

Construyendo una estrategia sindical internacional.

El ámbito de las redes globales de producción, los acuerdos marco internacionales y las redes sindicales

Por Michael Fichter

Durante las décadas pasadas de globalización económica los sindicatos en todo el mundo estuvieron a la defensiva; su papel como voceros de los intereses políticos y económicos de la gente trabajadora quedó marginado. En un clima marcado por la contratación externa, el *offshoring*, la flexibilización del empleo y el trabajo informal, la pérdida del poder sindical se acentuó, junto con la desregulación de los mercados de trabajo para dar lugar al trabajo contratado y una creciente precariedad, es decir la "trampa triangular".¹

Mientras los sindicatos continuaban, por un lado, su lucha por la protección de los derechos de regulación en las áreas de su competencia a nivel nacional, que habían conseguido con tanto esfuerzo, empezaron, por el otro, a identificar posibles vías internacionales de combate a la competencia internacional sin límites, alimentada por una carrera hacia abajo de los costos laborales. El desafío consiste en desarrollar una estrategia que pueda servir como respuesta política y organizativa al dilema que los sindicatos enfrentan, a saber, cómo lograr que el poder de los sindicatos, en tanto entidades organizadas a nivel local y nacional, pueda influir para subsanar la falta de regulación transnacional de las relaciones laborales.

A mi entender los Acuerdos Marco Internacionales (AMI) constituyen la herramienta más importante que el movimiento sindical ha ideado. A diferencia del carácter unilateral y voluntario de las medidas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), los AMI tienen carácter bilateral, y son negociados y firmados como documentos de orientación política por Corporaciones Transnacionales (CTN) y Federaciones Sindicales Internacionales (FSI). Los AMI se apoyan prioritariamente en las normas laborales mínimas y otros convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para establecer las bases para la conducción de las relaciones laborales en un espacio o ámbito definido, es decir, a lo largo de las operaciones de una CTN y la red de producción global de sus proveedores, subcontratistas y otros socios de negocio. Los AMI incluyen asimismo mecanismos de monitoreo y procedimientos internos para la solución de conflictos.

Los esfuerzos emprendidos en la década de 1970 para que la voz colectiva de los trabajadores sea escuchada en la ecuación de poder de las CTN por intermedio de los Comités Internacionales de Empresa fracasaron; las CTN habían ignorado esa voz que debería haber ejercido alguna influencia sobre ellas. Tampoco tuvieron buenos resultados los intentos de regular las CTN mediante el trabajo de persuasión ante las instituciones internacionales, como lo demuestra el fracasado intento de la década de 1990, de introducir una "cláusula social" en la OMC. En cambio, los sindicatos globales negociaron directamente con las CTN y respondieron mediante los AMI a la proliferación de códigos éticos corporativos y las políticas unilaterales en materia de RSC. Desde el año 2000 –es decir, a más de diez años de la firma del primer AMI– su número ha aumentado exponencialmente, y en la actualidad existen más de 90 acuerdos firmados, de los cuales 85 siguen vigentes.

En el marco de un proyecto de investigación multinacional de tres años de duración llevado a cabo con fondos de la Fundación Hans Böckler de Alemania, cuyo financiamiento proviene del movimiento sindical, analizamos los 73 AMI firmados hasta 2011 y realizamos estudios de casos sobre la base de una muestra de 16 acuerdos. Los mismos se celebraron, en su totalidad, con corporaciones cuyas sedes centrales se encuentran en el territorio de la Unión Europea (UE) y que cuentan con filiales en cuatro países de cuatro continentes diferentes, cuyas relaciones laborales se rigen por diferentes sistemas y que ocupan diferentes posiciones en la división internacional del trabajo: Brasil, India, Turquía y Estados Unidos.

La iniciativa de los AMI marcó un hito. No obstante, como queda demostrado por nuestros estudios de campo,² y como lo remarcaron muchos críticos, queda mucho camino por recorrer. En los cuatro países se detectaron graves problemas de implementación que pueden ser explicados por un conjunto de factores. Por un lado, la implementación queda en manos de los actores locales; sin embargo, los delegados de los trabajadores y de las directivas intervienen muy raras veces en las negociaciones directas de los AMI,

por lo que les falta un sentido de "apropiación". Por el otro, tanto los ejecutivos de las filiales de las CTN como los sindicatos locales desconocieron, casi por completo, la existencia de los AMI. En varios casos los acuerdos no fueron divulgados entre las filiales o, en el caso en que esto se cumplió, se había omitido de explicar su significado como política de regulación conjunta de los trabajadores y la empresa, que debe ser aplicada en toda la corporación. En los casos en que los sindicatos conocían los AMI, por lo general no entendían cómo los podían usar para ser reconocidos y para respaldar una agenda de negociaciones.

Las direcciones de las empresas, por su parte, prefirieron desconocer el carácter conjunto de los acuerdos entre trabajadores y direcciones, incorporando sus disposiciones unilateralmente a la agenda de RSC. Por último, observamos que los contactos que la mayoría de los sindicatos locales con algún tipo de actividad internacional mantuvieron con sindicatos en otros países o con FSI, fueron apenas tentativos o muy débiles.

Sin embargo, también encontramos pruebas del uso exitoso de algunos AMI en determinados casos.³ En ellos, y a diferencia de los casos de poca o nula implementación, los sindicatos hicieron un uso estratégico de este instrumento político, dieron prioridad a su implementación y movilizaron los recursos necesarios. Lamentablemente, este enfoque constituye la excepción, no la regla, y hay quienes sostienen que ha llegado el momento para que las FSI, actuando en conjunto con sus organizaciones afiliadas, avancen de un enfoque de gestión de crisis caso por caso, que llene vacíos, hacia una política estratégica más proactiva.

Hablo de estrategia en el sentido de que los sindicatos deben mejorar la calidad del contenido de los AMI. Numerosos acuerdos que se encuentran vigentes en la actualidad, carecen de definición y se prestan a interpretaciones muy divergentes. Es indispensable la incorporación textual de las normas laborales mínimas de la OIT. Otros convenios de la OIT, por ejemplo sobre la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo o la seguridad y salud ocupacional contribuyen claramente a la calidad. Son igualmente importantes –aunque raras veces utilizadas– las garantías de neutralidad de la dirección frente a los intentos de formación de una organización sindical y el libre acceso sindical a los lugares de trabajo. Además, se debe explicitar la relación entre las normas globales y la normativa nacional, en el sentido de que la norma más estricta tenga preferencia.

En segundo lugar, los AMI deben definir con claridad su ámbito de aplicación, en el sentido de una ampliación de la cobertura más allá de los límites inmediatos de la CTN que comprenda la totalidad de la red de producción global. Una política sindical cuyo ámbito de acción se adapte a la estructura organizativa de la CTN es demasiado limitada; debe abarcar el sistema entero de proveedores, subcontratistas y unidades de servicio y venta, y –cada vez más– las agencias de empleo. Solo así se podrá apalancar el poder de los sindicatos y articular diferentes configuraciones institucionales de las relaciones de trabajo.

Los actores que en el pasado intervinieron en el proceso de los AMI y se encargaron de las negociaciones fueron las FSI, sindicatos del país en cuestión y, en algunos casos, los comités de empresa en el marco de un relacionamiento no siempre armonioso. Desde la perspectiva del reconocimiento y la implementación de un acuerdo global entre autores autónomos resulta altamente problemático que la conducción de las negociaciones quede en manos de los comités de empresa. Sostengo, en cambio, que el reconocimiento mutuo presupone que las negociaciones se realicen entre una dirección de corporación, por una parte y una FSI por el otro, y que debe haber un plan relativo a la participación de las organizaciones afiliadas a la FSI y las direcciones locales, es decir los responsables de la implementación. Los procedimientos que se establezcan en el acuerdo deben definir la implementación en términos de una tarea conjunta que comience con compartir la información y comunicación, continúe con programas conjuntos de capacitación y redondeo del proceso mediante revisiones conjuntas e inicie la implementación de prácticas de organización que reflejen los principios del acuerdo.

La existencia de un AMI significa un gran paso adelante, pero sin implementación su efecto será nulo. Una estrategia sindical global debería complementarse con la creación de redes sindicales transnacionales. Su eficacia dependerá de la claridad con que se definen sus objetivos que deben incluir el inicio, la negociación y la implementación del AMI, la organización de la "apropiación" del acuerdo por toda la red sindical, la profundización del poder de apalancamiento de las organizaciones afiliadas a nivel local y nacional mediante el uso del AMI como un espacio para la organización, así como el desarrollo y fortalecimiento de la cooperación y solidaridad más allá de las fronteras.

A esto se agrega que su organización contemple principios de gobernabilidad (*governance*) claramente definidos. Esto incluye la existencia de estructuras de conducción en torno al AMI o una organización afiliada clave, la definición de prioridades con división de responsabilidades, y la dedicación plena de los recursos necesarios.

Los AMI no son una estrategia en sí mismos; su celebración no equivale *per se* a la creación de nuevos ámbitos transnacionales de las relaciones laborales. Para cobrar vida requieren el insumo activo, concentrado y coordinado de los sindicatos. Las redes sindicales transnacionales tienen el potencial de convertirlos en una herramienta para el desarrollo de una estrategia que de voz a los sindicatos en las CTN y su amplia red de proveedores, subcontratistas y demás socios de negocio. En el pasado, se tendía a considerar la implementación de un AMI como una prerrogativa de la dirección. Esta visión crea enormes dificultades, cuando se trata de involucrar los sindicatos locales de la filial y a nivel de los proveedores. Los AMI son documentos conjuntos de los trabajadores y las direcciones, y como tales deben ser implementados en conjunto. Su apropiación será el resultado de una estrategia común, por lo que la construcción de la parti-

cipación mediante redes sindicales transnacionales en el transcurso de las negociaciones constituye una precondición para fortalecer su implementación.

Los AMI han abierto el camino para que los sindicatos puedan encarar las CTN en escala global. Paralelamente se ha tomado nota de que los acuerdos de estas características puedan ser usados con éxito para crear organizaciones sindicales y asegurar su reconocimiento. El desarrollo de la cooperación y la fuerza del movimiento sindical en torno a los AMI puede operar como un instrumento para la concentración de los recursos sindicales en un determinado ámbito que sirva para avanzar hacia una estrategia política transnacional integral por las relaciones globales de trabajo.

Michael Fichter es politólogo e integrante del cuerpo docente de la Global Labour University de Alemania. Ha realizado investigaciones exhaustivas sobre las relaciones globales de trabajo, entre ellas un proyecto de investigación recientemente concluido sobre los acuerdos marco internacionales. Página web: (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/ifa_projekt). Correo electrónico: (michael.fichter@fu-berlin.de).

1. IndustriALL (2012), "The Triangular Trap: unions take action against agency labour", Ginebra: IndustriALL, (http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular_Trap/agency_work_final.pdf). [Documento disponible en español bajo el título: "La trampa triangular. Los sindicatos actúan en contra de las agencias de empleo, (http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular_Trap/agency_work_es_final.pdf)]

2. Fichter y otros (2012), "Globalising Labour Relations. On Track with Framework Agreements?", Berlín, Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09422-20121129.pdf>. Sobre Brasil: Arruda y otros (2012), "International Framework Agreements – a powerful tool for ensuring Core Labor Standards in a globalized world? Insights from Brazil", Fundación Friedrich Ebert: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09531.pdf>.

3. Razones de espacio impiden la presentación de descripciones de casos. Algunos ejemplos pueden ser consultados en Fichter y Helfen (2011), "Going local with global policies: Implementing international framework agreements in Brazil and the United States", en: K. Papadakis (comp.), *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, Houndsmills: Palgrave Macmillan, págs. 73-97.