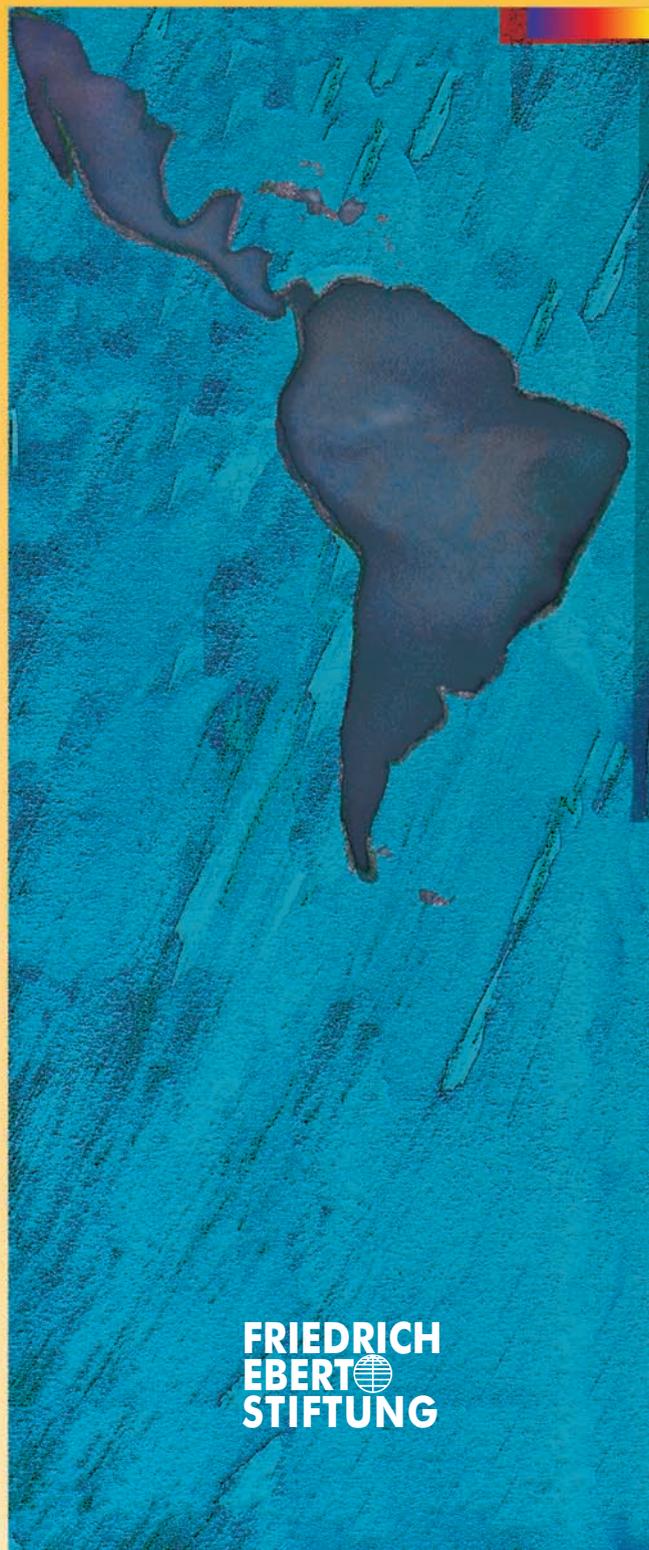


Los acuerdos marco internacionales: posibilidades y límites de un nuevo instrumento de la política sindical internacional

TORSTEN MÜLLER
HANS-WOLFGANG PLATZER
STEFAN RÜB



Los acuerdos marco internacionales: posibilidades y límites de un nuevo instrumento de la política sindical internacional	TORSTEN MÜLLER HANS-WOLFGANG PLATZER STEFAN RÜB
Sindicalismo latinoamericano y política de género	DIDICE GODINHO DELGADO
Movimiento sindical-gobiernos progresistas: Un primer balance en la región	GONZALO MARTNER / ÓSCAR ERMIDA URIARTE / FERNANDO PORTA / CARLOS BIANCO / RENATO MARTINS
La perspectiva de género en la dimensión sociolaboral de los acuerdos de asociación	DIDICE GODINHO DELGADO PAOLA CAPPELLIN
Caminos para incluir la dimensión sociolaboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE - Mercosur	ÓSCAR ERMIDA URIARTE HUGO BARRETO GHIONE OCTAVIO C. RACCIATTI
La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el Mercosur	NATALIA CARRAU
América Latina y Caribe: los acuerdos marco en la estrategia de las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) ante las empresas multinacionales	ÁLVARO ORSATTI
Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de Trabajadores de Brasil	DIDICE GODINHO DELGADO
Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales	KJELD JAKOBSEN
El sindicalismo bajo el gobierno de Lula	REINER RADERMACHER / WALDELI MELLEIRO
El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición	SVENJA BLANKE
La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas	JULIO GODIO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU
El sindicalismo frente al Mercosur	MARIA SÍLVIA PORTELA DE CASTRO
La política laboral de los gobiernos progresistas	ÓSCAR ERMIDA URIARTE
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Panorama sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES

Los acuerdos marco internacionales: posibilidades y límites de un nuevo instrumento de la política sindical internacional*

TORSTEN MÜLLER
HANS-WOLFGANG PLATZER
STEFAN RÜB



junio 2009

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

-
- El texto original fue publicado en alemán con el título «Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik», Thorsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer, Stefan Rüb, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Kurzberichte Globale Gewerkschaftspolitik, Nr.8/2008.

Dr. Torsten Müller

Miembro del grupo de estudios Relaciones Laborales Europeas y Globales, de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Fulda. Trabaja prioritariamente sobre los comités de empresa europeos, los acuerdos marco internacionales y la política sindical trasnacional.

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer

Político, profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Fulda y docente del Jean Monnet Chair of European Integration. Sus actividades de docencia e investigación incluyen, entre otros temas, la integración europea y el estudio comparado de las relaciones laborales trasnacionales.

Stefan Rüb

Miembro del grupo de estudios Relaciones Laborales Europeas y Globales, de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Fulda. Prepara su doctorado sobre la temática de la trasnacionalización sindical en la Universidad de Kassel.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fes.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

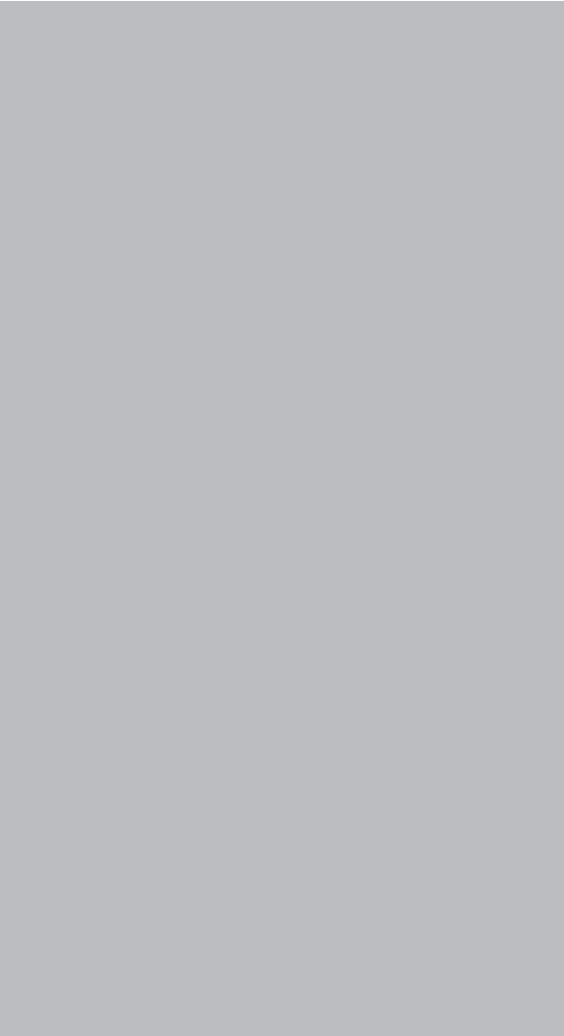
Traducción: Dieter Schonebohm
Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

1. Condiciones generales para el desarrollo de los acuerdos marco internacionales (AMI)	5
2. Los AMI como nuevo instrumento del trabajo sindical	7
3. Resumen del estado actual en materia de AMI	10
4. Las regulaciones incluidas en los AMI	13
5. Los sindicatos globales: lineamientos estratégicos para el desarrollo y percepciones de problemáticas	15
6. Aplicación y seguimiento de los AMI	18
7. Conclusiones generales y perspectivas	20
Bibliografía	22



1.

Condiciones generales para el desarrollo de los acuerdos marco internacionales (AMI)

Los AMI que los sindicatos globales¹ han concertado con varias compañías transnacionales desde mediados de la década de los noventa marcan el inicio de un camino novedoso y el desarrollo de un instrumento innovador de la política sindical internacional. Las nuevas constelaciones del desarrollo económico, político y social en el marco de la globalización hicieron posible y necesario este nuevo enfoque político.

Desde la perspectiva sindical, la necesidad de desarrollar este instrumento está directamente relacionada con el proceso de globalización neoliberal, ya que este promueve masivamente la transnacionalización de los mercados financieros, productivos y laborales, al tiempo que siguen estancadas y claramente postergadas la generación y regulación de las políticas sociales y laborales internacionales. La mencionada

asimetría queda en evidencia —para explicarlo brevemente— si se compara la elevada capacidad de imponerse de las instituciones, los documentos normativos *creadores de mercado* (régimen comercial internacional, Consenso de Washington) con la normalización relativamente blanda (*soft law*) y las limitadas posibilidades de orientación internacional de las instituciones *modificadoras del mercado* (Organización Internacional del Trabajo [OIT]) y de los documentos normativos relativos a la esfera social (normas fundamentales de trabajo de la OIT, Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]).

Hasta ahora no ha sido posible incluir los estándares sociales en todos los acuerdos comerciales internacionales, tal como lo reclaman los sindicatos.² Vistos los límites de la regulación de los aspectos sociales en el plano político-

1 El término general *sindicatos globales* comprende la Confederación Sindical Internacional (CSI), las 10 federaciones sindicales internacionales y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (Trade Union Advisory Committee [TUAC]). Los sindicatos globales comparten una página web (www.global-unions.org).

2 Una visión de conjunto sobre la situación actual con respecto a la implementación de los estándares sociales definidos en los acuerdos comerciales bilaterales se encuentra en Peter Bakvis y Molly McCoy, 2008.

estatal internacional, la *autorregulación* desde la sociedad —incluido el intento sindical de negociar acuerdos marco voluntarios con las empresas— adquiere mayor importancia.

Dado que hasta el momento el proyecto de la OIT de dotar a la globalización de una *dimensión social* no ha generado resultados significativos, desde la perspectiva sindical los AMI constituyen una estrategia de segunda línea (Mundt-Prignitz, 2007: 671 y sigs.), aunque no dejan de ser un instrumento indispensable y con potencial de proyección hacia iniciativas globales de mayor alcance, como por ejemplo la creación de redes transnacionales para la representación de los intereses en la empresa y el trabajo sindical.

Las posibilidades de desarrollar y seguir este enfoque político dependen de determinadas condiciones generales favorables. Estas incluyen el intento de los sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de crear una opinión pública crítica con respecto a la globalización. Las campañas globales contra el incumplimiento de algunos derechos laborales fundamentales por las compañías transnacionales forman parte de esa cultura transnacional del debate, ya que su imagen y el volumen de sus ventas podrían verse perjudicados, según los productos y las cadenas de valor afectados en cada caso.

El acelerado incremento de las actividades que los consorcios asumen por voluntad pro-

pia como parte de su *responsabilidad social empresarial* (RSE) está directamente relacionado con esas tendencias hacia una mayor politización. También es cierto que esas tendencias responden a cálculos empresariales —entre ellos, la importancia creciente de la sustentabilidad bursátil— y a efectos de imitación (Kocher, 2008). Debe atribuirse asimismo al clima político cambiante de los años noventa el programa Global Compact, iniciado a comienzos del milenio por Kofi Annan, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la época, que desde entonces ha sumado la adhesión de más de mil empresas que se han comprometido a respetar los estándares sociales y ecológicos del programa.

Hubo también razones de política de organización por las cuales parecía indicado que los sindicatos globales aprovecharan esa *ventana de oportunidades* que la constelación política y coyuntural internacional les ofreció, para evitar que el ámbito de acción en materia de normalización global fuera una prerrogativa exclusiva de las empresas y sus iniciativas voluntarias o quedara en manos de organizaciones no gubernamentales. Por medio de este enfoque político los sindicatos globales tuvieron además la oportunidad de fortalecer su papel como partes negociadoras y contratantes reconocidas por sus socios y las empresas (sobre el contexto global de las condiciones marco internacionales y el desarrollo sindical, cfr. Müller, Platzer y Rüb, 2004).

2.

Los AMI como nuevo instrumento del trabajo sindical

En el contexto referido, los sindicatos globales prepararon a mediados de la década de los noventa un Código Básico, el llamado *Basic Code of Conduct covering Labour Practices*, que fue aprobado por el consejo ejecutivo de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)³ en 1997. Partiendo de la perspectiva sindical, el código establece una serie de estándares mínimos que deberían incluirse en todos los códigos de conducta (Código Básico de la CIOSL, preámbulo). El Código Básico no solo debería servir para respaldar a las organizaciones sindicales durante sus negociaciones con empresas y organizaciones no gubernamentales, sino que fijaría también la pauta para la evaluación de los códigos de conducta de carácter unilateral (ib.). Posteriormente, todos los códigos y acuerdos básicos de las federaciones sindicales globales o secretariados profesionales

internacionales —tal su denominación hasta el año 2002— se derivaron del Código Básico de la CIOSL.⁴

Hasta finales de la década de los noventa los sindicatos globales hablaron de códigos de conducta acordados o acuerdos sobre códigos de conducta, pero reemplazaron desde entonces esos términos por la expresión *acuerdo marco internacional* (o *Global Framework Agreement*). De esta forma se distancian deliberadamente de los códigos de conducta unilaterales, ya que estos a menudo no cumplen las exigencias mínimas definidas por los sindicatos. Dejan además constancia de que la problemática en cuestión trasciende el tema de la conducta empresarial con responsabilidad social (RSE), porque desde su perspectiva tiene igual o mayor importancia el hecho que los AMI constituyen un instrumento

³ A fines de 2006 la CIOSL y la Confederación Mundial del Trabajo (CTM), de orientación confesional, se unificaron y formaron la CSI. (Para una evaluación de este proceso, cfr. Traub-Merz y Eckl, 2007).

⁴ Una versión impresa del Código Básico de la CSI se encuentra en: ICFTU (2001), pp. 129-132. Las versiones actualizadas de los acuerdos modelo de la CSI y de las federaciones sindicales internacionales están disponibles en las páginas web de las organizaciones.

tanto para entablar relaciones de trabajo entre los sindicatos y las juntas directivas de las compañías trasnacionales como para profundizar los esfuerzos sindicales de organización en entornos empresariales adversos.

Los sindicatos globales consideran los AMI como un instrumento de su autoría, por lo que les reconocen el carácter de tales solamente a aquellos códigos de conducta acordados que llevan su firma o que por lo menos fueron firmados en su nombre. Insisten además en que los AMI firmados por ellos o en su nombre cumplan algunas condiciones mínimas (vigencia internacional, normas fundamentales de trabajo de la OIT,⁵ cláusula de proveedores, disposiciones de aplicación).

Si bien el término *acuerdo marco internacional* se acuñó con referencia a los códigos de conducta acordados, los sindicatos globales lo definen en un sentido más amplio, para que incluya también los acuerdos de aplicación internacional que los sindicatos globales celebren con las compañías. Los AMI deben —siguiendo la intención manifiesta del término— crear un marco general para la definición de acuerdos posteriores a escala nacional o local. Pero hasta el momento el concepto no ha dado sus frutos, ya que se trabaja por regla general directamente con los AMI.

Después de 10 años de experiencias y más de 60 AMI concertados, el debate acerca del potencial de desarrollo de este instrumento sindical y sus perspectivas, así como de sus ambivalencias y límites (cfr. al respecto: Papadakis, 2008) se debería centrar en las siguientes interrogantes:

1. La cuestión de las perspectivas de desarrollo cuantitativo de los AMI: lo que se plantea como pregunta de fondo es si los acuerdos alcanzados hasta el momento fueron los precursores de una tendencia que conduciría con el tiempo a la firma de

otros acuerdos, o si se trata, por el contrario, de casos excepcionales cuya aprobación solo fue posible debido a la existencia de condiciones específicas de las compañías involucradas y cuyo potencial cuantitativo se agotará pronto.

2. Surge la interrogante de si los AMI en su versión actual sirven para alcanzar los objetivos planteados por los sindicatos, o si, por el contrario, podrían ser usados por las empresas como instrumentos mediáticos o políticos, según sus necesidades. Esta pregunta destaca los problemas y ambivalencias inherentes tanto a los AMI como a todos los enfoques políticos basados en la iniciativa voluntaria: por un lado está el peligro de reducir la presión por alcanzar soluciones políticas y favorecer la *privatización de los derechos sociales*, y, en última instancia, servir como la *hoja de parra social* de la globalización neoliberal; y por el otro lado existe la posibilidad de que las compañías con presencia global no solo profundicen la globalización económica y el *dumping* social, sino que se conviertan en elementos de los nuevos espacios sociales de alcance trasnacional y, como consecuencia, en posibles (para no decir las mejores) instancias de transmisión y laboratorios capaces de hacer valer las normas laborales fundamentales en lugares donde no serían respetadas debido a la situación política imperante.
3. Surge la pregunta de si los sindicatos globales, dadas su cantidad de personal y sus posibilidades económicas, no se verían superados por un posible aumento dinámico del número de AMI alcanzados, porque no estarían en condiciones de asegurar su implementación y seguimiento adecuados.

Como se analizará más adelante, esas interrogantes deben tenerse en cuenta en los debates estratégicos sobre la continuación del

⁵ Se refieren esencialmente a las cuatro áreas fundamentales de la OIT, a saber: la abolición del trabajo infantil, la abolición del trabajo esclavo, la eliminación de todas las formas de discriminación, así como la libertad de asociación y el derecho a las negociaciones colectivas.

proceso. En definitiva, la discusión tendrá que partir de una visión realista, aunque fuera solamente por el peso de las relaciones numéricas: de las 64.000 compañías trasnacionales con más de 870.000 subsidiarias (UNCTAD [Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo], *Informe mundial de*

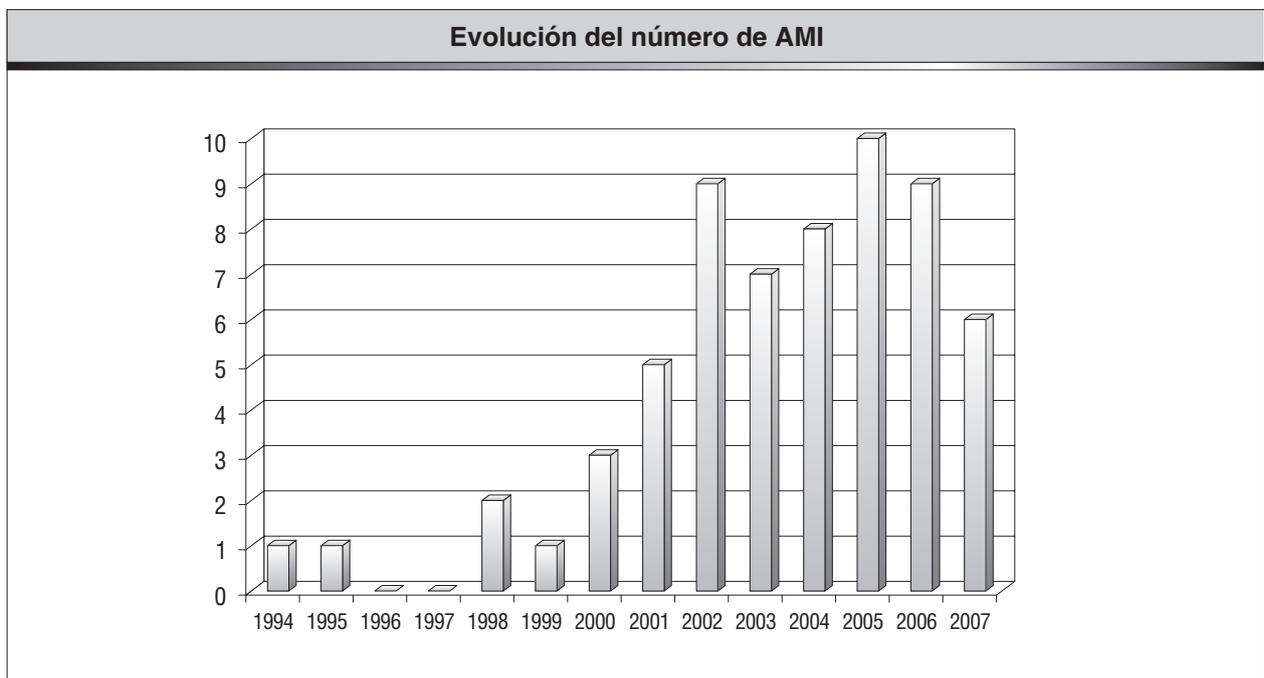
inversiones 2003) solo algo más de mil compañías adhirieron al Global Compact, mientras que hasta el momento unas 60 compañías estuvieron dispuestas a avanzar más allá de un enfoque empresarial unilateral en el marco de la RSE y firmaron AMI de carácter bilateral con una federación sindical internacional.

3.

Resumen del estado actual en materia de AMI

Desde mediados de la década de los noventa las federaciones sindicales globales cerraron 62 AMI,⁶ la mayoría de ellos a partir de 2001. A

diferencia de los 8 acuerdos alcanzados hasta ese año, el número de acuerdos que se firmaron desde entonces osciló entre 5 y 10 por año.

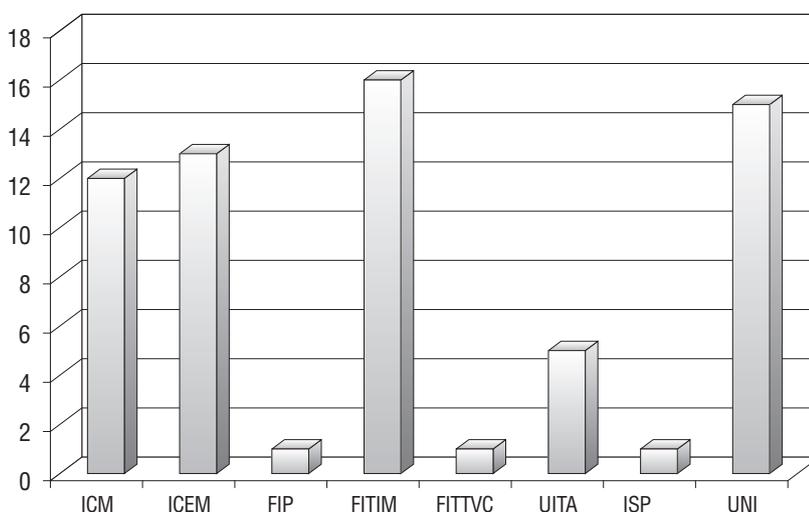


⁶ La evaluación que se presenta a continuación se apoya en el listado de los acuerdos marco internacionales celebrados hasta finales de 2007, en Papadakis, 2008: 267 y sigs.

Los AMI corresponden a diferentes sectores y áreas de organización de los sindicatos globales. La UITA, responsable del sector agrario y de la alimentación, fue la primera federación en firmar AMI con dos compañías, a saber, Danone (1994) y Accor (1995). Con más de 10 acuerdos firmados encontramos a ICM (construcción y madera, 12 acuerdos), ICEM (química, energía y minería, 13 acuerdos), FITIM (metalúrgica, 16) y UNI (servicios, 15). Tres acuerdos con compañías cuyas actividades

se desarrollan en varios sectores fueron registrados dos veces, debido a que se firmaron dos acuerdos entre cada una de las compañías y dos sindicatos globales (Lafarge: ICM-ICEM; EDF: ICEM-ISP y Umicore: ICEM-FITIM). Los acuerdos firmados por FITIM (13) e ICEM (9) están comprendidos mayoritariamente entre los años 2002 y 2005, en tanto la mayoría de los acuerdos de ICM (6) y UNI (9) corresponde a un período más reciente, entre los años 2005 y 2007.

Distribución de los AMI por área de organización

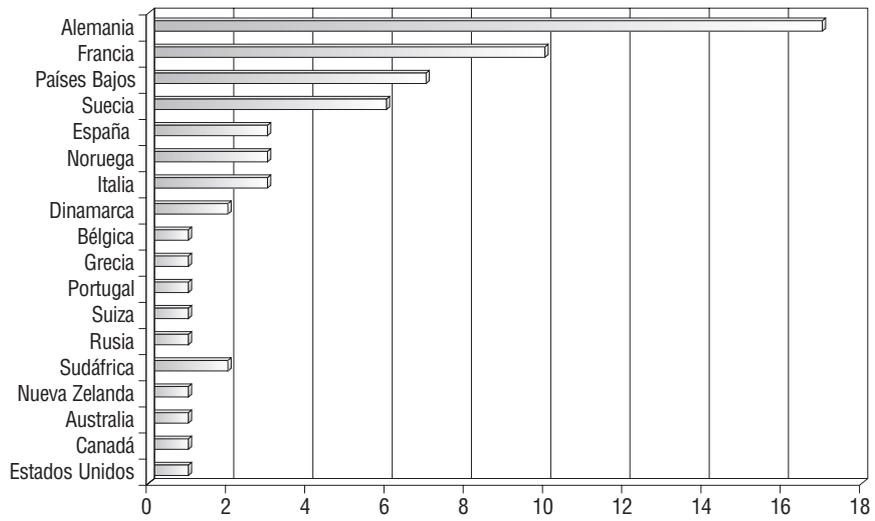


ICM	Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera
ICEM	Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas
FIP	Federación Internacional de Periodistas
FITIM	Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas
FITTVC	Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero
UITA	Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
ISP	Internacional de Servicios Públicos
UNI	Union Network International (Internacional de Servicios)

El análisis de la distribución geográfica revela que 54 de los 62 AMI vigentes se celebraron con compañías con sede en la Unión Europea (UE) o el Espacio Económico Europeo (EEE). Dos de las 8 compañías restantes con AMI corresponden también a Europa (Suiza y Rusia), 2 a Sudáfrica y 1 a Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos, respectivamente. Las tres cuartas partes de los acuerdos con-

certados en el espacio de la UE y el EEE corresponden a cuatro países: Alemania (17), Francia (10), Países Bajos (7) y Suecia (6). En el caso de los 17 acuerdos con compañías matrices alemanas, 12 integran el área de organización del sindicato metalúrgico IG Metall, que de esta forma intervino activamente en algo menos de la quinta parte de la totalidad de los acuerdos.

Distribución de los AMI por país



4.

Las regulaciones incluidas en los AMI

A raíz del enfoque político que prioriza los acuerdos voluntarios existen fuertes diferencias entre los AMI con respecto al objeto de las regulaciones y los procedimientos de implementación. Esto sucede incluso en algunos casos en que los acuerdos se refieren al mismo sector y se negocian por la misma federación sindical global. De todas formas, existen modelos de acuerdos que pueden ser descritos y ponderados en términos cuantitativos y formales. Una evaluación sobre la base de 53 AMI presentada por Fichter y Sydow (2007) establece que la abrumadora mayoría de los acuerdos incluye las cuatro normas laborales principales de la OIT y se refieren expresamente a los convenios correspondientes. Cuarenta acuerdos se refieren además a otras normas de la OIT. Los acuerdos se basan asimismo en uno o varios documentos normativos, entre ellos el Global Compact, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU y las

Directrices para empresas multinacionales de la OCDE.

Muchos acuerdos trascienden las normas laborales fundamentales e incluyen disposiciones referidas a salud laboral, remuneración justa, capacitación, medioambiente y reorganización empresarial. Casi la mitad contiene cláusulas sobre horarios de trabajo y horas extras. Por lo general, los AMI se limitan a la regulación de estándares sociales mínimos por debajo de los niveles habituales en los países que cuentan con instituciones establecidas en materia de relaciones laborales y culturas sindicales desarrolladas.⁷

Numerosos acuerdos, aunque no todos, definen los procedimientos de comunicación de los contenidos de los acuerdos a los empleados de la compañía y sus proveedores. El controvertido tema de la aplicación de las obli-

⁷ Quedó demostrado en la práctica que algunas disposiciones de los AMI pueden ser usadas también en países como Alemania. Tal fue el caso del AMI con Daimler, que se aplicó a varias empresas proveedoras, por obstaculizar las elecciones de comités de empresa y por despedir a un integrante de un comité de empresa.

gaciones a los proveedores está mencionado en la mayoría de los acuerdos, aunque no en todos, pero los niveles de obligatoriedad varían fuertemente según la formulación en cada caso.

Todos los acuerdos contienen disposiciones —más o menos inequívocas y obligatorias— sobre los derechos de participación y las reivindicaciones de los sindicatos. En la mayoría de los casos definen asimismo los procedimientos institucionalizados para el seguimiento del acuerdo y el arbitraje de controversias.

A lo largo de los últimos años se observó una tendencia al aumento de las regulaciones sustanciales, más allá de las diferencias sobre los contenidos que existen entre los AMI según los intereses y estrategias específicos de los directorios y sindicatos de cada empresa. Prueba de ello son aquellos contenidos de los acuerdos que trascienden las disposiciones de las normas laborales fundamentales de la OIT, pero también las disposiciones concretas en los acuerdos que se refieren a su aplicación. Estas disposiciones se refieren a los procedimientos para la información de los empleados de la compañía y sus proveedores, pero también a la creación de mecanismos concretos para el seguimiento de la aplicación del acuerdo.

Los procedimientos de divulgación de los AMI incluyen en la práctica la publicación en las páginas web de las empresas, en los informes sociales y de sustentabilidad y en publicaciones impresas de la empresa, pero también la distribución de volantes y la colocación de avisos en todas las unidades de la compañía. En algunos casos se recurre incluso a métodos más costosos como por ejemplo la realización de encuentros periódicos de representantes de la dirección de todas las sucursales o la información de los proveedores y las empresas subcontratadas a través de la página web corporativa de la empresa.

La densidad creciente de las regulaciones en los AMI que se refieren al seguimiento de la implementación se manifiesta especialmente en que los acuerdos más recientes prevén que el seguimiento del cumplimiento del acuerdo sea integrado al proceso del *Corporate Auditing*, con lo cual se convierte en parte de los informes anuales. Los acuerdos más recientes contienen además un número creciente de reglas sobre la conformación de ámbitos conjuntos. Esos *Joint Monitoring Groups* estarían integrados por representantes de la dirección y de los trabajadores, y tendrían como cometido definir de común acuerdo los criterios para el seguimiento del acuerdo y actuar como punto de contacto en los casos en que los acuerdos no se respeten.

5.

Los sindicatos globales: lineamientos estratégicos para el desarrollo y percepciones de problemáticas

Al celebrar AMI los sindicatos globales apuntan a cuatro objetivos prioritarios en el marco de una estrategia más amplia de desarrollo de la dimensión social de la globalización económica (Rüb, 2006: 7):

- a) asegurar el cumplimiento de estándares sociales mínimos en todas las unidades de compañías con operaciones internacionales y sus empresas proveedoras y contratadas, con el fin de prevenir el deterioro progresivo de las condiciones de trabajo;
- b) construir una relación de diálogo y negociación continua con las direcciones internacionales, nacionales y locales, para lo cual la compañía al cerrar un AMI reconoce a los sindicatos como los legítimos representantes del personal;
- c) usar los AMI en apoyo a las campañas de organización sindical para crear estructuras sindicales en las unidades de la compañía en cuestión y sus empresas proveedoras;
- d) aprovechar los AMI para la creación de redes sindicales transnacionales relacionadas

con las compañías, con el fin de mejorar la cooperación sindical internacional.

Si bien puede haber diferencias entre los puntos de partida para lograr esos objetivos, así como también en la ponderación de los objetivos en el contexto más amplio de la estrategia de los AMI de los sindicatos globales, todos los sindicatos globales apuntan a dos objetivos relativos a la aplicación de un AMI. Primero, se aspira a una mejora directa de las condiciones de trabajo en las compañías con operaciones internacionales y sus proveedores. Segundo, los AMI deben contribuir a crear estructuras organizativas y redes duraderas, ya que la existencia de estructuras efectivas de representación sindical en el lugar es una condición necesaria para impulsar el proceso de mejora continua de las condiciones laborales a largo plazo.

Las expresiones específicas de las estrategias que los sindicatos globales persiguen por medio de los AMI no son necesariamente el resultado de un plan maestro; por el contrario, surgen fundamentalmente de la adaptación

pragmática de la conjunción de varios factores de influencia externa, que se relacionan con la realidad específica de las compañías y los sectores, pero también con la organización sindical.

La conformación de la estructura productiva y de las cadenas de valor constituye un factor central de influencia en cada sector. Siguiendo a Bair y Gereffi (2000), se pueden diferenciar los sectores con cadenas de valor que responden a los compradores, a diferencia de otros que dependen de los productores, y cada uno de ellos define las condiciones generales específicas para la formulación de los objetivos sindicales. En los sectores con cadenas de valor dominadas por los compradores, como en el caso de la industria textil y de la vestimenta, un alto porcentaje de la producción es externalizado a una compleja red de proveedores que opera en varios niveles. En cambio, en los sectores con cadenas de valor dominadas por los productores, las competencias básicas de la producción quedan en manos de las compañías multinacionales, como por ejemplo en industrias intensivas en capital y tecnología como la automotriz o la aeronáutica.

Dentro de las compañías influyen algunos factores específicos: la tradición de las relaciones industriales, es decir, el grado de apertura o escepticismo de una compañía con relación a la cooperación con los sindicatos; el interés de una empresa en la firma de un AMI; la diferenciación y organización de la cadena de valor de cada empresa, y la fuerza sindical en cada compañía. Dado el carácter voluntario de los AMI, todos los factores mencionados definen el marco de opciones para la estrategia de los sindicatos globales.

La estrategia seguida por los sindicatos globales depende en gran medida de factores internos de los sindicatos. Los sindicatos globales son organizaciones de segundo orden; no organizan a los afiliados individuales sino a sindicatos nacionales, los cuales manifiestan a su vez diferentes opiniones en torno a los objetivos a seguir mediante los AMI, de acuerdo con las tradiciones nacionales y la estructura

de las relaciones industriales. En países con relaciones laborales que se basan tradicionalmente en la iniciativa voluntaria y el conflicto (por ejemplo Estados Unidos y Gran Bretaña) los AMI se perciben sobre todo como un instrumento para la organización sindical. En cambio, en países con una tradición de relaciones laborales más institucionalizadas y orientadas a la cooperación (en Europa, sobre todo Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos) los AMI se emplean en un sentido más pragmático, como el primer paso hacia una relación de diálogo con las compañías para la resolución de problemas concretos a nivel internacional. Dependerá de las constelaciones internas de intereses e influencias cuál de las posiciones prevalecerá en la interna de cada federación sindical internacional y se convertirá en su política oficial.

Por esta razón, la política sindical de los AMI enfrenta una especie de dilema estratégico, y se podría hablar incluso de un callejón europeo sin salida. En momentos en que los sindicatos estadounidenses se encuentran en una posición netamente defensiva, su evaluación de la utilidad de los AMI parte sobre todo de las posibilidades que ofrecen para mejorar la organización sindical. Desde la perspectiva de los sindicatos estadounidenses, el valor de los AMI aumentaría en la medida en que estos integran disposiciones destinadas a profundizar los derechos sustanciales de la organización sindical, incluyendo especialmente el derecho sindical de acceder a los lugares de trabajo, y la obligación de la dirección de mantenerse al margen de las actividades de la organización sindical (sobre todo, las elecciones), de modo que se convertirían en un incentivo para intensificar su trabajo a favor de la política de los AMI. Sin embargo, aquellos sindicatos europeos que más se empeñan en profundizar el uso de ese instrumento prevén mayores dificultades a la hora de definir AMI con compañías europeas, si se integran las disposiciones arriba mencionadas. Esto se debe a la resistencia que presentan las juntas directivas supremas de las compañías multinacionales con sede en Europa a la integración de esas disposiciones. Ellas plantean que sus empre-

Las subsidiarias en Estados Unidos gozarían de autonomía en todo lo referido a cuestiones de organización, por lo que las instrucciones que las casas matrices podrían impartir a los directivos de las subsidiarias estadounidenses no respetarían la cultura empresarial.

Al margen de esas discusiones internas del movimiento sindical, el enfoque de los sindicatos globales se transformó paulatinamente, pasó de una estrategia cuantitativa de firmar el máximo número posible de AMI a una estrategia cualitativa en cuyo marco los sindicatos globales pusieron mayor énfasis en la

definición de mecanismos efectivos de aplicación. A diferencia de la década de los noventa y comienzos de la de dos mil, en las cuales era prioritario alcanzar una masa crítica de acuerdos para aumentar la presión sobre las compañías reticentes y las instituciones políticas, posteriormente los aspectos cualitativos adquirieron un peso creciente. El incremento de las regulaciones de aspectos sustanciales en los AMI que constatamos en el capítulo anterior es una expresión de este cambio de estrategia que se adoptó en los años pasados, incluso al precio de una reducción del número de acuerdos en el futuro.

6.

Aplicación y seguimiento de los AMI

Al firmar un AMI las compañías se comprometen a respetar determinadas condiciones laborales mínimas. Desde el punto de vista sindical recae en ellas la responsabilidad principal por la aplicación y el seguimiento sistemático de los contenidos del acuerdo. Pero los sindicatos insisten también en su participación en el proceso de aplicación y seguimiento de la empresa y lo complementan con la creación de estructuras y procedimientos propios. En la práctica actual de la implementación se observan fuertes diferencias en cuanto al compromiso de las empresas, pero también con respecto a la participación de los sindicatos en el proceso de implementación.

En principio, los sindicatos se muestran escépticos ante la subcontratación de agencias externas —empresas certificadoras y auditoras— para la aplicación y el seguimiento, porque temen ser excluidos de este proceso, con la subsiguiente pérdida de control sobre su implementación; dudan además de la independencia de esas agencias frente a los mandantes (Kearney y Justice, 2003: 108-109; Rüb, 2006: 16). Por lo tanto su apoyo a la participa-

ción de las agencias externas se limita a su intervención como instrumentos complementarios para el seguimiento de redes de proveedores muy complejos y para la definición de los métodos concretos de trabajo y control.

Los sindicatos están convencidos de que el seguimiento *independiente* de los acuerdos por los trabajadores y los sindicatos es lo más eficaz. Sin embargo, faltan las estructuras y los recursos para un seguimiento independiente, ya que este presupone la existencia de organizaciones sindicales independientes en todas las unidades de la compañía y sus proveedores, condición que no se cumple. Por lo tanto, los sindicatos ven los AMI como un instrumento para profundizar la organización sindical en las compañías y sus proveedores.

Un sistema de seguimiento sindical presupone además la existencia de estructuras de comunicación así como redes que faciliten, por un lado, la trasmisión de los conocimientos necesarios a los sindicatos, y por el otro, la recuperación y operacionalización de las informaciones relativas a las violaciones de los

contenidos de los acuerdos en las unidades periféricas por medio de las estructuras sindicales internacionales. Los sindicatos globales intentan desarrollar este tipo de estructuras. Con esta finalidad ofrecen cursos de capacitación para los sindicatos en cada lugar, organizan talleres sobre la aplicación de los acuerdos, que cuentan con la participación de delegados sindicales en representación de las

unidades de la compañía en todo el mundo, y crean redes sindicales por empresa. Pero estos esfuerzos se ven limitados por la escasez de recursos, y los sindicatos no están en condiciones de asumir la creación sistemática y continua de esas estructuras. Por consiguiente, dependen aún más de la disposición y la iniciativa de las empresas para la profundización del proceso de aplicación.

7.

Conclusiones generales y perspectivas

En el marco de la dinámica de la globalización, a partir de la década de los noventa los sindicatos globales han trabajado en el desarrollo de sus instrumentos de actuación con respecto a compañías transnacionales. Se profundizó la estrategia de las décadas de los sesenta y los setenta, que consistía en la creación de redes sindicales internacionales en compañías importantes con poder dominante en los sectores del caso, y se introdujeron nuevos instrumentos como los comités de empresa mundiales y los AMI.

De acuerdo con los proyectos sindicales, esos instrumentos pueden y deben complementarse y retroalimentarse para que la representación transnacional de los intereses de los trabajadores y los sindicatos adquiera una calidad diferente.

Los AMI se han constituido en el elemento más dinámico entre los enfoques de actuación a nivel de empresa, tal como lo indican su crecimiento y número actual. Como se indicó, el instrumento se presta en principio para una profundización con flexibilidad que se adap-

te a una variedad de condiciones empresariales y sectoriales. En muchos casos no se ha agotado aún el potencial de los acuerdos internacionales para asegurar los estándares sociales mínimos, que radicaría en su aplicación consecuente, aunque ya se planteó el problema de los recursos sindicales limitados, una dificultad que se presenta inevitablemente en el área de la aplicación y el seguimiento efectivo. Por su calidad reguladora, los acuerdos sindicales constituyen necesariamente instrumentos normalizadores *blandos*, en el sentido de un primer paso que por cierto tiene el potencial de impulsar la creación de redes internacionales de representantes de los trabajadores y sindicatos, y junto a ellas la formación de estructuras transnacionales.

Por su potencial de impacto, los acuerdos sindicales internacionales no ofrecen perspectiva alguna para enfrentar los problemas de la globalización que resultan de la competencia forzada —incluso intraempresarial— entre los centros de producción; en el mejor de los casos y como medida más importante constituyen un instrumento para fortalecer los de-

rechos de los trabajadores y sindicatos en los países emergentes y en desarrollo.

La distribución geográfica de las compañías que adoptaron los AMI y la concentración de las casas matrices en Europa muestran que el éxito del enfoque político con base en la iniciativa voluntaria depende solo en parte —pero seguramente no en su totalidad— de la capacidad de los sindicatos de organizar movilizaciones y campañas transnacionales. En cambio, depende sobre todo de la constelación precisa de las condiciones en cada compañía, que incide en el (posible) peso específico de los siguientes factores: la disposición y capacidad de negociar de los sindicatos nacionales y los representantes del personal; los intereses de la dirección que percibe los acuerdos como un elemento (complementario) de su estrategia de RSE, ya sea aceptándolos desde una posición defensiva o aprovechándolos de manera proactiva; los mecanismos nacionales de coparticipación, en cuyo contexto los AMI surjan como el resultado de los conflictos, procesos de intercambio y equilibrios negociados, y finalmente las culturas empresariales y las tradiciones nacionales en materia de relaciones laborales, cuando estas sean orientadas por los principios de la cooperación y el consenso.

Es de suponer que debido a esa constelación de condiciones, es decir, debido a la necesaria existencia e interacción de varios de los factores mencionados para concluir en un AMI, el potencial de crecimiento cuantitativo de ese instrumento en el mediano plazo sea limitado y que su aceptación generalizada en compañías fuera de Europa (occidental) parezca poco probable.

Sea como fuere, se logró establecer los AMI como un instrumento innovador que debe ser profundizado y ampliado en la medida de lo posible, aunque fuera por la simple razón de que no sobran las alternativas estratégicas.

Los AMI son una expresión de la continuación del necesario proceso de fortalecimiento de las relaciones laborales transnacionales así como de los mismos sindicatos globales. Es de suponer que en el futuro los adelantos en este proceso sean el resultado de un enfoque pragmático, de una serie de pasos modestos pero decididos; en síntesis, de una *conjunción de retazos* de las diferentes formas de regulación transnacional, sin que se supere la asimetría entre las regiones.

Bibliografía

- Bair, J. y G. Gereffi (2000): «Industrielle Entwicklung, Netzwerke und Beschäftigung in der Warenkette der Bekleidungsindustrie», en Dörrenbacher, C. y D. Plehwe (comp.): *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*, Berlín: Sigma, pp. 195-242.
- Bakvis, P. y M. McCoy (2008): *Kernarbeitsnormen und Internationale Organisationen: Welche Fortschritte haben Gewerkschaften bisher erreicht?* Fundación Friedrich Ebert, Kurzberichte Globale Gewerkschaftspolitik, n.º 6/2008.
- Fichter M., J. Sydow y L. Volynets (2007): «Organization and Regulation of employment relations in Transnational Production and Supply networks. Ensuring Core Labour Standards through International Framework Agreements?» Documento presentado en ocasión del VIII Congreso Europeo de la Asociación Internacional de Relaciones Industriales, Manchester, Reino Unido, 3 al 6 de setiembre, 2007.
- ICFTU (2001): *A Trade Union Guide to Globalisation*, CIOSL, Bruselas.
- Kearney, N. y D. Justice (2003): «The New Codes of Conduct - Some Questions and Answers for Trade Unions», en: Wick, I.: *Workers' tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice*, 3.ª ed. rev., Bonn: Fundación Friedrich Ebert y Südwind, pp. 92-114.
- Kocher, E. (2008): «Corporate Social Responsibility - Instrumente zur Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen», en *WSI-Mitteilungen*, n.º 4, pp. 198-204.
- Müller, T.; H.-W. Platzer y S. Rüb (2004): *Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mund, H. y K. Priegnitz (2007): «Soft law —second best solution or privatisation of social rights? Some pointers for a future discussion», en *Transfer* 13(4), pp. 671-677.

Papadakis, Konstantinos (comp.) (2008): *Cross-border Social Dialogue and Agreements: an emerging global industrial relations framework?* Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales y Oficina Internacional del Trabajo.

Rüb, Stefan (2006): *Leitfaden zur Umsetzung und Überwachung einer Internationalen*

Rahmenvereinbarung, IG Metall, dirección, departamento de Relaciones Internacionales - Europa, Fráncfort del Meno.

Traub-Merz, R., J. Eckl (2007): *Die internationale Gewerkschaftsbewegung: Fusionen und Widersprüche*, Fundación Friedrich Ebert, Kurzberichte Globale Gewerkschaftspolitik n.º 1/2007.

A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S
O T R O S T Í T U L O S

THOMAS GREVEN	Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales
FLAVIO BENITES	Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa
ERNESTO MURRO	Seguridad social en América Latina y Cono Sur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical
ÁLVARO CORONEL	Evaluación y perspectivas de la acción sindical en el Mercosur

