

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a world map.

Los Acuerdos Marco Internacionales

¿Un Instrumento para Imponer los Derechos Humanos Sociales?

HANS-WOLFGANG PLATZER Y STEFAN RÜB

Febrero de 2014

- Los acuerdos marco internacionales norman estándares sociales y laborales en empresas multinacionales. Son un instrumento desarrollado por federaciones sindicales mundiales de actuación sectorial, con el objetivo de hacer cumplir los estándares laborales básicos también en la periferia de las cadenas de creación de valor globales.
- En la actualidad, los acuerdos marco internacionales solamente han logrado en parte alcanzar su objetivo, a saber la imposición de los derechos humanos sociales en la economía mundial. Sin embargo, contribuyen a una mayor visibilidad pública de la importancia normativa de los estándares sociales y de los derechos de los trabajadores y ayudan a vivirlos de forma concreta en las empresas.
- Con ello son un importante instrumento adicional para el fortalecimiento político y jurídico de los derechos humanos sociales a nivel global e impulsan la creación de redes sindicales internacionales, así como la transnacionalización de las relaciones laborales en las multinacionales.



Contenido

1. Introducción	3
2. El Contexto Político y Teórico: Globalización, Gobernanza Global y Relaciones Laborales Transnacionales	3
3. Los Acuerdos Marco Internacionales: Desarrollos Cuantitativos y Aspectos Cualitativos	6
3.1 Origen	6
3.2 Desarrollos Cuantitativos	7
3.3 Contenido de las Regulaciones	10
3.4 Aplicación y Supervisión	11
3.5 Resultados Empíricos Sobre la Implementación Local de los Acuerdos Marco Internacionales	13
4. Evaluación del Instrumento y Resumen Preliminar de Su Impacto	15
Literatura	18



1. Introducción

Los acuerdos marco internacionales (International Framework Agreements, IFAs) son un instrumento relativamente nuevo que se ha ido desarrollando paulatinamente desde principios de este siglo con el objetivo de lograr una normalización transnacional de los estándares sociales y laborales, aplicables en las empresas. Estos acuerdos también se conocen bajo el nombre de «acuerdos marco globales» (Global Framework Agreement, GFA).

Los acuerdos marco internacionales, o globales, son un instrumento desarrollado por federaciones sindicales mundiales de actuación sectorial (Global Union Federations, GUFs) para introducir en las relaciones laborales en las empresas un componente transfronterizo a través de negociaciones y acuerdos con la dirección central de empresas multinacionales.

En estos acuerdos se hace referencia al corpus de los derechos humanos sociales, internacionalmente codificados. Se trata, en particular, de las normas fundamentales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se encuentran reflejadas en la gran mayoría de los acuerdos marco internacionales firmados hasta el día de hoy.

A través de estos acuerdos, las multinacionales se comprometen a respetar y a incorporar (de forma descentralizada) estas normas. Este compromiso, aplicable a las propias filiales, también es válido para los proveedores y socios de la red, aunque generalmente de forma menos marcada.

Los acuerdos marco internacionales contienen normas de procedimiento para supervisar los acuerdos y solucionar los conflictos que pueden surgir al aplicar e incorporar las normas y reglas.

Los acuerdos marco internacionales, que pertenecen a una parte material central de los derechos humanos sociales, a saber los derechos humanos sociales en el mundo laboral (normas fundamentales del trabajo), revisten una especial importancia en el discurso político y científico sobre los derechos humanos sociales debido a varias razones:

Debido a la globalización, el estatuto normativo así como el valor empírico real de los derechos humanos

sociales están sometidos a una transformación permanente, planteando nuevas preguntas sobre la calidad jurídica, el control judicial, el cumplimiento y, por ende, la eficacia de los derechos humanos sociales. Lo que incluye también la pregunta sobre el papel que deben jugar las agencias de transmisión público-estatales y su relación con las agencias de transmisión de la sociedad civil, por lo tanto con los enfoques voluntaristas de una gobernanza privada (private governance). En el marco de este debate, los acuerdos marco internacionales son un campo de ensayo práctico cuyo análisis empírico y reflexión teórica pueden revelar si, y hasta que punto, un sistema de normas y reglas para los derechos humanos sociales, desarrollado e incorporado por actores sociales a través de un enfoque político de autorregulación, puede tener un impacto poderoso.

Esta problemática es el tema del presente artículo, que se basa en la propia obtención empírica de datos (estudios de caso exploratorios y análisis de documentos), así como en la evaluación de literatura crítica. Primero se esbozará brevemente el contexto político y teórico del debate. La parte principal empírica analizará los acuerdos marco internacionales desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Finalmente se intentará hacer un primer balance del impacto de este instrumento para la imposición de los derechos humanos sociales en el mundo laboral.

2. El Contexto Político y Teórico: Globalización, Gobernanza Global y Relaciones Laborales Transnacionales

Al analizar la investigación sobre la globalización partimos de los siguientes resultados y postulados teóricos, sin entrar en detalles:

Primero: Desde los años ochenta y noventa, la economía (comercio de mercancías, circulación de capital y empresas multinacionales) se ha visto sometida a una globalización cada vez más intensa y dinámica, que ha conducido a una era de desintegración («dis-embedding») de la economía. Queda pendiente la pregunta si, y en qué medida, puede haber o habrá una nueva fase de reintegración («re-embedding») al afrontar las consecuencias de la crisis del mercado financiero mundial, pero partiendo de las experiencias hechas hasta el momento, no parece muy probable.



Segundo: En relación a la transnacionalización y globalización de los grupos empresariales cabe destacar lo siguiente:

- Desde los años noventa, el proceso de globalización económica ha tenido lugar ante todo bajo el signo de mercados financieros globales liberalizados.
- El significativo aumento de las inversiones directas y de cartera es la prueba y consecuencia de un desarrollo donde la competencia ya no tiene lugar solamente entre empresas, o generalmente ya no en primer lugar a través de los mercados de productos, sino en cada vez mayor medida a través de los mercados financieros y de capital. Las empresas globales o multinacionales son tanto el motor como las impulsadas por estos procesos.
- Esta tendencia de financiarización de las decisiones empresariales va a menudo acompañada de amplias transformaciones organizacionales en las empresas. Lo que se refleja tanto en una lógica diferente en cuanto a la decisión global sobre emplazamientos, como también en otras formas de gestión y estrategias empresariales transnacionales. Los nuevos procesos de racionalización sistémica transfronteriza cada vez más acelerados (nuevo ajuste de las cadenas de valor), una política empresarial de operatividad flexible, la importación de modelos de producción o de puntos de referencia probados en experimentos, la posición dominante del valor accionista son, entre otras, los términos claves que caracterizan la tendencia actual de los desarrollos político-empresariales. Se trata aquí de una tendencia. Lo que, naturalmente, no significa que exista un patrón uniforme, como lo demuestra el análisis empírico de los desarrollos empresariales.
- A esta transformación estructural y estratégica cualitativa de las empresas se suma, finalmente, el marcado aumento del número de empresas multinacionales. Ya a comienzos de este siglo había más de 65.000 multinacionales con más de 850.000 filiales (Informe sobre las Inversiones en el Mundo de las Naciones Unidas de 2001).

Tercero: La creciente liberalización y globalización transfronteriza de la economía debilita la fuerza vinculante de las regulaciones nacionales y la capacidad de integración y estabilidad del subsistema social de relaciones laborales colectivas. Esta tendencia, sin embargo, difiere entre los países (diferentes modelos de relaciones laborales y de variedades del capitalismo).

Cuarto: La pregunta sobre las posibilidades y los límites de la domabilidad social de las cadenas de valor capitalistas en un mundo globalizado y, ante todo, la pregunta sobre la posibilidad de imponer estándares laborales fundamentales en la periferia de las cadenas de valor, revisten una importancia central en el contexto del debate sobre los derechos humanos sociales.

Con lo cual llegamos a la investigación sobre la gobernanza global (global governance). Siguiendo este ramo de la investigación, partimos de las siguientes observaciones y premisas teóricas:

Primero: Los procesos de globalización de la economía y de las empresas también están influenciados por los vínculos estructurales políticos y jurídicos en los diferentes niveles de actuación supranacionales, a saber por una arquitectura de gobernanza global específica. Los actores sociales son participantes relevantes del proceso de gobernanza global.

Segundo: La arquitectura de gobernanza global de relevancia para el campo de las relaciones laborales se caracteriza por una asimetría que perjudica y dificulta, desde el punto de vista estructural, la imposición de los intereses de los trabajadores. En este contexto hay que destacar los siguientes parámetros y desarrollos:

- El régimen de la OMC, establecido en el transcurso de los años noventa, la nueva calidad y el nuevo alcance de la apertura del mercado y de la liberalización del comercio («consenso de Washington»), así como el rol dominante de la OMC, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el diseño de la arquitectura financiera y comercial internacional no solamente impulsaron la globalización económica sino que, al mismo tiempo, ayudaron a imponer una versión de gobernanza global denominada «institucionalismo neoliberal».
- Ante estos elementos arquitectónicos dominantes, a nivel internacional aún no se ha logrado crear y consolidar institucionalmente un contrapeso en áreas importantes para la política laboral y social como, por ejemplo, estándares sociales en los acuerdos comerciales mundiales, impuesto Tobin, etc. La OIT tampoco ha podido hacer avanzar sustancialmente su objetivo de crear una «dimensión social» de la globalización, a pesar de varios intentos desde los años noventa.



■ Esto significa que aunque todas estas organizaciones gubernamentales trabajan sobre la base legislativa primaria de acuerdos internacionales, su competencia de generar »derecho« (derecho secundario, reglamentos, decisiones) en el proceso de gobernanza global esta claramente escalonada: El derecho de la OMC tiene el mayor nivel de imposición gracias a su Entendimiento sobre Solución de Diferencias (»Dispute Settlement Understanding«), cuasi judicial y con capacidad de sancionar. El derecho del FMI y del Banco Mundial tiene, en general, un nivel de imposición algo menor pero aún considerable. Por un lado existe la posibilidad de sancionar a los estados miembro que no cumplen sus obligaciones (de pago), incluso excluyéndolos. Por el otro, los programas de adaptación estructural (condicionalidad) de ambas organizaciones pueden ejercer una fuerte presión, dado que los estados miembro con problemas financieros dependen generalmente de sus créditos. El derecho de la OIT es el más débil, casi siempre se trata de una normativa »blanda« (soft law), que, sin embargo, también tiene cierto efecto vinculante (Nahamowitz 2002: 36).

■ La valoración que hace Treutner (2002) de este efecto vinculante es bastante más escéptica. Es cierto que la OIT, compuesta de forma tripartita por representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, intenta adaptar sus instrumentos de actuación tradicionales (acuerdos y recomendaciones) a los nuevos o más claros problemas de la globalización, centrándose por ejemplo en un núcleo de estándares laborales y sociales o intentando ampliar el ámbito de aplicación de los acuerdos a aquellos países que aún no los han ratificado. El alcance y la eficacia de las normas son, sin embargo, limitados, también debido a la decreciente ratificación en los países en vías de desarrollo y en los países umbrales, orientados a la exportación. Según Treutner la importancia de la OIT no reside tanto en la creación de estándares sociales eficaces, válidos a nivel mundial, sino en impulsar los procesos de modernización socioeconómicos en los países menos desarrollados y en apoyarlos en la creación de un orden económico y social.

Tercero: Esta arquitectura de gobernanza asimétrica refleja la diferenciación, teóricamente justificable y empíricamente observada, en la imposición de las regulaciones de actividades socioeconómicas transnacionales »negativas« (creadoras de mercado en el sentido más

amplio) y »positivas« (correctoras del mercado en el sentido más amplio) (véase Zürn 1998). Ni en el área de control macroeconómico, ni en la política social internacional, cabe esperar que haya o que habrá en un futuro próximo una apuesta a favor de una gobernanza global o resultados sustanciales a partir de ella, ya que, desde el punto de vista político, las regulaciones particularmente exigentes y trascendentales son las redistributivas, porque implican una coordinación positiva y la redistribución de medios. A diferencia de los primeros éxitos de regulación internacional en el área de política medioambiental, en el área de política laboral no existen actualmente a nivel global normativas reguladoras que controlen de forma vinculante el comportamiento de los actores en un cierto entorno a través de obligaciones y prohibiciones. Con lo cual hace falta un impulso estatal que promueva la transnacionalización de las relaciones industriales, a saber un marco político-estructural fijado por una gobernanza por parte del gobierno (governance by government). Ante la falta de regímenes internacionales laborales o sociales, las formas de control de una gobernanza por parte del gobierno, que significarían o conducirían a un fortalecimiento del papel de las organizaciones de los interlocutores sociales transnacionales, tampoco experimentan un impulso político-estructural notable. Por consiguiente, al regular los problemas socioeconómicos transnacionales, los actores del mercado laboral tienen que optar ante todo por una gobernanza sin gobierno (governance without government).

Cuarto: Debido al incremento cuantitativo de empresas multinacionales y a las transformaciones cualitativas de la lógica empresarial, el nivel empresarial se convierte para los sindicatos en el nivel estratégico central al enfrentar las consecuencias de la globalización. Esto significa que la multinacional se convierte en el lugar central de las disputas para lograr una regulación laboral que (también) tenga efecto a nivel supranacional. Los acuerdos marco internacionales son el instrumento desarrollado por los sindicatos para lograr este fin.

Quinto: Una amalgama de las más diversas normas, acordadas por los gobiernos a nivel internacional, acompaña políticamente esta variante de acción, relacionada con la empresa, de una gobernanza »privada« (private governance). Esta serie de normas, a las que se hace referencia en los acuerdos marco internacionales, tiene la calidad jurídica arriba mencionada, como en el



caso de las normas fundamentales del trabajo de la OIT como marco de referencia más importante. Esta calidad jurídica es claramente inferior en el caso de los códigos de conducta para empresas multinacionales adoptados en el año 2000 por la OCDE. Las directrices de la OCDE no crean derecho sino una «normatividad voluntaria» (Nahamowitz 2002: 47). Lo mismo vale para la Declaración tripartita de Principio de la OIT sobre «las empresas multinacionales y la política social» (1977; nueva versión 2006), la norma ISO 26000 (una guía en materia de responsabilidad social), así como los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos (de 2011).

3. Los Acuerdos Marco Internacionales: Desarrollos Cuantitativos y Aspectos Cualitativos

3.1 Origen

Aunque resulte difícil concebir analíticamente los efectos concretos de las disputas comunicadas y sostenidas por la sociedad civil en relación a las formas y consecuencias (neoliberales) de la globalización, cabe suponer que existe una relación entre el trabajo de relaciones públicas crítico de la globalización, el desarrollo de una cultura de conflicto transnacional y la politización de las agendas medioambientales y sociales por parte de las ONGs y los planes de reacción por parte de las empresas multinacionales.

La creciente vulnerabilidad de las empresas debido a campañas mundiales organizadas por ONGs en caso de violación de normas, pero también los cálculos económico-empresariales que resultan de la creciente relevancia de la sostenibilidad para la bolsa, explican el auge que experimentan los conceptos de responsabilidad social empresarial, RSE, (Corporate Social Responsibility (CSR)), que en cada vez más empresas se están convirtiendo en un elemento estratégico de la gestión empresarial.

Este clima cambiante y la nueva tendencia de ciudadanía corporativa responsable (responsible corporate citizenship) también explican el creciente número de empresas que se ha adherido al Pacto Mundial (Global Compact) del Secretario General de la ONU. Más de 8.000 empresas de 140 países se han incorporado a esta iniciativa

propagada por Kofi Annan en el Foro Económico Mundial de 1999 y coordinada desde julio de 2000 por la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

En estas circunstancias, los sindicatos multinacionales han sabido aprovechar la oportunidad y han impuesto su nuevo enfoque empresarial de una política de acuerdos bilaterales. Lo que significa que la creciente importancia que tiene la RSE para las empresas, que desde comienzos de los años noventa se expresa en un número rápidamente creciente de códigos de conducta unilaterales y en un compromiso cada vez mayor de las empresas con las así llamadas iniciativas de participación múltiple (multi stakeholder), ha creado un «clima negociador favorable» para los sindicatos y ha abierto una puerta para un enfoque de negociación bilateral, anclado en las relaciones laborales empresariales.

Este instrumento ha brindado a los sindicatos la oportunidad de ocupar de forma autónoma el campo de acción de la normativa global y de no cederlo a la prerrogativa y al compromiso voluntario de las empresas o a las iniciativas de las ONGs. En comparación con su reivindicación de creación de una «dimensión social» de la globalización a través de regulaciones político-estatales, los sindicatos consideran que los acuerdos marco internacionales son la segunda mejor estrategia (Mund/Priegnitz 2007: 671 y siguientes).

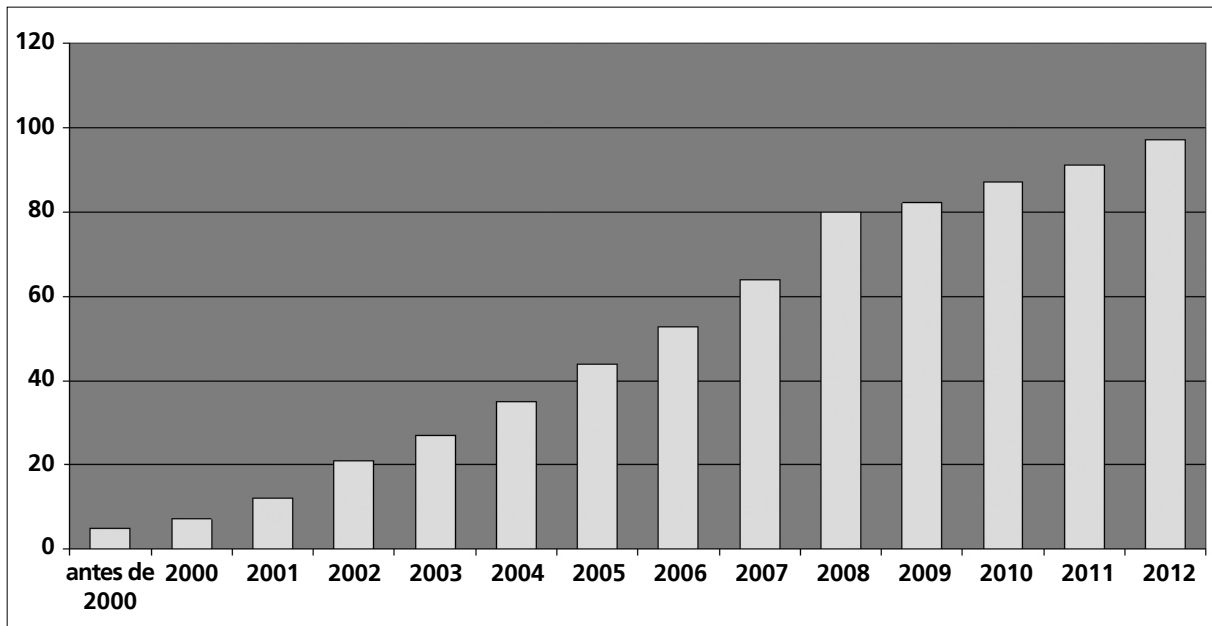
Teniendo en cuenta la existente arquitectura de gobernanza global, los acuerdos marco internacionales son, sin embargo, un instrumento útil e incluso imprescindible para establecer estándares sociales mínimos, válidos a nivel mundial, en empresas que operan en varios países. Además también tienen un gran potencial para diseñar iniciativas globales que vayan más lejos como, por ejemplo, la creación de redes multinacionales de representación de los intereses de los trabajadores a nivel empresarial y sindical.

La estrategia sindical consiste, por lo tanto, en pasar de la normativa contractual a la formación estructural, a saber, a la creación de un área transnacional, relacionada con la empresa, de participación y articulación de intereses institucionalizadas.¹

1. En algunos casos aislados de comités de empresa mundiales (CEM) se puede observar un desarrollo inverso: la adopción de un acuerdo marco internacional como proyecto y prueba del funcionamiento del CEM.



Figura 1: Desarrollo Cuantitativo de los Acuerdos Marco Internacionales de 1994 a 2012



Datos de: Hessler 2012: 326 y siguientes, cuadro 9 más propia actualización

3.2 Desarrollos Cuantitativos

Después de algunos casos pioneros a mediados de los años noventa, se pudo registrar luego un continuo crecimiento a partir del año 2000.

La distribución geográfica muestra que la gran mayoría de acuerdos marco internacionales fue adoptada en empresas con sede en la Unión Europea y en el Espacio Económico Europeo. La mitad de estos acuerdos se concentra en tres países: Alemania, Francia y Suecia. Solamente un 18 por ciento de los acuerdos marco internacionales fue adoptado por empresas no europeas, aunque es posible observar una leve tendencia al alza (Hessler 2012: 326 y siguientes).

Esto indica que el éxito de este enfoque político voluntarista no depende solamente, o de forma muy parcial, de la capacidad transnacional de los sindicatos mundiales de movilizar y organizar campañas, sino ante todo de las condiciones específicas en la empresa. Los siguientes factores pueden o tienen que intervenir con diferente nivel de importancia:

- la disposición y capacidad de negociación de los sindicatos nacionales y de los representantes de los trabajadores;

- los intereses de la dirección que entienden estos acuerdos como parte (adicional) de su estrategia de RSE y que los aceptan de forma defensiva o los aprovechan de forma proactiva;

- los mecanismos nacionales de codecisión que producen acuerdos marco internacionales como parte de disputas, procesos de intercambio y equilibrios de compromiso;

- y finalmente la cultura empresarial y las tradiciones nacionales de las relaciones laborales que se basan en principios de cooperación, orientados hacia un consenso.

La necesaria existencia de (varios de) estos factores indica que el potencial de crecimiento cuantitativo de los acuerdos marco internacionales corresponderá también a medio plazo al incremento actual, en el mejor de los casos, y que su inserción en empresas fuera de Europa (Occidental) seguirá siendo muy limitada.

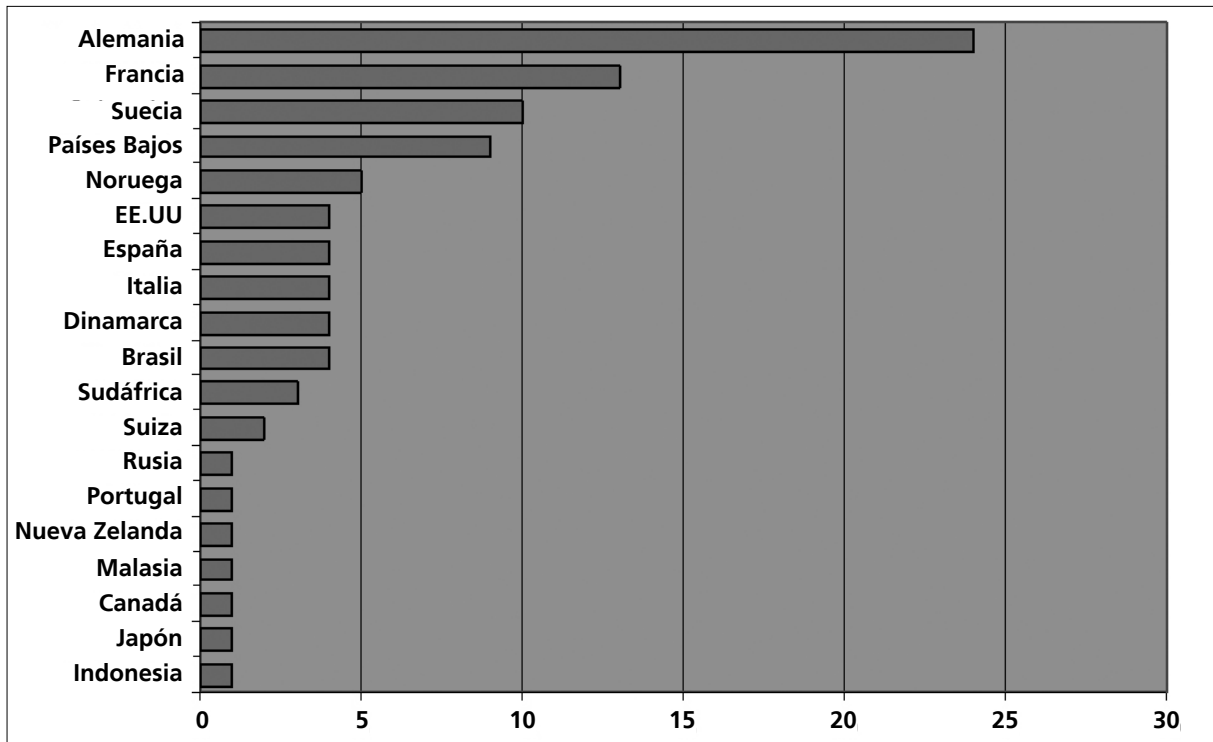
Además de una distribución regional desigual, el grado de difusión sectorial tampoco es muy homogéneo.

Esto se debe a los siguientes factores:

Las estrategias de acuerdos marco globales de las FSMs no siguen ningún «masterplan» y tienen un peso distinto

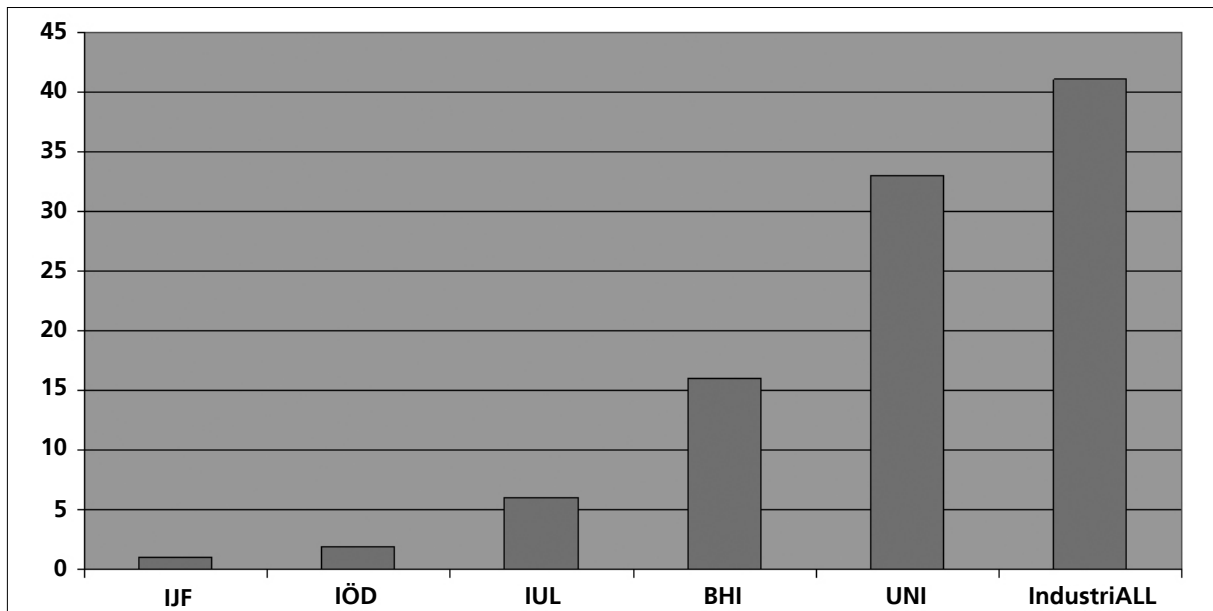


Figura 2: Distribución de los Acuerdos Marco Internacionales Según País (Sede de la Empresa Matriz)



Datos de: Hessler 2012: 326 y siguientes, cuadro 9 más propia actualización

Figura 3: Distribución de los Acuerdos Marco Internacionales Según las Áreas de Organización de las Federaciones Sindicales Mundiales, FSMs



Datos de: Hessler 2012: 326 y siguientes, cuadro 9 más propia actualización

- IJF Federación Internacional de Periodistas
- IÖD Internacional de los Servicios Públicos
- IUL Unión Internacional de los Sindicatos de los Trabajadores de Productos Alimenticios, Agricultura, Cafés y Estimulantes
- BHI Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera
- UNI Union Network International (sindicato mundial de servicios)
- IndustriALL IndustriALL Global Union (sindicato mundial de la industria)



para la estrategia perseguida por las diferentes federaciones mundiales². Una estrategia que, a su vez, depende de factores empresariales, sectoriales y sindicales específicos (por ejemplo la poca o menor importancia que tienen las empresas multinacionales para las FSMs en los sectores de servicios públicos, arte y educación).

Las estructuras de producción y las cadenas de valor de las multinacionales son un factor de influencia central sectorial para las estrategias de acuerdos marco internacionales de las FSMs. Según Bair y Gereffi (2000) se puede diferenciar entre sectores con cadenas de valor dominadas por el comprador y sectores con cadenas de valor dominadas por el productor, que definen diferentes condiciones marco para la formulación de estrategias sindicales. En los sectores con cadenas de valor dominadas por el comprador como, por ejemplo, en la industria del textil y la confección, la mayor parte de la producción ha sido desplazada a una compleja red de proveedores de varios niveles. En los sectores con cadenas de valor dominadas por el productor como, por ejemplo, en los sectores intensivos en capital y tecnología de la industria automovilística y aeronáutica, por el contrario, las competencias centrales de producción permanecen en la empresa multinacional respectiva.

Con lo cual se pueden distinguir dos categorías de acuerdos marco internacionales. Mientras que en el caso de las cadenas de valor dominadas por el productor los acuerdos marco internacionales se refieren a la empresa misma, en el caso de las cadenas de valor dominadas por el comprador estos acuerdos están ante todo destinados a regular la cadena de suministro, dado que la empresa que ha externalizado su actividad se ha retirado casi por completo de la producción. Las cadenas de valor dominadas por el comprador colocan a las FSMs ante un especial desafío ya que aquí, tal y como lo demuestra el ejemplo de la ITBLAV³ en el sector de la industria del textil y la confección, resulta sumamente problemático adoptar un acuerdo marco internacional. Según Miller (2004, 2008), la ITBLAV se ve ante dos problemas centrales que, hasta el momento, han impedido la firma de un acuerdo marco internacional. Por un lado, la ITBLAV no puede aprove-

char las existentes instituciones de relaciones laborales en el país de origen de la empresa que ha externalizado su actividad, dado que los sindicatos nacionales no tienen una organización fuerte y solamente disponen de un acceso limitado a los órganos de decisión estratégicos. Lo cual son requisitos esenciales para la adopción de un acuerdo marco internacional como lo demuestra la experiencia hecha en otros sectores. Por el otro, la falta de transparencia, como resultado de una cadena de suministro de varios niveles, crea condiciones muy poco propicias para campañas de organización sindical. Y esto en un sector con una fuerte postura antisindical por parte de los empleadores. Esto también se refleja en el hecho de que en ningún otro sector existen tantas empresas que utilizan códigos de conducta unilaterales como alternativa a los acuerdos marco internacionales.

La estrategia perseguida por la FSM correspondiente depende por lo tanto en gran medida de los factores sindicales internos. Las FSMs son organizaciones de segundo rango. Esto significa que no organizan miembros individuales sino sindicatos nacionales que, por su parte, tienen ideas muy diferentes con respecto a los acuerdos marco internacionales, en dependencia de sus tradiciones y estructuras de relaciones laborales nacionales. Los sindicatos de países con una tradición de relaciones laborales voluntaristas y más bien conflictivas (como, por ejemplo, los EE.UU y Gran Bretaña) tienden más bien a considerar los acuerdos marco internacionales como instrumento de organización sindical. Mientras que los sindicatos de países con una tradición de relaciones de trabajo más institucionalizadas y más bien cooperativas (como, por ejemplo, en Europa, ante todo en Alemania, Suecia y los Países Bajos) ven en estos acuerdos los primeros pasos pragmáticos para el desarrollo de una relación de diálogo continua con la empresa para solucionar problemas concretos a nivel internacional. Que posición logra imponerse internamente y convertirse en la política oficial de la federación sindical mundial depende de los intereses y de la constelación de poder internos.

En dependencia de las diferencias organizativas internas y externas se observan diferencias graduales en las FSMs tanto en relación a los objetivos perseguidos al adoptar un acuerdo marco internacional, como también a los enfoques para alcanzar estos objetivos. La IUL⁴ se

2. El sindicato internacional de trabajadores del transporte, ponderado según recursos e impacto, no aprovecha (deliberadamente) el instrumento de los acuerdos marco internacionales, sino apuesta por convenios colectivos sectoriales multinacionales y por el trabajo de cabildeo para imponer las regulaciones a través de las instituciones estatales.

3. ITBLAV son las siglas alemanas para Asociación Internacional de Trabajadores del Textil, la Confección y el Cuero. Desde 2012 pasó a ser IndustriALL.

4. IUL: Unión Internacional de los Sindicatos de los Trabajadores de Productos Alimenticios, Agricultura, Cafés y Estimulantes.



destaca muy claramente de las demás FSMs. Tras una evaluación interna en 2005 de las experiencias hechas hasta el momento con la aplicación de los acuerdos marco internacionales, la IUL efectuó una revalorización política estableciendo como criterio de éxito central de estos acuerdos el incremento del número de miembros y la fuerza sindical en las empresas multinacionales. Para las demás FSMs, el fomento de campañas de organización sindical también es una función importante de estos acuerdos. La IUL es, sin embargo, la única que da una prioridad absoluta a este aspecto. La forma de proceder de la BHI, la IMB y la ICEM⁵ es más pragmática. Consideran que estos acuerdos marco son «documentos vivos» que van mejorando continuamente al ser utilizados en el día a día. Por lo tanto, al adoptar un acuerdo marco internacional dedican una especial atención al establecimiento de relaciones de diálogo y de trabajo continuas con la dirección central a nivel global, con el objetivo de mejorar las condiciones para la organización sindical y el ejercicio de los derechos laborales y sindicales fundamentales. Las diferentes maneras de proceder de las FSMs también se reflejan en el papel que juegan en el proceso de negociación. Mientras que la IUL otorga una especial importancia al hecho de participar directamente en el proceso, en la BHI, la ICEM, la IMB y también la UNI⁶, los sindicatos nacionales y los comités de empresa europeos (CEE) son los que juegan un papel central en la aproximación y realización de negociaciones, debido a su acceso privilegiado a la dirección central. En la IUL, solamente un acuerdo marco internacional contó con un sindicato nacional como consignatario. En la BHI, la ICEM y la UNI, por el contrario, el 50 por ciento y más de los acuerdos marco internacionales cuentan con sindicatos nacionales como consignatarios. En la IMB, en cambio, alrededor de tres cuartas partes de estos contratos también han sido firmados por los CEEs (Schömann et al. 2008: 50).

A pesar de las diferencias en los enfoques de las distintas FSMs, la estrategia de acuerdos marco internacionales de las FSMs fue cambiando en todos los sectores de una estrategia cuantitativa con el objetivo de adoptar la mayor cantidad de acuerdos marco internacionales posibles, a una estrategia cualitativa, en el marco de la cual las

5. BHI: Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera, ICEM: Federación Internacional de los Sindicatos de Trabajadores de la Química, la Energía, la Minería y las Fábricas, IMB: Federación Internacional Metalúrgica. Desde 2012, la ICEM y la IMB conforman la ITBLAV, el sindicato industrial mundial IndustriALL Global Union.

6. UNI: Union Network International, el sindicato mundial de servicios fundado en 2000.

FSMs dedican una mayor atención a la fijación de mecanismos de aplicación efectivos. Mientras que en los años noventa y a comienzos de este siglo el objetivo también consistía en alcanzar una masa crítica de acuerdos para aumentar la presión ejercida sobre las empresas irresolutas y las instituciones políticas, en el transcurso del tiempo los aspectos cualitativos cobraron una importancia cada vez mayor. El incremento de los temas regulados en los acuerdos marco internacionales, que se describirá a continuación, refleja este cambio de estrategia de los últimos años, aunque esto significa que en el futuro se lograrán alcanzar menos acuerdos marco internacionales.

3.3 Contenido de las Regulaciones

Una consecuencia inevitable del enfoque político voluntarista es que los acuerdos marco internacionales difieren bastante en cuanto a su contenido e implementación. Esto es válido incluso cuando han sido negociados por la misma FSM en el mismo ramo industrial.

A pesar de ello es posible identificar determinados patrones de acuerdos desde el punto de vista cuantitativo y formal, como lo demuestran diferentes análisis y textos de acuerdos (Fichter, Sydow, Volynets 2007; Schömann et al. 2008; Telljohann et al. 2009; Papadakis 2011: 249 y siguientes ofrece un resumen tabular sobre que acuerdos marco internacionales se refieren a que convenio de la OIT u otros instrumentos multilaterales, entre otras la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948).

■ La gran mayoría de los acuerdos incluyen las cuatro normas fundamentales del trabajo de la OIT y se refieren explícitamente a los convenios correspondientes de la OIT.⁷ En su mayoría, los acuerdos también se refieren a

7. El tema de la libertad de asociación es uno de los puntos de discusión centrales de las negociaciones bilaterales sobre los acuerdos marco internacionales. Algunos ejemplos: En el caso de la negociación de un acuerdo sobre los «principios de responsabilidad social en el grupo empresarial Mahle», los representantes de los trabajadores (CEE, IG Metall, IMB) lograron imponer después de largas negociaciones que Mahle asegurase el derecho de organización independientemente de las leyes nacionales existentes y que la dirección no se inmiscuyese en caso de que hubiese esfuerzos de organización sindical. Finalmente las negociaciones fracasaron debido a que no se logró un acuerdo sobre si la IMB iba a figurar como consignatario. La dirección de la empresa no quiso aceptar esta exigencia, pues temía que una firma de la IMB podría ayudar a los sindicatos miembro estadounidenses de la IMB a impulsar desde afuera la organización sindical de aquellas filiales estadounidenses del grupo empresarial que aún no contaban con un sindicato. Su opinión era que los sindicatos estadounidenses y la IMB no podían acogerse al acuerdo si solamente contaba con la firma del CEE y que el acuerdo solamente era



una o varias normativas internacionales como, por ejemplo, el Pacto Mundial, la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU o las directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

- Muchos acuerdos contienen, además de las normas fundamentales del trabajo, las áreas temáticas protección sanitaria en el puesto de trabajo, salario justo, formación continua, medio ambiente y reestructuración de la empresa.
- Casi la mitad tiene cláusulas en materia de tiempos de trabajo y horas extraordinarias. Los acuerdos marco internacionales se limitan en su mayoría a regular estándares sociales mínimos que permanecen muy por debajo de los estándares usuales en países con instituciones de relaciones laborales y culturas sindicales desarrolladas.
- Numerosos acuerdos, aunque no todos, establecen la manera como se deben comunicar los contenidos de los acuerdos a los empleados de la empresa y a los proveedores. La mayoría menciona el muy difícil tema de incluir a los proveedores en los compromisos del acuerdo, pero existen grandes diferencias en cuanto al nivel de compromiso.

En relación a este tema existen tres enfoques diferentes. Uno consiste simplemente en informar a los proveedores sobre la existencia de un acuerdo marco internacional, conjuntamente con la intención de apoyar el respeto del acuerdo por parte de los proveedores. Otro, en convertir el respeto de los acuerdos marco internacionales en un criterio para el inicio de relaciones comerciales. Y el tercer enfoque, con el mayor nivel de compromiso, consiste en convertir los acuerdos marco internacionales en condición previa para el inicio de relaciones comerciales y en caso de su violación anular las relaciones comerciales con el proveedor correspondiente (Hammer 2008: 103).

válido si los empleados mismos, desde adentro, trataban de organizarse (Rüb/Müller/Platzer 2011). También en el caso de la renegociación del acuerdo marco internacional en ArcelorMittal, los representantes de la dirección se mostraron reticentes a la hora de fijar la libertad de asociación de tal manera que mejorase las actividades de organización sindical en los emplazamientos estadounidenses. En el caso de las negociaciones en Siemens y ThyssenKrupp, las negociaciones de un acuerdo marco internacional corrían peligro de fracasar debido a que el empleador no quería que las normas fundamentales del trabajo de la OIT figurasen como universalmente válidas como en el acuerdo de Bosch arriba mencionado. Querían que la aplicación del derecho nacional tuviese prioridad.

- Todos los acuerdos contienen disposiciones sobre los derechos de participación y demás derechos de los sindicatos, aunque no todos con la misma claridad y obligación. La mayoría también fija procedimientos institucionales para la supervisión del acuerdo y la resolución de conflictos.
- La tendencia va hacia el aumento de los temas regulados en los acuerdos marco internacionales en el transcurso de los años. Esto lo demuestra el hecho de que los contenidos de los acuerdos van cada vez más allá de las disposiciones de las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Pero también el hecho de que los acuerdos marco internacionales contienen en cada vez mayor medida disposiciones concretas para su aplicación. Estas se refieren tanto a los diferentes procedimientos de información de los empleados de una empresa y de los proveedores, como también a la creación de mecanismos concretos de supervisión de la aplicación del acuerdo.

3.4 Aplicación y Supervisión

Los mecanismos que logran que las normas acordadas sean efectivas y sostenibles son el factor decisivo al evaluar el impacto de los acuerdos marco internacionales como enfoque voluntarista. Al analizar, en un primer paso, el documento y el procedimiento y las posibles prácticas previstos por las FSMs, se tiene la siguiente imagen:

Con la firma de un acuerdo marco internacional, las empresas se comprometen a respetar determinadas condiciones laborales mínimas. Desde el punto de vista de las FSMs, las empresas son, por lo tanto, las principalmente responsables de aplicar y hacer valer de forma sistemática estos acuerdos, integrando sus contenidos en la política de la empresa y asegurando su aplicación a través de los sistemas de dirección existentes. Según las FSMs existen dos condiciones previas para una aplicación exitosa de un acuerdo marco internacional: primero, la traducción del acuerdo a todos los idiomas relevantes de la empresa, y segundo, la garantía que todos los empleados de la empresa sean informados sobre su contenido, incluyendo los empleados de filiales, proveedores y subcontratistas.

La comunicación y difusión de los contenidos del acuerdo en las empresas puede efectuarse de diferentes maneras. Los procedimientos aplicados por las empresas en la práctica abarcan desde la publicación del acuerdo en la página



web de la empresa, en informes sociales y de sostenibilidad, así como en la revista interna de la empresa, la distribución de folletos, hasta la colocación de avisos en todos los emplazamientos de la empresa. En algunos casos se hace aún más como, por ejemplo, organizar reuniones regulares para los representantes de la dirección de todas las filiales o informar a los proveedores y subcontratistas a través de la página web B2B de la empresa (Schömann et al. 2008: 59 y siguientes). Además de estas medidas por parte de la empresa, las FSMs por su parte también se encargan de difundir los contenidos del acuerdo realizando con regularidad seminarios y talleres de aplicación para los representantes de los trabajadores de las diferentes regiones del mundo e instando a sus asociaciones miembro a que informen a los representantes de los trabajadores sobre los contenidos del acuerdo marco internacional en todos los encuentros nacionales y locales.

Según las FSMs, a parte de estos problemas, el desafío central al aplicar un acuerdo marco internacional consiste en crear mecanismos efectivos para supervisar el cumplimiento del acuerdo. En la práctica existen diferentes enfoques. Uno consiste en dejar que un organismo de certificación, una empresa auditora externa u otro organismo parecido se encargue de la supervisión del acuerdo. Pero desde la perspectiva de los empleados y sindicatos, un procedimiento de supervisión externo como éste es problemático debido a varias razones. En primer lugar, las agencias externas no están en condiciones de supervisar todos los proveedores de forma continua debido a la complejidad de las cadenas de valor. En segundo lugar, las agencias externas no tienen, a menudo, la experiencia y competencia necesarias para supervisar el respeto de los derechos laborales y sindicales. Y, en tercer lugar, existe el peligro de exclusión de los sindicatos y representantes de los trabajadores del proceso si la supervisión del cumplimiento del acuerdo se realiza de forma externa y de que la empresa, que contrata a la agencia externa, sea la única que controle el proceso de supervisión (Kearney/Justice 2003: 108 y siguiente; Rüb 2006: 16). Por estas razones, las FSMs aceptan las agencias externas a lo sumo como instrumento adicional para la supervisión de redes de proveedores muy ramificadas y solamente si se acuerdan procedimientos de control concretos y cómo van a ser utilizados los resultados de estas agencias.

Para las FSMs, el único sistema apropiado para supervisar de forma »independiente« el cumplimiento de un acuerdo marco internacional es el control por parte de los

empleados y sus sindicatos in situ (Hellmann 2007: 28). Pero para una »supervisión« independiente de este tipo no existen las estructuras ni los recursos apropiados. Pues para ello sería necesario que en los emplazamientos relevantes de las empresas y donde los proveedores existiesen sindicatos independientes, lo que con frecuencia no es el caso. Ante este trasfondo, la mayoría de las FSMs se concentra en participar en la elaboración de un proceso de supervisión a través de la empresa y en ser informada y consultada de forma continua durante el proceso. Existen diferentes maneras de alcanzar este objetivo. Por un lado, tal y como lo practica sobre todo la ITBLAV, cooperando con la empresa y las ONGs en así llamadas iniciativas de participación múltiple, cuyo objetivo explícito es, entre otras, elaborar conjuntamente procesos de aplicación y supervisión efectivos. Un ejemplo célebre de una cooperación concreta entre sindicatos, empresas y ONGs en el marco de una iniciativa de participación múltiple son las iniciativas Ethical Trading Initiative, Fair Labor Association, Fair Wear Foundation y Social Accountability International.

Otra posibilidad es la fundación de gremios conjuntos dentro de la empresa, compuestos por la dirección y los sindicatos. Esta es, por ejemplo, la estrategia de la BHI que aprovecha los así llamados grupos de referencia o de monitoreo (reference o monitoring groups). Normalmente estos gremios están compuestos por al menos un representante de la BHI, de los sindicatos y/o de las estructuras de representación de los trabajadores del país de origen de la empresa y de, al menos, un representante de la dirección central de la empresa (Rüb 2006: 18). Estos gremios se reúnen como mínimo una vez al año y su tarea consiste en intercambiarse con regularidad sobre los estándares fijados, la eficiencia del sistema de gestión existente para la supervisión del acuerdo, así como sobre casos concretos de (in)cumplimiento del acuerdo (Hellmann 2007:28). En algunos casos, los grupos de referencia o monitoreo organizan inspecciones conjuntas de los proveedores.

Dado que las FSMs no quieren confiar exclusivamente en la supervisión del cumplimiento del acuerdo por parte de la dirección, están empeñadas en desarrollar, en la medida de lo posible, capacidades propias para supervisar el respeto de los acuerdos marco internacionales. Como las FSMs dependen en gran medida de las actividades de sus sindicatos miembro nacionales, intentan, entre otras, efectuar cursos de formación para ganarse su apoyo o para capacitarlos para que puedan garantizar una aplicación efectiva del acuerdo.



Además, las FSMs intentan mejorar la comunicación sindical en todas las regiones y a todos los niveles creando redes sindicales mundiales en las diferentes empresas. El objetivo de estas estructuras mundiales, relacionadas con la empresa, es crear estructuras de comunicación continuas y transparentes para asegurar que las informaciones sobre el (in)cumplimiento de los acuerdos marco internacionales pasen de forma segura del nivel local al nivel central (de las FSMs). Esto es de suma importancia, pues solamente sobre la base de informaciones fiables sobre la violación de un acuerdo marco internacional las FSMs o los sindicatos miembro nacionales en el país de origen de la empresa pueden exigir que la dirección central solucione el problema. Las FSMs, sin embargo, cuentan con recursos bastante limitados y solamente en algunos casos pueden crear las necesarias estructuras mundiales de forma sistemática y continua. Con lo cual dependen aún más de la disposición de las empresas de impulsar el proceso de aplicación.

Otro paso importante para la aplicación práctica de estos acuerdos es la creación de mecanismos de resolución de conflictos efectivos en caso de violación de las disposiciones. La solución de conflictos se hace más fácil si la empresa y los sindicatos se han puesto de acuerdo sobre la manera de proceder en caso de violación del acuerdo y sobre las sanciones a tomar si no se remedia la situación, independientemente de los casos que surjan de forma concreta.

Aunque los procedimientos desarrollados difieran entre las empresas, las FSMs suelen proceder de la siguiente manera: Al ser informadas sobre el incumplimiento del acuerdo, las FSMs intentan primero examinar detalladamente el caso. Si la violación del acuerdo se confirma, las FSMs piden a sus sindicatos miembro nacionales que solucionen el conflicto a nivel local con la dirección local o nacional. Si esto no resulta, las FSMs informan a la dirección central, conjuntamente con los sindicatos nacionales (y/o las estructuras de representación de los trabajadores en la empresa) en el país de origen de la empresa, pidiéndole que elabore conjuntamente con ellos un catálogo de medidas para solucionar el problema in situ lo más rápidamente posible. En aquellos casos, en los que la implicación de la dirección central tampoco conduce al resultado deseado, los sindicatos pueden aumentar la presión sobre la empresa organizando campañas públicas para que realmente se esfuerce por remediar la violación señalada por la FSM.

Si todos los intentos de solucionar el conflicto fracasan, las FSMs tienen como último recurso la rescisión del acuerdo marco internacional.

Los acuerdos marco internacionales también son utilizados por las FSMs para iniciar campañas de organización sindical, independientemente de que se hayan violado las disposiciones del acuerdo.

Al examinar cómo funciona la aplicación de las reglas en la práctica, cabe destacar las siguientes experiencias, basándose en las presentes investigaciones (de caso):

3.5 Resultados Empíricos Sobre la Implementación Local de los Acuerdos Marco Internacionales

La implementación local depende, por un lado, de la aplicación «desde arriba» por parte de las partes del contrato (publicación de los contenidos del acuerdo, medidas de formación, auditorías, etc.) y, por el otro, del comportamiento de los actores in situ.

Existen estudios de caso de países y empresas que examinan las posibilidades, los límites y la práctica de la implementación local, así como el impacto de los acuerdos marco internacionales. Estos estudios van más allá de la evaluación de la aplicación estipulada contractualmente, ya que examinan la medida en la que las FSMs pueden iniciar actividades de aplicación propias sobre el terreno y, en particular, en que medida los sindicatos locales aprovechan las FSMs para su trabajo. Las investigaciones realizadas en Brasil, India, México, Turquía y Estados Unidos (Fichter et al. 2012; Hessler 2012) muestran lo siguiente:

(1) Las especificidades del sector y del país son un factor importante para la aplicación de un acuerdo marco internacional. El trabajo infantil, por ejemplo, solamente juega un papel en determinados ramos (por ejemplo en la industria del textil y alimentaria) y países (como China, India, Bangladesh). En el caso de México, los problemas específicos de país son los así llamados «contratos de protección» en los que el «sindicato» y la dirección acuerdan una representación sindical exclusiva en la empresa sin incluir a los empleados. En los EE.UU, lo que se intenta es comprometer a la dirección a comportarse de forma neutra ante iniciativas de organización sindical para solucionar el problema de acciones antisindicales («union busting»).



(2) Los acuerdos marco internacionales ya están siendo aplicados. Su aplicación, sin embargo, se realiza más bien de forma puntual (en algunas empresas/emplazamientos) y/o de forma selectiva (limitándose a algunas disposiciones del acuerdo). Cabe mencionar los siguientes ejemplos positivos:

- Como ejemplo positivo se puede mencionar la implementación del acuerdo marco internacional en FaberCastell, y, ante todo, su inclusión en el proceso de gestión. En este caso, el respeto de las disposiciones del acuerdo se verifica a través de un procedimiento de supervisión de tres etapas. En la primer etapa, la dirección local informa de forma regular a la dirección central de la empresa sobre la aplicación y el cumplimiento del acuerdo marco internacional utilizando listas de control sociales. En la segunda, los representantes del departamento central de recursos humanos, conjuntamente con los del departamento de garantía de calidad, organizan con regularidad auditorías internas en los emplazamientos de FaberCastell del mundo entero. En un informe anual, la central de la empresa es informada sobre los problemas pendientes de solución. En la tercer etapa, todos los emplazamientos de FaberCastell son controlados cada dos años por un comité de supervisión, compuesto por representantes de la dirección local y central y por representantes sindicales y de los trabajadores locales y centrales (entre otras de la BHI y de la IG Metall), para ver si las auditorías internas realmente están surtiendo efecto y si la aplicación del acuerdo marco internacional está avanzando como previsto. La dirección local tiene la obligación de informar sobre la situación actual (estado real), sobre el avance de la solución de las deficiencias anotadas en las últimas actas (estado de ejecución) y sobre la manera como se deben solucionar los déficits aún existentes. Basándose en estadísticas, el comité de supervisión debate y decide conjuntamente si los avances logrados, por ejemplo, en relación a la reducción de accidentes laborales en Costa Rica o del alto número de empleados con contratos de duración determinada en India, y si las medidas de corrección propuestas (corrective action plan) son aceptables o no (Rüb 2006: 19).

- En la literatura se encuentran varios casos donde los acuerdos marco internacionales fueron utilizados con éxito para organizar empresas que hasta ese momento no contaban con representación sindical, entre otras, los casos Daimler (proveedores y comerciantes en Brasil, Costa Rica, Turquía y EE.UU (Müller/Platzer/Rüb

2004: 176, nota al pie de página 76.; Rüb 2006)), Inditex (reconocimiento de siete sindicatos en al menos diez empresas de la cadena de valor global, así como establecimiento de relaciones laborales en cinco empresas más grandes de producción de prendas), Chiquita (incremento del grado de organización sindical en empresas y proveedores en Costa Rica, Colombia y Honduras), Leoni (en establecimientos en Rumania, República Eslovaca y Ucrania), Telefonica (centros de llamadas en Brasil) (todos Papadakis 2011: 278 y siguientes).

- Los acuerdos marco internacionales también han sido utilizados para ampliar prestaciones adicionales, garantizadas en convenios colectivos, como la utilización gratuita de medios de transporte o el uso del comedor, a los empleados de servicios externalizados, como el personal de limpieza o del comedor (Hessler 2012: 159), para negociar despidos y reducir su número (Papadakis 2011: 279; Müller/Platzer/Rüb 2004: 175 y siguiente) y para dismantelar obstáculos a la fundación de comités de empresas en empresas proveedoras de Daimler en Alemania (Rüb 2006).

(3) Las investigaciones realizadas sin embargo muestran también que la aplicación de los acuerdos marco internacionales enfrenta considerables problemas y que existen, entre otras, los siguientes déficits:

- La comunicación de los acuerdos marco internacionales in situ es deficiente. En muchos casos, la dirección, los sindicatos y empleados en los emplazamientos analizados de los países mencionados desconocen las disposiciones del acuerdo. En otros casos, solamente los cuadros directivos han sido informados. Una excepción positiva es un emplazamiento mexicano de un gran proveedor del sector automovilístico alemán, donde el acuerdo marco internacional fue integrado en el convenio colectivo local y entregado a todos los empleados (Hessler 2012: 262).

- Pero aunque se sepa que existe un acuerdo marco internacional, los actores locales a menudo no entienden las posibilidades de aplicación. En muy pocos casos, los empleados o sus representantes (en la mayoría de los casos sindicales) aprovechan estos acuerdos para imponer sus intereses laborales. Por esta razón, Fichter et al. (2012: 5) piensan que resulta necesario incrementar las actividades de formación y de creación de redes transnacionales para lograr una implementación más amplia.



■ Tanto los sindicatos como también la dirección in situ pueden bloquear la aplicación de los acuerdos marco internacionales. En los casos analizados, tanto en emplazamientos turcos como mexicanos hubo sindicatos que bloquearon estos acuerdos para asegurar su posición sindical privilegiada en la empresa (en ambos casos no eran organizaciones miembro de la Federación Sindical Mundial). En otros casos, la dirección nacional o local bloqueó la aplicación de un acuerdo marco internacional simplemente haciendo caso omiso de sus disposiciones. Así, por ejemplo, no ha sido posible poner fin a los métodos antisindicales de la dirección en los emplazamientos estadounidenses en los casos EADS y Daimler (en: Fichter/Helfen 2011: 103 y siguientes), Hochtief (en: Scheytt 2011) e IKEA (en: www.uniglobalunion.org), a pesar de que existen acuerdos marco internacionales.

■ En particular donde los proveedores (en dependencia de la profundidad y estructura de la cadena de valor) existen considerables dificultades, a menudo incluso barreras insuperables, para la aplicación de acuerdos marco internacionales. En los sectores con cadenas de valor dominadas por el comprador resulta a menudo difícil informar a los proveedores y subcontratistas al final de la cadena de suministro debido a la compleja red de varios niveles de proveedores, ya que la empresa que ha externalizado a menudo no los conoce (Miller 2004: 219). Otro problema es que los proveedores trabajan normalmente para varias empresas a la vez y, por lo tanto, pueden estar sometidos a diferentes acuerdos marco internacionales de sus clientes finales respectivos. En esta situación resulta difícil para la empresa imponer la aplicación de su acuerdo donde el proveedor. También en los sectores intensivos en capital y tecnología, con cadenas de valor dominadas por el productor, existen problemas de aplicación, dado que sobre todo los proveedores del primer nivel disponen a menudo de un gran poder de mercado frente a sus clientes finales lo que dificulta su capacidad de influenciar las condiciones de producción y de trabajo de los proveedores (BDA 2005: 15).

4. Evaluación del Instrumento y Resumen Preliminar de Su Impacto

En el marco de la investigación sobre la gobernanza mundial se está manteniendo un debate de regulación más amplio para determinar si los acuerdos marco in-

ternacionales en su forma actual son los adecuados para alcanzar los objetivos previstos por los sindicatos o si pueden ser instrumentalizados por las empresas de forma mediática o política en función de las necesidades.

Los discursos van desde una postura escéptica y negativa, que ve en la autorregulación ante todo una privatización forzada de la regulación y de la política y una desregulación de estándares sociales debido a una globalización neoliberal, hasta posturas que subrayan la calidad innovadora y efectividad substancial de los códigos de conducta. Estas últimas recalcan que los códigos de conducta son en cada vez mayor medida acuerdos multilaterales, o de participación múltiple, que regulan normas relacionadas con estándares sociales y medioambientales que debido a los acuerdos contractuales de las empresas despliegan obligaciones jurídicas y empresariales y, por ende, efectividad normativa substancial, a lo largo de la cadena de suministro (véase el resumen en Köpke/Röhr 2003).

Los sindicatos también ven y (en parte) discuten de forma controvertida los problemas y las ambivalencias propias de cualquier enfoque político voluntarista y, por lo tanto, también de los acuerdos marco internacionales.

Por un lado existe el (posible) peligro de reducir la presión para llegar a soluciones políticas, de apoyar la privatización de los derechos sociales y, finalmente, de servir de hoja de higuera de la globalización neoliberal. Por el otro, está la oportunidad de que las empresas multinacionales también formen parte de los nuevos espacios sociales transnacionales en formación y, por lo tanto, de que sean instancias de transmisión potenciales (por no decir «ideales») y laboratorios para hacer cumplir las normas fundamentales del trabajo en lugares donde, de no ser así, no serían respetadas debido a las circunstancias políticas locales.

Un primer marco de referencia para clasificar y evaluar los acuerdos marco internacionales es su contribución a la transnacionalización de la organización y política sindical, suponiendo que la implementación de los derechos humanos sociales en el mundo laboral (en el sentido de una condición necesaria, aunque no suficiente) depende de una articulación de intereses sindicalmente organizada y colectivamente transmitida.



Desde esta perspectiva, los resultados actuales de la investigación (para las FSMs véase el resumen en Platzer/Müller 2011) permiten las siguientes conclusiones:

Debido a la dinámica de la globalización desde los años noventa, los sindicatos mundiales han intentado seguir desarrollando sus instrumentos de actuación transnacionales empresariales. La estrategia de los años sesenta y setenta, a saber el establecimiento de redes sindicales mundiales en importantes empresas dominantes de un ramo, siguió siendo válida, añadiendo nuevos instrumentos como los comités de empresa mundiales y los acuerdos marco internacionales. Según la concepción de los sindicatos, estos instrumentos pueden y deben completarse y reforzarse recíprocamente para dar una nueva calidad a la representación transnacional de los intereses de los trabajadores y sindicatos.

- Si se considera su desarrollo y volumen actual, los acuerdos marco internacionales son el elemento más dinámico de los enfoques de actuación relacionados con las empresas.

- En principio, este instrumento es adecuado y ha sido desarrollado de forma flexible para ser adaptado a las diferentes condiciones en las empresas y áreas industriales. Pero a menudo aún no se ha aprovechado la fuerza que pueden desarrollar estos acuerdos para asegurar estándares sociales mínimos si se aplican de forma consecuente. Además están los problemas de recursos sindicales que surgen inevitablemente en el área de implementación y control efectivos.

- Tanto desde la perspectiva de la «lógica de influencia» como también de la «lógica de miembros», las actividades relacionadas con los acuerdos marco internacionales de las diferentes FSMs han conducido a la revalorización de estas federaciones. Desde la perspectiva de la lógica de influencia, al firmar un acuerdo marco internacional, las empresas reconocen oficialmente a las FSMs como socio de diálogo y negociación a nivel mundial de la empresa. Esto tiene un alto valor organizativo político para las FSMs, dado que pueden ocupar de forma independiente el campo de normalización global. Desde la perspectiva de la lógica de miembros, los acuerdos marco internacionales fortalecen la posición de las FSMs frente a sus organizaciones miembro de distintas maneras: primero, debido a su participación directa en los procesos de negociación, firma, aplicación y supervisión,

y segundo, debido a la prestación de importantes servicios para sus organizaciones miembro nacionales (entre otras, organización de seminarios y conferencias transnacionales, facilitación de contactos sindicales en los países respectivos y creación de redes mundiales). Como parte de una necesaria estrategia transnacional de varios niveles, esta revalorización tendencial del nivel sindical global es, a lo mejor, el «efecto» secundario más importante de la política de acuerdos marco internacionales.

- Según las experiencias empíricas actuales, el principal objetivo perseguido por los sindicatos con este instrumento, a saber el fortalecimiento del nivel de representación descentralizado, por lo tanto la organización sindical principalmente en las regiones periféricas, solamente se ha logrado alcanzar de forma puntal.

Según la tesis formulada al inicio, el principal criterio de referencia de evaluación de los acuerdos marco internacionales desde el punto de vista de los derechos humanos sociales es la contribución que pueden dar estos acuerdos al control social de las cadenas de valor capitalistas en el marco de la globalización y si logran que los estándares laborales (universales) fundamentales entren en vigor y sean eficaces, ante todo en la periferia de las redes de las cadenas de valor.

Los datos empíricos disponibles de momento son incompletos y solamente permiten unas primeras conclusiones y generalizaciones cautelosas:

- Teniendo en cuenta que el discurso sobre los derechos humanos sociales tiene que ser renovado y defendido de forma continua para hacer cumplir estos derechos, las actividades de negociación y aplicación de las FSMs dan una contribución específica, aunque limitada, a este fin, pues forman parte de las luchas políticas mundiales a favor de un «orden mundial más justo» y logran dar visibilidad «pública» al valor normativo de los derechos laborales y sociales fundamentales en ciertos círculos sociales. Además recalcan su legitimidad constatando que el cumplimiento y la aplicación de los derechos humanos sociales es (también) misión de la gobernanza privada y tarea de la política empresarial y fijándolos como un acuerdo transnacional bilateral entre los actores del mercado laboral.

- Hasta el momento, y analizando las empresas matrices, el proceso de los acuerdos marco internacionales se concentra en Europa. Esto significa que se ve caracteri-



zado e impulsado por las tradiciones laborales de Europa (Occidental). A pesar del reciente aumento de acuerdos en empresas no europeas, esta característica estructural seguirá siendo dominante a medio plazo. Desde una perspectiva global, y ante todo desde una perspectiva norte-sur, un proceso de esta índole puede tener diferentes implicaciones: el apoyo solidario por parte de la plantilla de un grupo empresarial con capacidad de negociar e imponer, la «exportación» de un «modelo europeo» de relaciones laborales orientadas hacia el diálogo apreciado y retomado por otros países u otras regiones del mundo como modelo favorable, así como la «exportación de un modelo» que puede suscitar desinterés o distanciamiento al ser considerado incompatible con las culturas laborales in situ y las tradiciones sindicales locales. Los datos empíricos disponibles no dan una respuesta concluyente al respecto pero respaldan el potencial de oportunidades aquí mencionado.

- Los acuerdos marco internacionales son un instrumento joven. Considerando otras experiencias hechas con el desarrollo de relaciones laborales transnacionales como, por ejemplo, el tiempo que se necesitó para que los Comités de Empresa Europeos se convirtiesen en gremios con capacidad de trabajar, se puede decir que el potencial de desarrollo y la eficacia de los acuerdos marco internacionales aún no han sido desplegados y aprovechados plenamente. Desde esta perspectiva, los acuerdos marco internacionales no son un instrumento automáticamente eficaz y con amplio impacto directo debido a la existencia de casi 100 acuerdos que garantiza la implementación y aplicación de los contenidos acordados en todas las regiones. Pero los acuerdos marco internacionales son un documento acordado por dos partes que pone a disposición normas y reglas de procedimiento que, primero, solamente se aplican en caso de violación evidente, segundo, conducen o pueden conducir a la creación paulatina de redes comunicativas y políticas por parte de las plantillas y los sindicatos, y que, tercero, ponen a disposición un sistema de reglas que despliega su potencial en cooperación con otros

instrumentos de actuación sindical (campañas, acciones de protesta, huelgas, etc.) o en cooperación con otros actores de la sociedad civil (ONGs críticas de la globalización etc.).

- Los datos empíricos existentes hasta el momento (basados en estudios de caso) sobre la implementación y la eficacia observada de los acuerdos marco internacionales ofrece una imagen heterogénea: Tal como se ha expuesto, existen ejemplos de dinámicas de impacto positivas, pero que siguen siendo puntuales (limitadas a algunas áreas problemáticas locales) y selectivas (limitadas a algunos contenidos acordados).

- Los acuerdos marco internacionales despliegan en su mayoría (hasta el momento) solamente ciertos efectos derivados (efectos de spin-off) a nivel descentralizado como, por ejemplo, la organización sindical de emplazamientos periféricos de la empresa, pues generalmente las condiciones de implementación primarias necesarias para ello (conocimiento del acuerdo) no existen. Y en particular dentro de la cadena de suministro, el efecto al aplicar los estándares sociales y laborales fundamentales es bastante limitado.

- Debido a su carácter voluntarista y a su limitación cuantitativa, los acuerdos marco internacionales solamente pueden ser un instrumento adicional para el fortalecimiento político y jurídico de los derechos humanos sociales a escala mundial (cláusulas sociales en acuerdos comerciales, etc.). Los acuerdos marco internacionales no pueden sustituir las soluciones políticas y jurídicas como, a la inversa, tampoco son sustituibles, aunque se fortalezca la capacidad de imponer política y jurídicamente los derechos humanos sociales. Pues crean un canal adicional de comunicación, aplicación y supervisión de los derechos humanos sociales e impulsan la creación de redes sindicales internacionales y la transnacionalización de las relaciones laborales a nivel de las empresas como condiciones previas, precisamente para poder tener la posibilidad de surtir efecto.



- Bair, J./Gereffi, G.** (2000): Industrielle Entwicklung, Netzwerke und Beschäftigung in der Warenkette der Bekleidungsindustrie, in: Dörrenbacher, C./Plehwe, D. (editor.): *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*. Berlin: Sigma, 195–242.
- BDA** (2005): *Internationale Aspekte von Corporate Social Responsibility (CSR) – Praxishinweise für Unternehmen*. Berlin: Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände.
- Fichter, M./Sydow J./Volynets, L.** (2007): *Organization and Regulation of employment relations in Transnational Production and Supply networks. Ensuring Core Labour Standards through International Framework Agreements?* Paper for the presentation at the 8th European Congress of the International Industrial Relations Association, Manchester/UK, September 3–6, 2007.
- Fichter, M./Sydow, M./Helfen, M./Arruda, L./Agtas, Ö./Gartenberg, I./McCallum, J./Sayim, K./Stevis, D.** (2012): *Arbeitsbeziehungen globalisieren. Mit Rahmenabkommen auf Kurs gebracht?* Berlin: Friedrich Ebert Foundation.
- Hammer, N.** (2008): International Framework Agreements in the context of global production, en: Papadakis, K. (editor): *Cross-border Social Dialogue and Agreements: an emerging global industrial relations framework?* Geneva: International Institute for Labour Studies and International Labour Office, 89–111.
- Hellmann, M.** (2007): Social Partnership at the global level: Building and Wood Workers' international experiences with International framework agreements, in: Schmidt, V. (editor.): *Trade Union responses to globalization – A review by the Global Union Research Network*. Geneva: International Labour Office, 23–34.
- Hessler, S.** (2012): *Arbeitnehmerrechte weltweit stärken? Die Umsetzung der Internationalen Rahmenvereinbarungen in Mexiko*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Kearney, N./Justice, D.** (2003): The New Codes of Conduct – Some Questions and Answers for Trade Unions, in: Wick, I.: *Workers' tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice*. 3rd revised edition. Bonn/Siegburg: Friedrich Ebert Foundation y Südwind, 92–114.
- Köpke, R./Röhr, W.** (2003): *Codes of Conduct – Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung*. Köln: PapyRossa.
- Miller, D.** (2004): Preparing for the Long Haul – Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Industry, en: *Global Social Policy*, Vol. 4(2), 215–239.
- Miller, D.** (2008): The ITGLWF's policy on cross-border dialogue in the textiles, clothing and footwear sector: emerging strategies in a sector ruled by codes of conduct and resistant companies, in: Papadakis, K. (editor): *Cross-border social dialogue and agreements: an emerging global industrial relations framework?* Geneva: International Labour Office, 161–189.
- Müller, T./Platzer, H.-W./Rüb, S.** (2004): *Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Müller, T./Rüb, S.** (2011): *The development of new instruments of cross-border industrial relations and their impact on freedom of association and collective bargaining*. Expertise for the Industrial and Employment Relations Department of the ILO (unpublished).
- Mund, H./Priegnitz, K.** (2007): Soft law – second best solution or privatisation of social rights? Some pointers for a future discussion, en: *Transfer*, Vol. 13(4), 671–677.
- Nahamowitz, P.** (2002): Globalisierung und Globalisierung des Rechts. Auf dem Weg zu einem Weltrecht der Wirtschaft?, en: Nahamowitz, P./Vogt, R. (editor.): *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 13–50.
- Papadakis K.** (editor) (2011): *Practices and Outcomes of an Emerging Global Industrial Relations Framework*. Geneva: International Labour Organization/Palgrave Macmillan.
- Papadakis, K.** (2011): Globalizing industrial relations: what role for international framework agreements?, en: Hayter, S. (editor): *The role of collective bargaining in the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 277–304.
- Platzer, H.-W./Müller, T.** (2011): *Global and European Trade Union Federations. A Handbook and Analysis of Transnational Trade Union Organizations and Politics (en cooperación con S. Rüb, M. Helmer y T. R. Oettgen)*. Oxford: Peter Lang.
- Rüb, S.** (2006): *Leitfaden zur Umsetzung und Überwachung einer Internationalen Rahmenvereinbarung*. Frankfurt: IG Metall Vorstand/FB Internationales Europa.
- Rüb, S./Platzer H.-W./Müller, T.** (2011): *Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa*. Berlin: edition sigma.
- Scheytt, S.** (2011): Auf Anti-Gewerkschaftskurs. En: *Mitbestimmung* 3, 38–41.
- Schömann, I./Sobczak, A./Voss, E./Wilke, P.** (2008): *Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level*. Dublin/Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.



Telljohann, V./da Costa, I./Müller, T./Rehfeldt, U./Zimmer, R. (2009): *European and international framework agreements: practical experiences and strategic approaches*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Treutner, E. (2002): Die ILO im Prozess der Globalisierung: Chancen auf wirksame internationale Arbeits- und Sozialstandards?, en: Nahamowitz, P./Voigt, R. (editor): *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regierungsbereich*. Baden-Baden: Nomos, 257–278.

Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.



Acerca de los autores

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, politólogo, Departamento de Ciencias Sociales y Culturales de la Universidad de Fulda, profesor e investigador en el campo de la integración europea y titular de la cátedra «Jean Monnet Chair of European Integration».

Dr. Stefan Rüb, cientista social, Departamento de Ciencias Sociales y Culturales de la Universidad de Fulda, investigador en el campo de las relaciones laborales europeas y globales.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Mirko Herberg | Programa Sindical Global

Tel.: ++49-30-269-35-7458 | Fax: ++49-30-269-35-9255
www.fes.de/gewerkschaften

Para solicitar publicaciones:
gewerkschaften@fes.de

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Acerca de nosotros

Los sindicatos, los consejos de trabajo y otras formas de representación de los intereses laborales son fundamentales, ya que constituyen una expresión de las libertades democráticas en una sociedad. Su presencia permite que un segmento importante de la población articule los respectivos intereses y, de ese modo, contribuye a lograr un desarrollo social equitativo.

Por lo tanto, a la hora de promover la democracia social en todo el mundo, una parte integral de los esfuerzos de la Friedrich-Ebert-Stiftung consiste en fortalecer la representación de los intereses de los asalariados.

La Friedrich-Ebert-Stiftung intenta garantizar que las posiciones sindicales sean incluidas en la toma de decisiones políticas y económicas, tanto en el lugar de trabajo como a escala nacional, regional e internacional.

Sin embargo, los sindicatos, los consejos de trabajo y las otras formas de representación de los intereses laborales solo podrán alcanzar estos objetivos si funcionan de manera representativa, democrática, autónoma, competente y eficiente. Es por ello que una parte importante del apoyo proporcionado internacionalmente por la Friedrich-Ebert-Stiftung radica en promover las organizaciones sindicales y ofrecer un adecuado asesoramiento en este proceso.

www.fes.de/gewerkschaften



Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.



ISBN
978-3-86498-786-1