



Oficina
Internacional
del Trabajo

Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas

**TRABAJO DECENTE EN LA ECONOMÍA RURAL
NOTAS DE ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS**

La contribución de las industrias extractivas a la promoción del trabajo decente en la economía rural parece bastante limitada. Si la riqueza en recursos naturales puede aprovecharse o no para un desarrollo sostenible y un crecimiento incluyente depende esencialmente de las decisiones de política que orientan la obtención y distribución de sus ingresos. Además, las industrias extractivas presentan diversos desafíos en materia de trabajo decente, incluidas la seguridad y la salud en el trabajo, y un ejercicio limitado de la libertad sindical y de asociación. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) desempeña un significativo papel en la tarea de abordar el desafío de lograr el trabajo decente para todos, por lo que brinda ayuda con miras a establecer estrategias de desarrollo rural. Los mandantes de la OIT pueden disponer de instrumentos, herramientas y metodologías con un efecto multiplicador aumentado del trabajo decente en la economía rural.



1. Fundamento y justificación

A medida que vaya aumentando la población mundial, es previsible que crezca la demanda de minerales y combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas. Las industrias extractivas ofrecen oportunidades para que los países en desarrollo obtengan recursos muy necesarios que pueden invertir en el desarrollo humano. Países como Chile y Noruega demuestran que los ingresos obtenidos de las industrias extractivas tienen claramente el potencial de ayudar a conseguir el crecimiento económico y la transformación estructural.

Es paradójico que en la economía rural, donde se halla la mayoría de los recursos naturales del mundo, las comunidades por lo general se benefician poco de su extracción. El sector formal de las industrias extractivas solamente suele crear un número reducido de empleos, con requisitos específicos en materia de calificaciones, y el potencial de crear empleos decentes para el país o región en su conjunto es limitado.¹ Aunque los efectos secundarios en la creación de empleos indirectos pueden ser significativos, basándose en los datos disponibles de la OIT, el Consejo Internacional de Minería y Metales informa de que la proporción de empleo correspondiente a la minería rara vez va más allá del 1 al 2 por ciento del empleo total nacional.² Las industrias relacionadas con la energía constituyen el 5,9 por ciento del PIB del sector empresarial, pero solo el 1,2 por ciento de la proporción total del empleo en dicho sector.³ Otros desafíos que a menudo se relacionan con la riqueza en recursos naturales incluyen, entre otros, la degradación ambiental, el crecimiento económico volátil, la corrupción, las desigualdades de género, los conflictos armados y la propagación del VIH y el SIDA. El resasentamiento involuntario de las poblaciones y las preocupaciones en materia de seguridad y salud –debidas a la exposición de los trabajadores y las poblaciones a sustancias como el polvo o los productos químicos– afectan directamente el bienestar y los medios de vida de los hogares rurales.

La distribución asimétrica de la riqueza creada por las industrias extractivas parece indicar que tales industrias a menudo funcionan como enclaves, con escasa relación con las economías rurales de los países anfitriones. Por ejemplo, los recursos mineros no renovables desempeñan un papel preponderante en 81 países: en conjunto representan el 25 por ciento del PIB mundial y el 50 por ciento de la población del

mundo, que en su mayoría vive en la extrema pobreza.⁴ Los recursos de petróleo y gas han generado una cuarta parte del crecimiento del PIB en África subsahariana.⁵ La denominada “maldición de los recursos”, una situación en que los países con cuantiosos recursos naturales obtienen peores resultados en cuanto a desarrollo económico y buena gobernanza que los países con menos recursos, ha sido objeto de intensos debates.⁶ No obstante, los indicios que sugieren que existe una maldición de los recursos distan mucho de ser claros.⁷ Las industrias extractivas ofrecen muchas posibilidades de prosperar a los países en desarrollo si amplían su radio de acción a las zonas rurales como empleadores, inversores y compradores de bienes y servicios. Por esta razón las industrias desempeñan cada vez más una función central en los modelos de desarrollo. En algunos países, las industrias extractivas proporcionan la principal fuente de inversión extranjera directa, mientras que en otros muchos representan una parte sustancial de los ingresos públicos y las exportaciones nacionales, con las consiguientes importantes contribuciones a los presupuestos de los Estados Miembros. A menudo son el motor del desarrollo de infraestructuras (por lo general en relación con el transporte, pero también con la vivienda y los servicios públicos) y pueden desempeñar un papel destacado en la creación de oportunidades de empleo si recurren a los servicios y productos locales. Sus efectos multiplicadores de empleo pueden ser considerables, en especial en la economía rural.

El propósito del presente documento es ofrecer orientaciones en materia de políticas en relación con la promoción del trabajo decente en las industrias extractivas y, asimismo, con la creación de vínculos e interacciones con otros sectores. El desafío es reducir la brecha entre las ganancias de las empresas y los beneficios socioeconómicos locales por medio de la adopción de estrategias, marcos jurídicos y políticas eficaces que traduzcan el valor añadido en oportunidades de empleo. Los ingresos fiscales podrían utilizarse para promover nuevas actividades económicas y atender necesidades humanas esenciales como la educación, la salud y las infraestructuras. La OIT apoya a sus mandantes en la promoción del trabajo decente en las industrias extractivas y la creación de vínculos con la economía en general, respetando el medio ambiente y el bienestar de las poblaciones rurales.

¹ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo: el desarrollo a través del empleo*. Departamento de Investigaciones, Ginebra, 2014.

² Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM): *The role of mining in national economies: Mining's contribution to sustainable development* (segunda edición), Londres, Raw Materials Group, 2014.

³ Foro Económico Mundial: *Energy for Economic Growth – Energy Vision Update 2012*, Ginebra, 2012.

⁴ Banco Mundial.: *Extractive industries*, <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries> [consultado el 23 de enero de 2014].

⁵ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM): *Growth and Employment in the post-2015 Development Agenda: Messages from a Global Consultation*, Nueva York, 2013.

⁶ M. Humphreys, J. Sachs y J. Stiglitz: *Escaping the resource curse*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

⁷ OIT/CE: *Trade and employment, from myths to facts*, Ginebra, 2011.

2. Campo de aplicación y definiciones

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las industrias extractivas se definen como actividades primarias relacionadas con la extracción de recursos no renovables.⁸ Por consiguiente, no incluyen a sectores como la agricultura, la silvicultura y la pesca. Dentro de las actividades extractivas, la OIT distingue entre la minería y el sector del petróleo y el gas. La presente sección aborda cuestiones concretas de cada sector y grupo específico, así como los desafíos globales que enfrentan las industrias extractivas dentro de la economía rural más amplia.

La industria minera

En primer lugar, conviene hacer una importante distinción entre la minería a gran escala y a pequeña escala, por las diferentes especificidades y los desafíos resultantes de los dos subsectores. La minería a gran escala en general hace referencia a actividades formales y reglamentadas que llevan a cabo grandes empresas públicas o privadas.⁹ Requiere considerables inversiones, utiliza maquinaria pesada y tecnología, y se caracteriza por el uso más intensivo de capital que de mano de obra. Por otra parte, la minería a pequeña escala (denominada también minería artesanal) hace uso intensivo de mano de obra y requiere un nivel bajo o básico de mecanización.¹⁰ Por este motivo, tiene diversas implicaciones para los responsables de formular las políticas. Suele ser peligrosa y a veces está asociada a violaciones de los derechos humanos, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y a la violencia y prostitución. Al mismo tiempo, las explotaciones mineras pequeñas pueden ser productivas y rentables. En algunas zonas, esas explotaciones son el único medio de obtener un ingreso sin desplazarse a la ciudad más próxima, de modo que pueden ayudar a reducir la migración del campo a la ciudad.¹¹ Las políticas no sólo deberían centrarse en la minería formal a gran escala, sino también incorporar asistencia específica para las explotaciones mineras pequeñas.

Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la *seguridad y salud en el trabajo* (SST) en relación con las explotaciones mineras grandes y pequeñas. Es frecuente que los países

ricos en minerales sin una buena gobernanza presenten las formas más negativas de trabajo.¹² Habida cuenta de la importante presencia de empresas transnacionales en la industria minera, esas partes interesadas a menudo pueden tener un gran impacto. Entre los elementos de una extracción responsable debería figurar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, incluidos un trato justo, la promoción de la igualdad de oportunidades, y la seguridad y la salud.

El *diálogo social* constituye otro desafío en la minería. Los pequeños mineros trabajan en el sector informal y suelen hacerlo por cuenta propia. En consecuencia, generalmente no tienden a formar sindicatos o afiliarse a ellos. Particularmente en los casos en que no existen cooperativas ni asociaciones de mineros artesanos o a pequeña escala, los gobiernos tienen dificultades para encontrar interlocutores de esos mineros. En el sector de la minería a gran escala existen muchos sindicatos nacionales y dos federaciones sindicales internacionales, pero las empresas mineras a menudo han cuestionado la libertad sindical y de asociación, lo que ha provocado graves enfrentamientos entre la mano de obra y la dirección. Esto pone de relieve la importancia de que los gobiernos favorezcan el empoderamiento de la comunidad y establezcan marcos claros.¹³

En muchos países, las mujeres están escasamente representadas en la industria minera a gran escala. En las explotaciones mineras pequeñas, las mujeres trabajadoras representan hasta el 50 por ciento de la mano de obra, pero su salario normalmente es inferior al de sus homólogos masculinos. Existen asimismo importantes desigualdades de género en el acceso al empleo y en el tipo de empleo, y las mujeres suelen quedar relegadas de los procesos de adopción de decisiones en la comunidad.¹⁴ Los trabajadores infantiles son otro grupo específico en la minería a pequeña escala. La OIT estima que cerca de 1 millón de niños de 5 a 17 años de edad trabaja en minas y canteras, que se considera una de las peores formas de trabajo infantil por la magnitud y gravedad de los peligros y riesgos de accidente y enfermedad que conlleva.¹⁵ La legalización de las explotaciones mineras

⁸ UNCTAD: *World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industry and Development*, Nueva York y Ginebra, 2007.

⁹ B. Dreschler, Santren/ITDG (Intermediate Technology Development Group): *Small-scale Mining and Sustainable Development within the SADC Region*, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, 2001.

¹⁰ OIT: *Los problemas sociales y laborales en las explotaciones mineras pequeñas*. Informe para la discusión en la Reunión tripartita sobre los problemas sociales y laborales en las explotaciones mineras pequeñas, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 1999.

¹¹ *Ibid.*

¹² UNCTAD: *World Investment Report Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, Nueva York y Ginebra, 2007.

¹³ OIT: *Action against Child Labour in Small-scale Mining & Quarrying: A Thematic Evaluation*, Ginebra, 2004.

¹⁴ A. Eftimi, K. Heller y J. Strongman: *Gender Dimensions of the Extractive Industries: Mining for Equity*, World Bank working paper núm. 8, Washington, DC, Banco Mundial, 2009.

¹⁵ OIT: *Eliminating Child Labour in Mining and Quarrying: Background Document* (Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil, Ginebra, 2005); y OIT: *Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil*, 1999 (núm. 190).

pequeñas y su integración en las estrategias de desarrollo rural son un paso fundamental hacia el logro de la sostenibilidad.¹⁶

La industria del petróleo y el gas

La labor de la OIT en relación con la industria del petróleo y el gas se centra en las actividades de extracción de crudo de petróleo y gas natural y en la fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo, tal como se definen en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, de las Naciones Unidas.¹⁷

Los *derechos en el trabajo* en la industria del petróleo y el gas, por cuanto se refiere a los convenios fundamentales de la OIT, en particular la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva, son una cuestión que suscita gran preocupación. De acuerdo con los informes publicados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, las causas relacionadas con el sector del petróleo y el gas suelen conllevar la denegación de las libertades públicas; las restricciones injustificadas del derecho de huelga; la injerencia de los gobiernos en el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, y la aplicación de una legislación restrictiva.

La escasez general de *competencias profesionales* es otro problema que afecta a la industria del petróleo y el gas. Su solución podría ser la contratación de un mayor número de trabajadores locales, además de atraer a más mujeres al sector. Las iniciativas para reducir la dependencia de los trabajadores calificados expatriados son difíciles de poner en práctica, en particular en las situaciones en que sencillamente no hay trabajadores locales capacitados. En las economías rurales con muchas personas deseosas de acceder a nuevas oportunidades de empleo deberían preverse medidas para superar las dificultades derivadas de unas infraestructuras deficientes y la falta de fondos, y habría que organizar la ampliación de la educación y formación. Las leyes y programas de contenido local podrían favorecer la sostenibilidad empresarial, mejorar las relaciones con las organizaciones de trabajadores y otras partes interesadas, y ampliar los beneficios de la producción de petróleo y gas a la población general.¹⁸

Las industrias extractivas en el contexto de la economía rural

Las industrias extractivas pueden tener importantes repercusiones sociales y ambientales en las economías rurales. Por ejemplo, las inversiones pueden dar lugar a desplazamientos de los pueblos indígenas y tribales. Además de los derechos humanos y laborales, deben respetarse los derechos sobre la tierra que esos grupos ocupan tradicionalmente.¹⁹ En muchas ocasiones, quien toma las decisiones importantes que afectan a esos pueblos son los ministerios responsables de la minería o las finanzas, sin coordinarse con el organismo encargado de proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Sin embargo, esos pueblos deberían tener una participación efectiva en la formulación de políticas que los afecten.²⁰

A una escala más amplia, generalmente las industrias extractivas contribuyen escasamente a la creación de empleo. La OIT estima que en todo el mundo hay cerca de 6 millones de personas empleadas directamente por la industria del petróleo y el gas, mientras que el número de empleos creados indirectamente por la industria (por ej., en los sectores del transporte y la construcción) supera en más de 10 veces aquella cifra. Durante casi un decenio la industria minera ha crecido considerablemente y ha proporcionado nuevas oportunidades de empleo como resultado del alza de los precios de los productos básicos, pero en la actualidad está mostrando claramente signos de desaceleración, que posiblemente darán lugar al cierre de minas y a la reducción o quizá suspensión de la inversión directa extranjera. Asimismo, en este sector el empleo directo se ha visto reducido como consecuencia de la elevada mecanización. La mayoría de los solicitantes de empleo en la economía rural no tienen posibilidades realistas de obtener un trabajo decente en las industrias extractivas como consecuencia del conjunto de competencias específicas exigido.

Para aprovechar todo el potencial de las industrias extractivas se requieren vínculos con otros sectores a fin de activar el proceso de transformación productiva, creación de empleo y desarrollo. Si se toma suficientemente en consideración el contexto económico circundante, las industrias extractivas pueden proporcionar a la fuerza de trabajo de las regiones rurales un medio de incorporarse a la economía mundial. De este modo, es posible incidir significativamente en la creación de empleo a nivel local.

¹⁶ OIT: *Facts on small-scale mining*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_067582.pdf [consultado el 2 de marzo de 2015].

¹⁷ Naciones Unidas: *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas*, Rev. 4 (ISIC Rev. 4) Nueva York, División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2009.

¹⁸ Centre de Recherches Entreprises et Sociétés (CRES), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) et al.: *Skills shortages in the global oil and gas industry: How to close the gap*, Part I, Ginebra, CRES/UNITAR, diciembre de 2008.

¹⁹ OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

²⁰ OIT: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales: Manual para los mandantes tripartitos*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2013.

Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas

Papel de los mandantes

Habida cuenta de los desafíos señalados, todos los mandantes de la OIT tienen un papel especial que desempeñar en la reducción de los déficits de trabajo decente en las industrias extractivas. Es importante contar con unos interlocutores sociales firmes para asegurar que el diálogo social y la negociación colectiva se utilizan con miras a abordar las carencias que presentan las industrias extractivas. Los gobiernos son fundamentales para velar por que se establezcan las instituciones y los marcos legislativos adecuados a fin de que la industria pueda funcionar de un modo sostenible. Por un lado, las organizaciones mundiales de empleadores y de

trabajadores pueden facilitar el intercambio de información y prácticas óptimas dentro de sus propias organizaciones y con la OIT, y por el otro, los sindicatos y las organizaciones de empleadores pueden ser particularmente útiles no solamente para establecer las condiciones de trabajo en el sector formal de las industrias, sino también para llegar a los pequeños mineros artesanos. Por ejemplo, podrían ayudarlos a organizarse o proporcionarles formación específica en materia de SST, directamente o a través de proyectos de responsabilidad empresarial social. Esos proyectos, como la construcción de escuelas y hospitales, pueden contribuir en gran manera a las infraestructuras locales y el bienestar de las comunidades rurales.

3. Enfoque de la OIT

Para identificar las posibilidades de sacar partido del potencial de las industrias extractivas es fundamental adoptar un enfoque holístico. La ventaja comparativa de la OIT procede de su capacidad como organismo de carácter normativo²¹ y divulgador de conocimiento y de su estructura tripartita singular. Basándose en esas fortalezas, la Organización puede impulsar el programa de desarrollo fortaleciendo la capacidad de sus mandantes con la ayuda de servicios de asistencia técnica para promover el Programa de Trabajo Decente a varios niveles. No obstante, no puede alcanzar buenos resultados sin la estrecha colaboración con otros actores internacionales, nacionales y locales. En consecuencia, para avanzar hacia el logro del trabajo decente para todos son fundamentales las alianzas.

A nivel sectorial, la OIT ha abordado cuestiones laborales y sociales relacionadas con las industrias extractivas y ha realizado esfuerzos considerables para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y comunidades en las economías rurales. Con este propósito, la Organización aplica un enfoque sectorial con una visión transversal del Programa de Trabajo Decente que engloba sus cuatro pilares: creación de empleo, garantía de los derechos en el trabajo, extensión de la protección social y promoción del diálogo social, con la igualdad de género como una cuestión común a los cuatro pilares. El diálogo eficaz y efectivo es un aspecto esencial de las estrategias de trabajo decente en las industrias: mejora la transparencia, ayuda en la negociación colectiva y crea iniciativas cohesivas en que participan los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes.

La industria minera

Entre las herramientas y metodologías de la OIT que son pertinentes para esta industria figura la facilitación del diálogo en los ámbitos regional, nacional y local con objeto de establecer requisitos armonizados para los inversores, con un mayor efecto multiplicador del trabajo decente en las economías rurales. La creación de capacidad se logra proporcionando asesoramiento en materia de políticas, formación y servicios de asesoramiento a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las reuniones sectoriales y un amplio conjunto de herramientas ayudan a llevar a cabo actividades e intervenciones específicas del sector.

La atención de los esfuerzos de desarrollo en la industria minera debería centrarse en promover las condiciones de trabajo, la SST y la protección ambiental en beneficio de todos los trabajadores y las comunidades vecinas. Para proseguir por esta vía, habría que procurar animar y asistir a los Estados Miembros en la aplicación de los instrumentos fundamentales que figuran en la última sección del presente documento. La OIT también promueve la creación de cooperativas en el subsector de la minería a pequeña escala con miras a mejorar las condiciones de trabajo y facilitar la legalización. Además, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) se estableció con el objetivo central de erradicar progresivamente el trabajo infantil, lo que se espera conseguir mediante el fortalecimiento de la capacidad de los países para abordar este problema y la promoción de un movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil.

²¹ Véanse, por ejemplo, los Convenios núm. 176, núm. 169 y otros instrumentos enumerados en la última sección.

La industria del petróleo y el gas

En la Reunión tripartita sobre la promoción del diálogo social y las buenas relaciones laborales desde la prospección y producción hasta la distribución de petróleo y gas, celebrada en 2009, se adoptaron unas conclusiones que reafirman la importancia del diálogo social: “El diálogo social es de suma importancia para abordar una amplia gama de cuestiones relacionadas con el lugar de trabajo, particularmente en un momento de crisis económica y financiera mundial. El diálogo social puede aumentar la transparencia durante el proceso de recuperación económica y financiera mundial. Asimismo, puede contribuir a que los gobiernos, los empleadores y las organizaciones de trabajadores alcancen un consenso sobre cuestiones fundamentales como los derechos en el trabajo de todos los trabajadores, comprendidos los trabajadores de plantilla y los trabajadores en régimen de subcontratación, con inclusión de las condiciones de trabajo, la productividad y los desafíos demográficos”.²²

En diciembre de 2012, los gobiernos y los representantes de los empleadores y los trabajadores participaron en el Foro de diálogo mundial sobre las futuras necesidades en materia de competencias laborales y formación en la industria del petróleo y el gas. En el Foro se examinaron estrategias y políticas que ayudaran a los mandantes de la OIT a asegurar los niveles requeridos de trabajadores calificados en la industria, así como a promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud. Se observó que había habido experiencias positivas en la aplicación de las políticas y programas, como la promoción de los estudios de ciencias e ingeniería, los programas de aprendizaje a distancia para la industria, la facilitación del diálogo entre los trabajadores, las empresas y las instituciones docentes, la obtención de fondos para formación y los programas de aprendizaje.²³

Las industrias extractivas en el contexto de la economía rural

A pesar de que la extracción y exportación de recursos naturales no renovables son una oportunidad de crecimiento económico, por sí solas estas actividades no necesariamente generan un desarrollo sostenible. Es necesario que las partes interesadas en el desarrollo hagan mayores esfuerzos para aprovechar el potencial de las industrias extractivas e inviertan los ingresos obtenidos de forma equitativa, sostenible y productiva.

Las industrias extractivas pueden servir como catalizador para promover el trabajo decente fuera del sector por medio de inversiones en nuevas actividades económicas en la economía rural. A este respecto, son fundamentales las políticas, reglamentos y contratos para la explotación de los recursos que tienen en cuenta el interés superior del país en su conjunto. Esto incluye, entre otras cosas, respetar los derechos de los pueblos indígenas, prevenir las consecuencias negativas de la contaminación ambiental y abordar el riesgo de corrupción.²⁴ En segundo lugar, la extracción y exportación de petróleo, gas y minerales pueden contribuir a crear eslabonamientos ascendentes y descendentes con el resto de la economía rural, y en consecuencia actuar como motor de un crecimiento de base más amplia y de la creación de empleo a largo plazo. Para facilitar vínculos más sólidos entre los grandes inversores y los empresarios locales se requiere un buen conocimiento de las respectivas cadenas de suministro. Esto por lo general implica estimular el empleo y la iniciativa empresarial, facilitar el diálogo y transferir los conocimientos y la capacidad tecnológica, gestora y de producción de las empresas multinacionales a las nacionales. En tercer lugar, los sistemas utilizados para invertir los ingresos de los recursos naturales no renovables son fundamentales. En los países en desarrollo con excedente de mano de obra es esencial invertir en una base productiva amplia y en capacidad de producción.²⁵

En este contexto, el enfoque de la OIT va más allá de las industrias extractivas: promueve estrategias integradas para aplicar unas políticas de inversión, educación y formación en las economías rurales que respondan a los desafíos y oportunidades que se derivan de la riqueza en recursos minerales.

²² OIT: *Reunión tripartita sobre la promoción del diálogo social y las buenas relaciones laborales desde la prospección y producción hasta la distribución de petróleo y gas. Nota sobre las labores*, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 2009.

²³ OIT: *Foro de diálogo mundial sobre las futuras necesidades en materia de competencias laborales y formación en la industria del petróleo y el gas*. Informe final de la discusión, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 2012.

²⁴ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo. El desarrollo a través del empleo*, Departamento de Investigaciones, Ginebra, 2014.

²⁵ *Ibid.*

4. Experiencia de la OIT hasta el presente

En esta sección se ofrece una visión general de algunas intervenciones satisfactorias de la OIT en las industrias extractivas. En las notas de orientación de políticas sobre i) facilitar el acceso a servicios de calidad en la economía rural, y ii) diversificación económica de la economía rural, se puede obtener más información acerca de las estrategias integradas de la OIT para aplicar unas políticas de inversión, educación y formación orientadas a la transformación productiva. Asimismo, en la nota de orientación de políticas sobre el papel de las empresas multinacionales en la promoción del trabajo decente en las zonas rurales, pueden encontrarse ejemplos de intervenciones satisfactorias de la OIT para mejorar los vínculos comerciales entre las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas.

La industria minera

En el sector minero, los esfuerzos de la OIT se han centrado particularmente en la promoción del Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) y la Recomendación que lo complementa (núm. 183). Este Convenio, específico del sector minero, proporciona un marco para la formulación de una política coherente e integral sobre la SST en las minas que apoye las leyes y reglamentos, la inspección y el seguimiento. A fin de promover su ratificación, la OIT ha organizado numerosos talleres tripartitos nacionales,²⁶ regionales²⁷ y subregionales²⁸ destinados a asistir a los países en la evaluación de las diferencias entre su legislación y práctica y las disposiciones del Convenio. Cuando se ha considerado apropiado, esos talleres se han completado mediante actividades específicas en los países, en particular con análisis detallados de deficiencias o facilitando asistencia directa a los países para revisar la legislación o introducir nuevas prácticas, como la evaluación de riesgos, en el sector.

En Zambia, por ejemplo, se ha ofrecido asistencia técnica para elaborar una política nacional sobre SST y revisar el reglamento de la minería por un grupo tripartito. Actualmente, el Gobierno está preparando un nuevo proyecto de reglamento fruto de esta revisión. En el Uruguay se ha llevado a cabo un proceso similar por el que, después de proporcionar asesoramiento técnico sobre las principales disposiciones del Convenio núm. 176 a los mandantes, en 2014 se procedió a ratificarlo. En Mongolia también se están realizando esfuerzos para conseguir la ratificación de ese Convenio. Para brindar mayor asistencia a los mandantes en la aplicación práctica del

Convenio y el establecimiento de procedimientos de trabajo seguros, la OIT ha elaborado repertorios de recomendaciones prácticas que orientan a los mandantes en sus iniciativas para mejorar la SST en las minas.

El IPEC ha emprendido una serie de proyectos de cooperación técnica para mostrar cómo puede eliminarse el trabajo infantil en las explotaciones mineras pequeñas. Por medio de sus programas de demostración sobre el trabajo infantil en esas explotaciones, el IPEC ha aprendido mucho acerca de la naturaleza del problema y de sus posibles soluciones.²⁹

La industria del petróleo y el gas

En un taller subregional celebrado en 2013, se aprobó por unanimidad un plan de acción de siete puntos para promover buenas relaciones industriales en el sector del petróleo y el gas en Azerbaiyán, Kazajstán y la Federación de Rusia. En el primer punto se establece la colaboración de la OIT y el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín con los interlocutores sociales en las actividades de formación y creación de capacidad para el diálogo social, la SST, la inspección del trabajo y la igualdad de género. En el segundo se dispone la asistencia de la OIT en el análisis de desequilibrios entre el mercado de trabajo y las competencias disponibles, mientras que en el tercero se estipula el fortalecimiento de los programas de promoción del empleo juvenil en la Comunidad de Estados Independientes mediante la creación de una red de información sobre el trabajo decente para jóvenes, el refuerzo de las capacidades de las instituciones del mercado de trabajo, y la formulación y aplicación de políticas y programas activos del mercado de trabajo orientados a los jóvenes. Entre los restantes puntos del plan de acción figuran el fomento de iniciativas regionales innovadoras y el uso del elemento regional como ejemplo para poner en práctica futuras iniciativas de cooperación en otras regiones.³⁰

Además de las reuniones y talleres sectoriales, las alianzas público privadas de la OIT pueden ayudar a sus mandantes a mejorar las capacidades de la fuerza de trabajo local para crear empleos decentes dentro del marco del desarrollo nacional. En 2011, la Organización y la empresa petrolera BP Berau Ltd. firmaron un acuerdo de alianza público privada para promover la empleabilidad y la iniciativa privada entre los jóvenes de Papua en la región de la bahía de Bintuni,

²⁶ Desde 2009: Botswana, Chile, China, República Dominicana, Georgia, India, Indonesia, Mongolia, Federación de Rusia, Turquía, Uruguay, Viet Nam y Zambia, entre otros.

²⁷ Asia (2009 y 2014), América Latina (2011).

²⁸ Países subsaharianos (2012).

²⁹ OIT: *Action against Child Labour in Small-scale Mining & Quarrying: A Thematic Evaluation*, Ginebra, 2004.

³⁰ OIT: *Partnerships for Youth Employment in the Commonwealth of Independent States: Concept note* (febrero de 2013, no publicado).

en Papua Occidental (Indonesia).³¹ El proyecto se centra en el desarrollo de la iniciativa privada entre los jóvenes en Teluk Bintuni, como parte de la educación y formación profesional para el empleo juvenil. Asimismo, ha apoyado a los jóvenes de Papua Occidental que no acuden a la escuela mediante la promoción de medios de subsistencia. Gracias al uso de

los módulos de las iniciativas Start Your Business y Gender and Entrepreneurship Together (GET Ahead), los jóvenes desfavorecidos no escolarizados han recibido formación participativa sobre aptitudes para la vida y competencias profesionales básicas, así como sobre conocimientos básicos para empezar un negocio.

5. Orientaciones prácticas y recursos

La introducción de industrias extractivas en las economías rurales puede contribuir a generar desafíos y desigualdades en materia de trabajo decente dentro de esas economías, pero al mismo tiempo ofrece oportunidades para llevar a cabo una transformación productiva y hacer realidad el trabajo decente.

Las políticas y las intervenciones técnicas deberían i) promover el trabajo decente en las industrias extractivas, y ii) centrarse en convertir la maldición de los recursos en una bendición, de tal modo que los ingresos obtenidos de los recursos naturales puedan utilizarse para financiar la educación, la salud y el desarrollo rural. No hace falta decir que el contexto específico de cada país influye mucho en el enfoque adoptado y en el conjunto de herramientas necesario. En la etapa inicial, es importante definir el contexto rural en que operan las industrias extractivas. Un análisis de las deficiencias es útil para examinar la idoneidad y exhaustividad de las evaluaciones disponibles sobre los desafíos en materia de trabajo decente en las industrias extractivas, así como para identificar las oportunidades para la transformación productiva. Este inventario debería incluir, entre otras cosas, las políticas pertinentes, los marcos jurídicos, las desigualdades de género imperantes, y la representación y las prioridades de los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

La transparencia y el diálogo son fundamentales para velar por que se afronte la corrupción y se respeten los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El desarrollo rural no es un hecho aislado, sino un proceso continuo de planeamiento y ejecución que requiere vigilancia y evaluación para seguir los avances realizados en el apoyo a las prioridades nacionales. En función de las prioridades y necesidades nacionales, la combinación adecuada de los instrumentos y herramientas que figuran a continuación proporciona más orientación para aprovechar el potencial de las industrias extractivas.

Instrumentos

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161).

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) y la Recomendación que lo complementa (núm. 183).

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y la Recomendación que lo complementa (núm. 190).

Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 2006 (Declaración EMN).

³¹ OIT: *ILO and BP sign a Public Private Partnership agreement in Indonesia*, http://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_156224/lang--en/index.htm [consultado el 22 de noviembre de 2014].

Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas

Herramientas

OIT. 1981. *Seguridad e higiene en la construcción de instalaciones fijas en el mar para la industria del petróleo* (Ginebra).

—. 1991. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la seguridad y la salud en las minas a cielo abierto* (Ginebra). (Nota: se revisará en 2016-2017).

—. 2001. *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (Ginebra).

—. 2006. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas*, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra).

—. 2011. *Guía para el uso de la Clasificación Internacional de la OIT de Radiografías de Neumoconiosis* (edición revisada en 2011), Serie Seguridad y Salud en el Trabajo núm. 22 (Ginebra).

—. 2013. *Aplicación de la Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016: Guía de formación para responsables de políticas*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ginebra).

—. 2013. *HIV and AIDS: Guidelines for the mining sector*, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra).

Walle, M.; Jennings, N. 2001. *Seguridad y salud en minas de superficie de pequeña escala: manual* (Ginebra, OIT).

Publicaciones

Graham, I. 2010. *Working Conditions of Contract Workers in the Oil and Gas Industries*, documento de trabajo núm. 276, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).

OIT. 1999. *Los problemas sociales y laborales en las explotaciones mineras pequeñas*, TMSSM/1999 (Ginebra).

—. 2005. *Eliminating Child Labour in Mining and Quarrying: Background Document*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ginebra).

—. 2008. *Rapid assessment of child labour in non-traditional mining sector in Zambia: Final report*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ginebra).

—. 2009. *El diálogo social y las relaciones laborales en la industria del petróleo. Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la promoción del diálogo social y las buenas relaciones laborales desde la prospección y producción hasta la distribución de petróleo y gas*, TMOGE/2009, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra).

—. 2012. *Competencias laborales, desarrollo de los recursos humanos y formación en materia de seguridad para los contratistas de la industria del petróleo y el gas, ahora y en el futuro: Documento temático para el debate en el Foro de Diálogo Mundial sobre las futuras necesidades en materia de competencias laborales y formación en la industria del petróleo y el gas*, GDFOGI/2012, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra).

—. 2012. *Informe final de la discusión. Foro de Diálogo Mundial Sobre las futuras necesidades en materia de competencias laborales y formación en la industria del petróleo y el gas*, GDFOGI/2012/12, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra).

—. 2013. *Analytical studies on child labour in mining and quarrying in Ghana*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Ginebra).

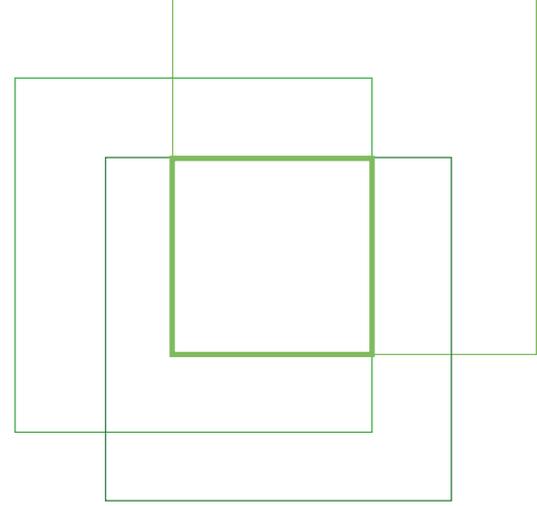
Reynoso Castillo, C. 2006. *Industrial Relations in the Oil Industry in Mexico*, documento de trabajo núm. 239, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).

Sturman, K. *ILO Policy Brief: Inclusive business practices in Africa's extractive industries* (Ginebra, OIT) (en preparación).

Twebaze, J. 2013. *The oil and gas industry in Uganda: Employment trends, Vocational education and training and skills needed*, documento de trabajo núm. 300, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).



Visión general de las notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural



Apoyo al crecimiento agrícola incluyente para mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria

- Trabajo decente para la seguridad alimentaria y los medios de vida resilientes
- Trabajo decente y productivo en la agricultura

Promoción de la diversificación económica e impulso de la transformación productiva para el empleo rural

- Diversificación económica de la economía rural
- Promoción del trabajo decente para los trabajadores rurales en la base de la cadena de suministro
- El papel de las empresas multinacionales en la promoción del trabajo decente en las zonas rurales
- Transición a la formalidad en la economía rural informal
- El turismo sostenible: un catalizador del desarrollo socioeconómico inclusivo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales

Promoción del acceso a los servicios, la protección y las inversiones intensivas en empleo

- Facilitación del acceso a servicios de calidad para promover el crecimiento y el desarrollo social en la economía rural
- Extensión de la protección social a la economía rural
- Desarrollo de la economía rural por medio de la inclusión financiera: el papel del acceso a la financiación
- Inversiones intensivas en empleo destinadas a infraestructuras rurales para el desarrollo económico, la protección social y ambiental y el crecimiento incluyente

Afianzamiento de la sostenibilidad y aprovechamiento de los beneficios derivados de los recursos naturales

- Transición justa hacia una economía rural resiliente y sostenible
- Trabajo decente en la silvicultura
- Aprovechamiento del potencial de las industrias extractivas
- Agua para una mejor subsistencia en los medios de vida rurales

Fomento de la participación de la población rural mediante la organización y la promoción de los derechos, las normas y el diálogo social

- Los derechos en el trabajo en la economía rural
- Promoción del diálogo social en la economía rural
- Fortalecimiento del desarrollo local en las zonas rurales mediante cooperativas y otras empresas y organizaciones de la economía social y solidaria
- Trabajo decente para los pueblos indígenas y tribales en la economía rural
- Fomento de la autonomía de la mujer en la economía rural
- Trabajo decente para los jóvenes de las zonas rurales
- Promoción de políticas de migración laboral justas y eficaces en la agricultura y las zonas rurales

Mejorar la base de conocimientos del trabajo decente en la economía rural

- Mejora de la base de conocimientos para respaldar la promoción del trabajo decente en las zonas rurales

Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/rural o escribáanos a: rural@ilo.org

Copyright © Organización Internacional del Trabajo – Primera edición (2019)

Este documento forma parte de la cartera de notas de orientación sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_436225/lang-es/index.htm