto a la EAP final, hasta que el Banco aceptó poner a disposición del público los informes de la EAP en 1999. Hoy en día, los informes de la EAP están disponibles en el sitio web del Banco, a menos que el gobierno de un determinado país solicite que el informe se trate como confidencial.

Normalmente el equipo del Banco Mundial en el país se encarga de preparar la EAP cada cuatro años. En un país con un DELP, la EAP se preparará después de haber completado el proceso del DELP, de manera que las recomendaciones de este último puedan integrarse en la EAP. En algunos países, una EAP puede completarse cada tres años, para coordinar mejor la preparación de la EAP con el ciclo del DELP. En mitad del ciclo DELP, el equipo del Banco en el país elabora un Informe de Progresos de la EAP, que revisa la estrategia de la EAP, examina los progresos logrados por el país para alcanzar el objetivo fijado en la EAP, y realiza los cambios necesarios al programa original.

<sup>11</sup> Además de las EAP para países individuales, el Banco también elabora algunas EAP regionales.

<sup>12</sup> Departamento de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países del Banco Mundial, “Country Assistance Strategy/CAS Program Report Guidelines”, Septiembre de 2004, pág. 1.

## Participación sindical en las consultas de la EAP

El equipo del Banco Mundial en el país trabajará normalmente en estrecha colaboración con el gobierno en la preparación de la EAP. Pedirá la aprobación del gobierno para mantener consultas con “colectivos interesados”, como organizaciones de la sociedad civil y grupos del sector privado. Las consultas normalmente consisten en encuestas, talleres, mesas redondas, o entrevistas con líderes de la sociedad civil. Según un estudio del Banco Mundial, se consultó con organizaciones de la sociedad civil en 79 (70 por ciento) de 113 EAP entre 2002-2004. De éstos, los sindicatos participaron en las consultas en al menos 9 países.<sup>13</sup>

Algunos sindicatos no ven la utilidad de participar en las consultas de la EAP porque probablemente serán amalgamados a otros grupos de la sociedad civil y contarán con menos oportunidades para expresar sus opiniones que en las consultas relativas a un DELP o para la elaboración de un Informe sobre las Consultas del Artículo IV [ver la siguiente sección]. También pueden considerar que dado que la EAP se deriva esencialmente del DELP del país<sup>14</sup> (en los países con bajos ingresos), no es necesario participar en las consultas de la EAP si ya presentaron sus propuestas durante las consultas del DELP. No obstante, es importante que los sindicatos participen en los preparativos de la EAP, dado que es la EAP, y no el DELP, la que decide en última instancia las condiciones vinculantes a las que deberá adherirse un país para poder recibir asistencia del Banco.

## LECTURA Y COMPRENSIÓN DE UNA EAP

### Elementos básicos de una EAP

Los informes de la EAP se dividen en tres a cinco secciones básicas, que tratan sobre:

- El “contexto nacional” general, incluyendo los acontecimientos más recientes, el plan del gobierno para el desarrollo económico o la reducción de la pobreza, y los principales retos económicos, políticos y sociales a que se enfrenta el país.
- El historial del compromiso del Banco con el país, incluyendo créditos anteriores y cooperación, y una evaluación general de la EAP más reciente, además de las lecciones aprendidas de la misma.
- Detalles de la actual estrategia de desarrollo del Banco para el país, incluyendo prioridades para reformas sectoriales y políticas, objetivos para el desarrollo social y económico, y el tipo de asistencia financiera y no financiera que proporcionará el Banco al país. La EAP describirá además los criterios utilizados por el Banco para determinar la cantidad relativa de ayuda que otorgará al país.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Banco Mundial, “Civil Society Engagement, Review of Fiscal Years 2002-2004”, 2005.

<sup>14</sup> Todos los DELP son revisados por el Banco durante una “Evaluación Conjunta del Personal” (ECP) con el FMI. Las conclusiones de la ECP, y no el DELP, forman la base para la EAP, de manera que el equipo del Banco en el país podría muy bien ir en contra de las políticas y programas incorporados en el DELP al elaborar la EAP. El Banco explica: “La EAP es preparada con el gobierno de manera participativa y normalmente refleja las prioridades del gobierno que figuran en el DELP. No obstante, podría haber discrepancias entre el programa del país y el del Banco”. (Sitio web de Banco Mundial, “PRSP, CAS and PRSC: Basic Definitions [ingles]”, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/164047/sector/cas.htm>)

<sup>15</sup> La EAP incluye ciertos criterios, en ocasiones denominados “factores de activación” que el país debe cumplir para pasar de un “escenario crediticio de base”, en que el país obtiene un nivel básico de ayuda, a un “caso crediticio alto”, en que el país recibirá relativamente más ayuda. Si el país no registra progresos satisfactorios respecto a estos criterios, corre el riesgo de pasar a un “caso crediticio bajo”, en que la cantidad de ayuda concedida se verá reducida.

La EAP incluye además una sección con anexos, muchas veces tan larga o más que el propio informe. Los anexos incluyen información más específica sobre la EAP, incluyendo los requisitos que debe cumplir el país para recibir la ayuda acordada por el Banco. Además de cierta información específica sobre el país en relación con temas como la reestructuración de la deuda o los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la EAP incluirá los siguientes anexos:

- Un Informe de Realización de la EAP, donde aparecen resumidos los objetivos y programas de las EAP anteriores y explica cuáles de las metas ha alcanzado y no ha alcanzado el país.
- Una descripción de las consultas para la EAP, explicando qué grupos consultó el equipo del país durante los preparativos de la EAP, y las principales preocupaciones o ideas de dichos grupos
- Resúmenes de programas del Banco, como créditos, proyectos a nivel sectorial, o asistencia técnica, que se llevarán a cabo en el país durante el siguiente ciclo de la EAP.
- Un cuadro de “resultados” esperados<sup>16</sup>, o metas específicas, que el país deberá cumplir en cada programa del Banco.

### Áreas políticas cubiertas en la EAP

La EAP cubre una amplia variedad de temas – en general cualquier cuestión relacionada con el desarrollo económico y social de un país puede ser tratada por el Banco. Según el Banco, la EAP debe abordar, como mínimo, ocho grandes temas:<sup>17</sup>

- **Pobreza** – Incluyendo diagnósticos o incidencia de la pobreza, tendencias respecto a la pobreza, causas de la pobreza, obstáculos para reducir la pobreza, y una evaluación de los progresos realizados por el país para reducir la pobreza.
- **Factores sociopolíticos e institucionales** – Como por ejemplo, los factores políticos, económicos, sociales e institucionales que influyen en la estrategia aplicada por el Banco en el país.
- **Marco macroeconómico** – Un análisis de las políticas macroeconómicas y estructurales del país y de su rendimiento, incluyendo las relaciones del país con el FMI.
- **Sostenibilidad de la deuda** – A menos que el país no tenga pendiente ninguna cuestión sobre la sostenibilidad de la deuda, se incluirá un análisis de la situación en que se encuentra la deuda.
- **Entorno externo** – Análisis de la situación nacional con respecto a los países vecinos, cuestiones regionales e integración comercial.
- **Gobernanza** – Se expondrán cuestiones de gobernanza, como la corrupción y la rendición de cuentas de las finanzas públicas, que podrían influir en el trabajo del Banco en el país.

<sup>16</sup> El Banco Mundial no siempre utiliza la misma terminología al describir las condiciones que ha de cumplir un país en el marco de un programa de ayuda determinado. Además de enumerar los “resultados” en estos cuadros, el Banco puede hacer referencia a “indicadores”, “parámetros de referencia”, “factores de activación”, y “balance”. En la sección de esta guía titulada El Debate sobre la Condicionalidad<sup>17</sup> se ofrece una descripción más detallada de esta terminología.

<sup>17</sup> Adaptado de: Departamento de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países del Banco Mundial, “Country Assistance Strategy/CAS Program Report Guidelines”, Septiembre de 2004.

- **Desarrollo del sector privado** – Análisis de los obstáculos que encuentra el programa de desarrollo del sector privado en el país, así como de la discusión respecto a los programas de la CFI y el OMGI en el país.
- **Otras cuestiones transversales** – Cuestiones relacionadas con el género, la salud, la nutrición, infraestructuras, energía, el sector financiero, etc. Para los países con bajos ingresos elegibles para recibir créditos concesionarios, el Banco recomienda que la EAP incluya igualmente un examen de las Normas Fundamentales del Trabajo (NFT) en esta sección. Aunque el Banco ha venido recomendando desde los años 90 que las EAP de los países de bajos ingresos aborden las NFT, en una revisión de 13 EAP recientes en 2005 se encontró que únicamente uno – el EAP para Camboya – incluía efectivamente un examen de las NFT.

## **PARTICIPAR EN LAS CONSULTAS DE LA EAP**

No existe un protocolo estándar para las consultas de la EAP. El tipo y la calidad de las consultas varía de un país a otro – en algunos casos, las “consultas” consisten en poco más que la presentación de sus planes por parte del Banco durante una reunión pública y responder a algunas preguntas, mientras que en otros, las consultas han producido auténticos debates sobre los planes y las políticas del Banco. Teniendo en cuenta la falta de un protocolo estándar para las consultas de la EAP, es absolutamente necesario que los sindicatos presionen para garantizar una discusión y participación significativa durante el proceso. También es importante saber cómo responderá el Banco a las propuestas y preguntas que surjan durante las consultas, y la manera en que las abordarán en la EAP final.

### **Prepararse para una participación eficaz**

- Pedir que la información y los documentos para las consultas se faciliten con suficiente antelación;
- Insistir en que se comunique el programa de consultas antes de iniciarse el proceso.

Puesto que las consultas de la EAP posiblemente incluirán a diversas organizaciones de la sociedad civil, como grupos ecologistas, organizaciones de la comunidad y sindicatos, entre otras, es muy posible que las cuestiones laborales se pierdan entre otros temas importantes que surgirán. Depende por tanto de los sindicatos el presionar al equipo del Banco para que se aborden las cuestiones laborales y relacionadas con los derechos sindicales. Los sindicatos deberían considerar la posibilidad de trabajar juntos, aunque no representen a los trabajadores en el mismo sector o no pertenezcan a la misma central sindical, para así asegurarse de que los sindicatos tengan una voz firme durante las consultas. Una forma de lograrlo es insistir en que se incluya una evaluación de las normas fundamentales del trabajo en la EAP, dado que, aunque la Asociación Internacional de Fomento del Banco recomienda que se incluya una evaluación de las NFT en la EAP de cualquier país elegible para recibir créditos concesionarios, en realidad pocas veces se hace.

## NORMAS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO EN LA EAP DE CAMBOYA

La Asociación Internacional de Fomento (“AIF” – la agencia del Banco que concede préstamos sin intereses a los países más pobres) recomienda que se incluya una evaluación de las Normas Fundamentales del Trabajo en la EAP de cada país elegible a recibir ayuda de la AIF, pero la mayoría de las EAP siguen sin tratar sobre las NFT. En Camboya, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo lo necesario para que el respeto por parte de Camboya de las NFT quedase reflejado en la EAP. Como resultado de ello, la EAP de Camboya no sólo hace mención de las NFT, sino que además vincula las NFT al trabajo del Banco para el desarrollo del sector privado:

“El Grupo del Banco Mundial ayudará al gobierno a establecer una política y un entorno regulador que sostengan y se basen en la actual ventaja de Camboya respecto a la responsabilidad social corporativa. Esto implicará... (i) mantener la posición de Camboya en lo que constituye de hecho un nicho del mercado para ropa producida cumpliendo las normas fundamentales del trabajo ...” (pág. 25).

La nota a pie de página de este párrafo señala los progresos de Camboya para mejorar el respeto de las NFT: “Aunque las regulaciones del mercado laboral ofrecen una protección limitada a un segmento reducido de la mano de obra, se han logrado progresos respecto a la aplicación de las normas del trabajo, particularmente en el sector de vestuario” (pág. 25).

Más adelante, la EAP vuelve a tratar sobre el papel del Banco en la defensa y protección de las NFT: “En los últimos años, la división del trabajo ha hecho que el Banco encabece el diálogo político, centrándose en cuestiones relacionadas con la gobernanza, [Los Servicios de Asesoría de la CFI sobre inversión extranjera] apoyan el desarrollo de un marco sostenible para las normas fundamentales del trabajo...” (pág. 122).

Banco Mundial, “CAS for the Kingdom of Cambodia FY2005-2008”. 2005.

Los sindicatos deberán leer atentamente también las EAP anteriores o el Informe de Progresos sobre la EAP correspondientes a su país, para hacerse una idea de las cuestiones y los sectores en que se centrará el equipo del Banco. Aunque los equipos del Banco Mundial en los países no siguen el mismo procedimiento al preparar la EAP que los equipos del FMI al preparar su Informe sobre las Consultas del Artículo IV, los sindicatos deberían considerar las sugerencias que figuran en la siguiente sección de esta guía, sobre cómo preparar y participar en las Consultas del Artículo IV.

La calidad de las consultas ha mejorado considerablemente en los últimos años, gracias a las presiones de grupos de la sociedad civil. Presiones adicionales por parte de los sindicatos para ampliar el proceso de consultas y exigir un mejor rendimiento de cuentas por parte del equipo del país podría desembocar en más cambios positivos en el proceso de consultas.

## INFORMES SOBRE LAS CONSULTAS DEL ARTÍCULO IV

### CONCEPTO BÁSICO DE LAS CONSULTAS DEL ARTÍCULO IV

El FMI considera esencial una supervisión regular de las políticas económicas y financieras de los distintos países para mantener la estabilidad en la economía global. Así pues, requiere a los 184 países miembros del FMI que se sometan a misiones de vigilancia anual llevadas a cabo por el personal del Fondo, como condición para su pertenencia al FMI, independientemente del nivel de desarrollo del país y de si éste cuenta o no con un programa de crédito con el Fondo. Estas misiones se denominan Consultas del Artículo IV, haciendo referencia al Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI<sup>18</sup>. Durante las Consultas del Artículo IV, economistas del FMI viajan al país en cuestión para recoger información económica y financiera y analizar los acontecimientos y las políticas económicas con las autoridades nacionales.

A su regreso a la sede del FMI en Washington DC, el equipo de la misión prepara un Informe del Personal sobre el Artículo IV, que se remite para examen por parte del Directorio Ejecutivo, órgano de toma de decisiones compuesto por representantes de los gobiernos de los países miembros. El Directorio Ejecutivo revisa el Informe del Personal sobre el Artículo IV y prepara una breve Nota de Información al Público (generalmente unas 4 páginas) donde normalmente se repiten las recomendaciones incluidas en el Informe del Personal. El Directorio utiliza la Nota de Información al Público para instar al gobierno del país a aplicar las recomendaciones de anteriores Informes del Artículo IV y exhortarlos a implementar las nuevas recomendaciones.

Las recomendaciones del Informe del Personal y de la Nota de Información indican las medidas que el Fondo considera necesarias para garantizar el crecimiento económico del país y la estabilidad monetaria. Los países no están formalmente obligados a cumplir con las recomendaciones incluidas en el Informe del Artículo IV o en la Nota de Información al Público, pero los países a los que se ha concedido algún crédito se verán presionados a hacerlo. De hecho, las recomendaciones incluidas en estos documentos se repiten muchas veces textualmente en el Memorando de Política Económica<sup>19</sup> del país, que sí es vinculante. Puesto que los países no prestatarios no deben presentar un Memorando al Fondo, no estarán sometidos a la misma presión para seguir las recomendaciones incluidas en el Informe sobre el Artículo IV. Dado

<sup>18</sup> El Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI se refiere a las "Obligaciones referentes a regímenes de cambios" e indica que "los países miembros se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio". Para lograr este objetivo, el artículo establece además que "todo país miembro hará lo posible [...] para orientar sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado con razonable estabilidad de precios [...] procurará acrecentar la estabilidad fomentando condiciones fundamentales y ordenadas, tanto económicas como financieras, y un sistema monetario que no tienda a producir perturbaciones erráticas". Ese mismo artículo encomienda al Fondo "vigilar el cumplimiento por cada país miembro de sus obligaciones" tal como se expresan en dicho artículo.

<sup>19</sup> Los países que solicitan créditos presentan un Memorando de Política Económica y una carta de intención, generalmente firmada por el Ministro de Finanzas y el director del banco central, dirigida al Director Gerente del FMI. La carta de intención incluye un compromiso específico a aplicar las medidas que se incluyan en el Memorando.

que los ministros de finanzas de los distintos países trabajan en estrecha colaboración con el FMI, no obstante, podrían utilizar el Informe sobre el Artículo IV para apoyar o justificar medidas de reforma impopulares.

Aunque se supone que las Consultas del Artículo IV tratan sobre los acuerdos de cambio, el FMI las utiliza para realizar recomendaciones sobre una amplia variedad de temas que considera pertinentes para la estabilidad financiera, como son:

- La privatización de las empresas estatales
- Poner fin a los subsidios acordados a los bienes de consumo esenciales
- Eliminación de los obstáculos comerciales
- Desmantelamiento de los controles sobre el capital extranjero
- Reducción de los beneficios de los sistemas públicos de pensiones o del seguro de desempleo
- Flexibilidad del mercado laboral

### **Participación sindical en las Consultas del Artículo IV**

Los sindicatos pueden encontrar de utilidad reunirse con el equipo de la misión del FMI sencillamente para hacerse una mejor idea de las intenciones del Fondo en relación con la política nacional económica y social. Aún cuando el país no tenga ningún crédito y no deba por tanto someter un Memorando al Fondo, las recomendaciones de este último probablemente quedarán reflejadas en futuras políticas del gobierno. Reunirse con el personal del FMI dará a los sindicatos además la oportunidad de expresar sus opiniones sobre las políticas del FMI, obligándolo a escuchar sus objeciones a las reformas promovidas por el FMI. El FMI es cada vez más consciente de que las reformas únicamente pueden aplicarse con éxito si se cuenta con cierto grado de consenso a nivel nacional, por lo que la insistencia de los sindicatos indicando que no aceptarán ciertas reformas puede influir en el curso del acción adoptado por el Fondo.

El FMI no consultó en absoluto a los sindicatos hasta finales de los 80, e incluso entonces, sólo lo hizo cuando las consultas con los sindicatos fueron explícitamente solicitadas por los gobiernos. No se mantendrían consultas más sistemáticas con los sindicatos hasta 2000, cuando el Secretario General de la CIOSL discutió sobre la importancia de consultar con los sindicatos respecto a políticas del FMI a nivel de país, durante una serie de reuniones entre altos cargos sindicales y representantes de las IFI. Tras estas reuniones, el Fondo instituyó una política de consultar a los sindicatos por propia iniciativa, en lugar de esperar a que el gobierno lo pidiese. El FMI informó haberse reunido con centrales sindicales en el 63% de los países visitados durante el primer año fiscal tras la entrada en vigor de esta política, en 2000/01. Según los resultados de un estudio de la Agrupación Global Unions efectuado en 2004, alrededor del 30 % de las afiliadas de la CIOSL siguen sin ser consultadas por el FMI.

Los sindicatos son actualmente las únicas organizaciones de la sociedad civil que el FMI consulta sistemáticamente como parte de sus Consultas del Artículo IV. Aunque muchos sindicalistas han reaccionado positivamente ante la oportunidad de mantener consultas con el Fondo, otros han cuestionado el propósito y la utilidad de dichas reuniones. Algunos sindicatos participantes indicaron que el FMI no se muestra abierto a las propuestas sindicales y no integra sus análisis en las recomendaciones finales.

## LECTURA Y COMPRESIÓN DE UN INFORME SOBRE LAS CONSULTAS DEL ARTÍCULO IV

### Elementos básicos del Informe sobre las Consultas del Artículo IV

Un Informe del Artículo IV suele constar de entre 30 y 50 páginas, y se divide en varias secciones. Todos los informes contienen al menos tres secciones principales:

- 1) Descripción de los últimos acontecimientos económicos y financieros en el país
- 2) Informe sobre las discusiones políticas mantenidas por la misión con el gobierno y con otros grupos
- 3) La “evaluación del personal” resumiendo las conclusiones y recomendaciones de la misión

Si fuese aplicable, el informe incluirá secciones más detalladas sobre retos económicos particulares o riesgos a que se enfrenta el país. Incorporará datos económicos y otros indicadores en un anexo que en ocasiones es tan extenso como el propio informe, si no más.

### Áreas políticas cubiertas en los Informes sobre el Artículo IV

Los informes sobre el Artículo IV no sólo abordan las políticas fiscales y monetarias, sino que cubren además el sector bancario y financiero, el comercio internacional y la política de inversión, así como la política social y laboral. Estos temas se tratan porque se supone que un sistema financiero frágil, la presencia de obstáculos a la libertad de comercio e inversión, programas sociales excesivamente generosos, y la rigidez del mercado laboral, podrían amenazar el crecimiento y la estabilidad económica a largo plazo.

Aunque el Informe del Artículo IV y sus recomendaciones son específicos a cada país en particular, el FMI siempre cubre las mismas cinco áreas políticas. Según el FMI esas áreas son:

#### 1) Las políticas cambiaria, monetaria y fiscal

*Recomendaciones específicas en esta área incluyen:*

- Reducir el déficit fiscal
- Establecer topes para el gasto público
- Mejorar la recaudación de impuestos
- Reformar el sistema de pensiones y aumentar la edad de jubilación
- Eliminar los subsidios a los combustibles

#### 2) Las cuestiones relativas al sector financiero

*Recomendaciones específicas en esta área incluyen:*

- Liberalizar el sistema nacional de pensiones
- Establecer un marco normativo más estricto para el sistema bancario
- Movilizar los recursos domésticos para promover las actividades del sector privado
- Incrementar los créditos disponibles para el sector de PyME
- Eliminar los impuestos sobre las transacciones del sector financiero

3) **La evaluación de riesgos y vulnerabilidades**, como las atribuibles a grandes flujos de capital volátiles, la posición en cuenta corriente y la sostenibilidad de la deuda externa.

*Recomendaciones específicas en esta área incluyen:*

- Protegerse frente a la evasión de capital
- Alcanzar acuerdos con los acreedores sobre alivio de la deuda

4) **Los aspectos institucionales** como la independencia del banco central, la reglamentación del sector financiero, la gestión empresarial, la transparencia y la rendición de cuentas, así como el respeto de normas y códigos reconocidos internacionalmente.

*Recomendaciones específicas en esta área incluyen:*

- Mejorar la gobernanza corporativa
- Implementar un estricto código de conducta para los funcionarios civiles

5) **Las políticas estructurales que rigen el comercio exterior, el mercado laboral y el sector energético.**

*Recomendaciones específicas en esta área incluyen:*

- Reducir la protección del empleo y fomentar contratos de trabajo más flexibles
- Limitar los incrementos del salario mínimo para aumentar la competitividad
- Liberalizar las leyes comerciales para incrementar la competitividad en la exportación
- Reducir las indemnizaciones de desempleo y limitar los períodos de elegibilidad
- Retirar protecciones comerciales en el sector agrícola
- Incrementar las tarifas en los servicios públicos
- Privatizar servicios públicos o acordar concesiones a compañías privadas para su suministro.

## **PARTICIPACIÓN EN LAS CONSULTAS DEL ARTÍCULO IV**

### **Antes de iniciar las consultas**

La misión del FMI generalmente visita un país cada 12 meses. Si el Fondo recomienda visitar el país antes o después de haber transcurrido un año desde la última consulta, lo indicará al final de la sección sobre Evaluación en el Informe del personal.

El equipo del FMI preparará una lista de las preguntas que planteará al gobierno, antes de iniciar las consultas, para solicitar información detallada sobre temas específicos, que suelen ser aquellos que figuraban como recomendaciones en el Informe del Personal sobre el Artículo IV del año anterior. Se trata de las áreas prioritarias en las que se centrará el FMI durante sus consultas.

### **Prepararse para una participación eficaz**

- Determinar cuándo visitará el FMI su país para sus consultas anuales del Artículo IV.
- En caso de tener dificultades para contactar al FMI o no poder obtener una reunión con la misión del Fondo, ponerse en contacto con la oficina en Washington

de la CIOSL/Global Unions, que puede igualmente facilitar asistencia para preparar las reuniones.

- Leer informes anteriores y contrastar las recomendaciones del FMI con las propuestas sindicales sobre temas específicos.
- Basándose en los temas presentados en informes recientes, preparar puntos de intervención para las reuniones.
- Leer las declaraciones generales de la Agrupación Global Unions a las reuniones de primavera y anual del Banco Mundial y el FMI, para familiarizarse con las críticas que hacen los sindicatos a las políticas del FMI.
- Intentar obtener del gobierno la lista de preguntas elaborada por el Fondo para sus reuniones con el gobierno. El FMI generalmente no facilita estas preguntas a organizaciones de la sociedad civil.

### **Participación activa durante las consultas**

Las misiones del FMI aprovecharán la ocasión de las consultas para explicar sus opiniones respecto a las políticas del país y transmitir sus recomendaciones de cambio. El equipo del FMI planteará además preguntas específicas sobre la posición de los sindicatos respecto determinadas cuestiones. Los sindicatos encontrarán que su postura se tendrá en cuenta más seriamente si proporcionan propuestas alternativas debidamente apoyadas por estudios y documentación.

- Debe tenerse mucho cuidado a la hora de revelar las estrategias de negociación sindicales o de hacer pública demasiada información sobre las cuestiones en que están involucrados los sindicatos, como por ejemplo la reforma de programas del gobierno o las negociaciones colectivas. En las consultas con el FMI hacer gala del mismo nivel de discreción que normalmente tendrían con el gobierno o con empleadores del sector privado.
- Asegurarse de que se disponga de suficiente tiempo para la discusión: escuchen las presentaciones del Fondo, pero asegúrense de que se cuente con el tiempo necesario para que el sindicato pueda plantear preguntas y presentar sus propias propuestas.
- Expresar claramente la posición sindical, apoyándose en documentos o estudios y presentando propuestas alternativas siempre que sea posible.
- Pedir que la misión del FMI responda por escrito a cualquier pregunta específica si el personal del FMI afirma no contar con la información necesaria para responder durante las consultas.

### **Seguimiento adecuado**

Tras concluir sus consultas el equipo del FMI elabora un Informe del Personal incorporando sus conclusiones, que se remite al Directorio Ejecutivo en el plazo de dos a tres meses tras concluir las consultas. Los detalles de las discusiones mantenidas por el Directorio en relación con el Informe sobre las Consultas del Artículo IV son confidenciales, aunque sus opiniones figuran en las Notas de Información al Público que se anexan al informe. El representante del país ante el Directorio puede también presentar una declaración por escrito, pero no es obligatoria y no siempre se incluye. Todos los documentos se hacen públicos a los tres o cuatro meses de haber concluido las consultas. En algunos casos, el gobierno puede solicitar que el Informe del

Artículo IV no se haga público. Según el FMI, uno de cada diez países miembros opta por no divulgar su Informe sobre el Artículo IV.<sup>20</sup>

Es importante tener en cuenta que el FMI únicamente ha hecho públicos sus Informes del Artículo IV desde 1999. Aunque el Fondo afirma que: “En los últimos años, la supervisión se ha hecho más transparente”, las consultas en base al Artículo IV siguen constituyendo un proceso relativamente cerrado. Los sindicatos que participen en las consultas podrían optar por intercambiar información sobre las reuniones con otras organizaciones de la sociedad civil, y presionar al Fondo para que se muestre más democrático y abierto respecto a sus negociaciones con el gobierno.

Así pues, los sindicatos deberán:

- Solicitar que la reunión quede registrada en el Informe del Artículo IV.
- Pedir que la postura sindical sobre ciertos temas específicos quede reflejada en el informe.
- Pedir al gobierno que proporcione al sindicato copia del informe antes de que se publique en el sitio web del FMI.
- Si hubiese inexactitudes en el informe o cualquier otro punto en el documento con el que no estén de acuerdo, enviar una respuesta por escrito al FMI para señalárselo. Ponerse en contacto con la oficina de la CIOSL/Global Unions en Washington, y remitir igualmente copias al gobierno.
- Hacer publicidad sobre ciertas partes específicas del informe cuando se publiquen el Informe del Personal y la Nota de Información al Público, a fin de llamar la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública sobre las implicaciones que tendrían las recomendaciones políticas del Fondo.
- Compartir información sobre las reuniones con otras organizaciones de la sociedad civil, a fin de incrementar la cooperación en torno a cuestiones esenciales.

#### **SEGUIMIENTO DE UN INFORME ARBITRARIO: AUSTRALIA**

El Informe del Personal en base al Artículo IV sobre Australia en 2005 alababa las recientes reformas gubernamentales para lograr que el mercado laboral resultase más flexible, aduciendo que se había logrado reducir el desempleo. Además apoyaba firmemente los planes del gobierno para introducir reformas adicionales, incluyendo la reducción de la protección del empleo para los trabajadores/as en pequeñas y medianas empresas y un cambio a las leyes sobre salario mínimo y negociación colectiva. El informe constataba que los sindicatos se oponían a las reformas, pero descartó sus preocupaciones sin más discusión.

Los sindicatos australianos se mostraron indignados ante el informe. Apenas se hicieron públicos los documentos del Informe del Artículo IV, enviaron una carta al FMI explicando su desacuerdo. Sacaron a la luz ciertas inexactitudes en el informe y aportaron pruebas para rebatir la afirmación del FMI en el sentido de que el sistema de salario mínimo de Australia contribuía a la pérdida de puestos de trabajo. Además, criticaron públicamente al FMI por haber ignorado la evidencia presentada por los sindicatos durante las consultas. La central sindical australiana, ACTU, se puso en contacto con la oficina de la CIOSL/Global Unions en Washington para intentar organizar una reunión entre la Presidenta de ACTU y los funcionarios del FMI responsables de elaborar el informe, durante la cual el FMI admitió que durante su siguiente misión a Australia debería mantenerse un diálogo más significativo con ACTU en relación con cuestiones laborales. Los representantes del FMI estuvieron además de acuerdo en que, en un futuro inmediato, debería emprenderse un diálogo en profundidad con la CIOSL y la CMT respecto a los análisis y la posición del FMI en relación con diversas cuestiones laborales.

<sup>20</sup> Fondo Monetario Internacional. Ficha técnica: Supervisión del FMI, Sept. 2005

## EL DEBATE SOBRE LA CONDICIONALIDAD

### ¿QUÉ ES LA CONDICIONALIDAD?

La “Condicionalidad” ha figurado recientemente como un elemento central de las quejas de numerosas organizaciones de la sociedad civil contra las IFI. En su declaración a las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial en 2005, la Agrupación Global Unions incluía una sección titulada “Hay que poner fin a la condicionalidad en la política económica”, y concluía diciendo que “Las IFI deberían poner fin a la condicionalidad de política económica vinculada al alivio de la deuda y otra asistencia, que frecuentemente resulta perjudicial y crea retrasos, como la privatización de los servicios públicos y la liberalización unilateral del comercio”.<sup>21</sup>

Pero, ¿qué es exactamente la condicionalidad? Como su nombre implica, se trata de una serie de condiciones con las que deberá cumplir un país determinado si quiere recibir ayuda en el marco de ciertos programas. Cuando un país solicita un crédito del FMI o del Banco Mundial, o cuando recibe alivio de la deuda a través de un programa de las IFI, el gobierno debe comprometerse a aplicar ciertas políticas económicas y financieras a cambio de dicha ayuda. Si el país no cumple con sus compromisos, pondría en entredicho el acuerdo de asistencia negociado con las IFI.

La condicionalidad puede incluir criterios cuantitativos, como por ejemplo el mantenimiento de un nivel mínimo de reservas internacionales, o un nivel máximo de empréstitos del gobierno, como criterios estructurales; así como criterios estructurales, como sería la reforma de las leyes relativas al mercado laboral o la privatización de empresas y servicios estatales. Aunque las condiciones para recibir ayuda de las IFI son específicas para cada país, siempre reproducen la política habitualmente aplicada por las IFI [antes citada en esta guía].

Los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil se oponen particularmente a la condicionalidad estructural, que denominan también condicionalidad de la política económica. La Agrupación Global Unions aduce que este tipo de condicionalidad “muchas veces entorpece los esfuerzos desplegados a nivel nacional para erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de desarrollo del milenio”,<sup>22</sup> imponiendo reformas que no suelen redundar en beneficio de los más pobres, como la privatización de los servicios públicos o la introducción de cuotas para los usuarios de los servicios de sanidad. El gobierno del Reino Unido reconocía este problema en su revisión de la condicionalidad de 2005: “Se han planteado preocupaciones de que cierta condicionalidad ha promovido reformas que lo único que han hecho es que los pobres estuvieran aún peor... Por ejemplo, las reformas de ajuste estructural durante la crisis de la deuda de los años 90 generalmente no tuvieron en cuenta el impacto social, especialmente sobre los más pobres”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Declaración de la Agrupación Global Unions a las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial en 2005.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Gobierno del Reino Unido, “Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality”, Marzo 2005, pág. 6.

## El fundamento de la condicionalidad

Las IFI defienden la condicionalidad como un componente esencial de sus programas de ayuda y alivio a la deuda, porque vincula la ayuda recibida a reformas concretas necesarias para garantizar el desarrollo de un país. Según el FMI, “La condicionalidad permite al FMI vigilar que el préstamo se esté utilizando eficazmente para resolver las dificultades económicas del prestatario, de modo que el país pueda rembolsarlo de manera oportuna y los demás países miembros puedan disponer de los fondos de la institución si los necesitan”.<sup>24</sup> El FMI afirma además que la condicionalidad contribuye a aclarar los términos en base a los cuales el FMI continuará brindando su ayuda.

Quienes critican la condicionalidad lo ven de otra manera. No consideran que la condicionalidad contribuya a que los programas de ayuda de las IFI resulten más eficaces o fiables, sino que la ven como una forma de imponer el programa de reformas de las IFI contra la voluntad de los países. En opinión de los críticos, haciendo que la ayuda dependa de que el país acepte ciertas condiciones, las IFI esencialmente intentan “comprar” las reformas. Pero comprar las reformas no funciona, según confirma el informe del Reino Unido: “...la condicionalidad no puede ‘comprar’ la introducción de cambios en las políticas que no deseen los países. Las reformas no se implementarán – o no resultarán sostenibles – si el país involucrado actúa puramente para cualificarse a fin de recibir ayuda financiera y no considera que las reformas redunden en su propio interés”.<sup>25</sup>

## Cómo se determina la condicionalidad

Las IFI afirman que no establecen las condiciones de forma unilateral, sino que la condicionalidad se negocia entre el gobierno y el Banco Mundial o el Fondo. Las condiciones exactas impuestas sobre un país reflejan las recomendaciones realizadas en los documentos de la IFI sobre política para dicho país, concretamente, la EAP (para los programas del Banco) y el informe del Artículo IV (para los programas del Fondo). Si un país tiene un DELP, las estrategias presentadas en el DELP pueden también quedar reflejadas en la condicionalidad.

Las IFI explican su visión general para el desarrollo de un país en la EAP y los informes del Artículo IV, destacando políticas o sectores específicos que consideran deberían reformarse. Basándose en las recomendaciones contenidas en estos documentos, las IFI determinan los pasos concretos que deberá adoptar el país, generalmente dentro de un marco temporal específico, para lograr progresos a fin de alcanzar cierto objetivo.

Es importante señalar que las IFI no consideran todas las medidas requeridas como condiciones – algunas no son sino “indicadores” no vinculantes de los progresos logrados por el país. No obstante, resulta confuso el hecho de que las IFI continúen considerando los progresos respecto a esos indicadores a la hora de determinar la ayuda concedida a un país. Por ejemplo, el Banco determinará si concede a un país más ayuda (“caso crediticio alto”) o menos ayuda (“caso crediticio de base o bajo”)

<sup>24</sup> Fondo Monetario Internacional. Ficha técnica: Condicionalidad del FMI, Sept. 2005

<sup>25</sup> Gobierno del Reino Unido, “Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality”, Marzo 2005, pág. 10.

dependiendo de sus progresos a la hora de cumplir con los requisitos de los “factores de activación”, aún cuando no considera que estos “factores de activación” sean “condiciones vinculantes”.<sup>26</sup> A causa de las presiones para reducir su recurso a la condicionalidad en los programas de ayuda, las IFI insisten en que únicamente las acciones que resulten “críticas” para el éxito de un programa se convertirán en condiciones obligatorias.

Para comprender los distintos tipos de requisitos que deberán cumplir los países, es importante conocer los términos que utilizan las IFI para describir los distintos tipos de requisitos y condiciones. A continuación figuran algunos de los más básicos:

### **Términos del Banco Mundial**

- **Medidas previas (Prior Actions)** – La forma más común de condicionalidad del Banco Mundial, las medidas previas son condiciones que un país debe cumplir antes de que un programa específico sea sometido al Banco para su aprobación. Se trata de condiciones legalmente vinculantes.
- **Condiciones para la liberación de tramos (Tranche-release conditions)** – Al igual que las medidas previas, las condiciones para la liberación de tramos son acciones que un país deberá emprender para poder recibir ayuda. A diferencia de las medidas previas, que se aplican a los desembolsos puntuales, las condiciones para la liberación de tramos se emplean cuando la ayuda se concede en varios desembolsos. El país deberá cumplir con las condiciones para la liberación respecto a cada tramo antes de recibir la correspondiente ayuda financiera.
- **Factores de activación (Triggers)** – También conocidos como “medidas previas esperadas” los factores de activación son ciertos requisitos que un país debe cumplir antes de iniciar la negociación del siguiente acuerdo de ayuda. El Banco examinará los progresos realizados por el país respecto a ciertos factores de activación específicos, para decidir si puede pasarse de un crédito al siguiente, o si el país se cualifica para que se aplique un escenario crediticio “alto” (que implicaría que el país reciba relativamente más ayuda) o para un escenario crediticio de “base” (según el cual el país obtendría una cantidad de ayuda básica). El Banco no considera que los factores de activación constituyan condiciones vinculantes, pero señala que estos factores generalmente se convierten en medidas previas (es decir, en condiciones legalmente vinculantes) en el siguiente acuerdo de ayuda.
- **Parámetros de referencia (Benchmarks/Milestones)** – Los parámetros de referencia, que en ocasiones se denominan también hitos, constituyen “pequeños pasos de un proceso de reformas (como la preparación de estudios y planes de acción) que representan indicadores importantes, aunque no necesariamente decisivos, de los progresos realizados en la implementación del programa”.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En el resumen de su examen de la condicionalidad en 2005, el Banco indica que viene aplicando cada vez más una condicionalidad ex post en los ajustes programáticos y el establecimiento de medidas previas (los denominados parámetros de activación) para los futuros créditos, en lugar de condiciones vinculantes. A finales de 2005, el banco empezó a abandonar los factores de activación en sus nuevos programas de ayuda, sustituyéndolos por parámetros de referencia.

<sup>27</sup> World Bank, Review of World Bank Conditionality Summary Findings. 2005. pg. 9.

El Banco ha indicado que sigue de cerca el logro de los parámetros de referencia, pero que no los utiliza como condiciones legales. No obstante, el Banco considerará los “progresos insatisfactorios” a la hora de cumplir con estos parámetros como indicativos de que el país se ha “descarrilado” respecto al programa, lo que podría dar como resultado un retraso en la concesión de ayudas, o incluso que se ponga fin a la ayuda.<sup>28</sup>

### **Términos del FMI**

- **Criterios de Ejecución (Performance criteria)** – Los criterios de ejecución son condiciones específicas que evalúa el FMI a fin de decidir si se continúa o no con el desembolso del monto acordado de crédito o con otros pagos. A diferencia de la condicionalidad del Banco, que suele basarse en acciones previas antes de que un programa de ayudas sea aprobado, estas condiciones del FMI pueden aplicarse a acciones que se esperan por parte del país después de haber recibido la ayuda. Los países que no cumplan tales criterios podrían ver suspendidas las ayudas. En palabras del Fondo, “Los criterios de ejecución...resultan tan críticos para el logro de los objetivos del programa o para supervisar su implementación, que las compras o los desembolsos se interrumpirán automáticamente en caso de no respetarse”.<sup>29</sup>
- **Acciones Previas (Prior Actions)** – Al igual que las medidas previas empleadas por el Banco, requieren que el país cumpla ciertos requisitos antes de que se apruebe el paquete de ayudas.
- **Metas indicativas (Indicative Targets)** – Las metas indicativas son tan importantes como los criterios de ejecución, aunque no son legalmente vinculantes dado que “no pueden establecerse como criterios de ejecución debido a la incertidumbre substancial de las tendencias económicas”.<sup>30</sup> Cuando las tendencias económicas se tornen más sólidas, podrían llegar a convertirse en criterios de ejecución.
- **Parámetros de referencia estructurales (Structural Benchmarks)** – Los parámetros de referencia estructurales son requisitos que no resultan legalmente vinculantes ya que resulta difícil medir con precisión los progresos logrados. El hecho de no alcanzar un parámetro de referencia estructural no puede entrañar por sí mismo la necesidad de interrumpir la concesión de ayudas, pero el Fondo puede utilizar estos parámetros para evaluar los progresos realizados por un país al efectuar el examen del programa.

### **Posibilidades de intervención de la sociedad civil respecto a la condicionalidad**

La condicionalidad no se negocia con las organizaciones de la sociedad civil, y no existe ningún proceso de consultas mediante el cual los sindicatos u otros grupos puedan hacer llegar sus opiniones al respecto. Las condiciones se negocian exclu-

<sup>28</sup> Wood, Angela, “World Bank’s Poverty Reduction Support Credit: Continuity or Change?” Coalición sobre Deuda y Desarrollo, Irlanda, Julio 2005

<sup>29</sup> Fondo Monetario Internacional, “Directrices sobre condicionalidad”. Septiembre 2002. pág. 4.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 5.

sivamente entre las IFI y las autoridades del gobierno, generalmente representantes del Ministerio de Finanzas, Economía, o algún organismo equivalente.

Para poder expresar su oposición a las reformas políticas impulsadas por las IFI antes de que se conviertan en condiciones, es recomendable que los sindicatos hagan lo posible para que sus opiniones queden reflejadas en el DELP, la EAP o el Informe del Artículo IV correspondientes a su país, dado que muchas veces las recomendaciones contenidas en estos documentos podrían llegar a convertirse en condiciones. [Para ver cómo las recomendaciones de las IFI se convierten en condiciones vinculantes, véase el estudio del caso sobre Turquía al final de esta sección]. Si los sindicatos consideran que, pese a participar en las consultas y presionar al gobierno y a las IFI para que favorezcan políticas favorables a los pobres y a los trabajadores, las condiciones finales impulsan políticas desfavorables, evidentemente tendrán derecho a manifestar su descontento. Sindicatos en varios países han organizado con éxito campañas contra las reformas impulsadas por las IFI, consiguiendo revertir los programas de privatización y otras medidas impuestas por la condicionalidad.

## DE RECOMENDACIONES A CONDICIONES: EL CASO DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN TURQUÍA

El Banco y el Fondo han venido insistiendo desde hace varios años en que se emprenda una reforma de las pensiones en Turquía. En 1999 Turquía inició importantes reformas de su sistema de pensiones, de acuerdo con las especificaciones contenidas en EAP e Informes del Artículo IV de años anteriores. Las IFI aplaudieron los progresos logrados por Turquía respecto a la reforma de las pensiones en los consiguientes informes, pero continuaron presionando para que se introdujesen mayores cambios en el sistema de pensiones. A continuación se detallan en orden cronológico las demandas por parte de las IFI para que Turquía reformase el sistema de pensiones, que adoptaron diversas formas en distintos documentos oficiales, hasta llegar a convertirse en una condición para la obtención de un préstamo de \$10.000 millones del FMI.

### 2003 Estrategia de Asistencia al País, del Banco Mundial

La EAP de 2003<sup>31</sup> cita la reforma de los sistemas de protección social y de pensiones entre los principales objetivos en Turquía. Incluye medidas específicas que debería adoptar el país para registrar progresos respecto a este objetivo. Estas medidas se clasifican como “indicadores” y “parámetros de referencia”, más que como condiciones vinculantes, aunque queda claro que Turquía tendría que implementarlas:

#### Indicadores:

- “Reestructurar el sistema de seguridad social para... (ii) sistemas separados de pensiones y programas de sanidad y desempleo... (iv) reducir el déficit del sistema de seguridad social”.

#### Parámetros de referencia:

- “Reestructuración del sistema de seguridad social”.
- “Establecimiento de un marco legal y normativo para las pensiones complementarias individuales”.

### 2004 Informe del Personal sobre el Artículo IV

En la sección “Información Complementaria” del Informe del Artículo IV, el personal del FMI se hace eco de las recomendaciones de la EAP del Banco, haciendo hincapié en que Turquía debe proceder con las reformas. Señala las medidas específicas que el FMI consideraría como indicadores de progresos:

“Dado que los preparativos para la reforma de la seguridad social se encuentran ya bien avanzadas, es de esperar que para mediados de diciembre se someta al Parlamento un antepro-

<sup>31</sup> Téngase en cuenta que, como Turquía es un país con ingresos medios, no cuenta con un DELP – así que las recomendaciones para la reforma de las pensiones tuvo su origen exclusivamente en documentos de las IFI. En el prefacio de la EAP para Turquía, el Banco explica que aunque los “elementos clave” de la EAP se discutieron con el gobierno y la sociedad civil, “la EAP no es un documento negociado”.

yecto de ley. Las autoridades explicaron que la reforma administrativa prevista, que pretenden combinar y unificar los tres sistemas de pensiones existentes, constituiría el elemento más crítico para disminuir a largo plazo los desembolsos de la seguridad social. Los principales efectos de esta unificación serán reducir la generosidad de las pensiones del servicio civil... La sensibilidad política de estas reformas exige que se preparen cuidadosamente... El Consejo de Ministros llegará a una decisión final sobre la propuesta de reformas en septiembre (nuevo parámetro de referencia estructural). El anteproyecto de ley será a continuación sometido al Parlamento en diciembre (nuevo criterio de ejecución), con vistas a lograr su aprobación para principios de 2005”.

### **Julio 2004, Nota de Información al Público**

El Directorio Ejecutivo del FMI reitera la solicitud de reforma realizada en el Informe del Artículo IV, en la Nota de Información al Público sobre el Informe del Artículo IV.

“Los directores subrayaron la importancia de adoptar medidas cualitativas para contribuir a sustentar esta consolidación fiscal. Esto debería incluir una reforma del sistema de seguridad social...”.

### **Julio 2004, Carta de Intenciones:**

En una carta al Director Gerente del FMI, el Director del Banco Central de Turquía y el Ministro de Economía se comprometieron a implementar las reformas recomendadas en el Informe del Artículo IV:

“En el verano estudiaremos una serie de opciones de reforma. Se decidirá cuál será la reforma del sistema de pensiones preferida para finales de septiembre de 2004 (nuevo parámetro de referencia estructural)”.

Este compromiso se convierte en parte de la condicionalidad estructural para la ayuda concedida por el FMI a Turquía. Figura como una “acción previa”, lo que implica que Turquía deberá cumplir con esta condición antes de la siguiente revisión:

“Condicionalidad Estructural – Septiembre: Decidir la estrategia preferida para el sistema de pensiones”.

### **Abril 2005, Carta de Intenciones y Memorando de política económica y financiera**

En una carta de intenciones al Director Gerente del Fondo al año siguiente, el Director del Banco Central de Turquía y el Ministro de Economía solicitaban un acuerdo crediticio de tres años del FMI. En el Memorando de política económica y financiera adjunto, informaban al Fondo sobre sus progresos respecto a la reforma de las pensiones, comprometiéndose a proseguir con las reformas.

“El anteproyecto de ley para la reforma de las pensiones ha sido sometido al Parlamento (acción previa). Se espera que el Parlamento apruebe la ley de reforma de las pensiones para finales de junio, siendo éste un criterio de ejecución estructural dentro del programa”.

En un anexo al Memorando, la condicionalidad para el préstamo figura junto con los progresos de Turquía para cumplir con cada una de las condiciones. Bajo condiciones de reforma estructural, se incluye:

- “Legislación para la reforma de las pensiones sometida al Parlamento. Hecho”.
- “Legislación para la reforma de las pensiones aprobada por el Parlamento. Finales de junio de 2005”.

- “Ley para la reforma de la seguridad social administrativa aprobada por el Parlamento. Finales de junio de 2005”.

### **Mayo 2005 Aprobación del préstamo**

El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional aprueba la concesión de un préstamo a tres años por valor de \$10.000 millones a Turquía. El anuncio del directorio afirma que la “implementación de una reforma estructural fiscal resultará esencial para el éxito del nuevo programa”.

### **Julio 2005, Suspensión del crédito**

El FMI suspende su préstamo a Turquía, explicando que “La ley sobre la reforma de las pensiones no pudo ser aprobada antes del receso parlamentario del verano, por lo que el FMI decidió posponer su recomendación para que el Directorio Ejecutivo considere completar el primer examen del programa. La entrada en vigor de esta ley constituye un componente esencial del programa de reforma estructural y resulta indispensable en una etapa inicial para asumir el control del déficit de la seguridad social en Turquía”.

### **Septiembre 2005, Se reanuda el pago del crédito**

Tres meses más tarde, el FMI anunció que reanudaría los pagos del crédito. Cinco meses después, en marzo de 2006, el Parlamento turco volvió a considerar la cuestión de la reforma de las pensiones.

## II. INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LOS PROYECTOS DE LAS IFI<sup>32</sup>

Todos los años, el Banco Mundial brinda asistencia financiera y técnica para proyectos en países en desarrollo y con ingresos medios. Presta entre US\$15.000 millones y US\$20.000 millones para llevar a cabo proyectos centrados en determinados sectores o áreas de política, como infraestructura, sanidad, y gestión de las finanzas públicas<sup>33</sup>. A continuación figuran algunos ejemplos de proyectos recientes:

- Modernización del Ministerio de Finanzas mediante la reestructuración (Paraguay)
- Reforma del sistema de seguridad social nacional (Brasil)
- Creación de un sistema de gestión para la pesca costera (Tanzania)
- Desarrollo de recursos hidráulicos (China)
- Reestructuración del sistema ferroviario nacional (Rumania)
- Mejora de la gobernanza corporativa en el sistema de la banca comercial (Nepal)
- Programas sociales para mitigar el desempleo tras las privatizaciones (Turquía)
- Asistencia técnica para mejorar la cobertura sanitaria básica para las madres y los niños (Paraguay)
- Establecimiento de un programa piloto de contratación para jóvenes en situación de riesgo (Honduras)
- Establecimiento de un régimen normativo favorable a las empresas (Macedonia)

Influir en el trabajo del Banco respecto a los proyectos puede resultar complicado, puesto que no existe un procedimiento formal de consultas de la sociedad civil para los proyectos del Banco. Con todo, algunos sindicatos intrépidos han conseguido influir en los proyectos del Banco Mundial, y existen oportunidades para que otros sindicatos también lo logren.

### INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LOS PROYECTOS DEL BANCO MUNDIAL

#### Identificación de los proyectos potenciales

El tipo de proyecto que el Banco apoyará depende de las prioridades identificadas en la EAP de dicho país [sobre la que se trata en la sección previa]. En los países de bajos ingresos, esas prioridades pueden reproducir igualmente los objetivos del DELP. Un lugar adecuado para hacerse una idea de las áreas potenciales para proyectos es el cuadro que figura en el anexo de la EAP, donde se identifican objetivos y acciones que el Banco Mundial considera necesarios para el desarrollo adecuado del país.

<sup>32</sup> Esta sección tratará únicamente sobre los proyectos financiados por el Banco, aún cuando los bancos regionales de desarrollo (BAD, BAfD, BID, BERF) realizan un trabajo similar respecto a proyectos. El FMI no concede créditos para proyectos.

<sup>33</sup> De la página del Banco Mundial que contiene información general sobre los proyectos: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPANISH/0,contentMDK:20223137~menuPK:64130736~pagePK:64130965~piPK:64130262~theSitePK:384979,00.html>

- Examine la EAP y el DELP de su país para comprobar qué sectores, industrias o empresas podrían considerarse para emprender una reforma.

Utilizando la EAP como punto de partida, el Banco trabajará con el gobierno del país para identificar posibles proyectos. El Banco creará una Nota Conceptual del Proyecto (Project Concept Note - PCN) para cada proyecto, bosquejando el objetivo propuesto, los probables riesgos, distintos marcos hipotéticos para la implementación del proyecto y un calendario para su realización. El Banco no hace pública esta PCN, así que los sindicatos deberán solicitar al gobierno que les facilite una copia del borrador.

- Obtener del gobierno copias de los documentos relevantes del proyecto

Después de realizar un examen interno de la Nota Conceptual del Proyecto, se prepara el Documento de Información sobre el Proyecto (Project Information Document - PID), que se publica en línea<sup>34</sup>. Contiene la misma información que la PCN, además del nombre del empleado del Banco Mundial encargado de supervisar el proyecto. El jefe del proyecto, también conocido como gerente del proyecto o líder del equipo del proyecto, se encarga de su ejecución y representa un importante contacto para los sindicatos. Aproximadamente al mismo tiempo, el Banco preparará y hará pública una Ficha Integrada de Datos sobre Salvaguardias (Integrated Safeguards Data Sheet - ISDS), donde se explica en detalle la manera en que el Banco tiene previsto abordar las principales cuestiones sociales y medioambientales relacionadas con el proyecto. Este documento incluye los nombres de los demás miembros del equipo del proyecto, incluyendo los especialistas – por ejemplo expertos en el sector o en política. Muchas veces, estos especialistas se harán cargo de las consultas con los sindicatos y con otros grupos de la sociedad civil. Aunque pueden resultar contactos útiles para obtener información, no tienen necesariamente peso a la hora de determinar los parámetros del proyecto. Los sindicatos deben tener en cuenta que únicamente el jefe del proyecto puede adoptar la decisión final al respecto.

## SUDÁFRICA

En 2002, el sindicato de trabajadores del transporte, South African Transport and Allied Workers Union (SATAWU), se opuso con éxito a los planes del gobierno de privatizar el sistema ferroviario nacional, que habían sido modelados en base a un programa del Banco Mundial para la reestructuración de los ferrocarriles, aún cuando el Banco no proporcionó fondos para el proyecto. Tras movilizar a los trabajadores y a la opinión pública para defender las tesis de SATAWU, organizar una marcha hasta el Ministerio de Transporte, presionar en el Parlamento, y hacer públicas las reivindicaciones sindicales en la prensa, SATAWU convenció al gobierno para que iniciase negociaciones significativas con el sindicato. Los expertos sindicales desarrollaron un plan detallado de modernización del sistema ferroviario, pero que continuaría en manos estatales. Tras más de seis meses de consultas, el gobierno se puso del lado del sindicato y abandonó su propio plan de privatización, decantándose a favor del sistema de reestructuración sugerido por SATAWU.

<sup>34</sup> Todos los PID (en inglés) están disponibles en:

[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?dt=540659&ps=20&ptype=advSrch&pcont=results](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?dt=540659&ps=20&ptype=advSrch&pcont=results)

- Participar en las discusiones del proyecto lo antes posible.
- Insistir en que el Banco discuta con los sindicatos decisiones fundamentales como si se emprende una privatización o una reducción de plantilla, y no sólo los detalles sobre las condiciones de despido y el cálculo de la correspondiente compensación.
- Leer tanto el PID como la ISDS para determinar si el Banco está prestando la debida atención y aportando suficientes respuestas a las cuestiones laborales relacionadas con el proyecto.
- Comunicarse con aliados y con la opinión pública pidiendo apoyo a la postura y las propuestas del sindicato.
- Solicitar una reunión con el gerente del proyecto del Banco y otros miembros del equipo del proyecto para discutir la perspectiva sindical al respecto.
- Pedir que se consulte al sindicato en todas las etapas del ciclo del proyecto – y no conformarse con una reunión de información con el equipo del proyecto.

Si no está prevista ninguna reunión, los sindicatos deberían insistir para que se organice una. En la medida de lo posible, los sindicatos intentarán trabajar con otros sindicatos cuyos miembros pudiesen verse afectados por el proyecto, aunque pertenezcan a otro sector. La oficina en Washington de la CIO/SL/Global Unions puede ayudar a organizar una reunión entre los sindicatos y el Banco, en caso de que el jefe del proyecto u otros representantes del Banco Mundial se muestren poco cooperativos.

### **Preparación del Proyecto**

Una vez publicados el PID y las ISDS, el proyecto entrará en la fase de preparación, durante la cual se analiza en detalle el proyecto durante varios meses. Tal como se mencionó anteriormente, durante este período no hay un proceso formal de consultas, aunque siguiendo las mejores prácticas del Banco, se realizan algunas. Por ejemplo, la agencia de préstamos del sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI), sugiere que antes de proceder a despedir personal, las compañías privadas deberían “iniciar consultas con los colectivos interesados cuanto antes... Aún cuando no se hayan establecido relaciones con un sindicato, si los trabajadores desean que se consulte con un sindicato en su nombre, esto podría ser el curso de acción más adecuado”.<sup>35</sup> Recomienda además que “Cuanto antes se informe a los trabajadores y a otros sobre lo que podría ocurrir, más podrán contribuir en términos de evitar la pérdida de puestos de trabajo, encontrar soluciones económicas alternativas, o garantizar que las personas afectadas por los despidos reciban un trato justo y equitativo”.<sup>36</sup> Los sindicatos no deben dudar en hacer uso de las sugerencias de prácticas óptimas de la CFI en apoyo a sus reivindicaciones para que se mantengan consultas significativas.

- Si el sindicato no apoya en absoluto el proyecto, presentar propuestas alternativas para alcanzar los mismos objetivos. Por ejemplo, si el objetivo del Banco es que una compañía de servicios públicos resulte más eficaz mediante una privatización, presentar el plan del sindicato para mejorar su eficiencia sin tener que privatizarla.

<sup>35</sup> IFC, “Good Practice Note: Managing Retrenchment”, Agosto 2005. pg. 5. Disponible en línea en: [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/Retrenchment/\\$FILE/Retrenchment.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/Retrenchment/$FILE/Retrenchment.pdf)

<sup>36</sup> Ibídem, pg. 3.

- Asegurarse de que el sindicato pueda negociar todos los aspectos del proyecto que afecten a los trabajadores.
- Si el proyecto implica una reestructuración, asegurarse de que el sindicato negocie disposiciones para reducir al mínimo las pérdidas de empleo y medidas para brindar asistencia a los trabajadores/as despedidos.

Aunque regularmente tienen lugar consultas con los sindicatos, especialmente en los proyectos de reestructuración del sector público, la naturaleza y la calidad de estas consultas son irregulares. Los sindicatos deben insistir en recibir toda la información necesaria respecto al proyecto y tener ocasión de preparar y presentar sus preocupaciones.

- Solicitar un registro escrito de cualquier reunión mantenida.
- Asegurarse de que el equipo del proyecto responda a sus preguntas e inquietudes, en lugar de limitarse a tomar nota de las mismas.

### **LO QUE IMPLICA UNA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLA:**

Los proyectos que se centran en modernizar o privatizar ciertos sectores, industrias o empresas estatales, muchas veces implican una importante reestructuración de plantilla. La guía del Banco Mundial publicada en 2004, *Labor Issues in Infrastructure Reform: A Toolkit*, destaca varias cuestiones laborales que surgen durante una reestructuración como son:

- Reducción de personal
- Introducción de horarios de trabajo flexibles
- Nuevas prácticas para el reclutamiento de trabajadores
- Distintos requisitos de capacitación
- Cambios en la estructura salarial
- Reducción de pensiones o beneficios sociales
- Nuevos procedimientos disciplinarios y de despido
- Cambios en los turnos y los horarios de trabajo
- Distintas relaciones con los sindicatos

Si la reestructuración resulta inevitable, los sindicatos pueden negociar medidas que protejan y den apoyo a los trabajadores durante el proceso de reestructuración. Al enfrentarse a nuevas normas de trabajo, cambios en salarios y beneficios, o despidos, los sindicatos pueden negociar disposiciones como:

- Términos aceptables de fin de contrato, incluyendo procedimientos para el marco temporal y la selección de los empleados, así como la compensación de despido acordada
- Asistencia de capacitación y colocación para los trabajadores/as despedidos
- Jubilaciones anticipadas como una opción para reducir los despidos
- Desarrollo de carrera profesional y cursos de formación para los empleados restantes
- Garantía de futuras pensiones y beneficios sociales
- Procedimientos justos para quejas y arbitraje
- Pago de ciertos turnos y las horas de trabajo extraordinarias aplicando tarifas superiores
- Planes de oferta de acciones a los empleados (Employee Share Ownership Plan – ESOP) en las compañías privatizadas

Fuente: Banco Mundial, “Labor Issues in Infrastructure Reform: A Toolkit”, 2004

## **Aprobación del Proyecto**

Una vez que el personal del proyecto haya concluido la preparación del proyecto, actualizará el PID y elaborará bien un Documento de Evaluación Inicial del Proyecto (Project Appraisal Document - PAD) o un Documento Programático

(Program Document - PGD)<sup>37</sup> que se someten a la aprobación del Directorio Ejecutivo del Banco. Tras aprobarse el proyecto, el Banco y el país en cuestión negociarán los términos y las condiciones del préstamo para el proyecto. El PAD o el PGD, así como los demás documentos legales correspondientes al préstamo del proyecto se harán públicos en el sitio web del Banco una vez aprobado el proyecto<sup>38</sup>. El PAD o el PGD deberían explicar el proceso de consultas que tuvo lugar durante los preparativos.

- Examinar el PAD/PGD para comprobar la exactitud de la información sobre las consultas

Teniendo en cuenta que el PAD o el PGD se hacen públicos después de haberse aprobado ya el proyecto, sería demasiado tarde entonces para que los sindicatos puedan tener un impacto en el diseño del proyecto. No obstante, aún pueden influir en su ejecución.

## BULGARIA

Adaptación de: CIOSL, “Lucha para lograr alternativas: Casos exitosos de la resistencia sindical a las políticas del FMI y Banco Mundial” abril 2006.

En agosto de 2000, el Banco Mundial concedió un préstamo por valor de \$83,4 millones al gobierno de Bulgaria para un proyecto destinado a mejorar el sistema educativo mediante una modernización del programa educativo, cambios en la formación de docentes, consolidación de los centros escolares, incremento del tamaño de las clases, y reducción en el número de docentes. Cuando los sindicatos búlgaros finalmente tuvieron acceso al PAD para el préstamo en la primavera de 2001, les sorprendió leer que “Se ha involucrado a representantes de prácticamente todos los beneficiarios directos del programa”, incluyendo estudiantes, profesores y ONG, término que en el léxico empleado por el Banco incluye también a los sindicatos.<sup>7</sup> Evidentemente esto era falso: ninguno de los sindicatos de docentes había sido consultado. Además, los sindicatos contestaban gran parte de la información factual y los análisis presentados en el PAD, que resultaban anticuados. Consideraban por otro lado que la reestructuración tendría un profundo impacto en la calidad de la educación pública y en las condiciones de trabajo de los docentes.

Mientras que el Banco y el gobierno búlgaro preparaban una campaña nacional para la ejecución del proyecto, los sindicatos de docentes organizaron una contra-ofensiva. Con la asistencia de la oficina en Washington de la CIOSL/Global Unions y del Centro Americano para la Solidaridad Laboral Internacional (Centro de Solidaridad), los sindicatos desarrollaron propuestas para un plan de acción conjunto, que incluía llevar a cabo un análisis conjunto del programa de reestructuración de la educación, elaborar una declaración conjunta con propuestas alternativas para la modernización del sistema educativo, presentar esta declaración al gobierno y al Banco Mundial y organizar una campaña destinada a la opinión pública sobre la reforma.

Pese a estos esfuerzos, los sindicatos no consiguieron que el Ministro de Educación les concediese audiencia para discutir sobre el programa del Banco Mundial. En protesta, los dos sindicatos de docentes organizaron un paro laboral nacional de media jornada. Esta acción llamó la atención del director del Banco Mundial en el país, quien se dirigió a las oficinas de los sindicatos y tuvo así conocimiento de que el Banco había actuado erróneamente. El director prometió que se mantendrían consultas directas con los sindicatos y ofreció una revisión completa de las reformas. Finalmente, el Banco Mundial decidió no seguir adelante con la reforma y admitió que no se había informado debidamente a la opinión pública. El proyecto sería finalmente retirado en marzo de 2004.

\* Documento de evaluación inicial sobre la primera fase de la propuesta de préstamo a la República de Bulgaria respecto al el programa adaptable para un Proyecto de Modernización de la Educación, Banco Mundial, Informe No. 20234-BUL, 7 de agosto de 2000.

<sup>37</sup> El Banco usa un PAD para los proyectos de inversión y un PGD para los programas de ajuste. Ambos documentos explican los detalles financieros del proyecto.

<sup>38</sup> El sitio web del Banco Mundial incluye una lista completa de todos los proyectos aprobados (en inglés), incluyendo la cantidad de asistencia que el Banco concede a cada uno. Puede consultarse en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:115635~pagePK:64020917~piPK:64021009~theSitePK:40941,00.html>

## Ejecución del Proyecto

Una vez que el Banco y el gobierno hayan llegado a un acuerdo sobre los términos del préstamo, y que el país prestatario haya cumplido con las condiciones iniciales para el mismo, el Banco hará llegar los fondos al gobierno, o en el caso de préstamos de la CFI, a la compañía privada. La ejecución del proyecto es responsabilidad del prestatario, de acuerdo con las normas sociales y medioambientales del Banco.

Si el proyecto implica la construcción de una infraestructura, el gobierno evaluará las ofertas de distintas compañías. El Banco supervisa este proceso a fin de velar por el cumplimiento de sus normas relativas a las adquisiciones.<sup>39</sup>

- Prestar atención a la ejecución del proyecto. Si la oferta de licitación seleccionada no cumple con las normas del Banco, informar de ello al equipo del proyecto.
- Supervisar el proyecto para asegurarse de que se respeten las normas del trabajo. Hacer pública cualquier violación de los derechos de los trabajadores.

De momento, sólo la CFI exige que los prestatarios cumplan con las normas del trabajo – exige que las compañías prestatarias respeten las normas fundamentales del trabajo, incluyendo el derecho de los trabajadores a la representación y a la negociación colectiva.<sup>40</sup> El hecho de que la CFI exija el respeto de las NFT es el resultado de un esfuerzo concertado por parte de los sindicatos, presionando a la CFI para que se rijan los préstamos a compañías privadas haciendo referencia a todas las normas fundamentales del trabajo. Tras más de dos años de campaña, la CFI incluyó oficialmente las NFT en su política de créditos a principios de 2006, anunciando las nuevas reglas se aplicarían a partir de mayo de 2006.

Aún cuando las normas del Banco no se apliquen a un determinado proyecto, los sindicatos deberían mantener al Banco informado sobre cualquier violación de las normas fundamentales del trabajo u otros problemas constatados en el proyecto. Deberán insistir en que el Banco resuelva dichos problemas y que queden registrados en consiguientes evaluaciones del proyecto.

<sup>39</sup> Las normas de adquisiciones el Banco Mundial, que incluyen disposiciones en contra del trabajo infantil y el trabajo infantil “dañino” (páginas 112-117), pueden consultarse en línea (en inglés) en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Works-5-05-ev1.pdf>

<sup>40</sup> Las normas de la CFI, publicadas en 2006, Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability, están disponibles (en inglés) en: [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Performance+Standards+on+S&ES+FINAL+-+April+30+2006/\\$FILE/IFC+Performance+Standards+on+S&ES+FINAL+-+April+30+2006.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Performance+Standards+on+S&ES+FINAL+-+April+30+2006/$FILE/IFC+Performance+Standards+on+S&ES+FINAL+-+April+30+2006.pdf)

## INDONESIA

Adaptación de: CIOSL, “Lucha para lograr alternativas: Casos exitosos de la resistencia sindical a las políticas del FMI y Banco Mundial” abril 2006

En 2004, la sección indonesia de la Red Laboral Asiática sobre las IFI (Asian Labour Network on IFIs - ALNI), una red de sindicatos, académicos y ONG, llevó a cabo una investigación sobre las normas del trabajo en grandes proyectos de infraestructura financiados por el Banco Mundial en Bali. Las tres personas que integraban el equipo se reunieron previamente con representantes del Banco Mundial, que se mostraron dispuestos a cooperar siempre que el estudio se realizase con imparcialidad. El Banco presentó el equipo al contratista general encargado de ejecutar el proyecto, obteniendo su cooperación y garantizando que ALNI tuviese acceso a los lugares de trabajo. Los investigadores de ALNI encontraron importantes violaciones de las leyes sobre trabajo infantil y de los convenios sobre discriminación, así como de la legislación laboral local.

ALNI constató varias violaciones graves, incluyendo niños a quienes se asignaban tareas peligrosas en la construcción, una de las peores formas de trabajo infantil; menores que cobraban salarios discriminatorios; discriminación en la paga asignada a las mujeres; suministro insuficiente de equipo de seguridad y formación inadecuada respecto al equipo facilitado; y el incumplimiento en el pago de las cotizaciones legales a la seguridad social, que garantizan la debida cobertura médica en caso de accidentes de trabajo. Además dos trabajadores habían perdido la vida en accidentes durante el proyecto, y el 34 por ciento de quienes respondieron indicaron que habían sufrido algún accidente laboral. Por último, ninguno de los trabajadores en ninguno de los lugares de trabajo visitados estaba sindicalizado. El equipo de ALNI recomendó que el Banco estableciese procedimientos para el “uso adecuado de los recursos humanos” en los futuros proyectos financiados por el Banco. Pidieron además al Banco que llevase a cabo, junto con el gobierno de Indonesia, intervenciones y una supervisión positiva en cuanto a cuestiones laborales en los lugares de trabajo financiados por el Banco, y que se controlase “el porcentaje exacto de la ayuda concedida que se dedica a costos laborales”, tomando medidas cuando el porcentaje real se sitúe por debajo de una cantidad que no permita garantizar el respeto de los derechos normativos en base a la legislación indonesia. Los informes y recomendaciones de ALNI recibieron considerable atención en la prensa del país. La experiencia de ALNI en Indonesia ilustra que las IFI pueden responder positivamente a las quejas de los sindicatos sobre condiciones de trabajo.

## INTERVENCIONES SINDICALES FRENTE A LOS PROYECTOS DE LA CFI

### LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL EN BREVE

Fundada en 1956 con la misión de promover la inversión del sector privado en los países en desarrollo, la CFI es conocida ahora como “el brazo del sector privado” del Banco Mundial. A diferencia del BM, que otorga préstamos a gobiernos, la CFI presta directamente al sector privado y opera como un banco comercial, cobrando a tasas de mercado por sus servicios y buscando obtener utilidades de sus operaciones. Sin embargo, los términos y plazos de un crédito de la CFI pueden ser mejores que los que pudieran obtener las compañías de un banco comercial. La CFI difiere de un banco comercial en que sus 176 accionistas son gobiernos.

### TIPOS DE INVERSIONES DE LA CFI

La CFI invierte en proyectos lucrativos en países en desarrollo. A veces invierte en un proyecto específico (un “préstamo de proyecto”), como la construcción de un ducto o una nueva fábrica, y puede ayudar a movilizar a otros bancos e instituciones financieras para invertir en el proyecto. En otros casos, la CFI invierte en una compañía sin especificar un proyecto en particular (un “préstamo de consorcio”). En estos casos, la CFI puede otorgar un préstamo a la compañía, convertirse en uno de sus inversionistas de largo plazo mediante la adquisición de acciones o proporcionarle otros tipos de asistencia técnica o financiera. A menudo, al CFI otorga préstamos a bancos e instituciones financieras en países en desarrollo para que éstos puedan a su vez otorgar préstamos a negocios y PYME locales.

Aunque la CFI es legalmente independiente del Banco Mundial, sus prioridades de financiamiento a veces están alineadas con las estrategias de país del Banco. En los 90, por ejemplo, la CFI participó en la privatización de empresas estatales en los países ex socialistas y en el incremento de la participación del sector privado en infraestructura en América Latina<sup>41</sup>, ya que esos eran los grandes objetivos del Banco Mundial. Sin embargo, en muchos países la CFI desarrolla sus estrategias independientemente de las otras divisiones del BM. Actualmente, la CFI otorga más financiamiento al mundo en desarrollo que cualquier otra IFI<sup>42</sup>. Aprueba entre 200 y 250 préstamos de proyecto y de consorcio al año, como los siguientes:

- Un préstamo de proyecto para la modernización de una fábrica de papel en India
- Un préstamo de proyecto para la construcción de un parque de ciber-negocios en Turquía
- Un préstamo de consorcio para una compañía brasileña de electricidad
- Un préstamo de consorcio para una proyecto de gas y petróleo en Egipto
- Un préstamo de proyecto para renovar un hotel en Mauritania

<sup>41</sup> De “A Short History of the IFC and its role in Emerging Markets”

Sitio web de la CFI: [http://www.ifc.org/ifcext/50thanniversary/nsf/Content/Short\\_History\\_of\\_IFC\\_English](http://www.ifc.org/ifcext/50thanniversary/nsf/Content/Short_History_of_IFC_English)

<sup>42</sup> Ibid.

## ¿CÓMO DETERMINA LA CFI A QUIÉN LE VA A PRESTAR?

Muchas de las compañías que reciben préstamos de la CFI tendrían dificultades para obtener financiamiento de otras fuentes. Para ser consideradas para recibir financiamiento de la CFI, las compañías deben operar en países en desarrollo que sean miembros de la Corporación y deben cubrir criterios económicos, ambientales y sociales básicos. Una compañía interesada debe presentar una propuesta de inversión que describa el proyecto y contenga información sobre la estructura y finanzas de la compañía, proyecciones sobre la rentabilidad del proyecto y el ambiente externo en el que opera la compañía. La CFI revisa la propuesta, se reúne con la compañía y decide si procede o no un estudio de factibilidad o plan de negocios más detallado antes de emprender una evaluación formal del proyecto. Dependiendo del tipo y escala del proyecto, estas evaluaciones iniciales pueden llevarse meses o aun años antes de que se presente una propuesta formal ante el Directorio de la CFI para su consideración.

Si la CFI decide hacer una evaluación formal del proyecto, un equipo suyo integrado usualmente por un funcionario de inversión, un experto técnico y un especialista social y/o ambiental evalúa el proyecto en el sitio y se reúne con la compañía; luego presenta sus recomendaciones a la gerencia del departamento correspondiente de la CFI, el cual aprueba o rechaza el proyecto. Si el departamento aprueba el proyecto, la CFI prepara la documentación legal del préstamo. Si el Directorio decide aprobar el proyecto, la compañía firma un acuerdo legal con la CFI comprometiéndose con los términos del préstamo antes del desembolso de los fondos.

## REQUISITOS LEGALES DE LOS ACUERDOS DE PRÉSTAMOS DE LA CFI

Además de aceptar los términos financieros del préstamo, las compañías deben comprometerse a alcanzar los Estándares de Desempeño de la CFI, un marco de 8 condiciones sociales y ambientales exigidas a todos sus clientes. En 2006, la CFI implementó nuevos estándares de desempeño requiriendo a los clientes con préstamos originados después del 1 de mayo de 2006 respetar las normas fundamentales de trabajo (sobre trabajo forzoso, trabajo infantil, no discriminación y libertad de asociación) como las define la Organización Internacional del Trabajo<sup>43</sup>. La norma laboral conocida como Estándar de Desempeño 2 también exige a los clientes cubrir requisitos sobre salud y seguridad en el empleo, reducción de costos, procedimientos de queja y cadenas de proveedores.

El texto de la norma laboral de la CFI está disponible en seis idiomas en su sitio web: <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/PerformanceStandards>. Las Notas de Interpretación que explican los estándares de desempeño están disponibles en inglés a <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/GuidanceNotes>.

<sup>43</sup> Los Convenios de la OIT que definen las 4 normas laborales fundamentales son:  
 Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación  
 Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva  
 Convenio 29 sobre el Trabajo Forzoso  
 Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso  
 Convenio 138 sobre la Edad Mínima (de Empleo)  
 Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil  
 Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración  
 Convenio 111 sobre Discriminación (Empleo y Ocupación)

Para probar su cumplimiento con la norma laboral, las compañías deben “...proporcionar a la CFI una evaluación que integre los asuntos laborales de manera consistente con los requerimientos del Estándar de Desempeño, o proporcionar otra evidencia de la satisfacción de esos requerimientos”<sup>44</sup>. La CFI revisará la evaluación laboral del cliente y en algunos casos visitará el sitio del proyecto para recopilar información adicional sobre sus prácticas laborales. Una vez que la CFI haya entregado los fondos a la compañía, se monitoreará el cumplimiento a través de consultas con la gerencia de la segunda, misiones de campo a la compañía o al sitio del proyecto e informes trimestrales del progreso en el cumplimiento.

Si el cliente falla en alcanzar los estándares de desempeño u otras condiciones legales del préstamo, la CFI puede plantear varias opciones para corregir la situación. Inicialmente puede simplemente discutir el problema con el cliente, decidir sobre un “plan de acción” para remediarlo y posteriormente incrementar su supervisión del proyecto para confirmar que el cliente esté haciendo los ajustes necesarios. Si persiste el incumplimiento, la CFI puede hacer intervenir a un tercer actor local como árbitro para exigir los cambios. La CFI puede hacer cumplir sus demandas reteniendo futuras entregas del préstamo, si quedan algunas pendientes, o cancelarlo, exigiendo con ello a la compañía pagar el préstamo antes de lo programado. La CFI continuará supervisando el proyecto hasta que el cliente haya pagado por completo el préstamo.

### ¿QUÉ REQUIERE EL ESTÁNDAR 2?

- **Política de recursos humanos** – El cliente debe adoptar una política de recursos humanos a través de la cual informe a sus empleados acerca de sus salarios, prestaciones y derechos bajos las leyes laborales nacionales.
- **Libertad de Asociación y Negociación Colectiva** – El cliente no debe interferir con el derecho de los trabajadores a organizarse y a negociar colectivamente, aun cuando las leyes nacionales no protejan este derecho. El cliente debe respetar los contratos colectivos de trabajo o cumplir con la legislación laboral cuando no existan contratos colectivos.
- **No discriminación e igualdad de oportunidades** – El cliente debe apegarse a los principios de no discriminación como los definen los estándares de desempeño de la CFI (basados de los Convenios 100 y 111 de la OIT).
- **Reducción de costos** – El cliente consultará a los trabajadores, a sus organizaciones y en algunos casos al gobierno para diseñar un plan de reducción de costos, con base en los principios de no discriminación, que mitigue los efectos negativos de la reducción de costos sobre los empleados.
- **Procedimiento de Quejas** – El cliente debe proporcionar un procedimiento de quejas para que los trabajadores y sus organizaciones planteen sus preocupaciones. El procedimiento de queja no sustituye a otros procedimientos de arbitraje, como los que establecen las legislaciones nacionales o los contratos colectivos de trabajo.
- **Trabajo infantil** – El cliente no empleará a niños/as y se apegará a las leyes nacionales si se permite el empleo de menores en el país.
- **Trabajo forzado** – El cliente no empleará trabajo forzado (como lo definen los Convenios 29 y 105 de la OIT).
- **Salud y Seguridad en el Empleo** – El cliente proporcionará un ambiente de trabajo seguro y saludable y abordará las cuestiones de salud y seguridad de manera consistente con los estándares de la industria y las buenas prácticas.
- **Cadena de proveedores** – El cliente utilizará métodos “comercialmente razonables” para asegurar que sus contratistas e intermediarios apliquen los requerimientos de los estándares de desempeño. El cliente “investigará y abordará el trabajo infantil y el trabajo forzado en su cadena de proveedores.”

## USO DE LOS ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE LA CFI PARA DEFENDER LOS DERECHOS LABORALES

**1. Conocer los proyectos de la CFI propuestos en cada país antes de su aprobación.** Los Estándares de Desempeño de la CFI pueden ser un poderoso mecanismo para garantizar los derechos laborales, pero depende de los sindicatos usarlos en su beneficio. Al nivel más básico, ello exige que los sindicatos tengan conocimiento de los proyectos de la CFI en sus países. Al momento de escribir este documento, la CFI no había aceptado aún proporcionar a los sindicatos información sobre proyectos aparte de lo que está disponible al público en su sitio web, así que los sindicatos tendrán que averiguar por sí mismos sobre potenciales inversiones de la CFI. La información sobre propuestas de préstamos de la CFI está disponible en varias fuentes:

**Documentos de Estrategias de Países de las IFI:** La Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) del Banco Mundial generalmente incluye un apéndice que detalla la cartera actual de la CFI y sus planes de inversión para cada país. Además, el Informe de Consulta anual del FMI incluye una breve descripción de los proyectos y planes de inversión de la CFI, generalmente al final del anexo titulado “Relaciones con el Grupo del Banco Mundial”. Como la CFI proporciona préstamos y asistencia técnica para apoyar la agenda de reformas del BM y el FMI, la discusión sobre los sectores que hay que desarrollar, reestructurar o privatizar, contenida en los documentos de estrategia de país de las IFI, puede indicar el tipo de proyectos y compañías que la CFI podría apoyar en el futuro. Sin embargo, muchas inversiones de la CFI son desarrolladas independientemente de la agenda de reformas del BM y el FMI. En esos casos, la única mención de la estrategia de inversión de la CFI para el país, en documentos de las IFI, se encontrará en los anexos específicos mencionados arriba.

**Sitio Web de la CFI:** El sitio web de la CFI explica sus estrategias de inversión para regiones o países particulares, así como los proyectos anteriores y en activo. A menudo la información presentada aquí es menos detallada que la que está disponible en los documentos EAP del BM.  
<http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Regions>

**Oficinas de Campo de la CFI:** La CFI tiene más de 80 oficinas de campo en países y regiones. Como el personal de campo, más que el personal de Washington, es el que está a cargo de los contactos iniciales con los clientes y de la investigación de proyectos potenciales, sería útil que los sindicatos establecieran una comunicación abierta con el personal local. La información de contacto de las oficinas de campo se encuentra en el sitio web de la CFI  
[http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Contacts\\_Regions](http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Contacts_Regions)

**Base de Datos de Proyectos CFI:** Antes de que el Directorio de la CFI decida aprobar una inversión, la información sobre el proyecto se publica en el sitio web de la CFI. Para proyectos de alto riesgo, se publica un Sumario de Información del Proyecto (SIP) 60 días antes de la decisión del Directorio. Para todos los otros proyectos, el SIP es publicado con 30 días de anticipación. El SIP contiene toda la información básica sobre la propuesta de inversión, incluyendo los antecedentes de la compañía, el propósito del proyecto y los posibles riesgos ambientales y sociales. Aunque el Directorio puede rechazar propuestas, los sindicatos deben saber que para el momento en que se publica el SIP, el proyecto ya ha sido revisado y aprobado a nivel departamental. La base de datos de proyectos CFI es navegable por país y sector. <http://www.ifc.org/projects>

**Información Disponible a Nivel Local:** Antes de que la CFI publique un SIP en su sitio web, su personal participa en reuniones con la compañía, consultas con los partes interesado y estudios de impacto ambiental en el país. En el caso de los proyectos de alto perfil, la información sobre visitas y consultas de la CFI se suele publicar en la prensa local.

## 2. Preparar Información para Presentar al Personal de la CFI

En reuniones con representantes de sindicatos internacionales, los funcionarios de la CFI han dicho que es poco probable que la CFI le otorgue un préstamo a una compañía con un pobre historial de derechos laborales. Aunque parte del personal de la CFI está capacitado sobre derechos laborales, los sindicatos deben poder para subrayar cuestiones que la CFI soslaya. Si los sindicatos saben que un potencial cliente de la CFI tiene un historial negativo de respeto a los derechos laborales, deben preparar la documentación sobre las pasadas transgresiones de la compañía. De igual forma, si consideran que el proyecto propuesto presenta riesgos en términos de violaciones a los derechos de los trabajadores que la CFI no haya considerado lo suficiente, los sindicatos deben explicar por qué, en el contexto de los estándares de desempeño de la CFI, el proyecto debe ser considerado con más cuidado. Sería útil apoyar el caso con testimonios de organizaciones externas, como ONG y grupos comunitarios.

## 3. Contactar al Personal Correspondiente de la CFI

Para proyectos en las primeras etapas de desarrollo, primero deberá contactarse al personal local de la CFI. En países con grandes oficinas de campo, los sindicatos deben contactar primero al Funcionario de Inversiones, quien está a cargo de realizar el primer análisis de riesgo para la CFI<sup>45</sup>. Deben solicitar que se les ponga en contacto con el Especialista del proyecto, quien es responsable de supervisar la evaluación laboral de la compañía. A menos que la CFI haya identificado el proyecto como de alto riesgo de violaciones de derechos laborales, no necesariamente se asignará un especialista laboral.

De acuerdo con representantes de la CFI, todas las preguntas y quejas serán registradas en la Corporación y su personal les dará seguimiento, pero si los sindicatos tienen dificultades para obtener información y el personal de la oficina local está

<sup>45</sup> La información de contacto sobre los funcionarios de inversiones en los países y regiones se encuentra e el sitio web de la CFI: [http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Contacts\\_Regions](http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Contacts_Regions)

poco dispuesto a atender sus inquietudes, deben contactar a la Oficina en Washington de CIOSL/Global Unions para obtener apoyo. Una vez que el proyecto ha sido aprobado a nivel departamental y la CFI ha publicado el SIP en línea, los sindicatos pueden ponerse en contacto con el departamento correspondiente de la CFI y el Funcionario del Proyecto en Washington, quienes pueden retrasar el voto del Directorio sobre el proyecto si se revela un problema a través de la información presentada por los sindicatos. La Oficina en Washington de CIOSL/Global Unions puede facilitar el contacto con la CFI en representación de los afiliados de CIOSL o FSI a solicitud.

#### 4. Monitoreo del Proyecto

Si el Directorio de la CFI aprueba la inversión y compromete financiamiento, el cliente tendrá que firmar un acuerdo legal con la CFI sobre los términos y condiciones del préstamo, incluyendo los estándares de desempeño. Una vez que el proyecto es parte de la cartera de la CFI, un nuevo equipo de funcionarios de la Corporación es asignado para monitorear y supervisar el proyecto, pero el Especialista seguirá siendo el mismo. Aunque se supone que la CFI debe supervisar el cumplimiento del cliente con el acuerdo del préstamo, los sindicatos deben monitorear cuidadosamente el proyecto, documentando todas las violaciones laborales y reportándolas a la CFI y a la Oficina en Washington de CIOSL/Global Unions.

#### 5. Sugerir Soluciones Adecuadas

Al reportar problemas a la CFI, los sindicatos deben considerar qué tipo de acción es necesaria para resolver el problema y asegurarse de que éste no vuelva a ocurrir. Reuniones periódicas entre el sindicato, la compañía y la CFI, mayor supervisión de la CFI, o mediación son algunas opciones que los sindicatos pueden sugerir. Si el problema no es resuelto a nivel local, puede ser atraído por la oficina general de la CFI en Washington, donde el personal de inversiones escoge entre ordenar un arbitraje o intervenir de otra manera en el proyecto. En caso de repetidas violaciones o problemas que persisten a pesar de la intervención, los sindicatos no deben dudar en exigir la intervención de la vicepresidencia de la CFI en el proyecto. Los sindicatos pueden demandar que la CFI suspenda las entregas del préstamo o que lo cancele si la compañía continua ignorando los derechos protegidos por la norma. La Oficina en Washington está disponible para participar en estos procedimientos en representación de sus afiliados.

**Conclusión.** Los Estándares de Desempeño de la CFI representan un importante logro en los esfuerzos de los sindicatos por presionar a las IFI para que respeten las Normas Fundamentales de Trabajo y pueden convertirse en un gran mecanismo para defender los derechos de los trabajadores. Si bien la labor de la CFI para promover la nueva norma y capacitar a su personal en derechos laborales es ciertamente admirable, los sindicatos deben asumir la responsabilidad de hacer que la CFI y sus clientes honren su compromiso de respetar los derechos laborales. La vigilancia y la acción de los sindicatos serán cruciales para garantizar que los estándares cumplan con su promesa. Los Estándares de Desempeño de la CFI representan un importante logro en los esfuerzos de los sindicatos por presionar a las IFI para que respeten las Normas Fundamentales de Trabajo y pueden convertirse en un gran mecanismo para defender los derechos de los trabajadores. Si bien

la labor de la CFI para promover la nueva norma y capacitar a su personal en derechos laborales es ciertamente admirable, los sindicatos deben asumir la responsabilidad de hacer que la CFI y sus clientes honren su compromiso de respetar los derechos laborales. La vigilancia y la acción de los sindicatos serán cruciales para garantizar que los estándares cumplan con su promesa.

Al momento de redactar este documento, el nuevo estándar laboral de desempeño había estado menos de un mes en operación y todavía no había sido probado. La CFI no producirá un informe detallado sobre los nuevos estándares hasta noviembre de 2007 y no se realizará una evaluación independiente hasta 2009. En el ínterin, la capacidad de los sindicatos para aprovechar la norma dependerá de su disposición para compartir sus experiencias al interior del movimiento sindical internacional. Conforme los sindicatos empiecen a utilizar la norma y a interactuar con la CFI, serán alentados a compartir sus experiencias con la CIOSL y las FSI a los que estén afiliados, para que las lecciones y el conocimiento puedan ser difundidos.

#### **UNA PRIMERA PRUEBA DE LAS NORMAS LABORALES EN EL FINANCIAMIENTO DE LA CFI**

Antes de que la CFI revisara sus estándares de desempeño para incluir los requisitos de las normas fundamentales de trabajo, aceptó un “caso de prueba” de facto al añadir una cláusula laboral a un contrato de préstamo con un productor de ropa que opera en la República Dominicana y Haití, el cual exporta la mayor parte de su producción a los Estados Unidos. El contrato requería al cliente “respetar el derecho de los trabajadores a formar o afiliarse a las organizaciones de su elección y a negociar colectivamente sin interferencia ilegal... (y) garantizar que los trabajadores que tomen dicha decisión o participen en dichas organizaciones no sean objeto de discriminación ni castigo...”

Sin embargo, poco después de haber aceptado las condiciones del préstamo, la compañía despidió a un trabajador que organizaba un sindicato en la planta de Haití, quien luego fue golpeado por guardias de seguridad de la fábrica, por lo que sus compañeros organizaron un paro en protesta. La gerencia despidió a 33 trabajadores, todos activistas sindicales. El sindicato local en Haití reportó las violaciones a CIOSL, FITTVC, y a sindicatos y ONG en los EEUU y otros países, los cuales a su vez protestaron por los despidos ante la compañía y la CFI. Días después, la CFI envió una misión a Haití y confirmó que la compañía había infringido las condiciones del préstamo sobre el respeto a la libertad de asociación de los trabajadores. Presionada por la CFI para cumplir sus compromisos, la compañía aceptó reinstalar a todos los despedidos, pagarles seis semanas de salarios caídos y leer una declaración ante todos los trabajadores prometiendo que ningún trabajador sería castigado otra vez por apoyar o afiliarse a un sindicato.

Aunque la situación mejoró en un principio, la compañía volvió a infringir las condiciones del préstamo unos meses después cuando se rehusó a reunirse con el sindicato y suspendió a trabajadores que habían protagonizado un paro de un día en protesta. Cuando la compañía anunció que mudaría la producción a otras fábricas para luego despedir a 250 trabajadores, CIOSL y FITTVC demandaron a la CFI cancelar las entregas del préstamo a la compañía. Mientras tanto, sindicatos y ONG de los EEUU cabildaron a los clientes de la compañía para que cancelaran pedidos y presionaron al gobierno haitiano para que le ordenara a ésta detener los despidos ilegales. La CFI auspició la mediación para presionar a la compañía a reunirse con el sindicato y reinstalar a los despedidos. Ocho meses después del despido masivo, la compañía aceptó recontractar a todos los trabajadores despedidos, reconocer al sindicato y participar en el proceso de negociación de un contrato colectivo de trabajo completo cubriendo salarios, condiciones de trabajo y derechos de los trabajadores. El primer contrato colectivo de trabajo en la fábrica fue concluido en diciembre de 2005.

## ANEXO I:

## FUENTES DE INFORMACIÓN, INVESTIGACIÓN, DEFENSA Y APOYO

**Agencias gubernamentales:** Para obtener más información respecto a las relaciones de su país con las IFI, el sindicato deberá dirigirse ante todo a las autoridades gubernamentales nacionales relevantes. Normalmente el Ministerio de Economía o Finanzas (o el organismo equivalente) es la principal agencia responsable de negociar con las IFI. Los ministerios de Trabajo y de Asuntos Sociales suelen quedar marginados en los tratos con las IFI, pero también pueden disponer de información importante que los sindicatos podrían encontrar de utilidad para proponer políticas y medidas alternativas.

Los sindicatos deberían ponerse en contacto con las agencias gubernamentales que podrían actuar como aliados, como por ejemplo aquellas agencias encargadas de cuestiones laborales o de servicios sociales. Los sindicatos deberán además trabajar con la asamblea legislativa, los gobiernos locales, y parlamentarios afines a sus ideas, para presionar al gobierno y obligarlo a rendir cuentas durante las consultas.

**Organizaciones sindicales internacionales:** La CIOSL y la Agrupación Global Unions cuentan con una oficina conjunta en Washington DC, donde tienen su sede el FMI y el Banco Mundial. Los sindicatos deberían ponerse en contacto con la oficina en Washington de la CIOSL/Global Unions, si encuentran que el personal o las oficinas locales de las IFI no responden adecuadamente a las solicitudes sindicales o no están dispuestas a facilitar información. La oficina en Washington puede organizar reuniones con el FMI y el Banco Mundial en nombre de los sindicatos afiliados con respecto a cualquier cuestión particular, queja o propuesta que pudiesen tener respecto a un programa o una política en su país. Los sindicatos podrían contactar a la organización regional relevante de la CIOSL: la Organización Regional Africana (ORAF), la organización Regional para Asia y el Pacífico (ORAP), o la Organización Interamericana de Trabajadores (ORIT).

Sitio web de la CIOSL: [www.icftu.org](http://www.icftu.org)

Sitio web de la CMT: <http://www.cmt-wcl.org>

Oficina CIOSL/Global Unions en Washington:

Teléfono: 202-463-8573

Fax: 202-463-8573

e-mail: [pbakvis@earthlink.net](mailto:pbakvis@earthlink.net)

**Oficinas regionales o locales de las IFI:** El personal de las oficinas locales y regionales del FMI y el Banco Mundial debería poder proporcionar a los sindicatos la información necesaria respecto a los préstamos y proyectos que mantienen o han mantenido las IFI en su país. Parte de esta información figura en las páginas web de las IFI, pero desgraciadamente suele estar disponible sólo en inglés. Estas ofici-

nas podrían ser de ayuda para indicar a los sindicatos cuáles son los organismos gubernamentales apropiados y aportar asistencia en el proceso de consultas. Los sindicatos deberán además informarse y asistir a cualquier taller organizado por estas oficinas para las organizaciones de la sociedad civil en el marco de los DELP.

**Sitios web de las IFI:** Los sitios web del FMI y el Banco Mundial ofrecen bastante información general sobre sus políticas y actividades. Cuentan además con documentos programáticos y políticos sobre ciertos países.

Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Fondo Monetario Internacional: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Corporación Financiera Internacional: [www.ifc.org](http://www.ifc.org)

Banco Africano de Desarrollo (inglés y francés): [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

Banco Asiático de Desarrollo (inglés): [www.adb.org](http://www.adb.org)

Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (inglés, francés y ruso):  
[www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

Banco Interamericano de Desarrollo: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**Otras organizaciones nacionales de la sociedad civil:** Los sindicatos pueden muchas veces encontrar puntos en común con ciertas ONG como grupos de defensa de los indígenas, organizaciones ecologistas, grupos de mujeres, organizaciones de agricultores, grupos de defensa de los pobres y organizaciones religiosas que pueden convertirse en aliados instrumentales, aún cuando no se dediquen a cuestiones laborales. Formando coaliciones con grupos que representan a distintos sectores de la sociedad se puede reforzar la posición negociadora de los sindicatos y hacer que sus argumentos resulten más concluyentes tanto para el gobierno como para las IFI.

**ONG:** Numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) se dedican a cuestiones relativas al desarrollo internacional en general y a las IFI en particular, y podrían facilitar a los sindicatos información y estudios sobre política. Algunas pueden incluso cooperar para presionar al FMI, al Banco Mundial y a los gobiernos nacionales a que escuchen las preocupaciones de los sindicatos. Algunas de estas ONG operan a escala internacional, pero también hay muchas ONG locales y regionales que cuentan con la experiencia y la capacidad necesarias para abordar cuestiones relativas a las IFI en todo el mundo.

**Organizaciones internacionales:** Las organizaciones internacionales, y muy especialmente las agencias de Naciones Unidas, pueden facilitar información sobre políticas de desarrollo. Podemos citar por ejemplo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT se ha interesado directamente en los programas de las IFI en algunos países, como Camboya, centrándose en las cuestiones laborales y sociales que preocupan esencialmente a los sindicatos. En tanto que agencia de la ONU, la OIT está sometida a un control más democrático que el FMI y el Banco Mundial y cuenta con amplia experiencia sobre cuestiones sociales, por lo que suele responder mejor a las preocupaciones de los ciudadanos en los países en desarrollo.

## ANEXO 2:

## ESTRUCTURA Y TOMA DE DECISIONES EN LAS IFI

### BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial se divide en 5 instituciones, que en conjunto componen el “Grupo del Banco Mundial”:

1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que concede préstamos de carácter comercial (con intereses) a los países
2. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que otorga donaciones y préstamos sin interés a los países más pobres del mundo (actualmente 81 países).
3. La Corporación Financiera Internacional (CFI), que concede préstamos a corporaciones del sector privado.
4. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que asegura las inversiones de las compañías privadas en países en desarrollo.
5. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que media en las disputas que puedan surgir entre inversores privados y gobiernos.

### Junta de Gobernadores

El Banco Mundial cuenta con un Presidente, tradicionalmente designado por Estados Unidos. Está oficialmente dirigido por una junta de gobernadores, que suelen ser los ministros de finanzas o de economía de los países miembros. Para comprender la manera en que interviene el Banco en los debates sobre política nacional, es importante entender el vínculo existente entre los ministerios de economía o finanzas de los países y el Banco. Estos ministerios pueden aliarse con el Banco para impulsar medidas políticas específicas e impopulares, por lo que suele resultar difícil determinar si un ministro de finanzas está actuando meramente como defensor de la política impulsada por el Banco, o si está utilizando al Banco para dar credibilidad a sus propias políticas impopulares. Por ejemplo, los ministros de finanzas en varios países han venido promoviendo una desregulación del mercado laboral, aduciendo que “el Banco Mundial nos lo exige”, aún cuando la desregulación del mercado laboral no constituya una condición para la concesión de préstamos. Muchas veces basta con que el ministro de finanzas sugiera que la futura ayuda del Banco Mundial al país podría depender de una desregulación del mercado laboral, para convencer a los miembros recalcitrantes del gabinete a adoptar las reformas, incluso frente a la firme oposición de la opinión pública.

### Directores Ejecutivos

Como la junta de gobernadores del Banco sólo se reúne una vez al año, delegan ciertas funciones en una junta de directores ejecutivos con sede en Washington,

responsables de gestionar las operaciones regulares del Banco. Hay 24 Directores Ejecutivos (DE). Francia, Alemania, Japón, Estados Unidos y el Reino Unido –los principales accionistas del Banco– designan cada uno a un DE. Rusia, China y Arabia Saudita también cuentan con sus propios DE, mientras que los 179 países restantes deben elegir y repartirse 16 directores. Los DE son responsables de dar forma y aplicar las políticas del Banco. También tienen a su cargo la aprobación de los programas a nivel de país y las operaciones crediticias. Dado que esencialmente los DE son los representantes de los países miembros, su posición respecto a las políticas o programas a nivel de país suele hacerse eco de la del gobierno nacional respectivo.

En tanto que encargados últimos de la toma de decisiones respecto a las políticas y los acuerdos crediticios del Banco Mundial, los DE pueden resultar ser contactos estratégicos para los sindicatos. Muchos sindicatos han expresado su preocupación sobre las políticas del Banco Mundial a sus respectivos DE. La oficina en Washington de las organizaciones sindicales mundiales, CIOSL y Global Unions, ha adoptado también la práctica de informar a los DE respecto a las preocupaciones específicas de los sindicatos, en ocasiones con resultados positivos. Por ejemplo, cuando los sindicatos quedaron excluidos de las consultas respecto a algunos DELP en los primeros años del proceso de los DELP (2000-2002), la CIOSL notificó a los DE al respecto cuando el DELP correspondiente fue remitido al Banco para su aprobación. Como resultado, los sindicatos fueron invitados a las siguientes consultas. En 2004-2005, las presiones de los sindicatos sobre los DE resultaron clave para que se mejorasen las salvaguardas laborales incluidas como condiciones para los préstamos de la CFI a partir de 2006.

## Personal

El Banco Mundial emplea a cerca de 10.000 personas. Alrededor del 70% del personal trabaja en el desarrollo de políticas y proyectos, y en la elaboración de estudios y análisis en la sede central del Banco, en Washington.

Fuera de Washington, el Banco mantiene oficinas regionales y nacionales en 109 países. Las oficinas en los países están gestionada por un director nacional, que toma las decisiones pertinentes sobre las actividades del Banco en el país con un grado de autonomía considerable. Los equipos nacionales del Banco Mundial, compuestos por personal proveniente de la sede en Washington y de la oficina en el país, desarrollan e implementan los programas y las políticas de la Estrategia de Asistencia a los Países.

En varios países, las centrales sindicales nacionales han encontrado de utilidad el establecimiento de relaciones cordiales con las oficinas del Banco Mundial en el país. Esto puede ayudar a los sindicatos a obtener valiosa información sobre los planes del Banco y las futuras políticas del gobierno, aparte de lo que figura en los documentos del Banco, y ha facilitado a los sindicatos un medio para hacer llegar al personal del Banco sus inquietudes. Los sindicatos deben insistir, no obstante, en que durante sus reuniones con las oficinas del Banco en el país esté también presente el director nacional, que es el principal responsable de tomar las decisiones,

y no únicamente el “especialista de la sociedad civil” designado, que puede mostrarse muy receptivo pero en última instancia tiene muy poca influencia sobre las políticas aplicadas a nivel de país. Las oficinas del Banco Mundial en el país suelen responder positivamente a las solicitudes recibidas para el mantenimiento regular de reuniones con los sindicatos –más que las oficinas del FMI en el país– pese a que las actitudes nacionales pueden variar, yendo desde una auténtica voluntad de cooperar a la total indiferencia o incluso una hostilidad velada.

## **FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

### **Altos funcionarios**

El FMI cuenta con una Junta de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo, cuya estructura y funciones son idénticas a las del Banco Mundial, pese a estar compuestos por distintos representantes. Al igual que el Banco Mundial, el FMI cuenta con un jefe máximo designado: el Director Gerente, tradicionalmente designado por los países europeos.

La vinculación entre los ministros de finanzas y economía y el Banco Mundial se aplica igualmente, si no más aún, al FMI. Conviene añadir no obstante, que el FMI realiza recomendaciones sobre política a todos los países miembros, tanto industrializados como en desarrollo, mientras que la jurisdicción del Banco se limita a los países en desarrollo y en “transición”. En algunos países industrializados, los ministros de finanzas han aprovechado las recomendaciones del FMI para impulsar cambios a la política laboral o social a los que se han venido resistiendo otros ministerios del gobierno.

Al igual que con el Banco Mundial, los sindicatos han ejercido presiones sobre los DE del FMI respecto a cuestiones laborales, en ocasiones con resultados positivos.

### **Personal**

A nivel de país, el FMI cuenta con Representantes Residentes en la mayoría de sus países miembros. Estos representantes son menos independientes que los directores nacionales del Banco Mundial y generalmente se responsabilizan más bien de supervisar e informar sobre las actividades en un país determinado que de tomar decisiones sobre la aplicación de las políticas del Fondo en dicho país. Los equipos nacionales del FMI, responsables de llevar a cabo la supervisión del Informe del Artículo IV y de los acuerdos crediticios específicos, están basados en la sede central del Fondo en Washington. El personal del FMI está compuesto por unas 2.700 personas.

## ANEXO 3:

**GLOSARIO DE TÉRMINOS****BANCO MUNDIAL**

**Condicionabilidad** – El conjunto de condiciones y requisitos que debe cumplir un país para recibir ayuda, préstamos o alivio de la deuda por parte del FMI o el Banco Mundial.

**Consenso de Washington** – Políticas económicas neo-liberales promovidas por las IFI en los años 90 con objeto de impulsar el crecimiento económico.

**Consultas** – Proceso mediante el cual las IFI discuten o negocian sus políticas con grupos externos, como por ejemplo organizaciones de la sociedad civil.

**Documentos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza** – Planes nacionales para reducir la pobreza, desarrollados por los gobiernos nacionales en consulta con las IFI.

**Estrategia de Asistencia a los Países** – Principal documento del Banco Mundial para los programas y la ayuda a nivel de país.

**Informes de Consultas sobre el Artículo IV** – Principal documento del FMI para las políticas y la concesión de préstamos a nivel de país.

**Iniciativa PPME** – Iniciativa de las IFI para otorgar alivio de la deuda a los países pobres muy endeudados.

**Institución Financiera Internacional (IFI)** – Hace referencia al Banco Mundial, al FMI y a los cuatro bancos regionales de desarrollo: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF).

**Normas Fundamentales del Trabajo (NFT)** – Cuatro normas básicas identificadas por la Organización Internacional del Trabajo como derechos fundamentales de todos los trabajadores y trabajadoras: la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil; la libertad sindical y el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; la no discriminación e igual remuneración en el empleo.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio** – Ocho objetivos acordados internacionalmente para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico y social.

**Préstamo en condiciones concesionaria** – Préstamos sin interés otorgados por el Banco Mundial o el FMI a los países más pobres.