

# La Globalización económica y el Futuro del Trabajo: algunas reflexiones

(I y II Seminario sobre la protección internacional de los derechos laborales)

Directora

MARÍA GEMA QUINTERO LIMA

# **LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL FUTURO DEL TRABAJO: ALGUNAS REFLEXIONES**

(I y II seminario sobre la protección internacional  
de los derechos laborales)

María Gema Quintero Lima  
(Directora)

Universidad Carlos III de Madrid

Noviembre 2018

Universidad Carlos III de Madrid  
c/ Madrid 126  
28903 Getafe (Madrid) SPAIN

ISBN: 978-84-16829-26-2

Edición digital: Servicio de Biblioteca  
Edición electrónica disponible en internet en e-Archivo:  
<http://hdl.handle.net/10016/27676>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

# ÍNDICE

- 5 **Presentación**
- 7 **La 'condicionalidad social' del 'libre comercio': ¿imperativo para un modelo confiable de economía global inclusiva?**  
*The 'social conditionality' of 'free trade': imperative for a reliable model of inclusive global economy?*  
Cristóbal Molina Navarrete
- 25 **Introducción: una panorámica de la globalización económica y el futuro del trabajo**  
*Introduction: an overview of economic globalization and the future of work*  
María Gema Quintero Lima
- 36 **Acuerdos Marco Internacionales: de la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional**  
*International Framework Agreements: from corporate social responsibility to transnational collective autonomy*  
Manuel Correa Carrasco
- 47 **Una óptica nacional: los derechos de participación de la representación de los trabajadores en las empresas multinacionales: la recepción de la transnacionalización**  
*A national perspective: the participation rights of the representation of workers in multinational companies: the reception of transnationalization*  
Luis Gordo Gonzalez
- 61 **Los mecanismos de implementación y control aplicativo de los acuerdos marco en las empresas multinacionales y las cadenas de suministro**  
*The implementation and enforcement mechanisms of Global Framework Agreements in multinational companies and supply chains*  
Wilfredo Sanguinetti Raymond
- 68 **Tratados de libre comercio y servicios públicos**  
*Free trade agreements and public services*  
Fatima Aguado Queipo
- 72 **Las cláusulas sociales en los TLC desde una perspectiva sindical**  
*The social clauses in the FTAs from a Union perspective*  
Martin Hermoso Fernandez
- 80 **El alcance subjetivo de los acuerdos marco internacionales: su extensión a los integrantes**  
*The subjective scope of international framework agreements: their extension to the members of their global value chains*  
Patricia Nieto Rojas
- 89 **Mecanismo judicial para la protección de los derechos humanos fundamentales del trabajo a nivel global: acercamiento a una propuesta general**  
*Judicial mechanism for the protection of fundamental human rights at work in a global level: approach to a general proposal*  
Karena Caselles Hernandez
- 99 **Trata de seres humanos y cadenas globales de suministro**  
*Human Trafficking and global supply chains*  
Tania Garcia Sedano
- 107 ANEXOS
- Programa. I Seminario**  
**Programa. II Seminario**

# PRESENTACIÓN

Esta obra se ha de enmarcar, especialmente para autoexplicarse, en dos actividades de investigación organizadas en el año 2016 y 2017 en la Universidad Carlos III de Madrid.

En primer lugar, los días 27 y 28 de octubre de 2016 tuvo lugar en la Universidad Carlos III de Madrid el (primer) *Seminario Internacional sobre Acuerdos Marco Internacionales como instrumentos de protección de derechos laborales*<sup>1</sup>. Co-organizado por los profesores M. Correa Carrasco y M. G. Quintero Lima, pretendía ser el punto de partida de una nueva visibilización académica de los retos que la Globalización había planteado, planteaba y plantearía para el Futuro del Trabajo.

Tanto más en un contexto en el que los retos de Desarrollo sostenible ya tenían en un anclaje claro en el Trabajo Sostenible, y en el Trabajo Decente defendido por la Organización Internacional del Trabajo, pendiente de celebrar su centenario en 2019. De esta forma, el Seminario se inauguró con la ponencia de D. Joaquín Nieto, Director de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en España. En una primera parte se enmarcaba este fenómeno en el contexto de la negociación colectiva transnacional, en una segunda parte se circunscribían a las cadenas mundiales de suministro, en una tercera se valoraba su efectividad como instrumentos de protección y, en una última parte, se presentaron distintas experiencias concretas. En definitiva, en este Seminario se optaba por tratar monográficamente la cuestión de los Acuerdos Marco Internacionales como realidad no nueva, sino novedosamente presente, y como manifestación ambiciosa desde el punto de vista jurídico-filosófico de la Responsabilidad Social de las Empresas.

De ahí que se contara con académicos y profesionales especialistas en las distintas vertientes desde las que los Acuerdos Marco Internacionales se podía abordar (véase el programa oficial que consta como anexo 1). Al mismo tiempo, se abrió la posibilidad de que se pudieran presentar contribuciones al Seminario. De esta forma, en esta obra se recopilan algunas de las ponencias presentadas (aquéllas que los autores han tenido a bien poner a disposición para su publicación), así como las contribuciones que fueron seleccionadas para idéntica finalidad.

En segundo lugar, por su parte, el *II Seminario internacional sobre las cláusulas sociales en el libre comercio como instrumentos de protección de los derechos laborales*, co-organizado por los profesores D. Pérez del Prado y M. G. Quintero Lima, pretendía constituir la continuación del análisis internacional de los retos que plantea la protección de derechos

---

<sup>1</sup> Este primer Seminario fue parcialmente financiado en el marco de la Convocatoria de Ayudas para la organización de Congresos, Conferencias o Seminarios del Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. (Resolución de 9 de marzo de 2016); financiación a la que también contribuyó en paralelo el Departamento de Derecho Social e Internacional Privado de la misma Facultad.

laborales. Tras múltiples vicisitudes relacionadas con la confirmación y participación definitiva de los ponentes inicialmente previsto, tuvo lugar, también en la Universidad Carlos III de Madrid, el 17 de noviembre de 2017<sup>2</sup>. En él se trató de analizar el potencial protector de derechos sociales que las cláusulas sociales en los tratados de libre comercio, en sus distintas tipologías y con sus distintas extensiones geográficas, incorporan. De esta forma, en esta obra se incorporan también algunas de las aportaciones doctrinales ligadas a ese seminario. Como complemento excepcional, esta obra incluye un estudio elaborado por el Prof. C. Molina Navarrete. En su momento no le resultó posible ser ponente en el seminario, pero como ejemplo de magnánime generosidad ha ofrecido sobrevenidamente un texto que contribuye enriquece superlativamente el resultado final.

Sendos seminarios compartían un elemento metodológico y axiológico, el de la necesidad de analizar las posibilidades jurídicas de protección de los derechos laborales más allá de la territorialidad de los Estados, a través de distintos instrumentos extra-supra-internacionales. Como elemento común, el marco causante, se erigió, pues, también, ese fenómeno de la globalización económica que requería ser embridada mediante instrumentos jurídicos. Instrumentos que había de concretarse cuáles eran y con qué contenidos.

En suma, en esta obra se pueden encontrar algunas de las muchas y variadas construcciones doctrinales<sup>3</sup> sobre la protección internacional de los derechos sociales frente a los efectos de la globalización económica; construcciones doctrinales que se realizaron en su momento a partir de la reflexión ius-social y que, si bien han sido actualizadas por nuevas aportaciones editoriales después de 2016 y 2017, no dejan de ser valiosas. De ahí que, a pesar de lo aparentemente extemporáneo, no se pueda dejar, modestamente, de dar luz a los contenidos de las Actas –parciales- de los dos seminarios arriba mencionados.

Extemporaneidad que solo es atribuible a defectos en la coordinación de la edición misma, por lo que vayan por delante las excusas a autores y eventuales lectores. Y sólo cabe lamentar que no todas las presentaciones de aquellos dos eventos científicos hayan podido quedar recopiladas aquí por razones de variada índole. Si bien, para mayor tranquilidad de las personas estudiosas, es obvio que constarán a buen seguro en otras obras publicadas (revistas, monografías colectivas) y/o en otras fuentes informales (blogs y continentes análogos).

Por último, han de ser concomitantes los agradecimientos a las personas y entidades que han hecho posible (intelectual y materialmente) el desarrollo de los dos seminarios, así como esta publicación misma.

M.<sup>a</sup> Gema Quintero Lima  
Getafe, 22 de septiembre de 2018

---

<sup>2</sup> Este Seminario se financió en el marco de la Convocatoria de Ayudas para la organización de Congresos, Conferencias o Seminarios del Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. (BOEL de 25 de enero de 2017).

<sup>3</sup> Adopta tres tipos de formas esencialmente: a) Ponencia: recoge el texto literal presentado en el seminario; b) Contribuciones: recoge el texto propuesto, ligado a las temáticas de las distintas ponencias, con el formato requerido por la organización; c) Estudio: recoge la aportación de un análisis en profundidad de una cuestión abstracta ligada a la temática de los seminarios.

# La ‘condicionalidad social’ del ‘libre comercio’: ¿imperativo para un modelo confiable de economía global inclusiva?

## The ‘social conditionality’ of ‘free trade’: imperative for a reliable model of inclusive global economy?

PROF. DR. D. CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE  
*Universidad de Jaén*

*Resumen.* El desarrollo del comercio se ha anclado en una idea de libertad absoluta que requiere de un nuevo enfoque ético, ligado a la condicionalidad social de los intercambios comerciales y la actividad económica subyacente.

*Palabras clave:* Gobernanza, Libre Comercio Global, la condicionalidad social.

*Abstract.* The development of trade has been based on an idea of absolute freedom that requires a new ethical approach, linked to the social conditionality of commercial exchanges and the underlying economic activity.

*Keywords:* Governance, Free Global Trade, social conditionality.

*Sumario:* I. Introducción: de la “cosmética social” de la “élite económica” mundial a una “mano ética”, pasando por el “canal” del “derecho social”. II. Desde la “ética” al “derecho suave” en la UE: nuevos marcos normativos para el fomento de la condicionalidad social de la actividad económica. 2.1. Las cláusulas socio-laborales, canal jurídico de encuentro entre gobernanza pública y la gobernanza privada de la economía: nueva actualidad. 2.2. Las “obligaciones de condicionalidad socio-laboral internacional” en recientes marcos normativos europeos (compra pública y gobernanza societaria): enfoque práctico. III. Las persistentes ambivalencias de la condicionalidad socio-laboral en la regulación actual del libre comercio: entre críticas e inexorabilidad. IV. Conclusión: ¿idealismo voluntarista o pragmatismo indispensable para un desarrollo sostenible factible?

*“De ese modo, trato de resituar la cuestión de la distribución y las desigualdades entre las clases sociales en el centro de la reflexión económica, social y política.”*

*La economía política del siglo XIX... ya situaba la cuestión de la distribución en el corazón del análisis”*

Thomas PIKETTY, *Hacia una economía política e histórica. Reflexiones sobre El Capital en el siglo XXI*, RBA, 2015, p. 14.

*“No se trata de la protección del comercio, se trata de la protección de las personas. (...). No se trata de trasladar salarios y condiciones del trabajo del primer mundo al tercer mundo. Se trata de asegurar que los derechos humanos fundamentales se respeten en todos los países que comercian... La cláusula social propuesta contempla que la negociación libre es la manera de establecer los salarios y las condiciones de empleo que puede permitirse un país a la luz de sus circunstancias nacionales”*

Delegación de los Trabajadores, Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, 1994

## I. Introducción: de la "cosmética social" de la "élite económica" mundial a una "mano ética", pasando por el "canal" del "derecho social"

Más allá, e incluso al margen, de la (muchacha) "cosmética social" que suele envolver a las propuestas de la élite económica, formuladas en ese selecto escaparate global que permite el Foro Económico Mundial (EWF) o -más conocido- "Foro de Davos", debe valorarse de manera positiva, al menos de inicio, la llamada a corregir el clásico indicador-medidor de crecimiento económico, el P.I.B., por otro que promueva un *modelo de crecimiento económico socialmente más inclusivo*, el denominado I.D.I. (Índice de Desarrollo Inclusivo). Si en los últimos 4 años la media del crecimiento económico mundial se ha situado en torno al 7 por cien, las mejoras en inclusión apenas han alcanzado el 0,01 por cien, retrocediendo significativamente en un alto número de países, tanto desarrollados como emergentes.

Aunque medir un problema de primera magnitud mundial no lo resuelve por sí mismo, sí es una condición necesaria, aun no suficiente, para empezar a resolverlo. Desde que se ha retornado a la senda del crecimiento económico, los Informes del Foro de Davos sobre "riesgos globales" vienen alertando sobre la creciente desigualdad generada, entendida no sólo como un gravísimo problema de índole social (una cuestión eminentemente ética, por ser de justicia social), sino también, y cada vez más, como un riesgo económico, pues hace insostenible ese crecimiento, al tiempo que inocularía en el sistema un altísimo riesgo de inestabilidad social (la desigualdad como problema económico). De ahí que, de una forma u otra, la élite económica vuelve a reclamar "*reformas fundamentales en el capitalismo de mercado*" y la "*reconstrucción de la solidaridad*", tanto "entre" países como "dentro" de cada uno de ellos. La creciente desigualdad de rentas, pese a crecimientos económicos altos y sostenidos, se consolida como una de las principales tendencias de "riesgo global" o mundial<sup>1</sup>.

De este modo, las inquietudes y preocupaciones de la élite económica mundial, en la que se integran todas las autoridades de la "*gobernanza económica mundial*", parecieran, al menos en parte, querer converger con las de las autoridades de la que llamaría, en oposición, "*gobernanza socio-humanitaria mundial*". Al respecto, archiconocido es que la promoción de un modelo o paradigma de crecimiento económico socialmente inclusivo bien podría sintetizar la principal razón de ser de los denominados *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (O.D.S.) de la ONU, que puso en marcha, hace 3 años, un Programa específico para su consecución (*PNUD*). De este modo, se prorrogaban los compromisos con los *Objetivos del Desarrollo del Milenio*. En efecto, éstos finalizaban en 2015, con un balance agrídule, pese al optimismo que algunos informes insuflaban. De ahí la necesidad de promover su continuidad, a fin de avanzar en su consecución. De este modo, si el número 10 de los ODS habla expresamente de reducir las desigualdades, otros muchos entran en aquél paradigma de crecimiento económico incluyente. Particularmente destacados a tales finen serían los que persiguen garantizar unas condiciones de trabajo decente para ese creci-

---

<sup>1</sup> Vid. EWC. *The Global Risks*. Report 2017. En: <https://www.marsh.com/content/dam/marsh/Documents/PDF/US-en/The%20Global%20Risks%20Report%202017-01-2017.pdf>



miento (núm. 8), con igualdad de género (núm. 5), así como los imperativos de producción y consumo "socialmente responsables" (núm. 12). Este imperativo ético-social halla en la "Agenda 2030" su principal referente instrumental (gobernanza participada entre sociedad política y la civil) y cronológica (umbral temporal para medir su grado de consecución -o de frustración-)<sup>2</sup>.

¿Esta convergencia de diagnósticos, mediciones e inquietudes entre gobernanza (élite) económica y gobernanza (alianza) humanitaria en torno a los graves riesgos socio-económicos del crecimiento desigualitario, nos permitiría confiar en que, ahora sí, se está construyendo, o está bastante cerca, un genuino consenso sobre el modo de desarrollo futuro incluyente que queremos? ¿La "élite económica" ya habría comprendido que debe transitarse, en el plano de las políticas y las normas, desde un mero enfoque de "cirugía estética" (eliminar los impactos de mayor miseria que ensombrecen la armonía del crecimiento), o incluso "cosmético" (estándares sociales mínimos que maquillen las graves imperfecciones del actual liberalismo económico), hacia un verdadero "compromiso ético", que hace de los valores del bienestar el "lugar profundo", la "fuente principal" de vida las cosas humanas, según la "gobernanza humanitaria" ODS? ¿Es revelador que, tras el paso de su presidente por DAVOS, el BBVA presente a bombo y platillo su Informe "Compromiso 2025", por el que se obliga a crear un marco de acción que movilice más de 100.000 millones de Euros en la senda de los objetivos ODS, sobre todo de "economía verde" -y "empleos verdes"-, pero algo también (sólo el 20 % de la inversión) de "desarrollo social" ("emprendimiento social", "financiación inclusiva")?<sup>3</sup>

Sin responder ahora a este complejo interrogante, conviene recordar que nadie duda de que la Agenda 2030 sea el "plan de acción más ambicioso" a favor de un modelo inclusivo. Pero tiene un grave hándicap. Una debilidad análoga a la de todo paradigma regulador de responsabilidad social de empresa -RSE-: *no vincula jurídicamente, debilitando su papel de marco de acción promocional*<sup>4</sup>.

Igual sucede, por ejemplo, por seguir con los ejemplos referidos, con el marco más global de estándares que definen los compromisos contra los riesgos globales ambientales y sociales en que se basa el referido plan de acción del BBVA: los llamados "Green Bond Principles" (GBP) y "Social Bond Principles" (SBP) de la Asociación Internacional del Mercado de Capitales (ICMA, en inglés). No son nuevos, se remontan a finales del siglo XX con el horizonte del nuevo milenio<sup>5</sup>. Este tipo de estándares o (vagos) principios de "compromiso" o "vínculos" ambientales y sociales crearían *un marco regulador de responsabilidad socio-ambiental mundial para crear, a su vez, un gran mercado* financiero (una inversión anual de entre cinco y siete billones de dólares) hasta el año 2030, a fin de conectar con el nuevo compromiso mundial inclusivo de derechos humanos en la gestión estratégica em-

<sup>2</sup> <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/resources.html>

<sup>3</sup> <http://www.elmundo.es/economia/2018/03/01/5a97068f268e3ea7718b46a6.html>

<sup>4</sup> Informe del Pacto Mundial. Red Española. "ODS año 2. Análisis, tendencias y liderazgo empresarial en España", 2017. [http://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2017/09/web\\_GUIA-ODS2\\_2017-v6.pdf](http://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2017/09/web_GUIA-ODS2_2017-v6.pdf), p. 28.

<sup>5</sup> Vid. VAN OORSCHOT, W. J. H., & KOMTER, A. (1998). *What is that ties...? Theoretical perspectives on social bond*. *Sociale Wetenschappen*, 41(3), 4-24. Disponible online. <https://pure.uvt.nl/portal/files/264108/WHATISIT.PDF>

presarial (no como mero marketing sino como "ADN humanitario" de la empresa)<sup>6</sup>. De ahí los "bonos sostenibles" para financiar "activos verdes" (destinados a la transición hacia una economía ambientalmente sostenible) y "activos sociales" (dirigidos a la transición hacia una economía socialmente sostenible -justa e inclusiva-).

No pretendo en este momento cuestionar la confiabilidad de este eventual cambio de enfoque, de la habitual "cosmética social" a una "nueva imagen ético-social" para la economía y las finanzas. Ni por supuesto valoro ahora la utilidad real, práctica, de todo este complejísimo y creciente entramado de estándares internacionales y compromisos nacionales, públicos y privados, aunque los informes disponibles, aun de parte, no den alas al optimismo, si bien será siempre mejor esto que nada<sup>7</sup>. Pero el problema principal sigue: las "Guías de buena práctica" y/o los "Códigos de buena conducta" no son obligaciones jurídicamente exigibles y, por tanto, suficientemente fiables en su efectividad, por tener garantías de cumplimiento exigible. En definitiva, hoy existe una clara convicción sobre la imposibilidad de transitar de una forma fiable desde la visión "cosmética" del modelo de crecimiento económico inclusivo a otra verdaderamente "ética" sin la mediación de un adecuado canal jurídico-normativo (enfoque del compromiso socialmente inclusivo no sólo como imperativo ético sino obligatorio).

No creo que quepa mucha discusión al respecto, pese al persistente favor de los actores económicos a las "normas voluntarias" y la urticaria que suele provocar la proposición de "normas vinculantes". Pero una y otra vez se constata, sea cual sea el Informe consultado, proveniente de los actores de la economía, públicos y privados, o de actores sociales, públicos y privados, la perpetuación de los "patrones" de crecimiento desigual. Como se es consciente desde ambos lados (económico y social) de que tal perpetuación pone en grave riesgo los avances globales en la próxima década, incluso encauzada económicamente la crisis, en el plano macro, no en el micro. Consecuentemente, es obligado concluir que la gobernanza de la economía mediante meros instrumentos de regulación voluntaria no basta para progresar en un modelo de crecimiento inclusivo y, por lo tanto, sostenible. La persistente incapacidad se debe, entre otros factores, a la ausencia de un marco fiable de regulación jurídica, esto es, a la propia vulnerabilidad o debilidad jurídica de los principales marcos de acción. Un entorno político-institucional y jurídico-normativo más adecuado, más fiable, por exigible, aparece como condición necesaria, aunque no sea suficiente, a fin de erradicar eficazmente los riesgos globales consolidados y prevenir también los emergentes. Entre éstos seguirían destacados, por lo que aquí interesa, la dimensión inclusiva social del libre comercio mundial, "*la acumulación de presiones mercantilistas y*

---

<sup>6</sup> Vid. CSR EUROPE (Red Europea de Empresas para la Responsabilidad Social Corporativa). Guía para integrar los Derechos Humanos en las funciones clave de la organización. Traducción BBVA, marzo de 2017 <https://www.csreurope.org/sites/default/files/Blueprint%20for%20Embedding%20Human%20Rights%20in%20Key%20Company%20Functions%20%28Spanish%29.pdf>. En esta línea se situarían los llamados "Principios de Ecuador", y el "Thun Group of Banks" (nacido también en Suiza, como el EWF), que, en aplicación de los Principios Rectores de la ONU en materia de Empresas y Derechos Humanos en el sector financiero. <https://www.bbva.com/es/thun-group-nuevo-documento-debate-banca-derechos-humanos/>

<sup>7</sup> Red Española del Pacto Mundial. *Reporting 2017: Comunicando el Progreso*. En <http://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2018/02/Reporting-2017-v5.pdf>. Una síntesis: <http://www.pactomundial.org/2018/02/el-ibex-35-avanza-en-sus-politicas-contra-la-corrupcion-pero-los-derechos-humanos-siguen-siendo-una-materia-pendiente/>

*proteccionistas contra un telón de fondo de políticas nacionalistas y populistas que siguen surgiendo*" (Informe de riesgos globales 2017, EWF).

De este modo, los viejos y nuevos riesgos, parecen cada vez más interconectados, ocupando un lugar protagonista las desigualdades generadas por economías que conviven con altas tasas de desempleo, elevada precariedad laboral y reducida protección social. Por supuesto, la solución real no puede venir ni de (sólo) nuevos medidores, que evidencien las brechas de desigualdad y riesgo de exclusión del PIB, ni tampoco de un retorno, sin más, a los modelos de garantías jurídicas fuertes, típico del Estado Social de Derecho "nacional", ahora en el plano internacional. La fuerte presión en contra, paradójicamente, de esas élites y autoridades de gobernanza económica, que apuestan con decisión por los referidos estándares de obligaciones ético-sociales, no vinculantes más allá de las voluntades y estrategias de cada gran actor económico, determinaría el predominio de modelos de regulación más flexibles, transaccionales, que aúne ductilidad del instrumento, a fin de facilitar la adaptación por cada gran sujeto o actor, institucional y/o económico, con la confiabilidad de la efectividad del fin perseguido. Precisamente, a tal fin hallaríamos un nuevo ámbito de confluencia entre dos grandes debates en el plano mundial, el relativo al modelo de "desarrollo inclusivo" y el relativo al "futuro del trabajo (decente)", *convergiendo claramente el citado programa de la Agenda 2030 sobre ODS con la nueva gobernanza del trabajo*.

Inequívoco es el "*Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*" (2017)<sup>8</sup>. Éste, al plantear los ejes sobre los que debe articularse el nuevo modelo de gobernanza del trabajo decente en un paradigma de crecimiento económico sostenible (objetivo número 5 del PNUD), reclama la atención sobre la necesidad de innovar los instrumentos de gobernanza internacional de aquél. Para ello solicita, entre otros aspectos, soluciones de integración entre los nuevos "modelos voluntarios de autorregulación", como los "sistemas de gobernanza privada" (códigos de conducta de las empresas, estándares internacionales de RSC, etc...), con los de autorregulación colectiva (negociación colectiva), así como con los instrumentos de gobernanza pública ("regulación heterónoma"). Precisamente, parte de constatar un lugar común: "la coexistencia y, en algunos casos, la interdependencia entre la gobernanza privada y pública de los regímenes laborales han suscitado *muchas preguntas sobre la efectividad de estos sistemas duales*" (p. 44)

Precisamente, entre los ámbitos seleccionados para ilustrar estas disfunciones está el sector del comercio internacional. La interacción entre la acción de comercio internacional y su globalización, en particular a través de las "cadenas de suministro", crea espacios para que pocos actores ejerzan, por sí, un poder significativo sobre el trabajo en múltiples territorios, a menudo distantes entre sí, determinando un importante porcentaje de su PIB, por tanto de su "empleo" y condiciones de trabajo -y protección social-. Este poder de influencia comercial privada afectará a la gobernanza del trabajo derivado que, sin embargo, quedaría "lejos del alcance de la gobernanza efectiva del Estado" (pp. 44-45). ¿Cómo evitarlo?

<sup>8</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_591504.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591504.pdf)

Asumiendo que no puede haber futuro deseable, ni para un comercio justo e inclusivo ni para el trabajo decente a él asociado, sin procesos e instrumentos de gobernanza efectiva, confiables, propone, para un futuro viable, realista, "innovación en la gobernanza". Para ello sería oportuno aprovechar "las posibles complementariedades entre las diversas formas de gobernanza" (p. 47), así como, añadiría yo, los eventuales puentes entre el librecambismo y el proteccionismo, posiciones extremas que, sin embargo, dicen querer optimizar -si bien sobre la fe en ciertos automatismos, igualmente falsos- un crecimiento socialmente inclusivo. Pues bien, a mi juicio, en este escenario de complementariedades necesarias, no sólo oportunas, cobra vigor el paradigma regulador de la "condicionalidad social" de toda actividad comercial. Esto es, queda abierto un *nuevo tiempo jurídico (y político) para la compra (pública y privada) socialmente orientada, también en el comercio mundial, sobre todo en el promovido por la UE con el resto del orbe económico mundial. En suma, ambos modelos deben acoplarse también.*

## II. Desde la "ética" al "derecho suave" en la UE: nuevos marcos normativos para el fomento de la condicionalidad social de la actividad económica

### 2.1. Las cláusulas socio-laborales, canal jurídico de encuentro entre gobernanza pública y la gobernanza privada de la economía: nueva actualidad

El citado I.D.I. (índice de desarrollo inclusivo) viene a medirlo, añadiendo más rigor científico (prueba estadística), pero está constatado, histórica social, cultural y jurídicamente, que el crecimiento económico no conlleva automáticamente mayor bienestar para la mayoría de la población. El crecimiento puede ser "condición necesaria" (sin producir riqueza no hay redistribución), sin perjuicio de las corrientes -minoritarias, incluso heréticas, de momento- que defienden lo contrario<sup>9</sup>. Sin embargo, no sería una "condición suficiente". Por lo tanto, sin reglas de "condicionalidad social" redistributiva, las desigualdades y los riesgos de exclusión social, dentro de los países y entre los diversos países, irán en aumento. Esta constatación general en una economía mercantil tiene su reflejo en el sector del comercio mundial y su paradigma de "librecambismo", de ahí, el arraigo del célebre tópico jurídico de las "cláusulas socio-laborales" como normas (secundarias) de garantía para un modelo de libre comercio inclusivo, esto es, de *compra internacional socialmente orientada*. Un paradigma, conviene recordarlo, ambivalente, pues no obedece sólo a razones de ética (enfoque de comercio justo o alma social), sino también económicas: evitar desarrollos de la ventaja competitiva sobre el diferencial peyorativo de condiciones de empleo, trabajo y protección social de unos Estados respecto de otros beneficia la competencia leal (alma económica)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vid. ROBERT J. GORDON. *Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*, NBER Working Paper No. 18315 Issued in August 2012. En <http://www.nber.org/papers/w18315>  
<https://expansion.mx/economia/2012/10/03/crecimiento-economico-ilimitado-un-mito>

<sup>10</sup> El concepto, en su institucionalización internacional, cumpliría un cuarto de siglo. OCDE. *Trade, Employment and*

Esta cuestión parecía centrarse, en las relaciones entre países desarrollados y los que están en vía de desarrollo. Pero la reactivada tensión entre liberalismo y de proteccionismo hace que recobre su sentido incluso entre países desarrollados, dentro y fuera de la UE, por lo que más nos afecta. No sólo EEUU, también la UE se ha colocado en el ojo del huracán del debate sobre las ventajas e inconvenientes del modelo de librecambismo comercial. A la célebre conflictividad creada por el Tratado Transatlántico de Libre Comercio entre EEUU y la UE (TTIP, siglas en inglés), en claro estancamiento por las presiones desde ambos lados habría que sumar las cautelas generadas por el análogo Acuerdo Económico y de Comercio entre la UE y Canadá (CETA, siglas en inglés), ya aprobado, aunque en fase de ratificación.

Este último, bendecido por las autoridades de la gobernanza económica, comunitaria y mundial, así como por el Parlamento Europeo, levanta recelos en capas significativas de la ciudadanía comunitaria, acusado de participar de la regresión mundial a modelos de libre comercio basados en ventajas competitivas derivadas de desprotecciones socio-laborales<sup>11</sup>, sin más mecanismo de control que los arreglos y componendas de los arbitrajes internacionales, característicos del paradigma liberal de *la Lex Mercatoria*. Por eso, aunque el papel de la OIT es determinante, con o sin el estancamiento actual de la OMC, al identificarse los estándares mínimos socio-laborales con sus convenios sobre trabajo decente<sup>12</sup>, *no se debe infravalorar el que le corresponde a la propia UE* -actor principal en la inclusión de esta tipología de cláusulas, junto a EEUU y Canadá- *en la necesaria revalorización de la eficacia jurídica de las cláusulas socio-laborales* en los Tratados de Libre Comercio. Piénsese, incluso, en el impacto del BREXIT, cuya complejidad y problematicidad extremas se sumarán a esta causa.

No por casualidad uno de los ejes cardinales del agrio y dilatado proceso negociador es el de cómo quedarán las relaciones entre el Reino Unido y el resto de la UE a efectos de actividad comercial, así como las de aquél con el resto del mundo, lo que en modo alguno es ajeno al resto de la UE. Según se opte por uno u otro modelo (acuerdo de asociación, unión aduanera, zona de libre cambio, espacio económico común, etc.), aquella cuestión recibirá una respuesta u otra, en especial una vez venza el periodo transitorio fijado para mantener los derechos adquiridos de ciudadanía comunitaria (finales de 2020). Consecuentemente, el agrio proceso del Brexit aporta un dato más para confirmar que la "condicionalidad socio-laboral" del libre comercio vuelve al centro del escenario político-internacional. "Más madera", pues, para el núcleo duro de la reactivada *lucha por un Derecho del Libre Comercio Interna-*

---

*Labour Standards. Organisation for Economic Co-operation and Development*, Paris, 1996. No obstante, el mayor argumento de autoridad internacional en el plano socio-laboral sobre la materia reside en la OIT, que lleva más de una década haciendo hincapié en la utilidad de estos instrumentos. Vid. OIT. *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, Geneva, 2013.

<sup>11</sup> Vid. GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. "Cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio de nueva generación: una especial referencia al contenido laboral del TPP, CETA y TTIP". Estudios Financieros. Revista de Trabajo y seguridad SOCIAL. N. 398, 2016, pp. 16 y ss. La falta de significativos avances se evidenciaría en lo arraigado de esta crítica, no muy disímil respecto de los Tratados de Libre Comercio que cabría llamar de "vieja generación" (1994-2012). Vid. C. Doumbia-Henry y Gravel, E, "Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente", Revista Internacional del Trabajo, vol. 125, 3, 2006, pp. 221 y ss.

<sup>12</sup> Lo recuerda recientemente, con acierto, D. Pérez del Prado. "Cláusulas laborales y libre comercio: el papel de la OIT", en AAVV. *El futuro del Trabajo que queremos*, OIT-MEYSS, Madrid, 2018, pp. 222 y ss.

*cional (más) Justo*, parafraseando tanto la inmortal obra del genial jurista alemán V. Ihering<sup>13</sup>, de un lado, cuanto a uno de los ámbitos más frecuentes de tales cláusulas en toda compra socialmente orientada (pública o privada), el comercio justo, de otro. Si la regla jurídica, en su ser "idea práctica" aúna "fin" y "medio" para lograrlo, la revalorización de las *cláusulas de condicionalidad socio-laboral* ensalza la vertiente de regulación jurídica del comercio mundial, por cuanto siempre han gozado de esa doble dimensión, finalista e instrumental.

En definitiva, la revitalización de una condicionalidad socio-laboral auténticamente confiable, en estrictos términos jurídicos, no sólo éticos (menos cosméticos) de los Tratados de Libre Comercio, permitiría dar practicidad al modelo de crecimiento inclusivo abanderado por el EWF, concretándolo en un *paradigma fiable de libre comercio socialmente orientado*. La flexibilidad o ductilidad de estas *técnicas de garantía jurídica* de condiciones básicas de trabajo decente así como la de sus *marcos normativos de promoción* favorecerían esa reactualización, en línea con lo que está sucediendo en sectores conexos, en los que el Derecho de la UE ha reforzado recientemente la evocada interconexión entre modelos de gobernanza normativa pública y los de autorregulación privada.

## 2.2. Las "obligaciones de condicionalidad socio-laboral internacional" en recientes marcos normativos europeos (compra pública y gobernanza societaria): enfoque práctico

Este sería el caso del impulso a un nuevo paradigma de (1) compra pública socialmente orientada y también de (2) gobernanza societaria socio-laboralmente orientada. Aunque no afectan directamente a la regulación del libre comercio mundial, pues se acota en ámbitos intracomunitarios, ni aquella queda totalmente al margen ni es ociosa una mínima referencia a esa interacción entre marcos de regulación heterónoma y marcos de autorregulación a favor de modelos de actividad económica con impacto, real o potencial global, socio-laboralmente condicionada. El nuevo marco -comunitario y nacional- de contratación pública, responde a un análogo objetivo al de la condicionalidad socio-laboral del libre comercio: fomentar actividades económicas que renuncien a buscar la ventaja competitiva en prácticas de dumping social. Por su parte, el nuevo marco de obligaciones de transparencia no financiera promovería políticas de gobernanza societaria de las grandes empresas basadas en la mejora de las condiciones de trabajo de las personas de su entorno, próximo y mundial (cadenas mundiales de valor)

Con tiempos y ritmos, así como con efectos, dispares, ambos marcos comunitarios han sido transpuestos en todos los Estados. Constatación no baladí, pues está asumido que la efectividad y eficacia condicionalidad socio-laboral de actividades económicas internacionales, como el comercio, dependen del *marco institucional nacional-local*. El citado informe nacional de 2017, de la red española sobre los objetivos ODS, así lo constata, destacando el papel de las leyes no sólo laborales sino mercantiles en el desarrollo con-

<sup>13</sup> IHERING, R.V. *La lucha por el derecho*. Editorial Comares. Granada. 2008. Cómo no, una versión online en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/1721.pdf>

forme a estándares del trabajo decente, incluyendo la trasposición de la Directiva sobre información no financiera (p. 29). Una relevancia de la escala nacional-local reafirmada por las institucionales internacionales<sup>14</sup>.

Al respecto, bien conocido es que una de las claves básicas de la promoción de este tipo de cláusulas sociales en los acuerdos de libre comercio fue la regulación norteamericana de las mismas en la legislación relativa a la "autorización de promoción comercial" (TPA, en inglés), que llama al *principio cooperativo*, entre los Estados firmantes del Acuerdo y también entre la Organización Mundial del Comercio, siempre reacia a las cláusulas laborales, mucho más abierta a las ambientales, y la OIT<sup>15</sup>. Desde esta perspectiva institucional nacional -y en hoy comunitaria-, en los dos sectores normativos de referencia están presentes buena parte de los factores que, según el análisis institucional y científico, favorecen esa utilidad de aquél entramado nacional-local. De un lado, la convicción de que esa condicionalidad añade, per se, un valor de optimización del interés general concurrente en la actividad (contratación pública) o de todos los intereses en juego, económicos y sociales (gobernanza societaria de actores sistémicos de la economía mundial). El discurso institucional en tal sentido se acompaña de pruebas empíricas. De otro, la preferencia, sin perjuicio de las sanciones, otorgada al sistema de incentivos para que los actores económicos concurrentes se muevan en la "buena dirección", legalmente predeterminada, de acción económica socialmente orientada<sup>16</sup>.

a) La calidad socio-laboral, no sólo el precio, determina la ventaja competitiva: Comercio justo y cadenas comerciales mundiales en el nuevo modelo de compra pública

La OIT fue pionera en la promoción de las "cláusulas de trabajo" en la contratación del sector público (Convenio núm. 94, 1949 -en vigor desde 1952-). Pero la UE marca claramente una evolución. En transposición de las Directivas en materia (2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero), la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), no sólo favorece la relación óptima entre "calidad" y "precio", en detrimento del "precio más bajo", como criterio regulador de la compra pública, sino que, entre los elementos de calidad, incluirá la "condicionalidad socio-laboral" -art.1.3 LCSP-. No entro en sus aspectos más relevantes. Tan sólo dejo constancia de cómo, frente a la ortodoxia opuesta a la condicionalidad socio-laboral en un sector dominado por el principio de competencia libre, hoy se impone un principio de competencia libre, sí, pero más leal y cooperativa socialmente. Junto a las "cláusulas sociales" aparecen las laborales (subrogación, garantía de condiciones sectoriales etc.)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vid. OIT. *Handbook. On assesment of labour provisions in trade and investment arrangements*, 2016.

<sup>15</sup> Vid. WITKER, J.. "Cláusulas sociales y los tratados de libre comercio". Disponible en la Biblioteca virtual de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/16.pdf>, pp. 274 y ss.

<sup>16</sup> Vid. PÉREZ DEL PRADO, D., "Cláusulas laborales...", Ob. Cit. pp. 229-230. Para la experiencia latinoamericana vid. P. Isa-Contreras y F. Santos-Reyes, DR-CAFTA: *Algunos aspectos laborales relevantes para la República Dominicana*. Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), 2000.

<sup>17</sup> Vid. VALLECILLO, M.R.. "Aspectos socio-laborales de la nueva ley de contratos del sector público: innovaciones y puntos críticos", Centro de Estudios Financieros (CEF). Trabajo y Seguridad Social, 417, 2017, pp. 179 y ss.

Entre esa revitalizada condicionalidad socio-laboral de la compra pública adquiere un especial relieve aspectos vinculados al comercio internacional. Ciertamente, las vinculadas al típico movimiento de "etiquetado social" para el "comercio justo"; pero no sólo, también hallan una especial referencia las cláusulas de gobernanza social de las *cadena mundiales de valor*. Así, sólo a título de empleo, no ya sólo como "condiciones especiales de ejecución", sino como "criterios de adjudicación", se prevé incluir -de forma obligatoria sólo de al menos uno de los criterios, el resto de forma potestativa, lo que es muy pobre balance para una ley que manda incluir "en toda contratación pública de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales", art. 1.3 LCSP-, entre los criterios sociales para decidir cuál es "la mejor relación calidad-precio" la "utilización de productos basados en un *comercio equitativo* durante la ejecución del contrato" (art. 145.2). Junto a la asunción del modelo de regulación basado en normas de certificación y etiquetado "verde", ahora incluye un modelo análogo de "etiquetado social", a fin de crear confianza en torno al cumplimiento de esas condiciones. En todo caso, para garantizar que se respetan esas exigencias los poderes adjudicatarios deben verificar el cumplimiento de tal condicionalidad social (art. 201 LCSP).

Pero la condicionalidad socio-laboral "podrá introducirse" también (art. 202 LCSP) para "garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la OIT, incluidas...las consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como *el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial*". Adquieren, así, carta de naturaleza jurídica estas redes mundiales, en la dirección expresada por la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de la OIT de 10 de Junio de 2016<sup>18</sup>

b) Un nuevo estatuto jurídico de transparencia comercial internacional: ¿"Obligaciones" de gobernanza societaria, incluidas las cadenas mundiales, con "cláusulas sociales"?

Obligaciones de condicionalidad socio-laboral de las empresas principales respecto de sus cadenas mundiales que reaparecen, ahora para integrar un nuevo y mejorado estatuto de gestión societaria transparente no financiera de los grandes grupos multinacionales. El marco normativo comunitario de referencia es la Directiva 2014/95/UE, 22 de octubre de divulgación no financiera y diversidad (socio-laboral, no sólo de género en el gobierno corporativo).

La Directiva no está sola. Forma parte de una trilogía normativa dirigida a prevenir los desastres socio-económicos derivados de la última crisis y debida a modelos de gobernanza societaria puramente especulativos. Precisamente, España ha sido el último Estado de la UE en su transposición, a través de las reformas en la legislación comercial y socie-

<sup>18</sup> La Resolución contiene un interesante balance crítico. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_498373.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_498373.pdf)



taria introducidas por el RDL 18/2018, de 24 de noviembre. Aunque tampoco es posible entrar ahora en un análisis de mínimo detalle sobre tan interesante regulación normativa, que no significará un gran cambio real en la práctica de responsabilidad social corporativa y sus Memorias de Sostenibilidad (ambiental y social) de los principales actores sistémicos mundiales de nuestro país, merece la pena poner de relieve, por lo que interesa a nuestro argumento fundamental, que en ella se trasciende el principio de integración de informes de responsabilidad socio-ambiental en la gestión de transparencia, por lo tanto también no financiera. En realidad, el objetivo principal de la Directiva –y por lo tanto debe serlo de la norma estatal– es incentivar la inclusión de *un sistema de alertas* y, en su caso, correcciones, *frente a los principales riesgos globales para la sostenibilidad*, no solo financiera, sino también ambiental y social, *de los modelos de negocio, así como de la red de relaciones comerciales*, de las grandes empresas (en general, más de 500 trabajadores), por lo tanto, con poder de influencia global, más o menos sistémica, por su interés público y dimensiones<sup>19</sup>.

El art. 49.6 del Código de Comercio es inequívoco. Prevé que el estado de transparencia no financiera consolidado incluya toda información del grupo, incluidas las actividades de su cadena mundial de valor, necesaria para conocer no ya sólo el impacto actual de sus negocios en cuestiones ambientales y sociales, sino en el futuro. Entre las cuestiones sociales a incluir, además de la lucha contra la corrupción, refiere las relativas *“al personal”* y *“al respeto de los derechos humanos”*. Asimismo, no se contentaría con la descripción de políticas y resultados, sino que requería indicadores objetivados, e internacionalmente homologados, en torno a los *“principales riesgos relacionados con esas cuestiones vinculados a las actividades”* del grupo y su red mundial de valor, siempre que *“sea pertinente y proporcionado”*, incluyendo un *“sistema de gestión de los mismos”*. La conexión con el enfoque de gestión de riesgos globales del EWF visto ut supra es manifiesta. ¿Se da con ello un nuevo aval de confiabilidad jurídica a ese tránsito desde la cosmética social de la élite hacia una auténtica mano ética-social de la economía? Quizás, pero conviene no sobrevalorar la regulación, al menos en España, porque la no inclusión de estas políticas carece de sanciones jurídicas, bastando con justificar por qué no se adoptan (principio de hacer o no hacer, sin perjuicio de justificar por qué no se hace).

### **III. Las persistentes ambivalencias de la condicionalidad socio-laboral en la regulación actual del libre comercio: entre críticas e inexorabilidad**

El propósito principal de las páginas anteriores ha sido doble. Primero, evidenciar que el EWF parece relanzar, a partir de un nuevo modelo de crecimiento económico inclusivo, el inventario de condiciones político-institucionales y socio-económica favorables para que la *“condicionalidad socio-laboral”* de la economía de mercado adquiriera un nuevo protagonismo en los discursos oficiales, públicos y privados. De este modo, se crearía un

---

<sup>19</sup> He hecho un estudio detallado EN MOLINA NAVARRETE, C. *“Obligaciones socio-laborales”* de *“buena gobernanza societaria”* en las grandes empresas: ¿promover o (solo) normalizar políticas de transparencia y diversidad?, Centro de Estudios Financieros (CEF)-Trabajo y Seguridad Social, n. 418, enero de 2018, pp. 131 y ss.

escenario mundial mucho más complejo que el simplificado, o librecambismo puro o proteccionismo puro, que dibujaría el actual conflicto entre el renacido proteccionismo de los EEUU, que amenaza con auténticas "guerras comerciales"<sup>20</sup>, no sólo con los países asiáticos sino también con los de su entorno más cercano (como México), y el revitalizado librecambismo del resto del mundo, incluida la UE, que intensificaría la deriva re-mercantilista de sus políticas, en detrimento del modelo social. El escenario del BREXIT, en el que el Reino Unido renuncia no sólo al mercado único sino a la unión aduanera, para buscar un acuerdo de libre comercio, saliéndose de aquél por (pretendido) exceso de protección laboral, pero favoreciendo el librecambio para priorizar "la protección de los puestos de trabajo"<sup>21</sup>, reabre, en el seno de Europa, la tensión. Ambos modelos radicalizados llevan al círculo vicioso de recesión económica y regresión socio-laboral, por más que algún gigante económico (ej. APPEL) parezca asumir un proteccionismo de salón.

Segundo, la reactivada convicción sobre lo inexorable de una economía de mercados inclusivos, a resultas del Crack de 2008, cuyas lecciones, sólo en parte, parecen aprendidas, promovería nuevos marcos normativos que abogan por el fomento de un paradigma de la condicionalidad socio-laboral (y ambiental, por supuesto). A tal fin, se diseñan y ponen práctica marcos de acción reguladora que tratan de integrar, de modo flexible, elástico, las exigencias de las obligaciones legales con los posibilismos de compromisos típicos de modelos de autorregulación voluntaria. Aunque presentan debilidades para asegurar una mayor efectividad respecto del pasado, mayores en un Estados que en otros, por la dispar trasposición, todos promoverían *un nuevo estatuto jurídico, no sólo ético, socio-laboralmente condicionado de las cadenas mundiales de valor*. Éstas adquieren no sólo mayor transparencia sino también nuevas obligaciones de gestión óptima de los beneficios económicos en relación a los riesgos sociales que crea, fomentando una gestión equilibrada, claves para *un modelo de buen gobierno del negocio*, para el mercado (ventaja competitiva) y su entorno (sostenibilidad)

Verdaderamente el resultado final no puede ser más ambivalente, incluso ambiguo. Pero nada que pueda sorprender ni a los estudiosos ni a las experiencias, consolidadas, de las técnicas de condicionalidad socio-laboral para el libre comercio mundial, pues desde su propio concepto hasta su eficacia práctica, pasando por sus fundamentos y contenidos, ambos rasgos, de ambigüedad y ambivalencia han formado parte de su "ADN", de su origen y trayectoria, sin que la actualidad sea muy diferente. En realidad, como en la propia razón de ser de la norma jurídico-laboral, cuya vinculación esencial y existencial al comercio internacional lejos de ser reciente se remonta al origen mismo de aquélla, la ambivalencia de valoraciones en torno al balance entre ventajas e inconvenientes de la gobernanza del libre comercio bajo modelos de condicionalidad socio-laboral también es inherente a la misma ambivalencia de sus función<sup>22</sup>. Una ambivalencia funcional que si

<sup>20</sup> La actualidad mediática lo evidencia. Ej. "Trump provoca la indignación de sus aliados asiáticos con sus medidas proteccionistas sobre el acero". <http://www.elmundo.es/economia/2018/03/01/5a985f4722601d0a5d8b4592.html>

<sup>21</sup> <http://www.elmundo.es/internacional/2018/03/02/5a99236d468aebdb618b4629.html>

<sup>22</sup> Vid. SERVAIS J.M. . "La cláusula social en los tratados de comercio: ¿pretensión ilusoria o instrumento de progreso social?", RIT, vol. 108, n. 3, 1989, pp. 289 y ss; Gijsbert van Liemt. "Normas laborales mínimas y comercio internacional: ¿resulta viable una cláusula social?", RIT, vol. 108, n. 3, 1989, pp. 301 y ss. Más reciente CANESSA MONTEJO, M.F. ET ALII,

ciertamente dificulta -o impide incluso- el consenso sobre el sentido final y real de aquél balance beneficios/costes (ventajas/inconvenientes) también le garantiza su permanente -incluso revalorizada- *utilidad como puente comunicativo*, hoy muy agrietado políticamente, entre posiciones radicales, tan frecuentes ahora (librecambismo sí, librecambismo no; proteccionismo sí, proteccionismo no)

Eso sí, debería evitarse confundir ambivalencia, e incluso flexibilidad, inexorables, con el exceso de ambigüedad y contradicciones hacia las que, a menudo, se deslizan los análisis. A comenzar, como se recordaba, por el concepto mismo. La propia OIT, en su afán por ser más posibilista, apuesta por un concepto tan extenso como difuso, que facilita la dilución de su eficacia<sup>23</sup>. A mi juicio, un presupuesto de mejora de la valoración de su eficacia es acotar con mayor rigor esta técnica de garantía jurídica sin equipararla a cualquier norma, jurídica o no (*soft law*), legal o convencional, que refiera, de directa o indirecta, inmediata o tangencial, con cuestiones laborales y/o sociales en el ámbito del comercio. Como revela el concepto originario de cláusulas de trabajo en el sector de la contratación pública de la OIT, la cláusula social en las relaciones de libre comercio tiene una finalidad de garantía (*la efectividad*, como norma secundaria -garantías-, no primaria -*Cartas de Derechos*-, que es, *de condiciones básicas o mínimas de trabajo decente*) y responde a una técnica jurídica (*recurre a las técnicas del mercado para convertir los derechos laborales y sociales en condiciones contractuales de una relación comercial*) dotada de singularidades propias. Si no concurren, no debe ser identificada con esta original tipología de normas de garantía de condiciones mínimas de trabajo decente.

Conforme a la mejor tradición analítica<sup>24</sup>, por "cláusulas socio-laborales" a efectos del libre comercio cabe entender el conjunto de estipulaciones que, incluidas en tales tratados comerciales, prescriben el cumplimiento de reglas mínimas de trabajo decente como condición para acceder a los beneficios comerciales contemplados en ellos (cláusulas positivas) o para librarse de las sanciones previstas para eventuales inobservancias (cláusulas negativas), así como para verificar el cumplimiento efectivo de las condiciones (cláusulas instrumentales). De este modo, la cláusula social en las relaciones de libre comercio las mutaría, a través de la *concreción en compromisos obligacionales o contractuales exigibles jurídicamente*, por una vía u otra, de los derechos reconocidos en las normas primarias de referencia (internacional), de meras relaciones de intercambio mercantil, en relaciones jurídica con estructura transaccional compleja entre los beneficios comerciales asociados a la libre competencia y los laborales que se vinculan al respeto de ese acervo mínimo de derechos (humanos) socio-laborales. De ahí, en suma, su innegable relevancia en ese tránsito propuesto por la ONU y por el EWF hacia un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo conforme a normas internacionales mínimas.

---

*Vínculo entre comercio internacional y derechos laborales, capítulos laborales en los TLC suscritos por EE.UU con Colombia y con Perú*, Universidad Externado de Colombia, 2017

<sup>23</sup> Asume la utilidad de esta flexibilidad máxima, para cubrir la rica experiencia, D. Pérez del Prado. "Entre Trump y Trudeau: Cláusulas laborales y libre comercio a la luz del CETA", Revista de información laboral, vol. 3, 2017.

<sup>24</sup> Vid. WITKER, J. "Cláusulas sociales y los tratados de libre comercio". Disponible en la Biblioteca virtual de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/16.pdf>, p. 270.

Si discutido y discutible es su concepto jurídico, si no se quiere caer en una dilución extrema no ya de su noción sino incluso de su valor mismo como técnica jurídica de garantía de efectividad de condiciones socio-laborales mínimas en las relaciones de libre comercio, no habría ambigüedad alguna, sí irreductible *ambivalencia en el plano de la identificación de sus funciones*. Aunque, al igual que sucede respecto de las normas laborales, unos centrados en la función productiva, otros en su función distributiva, incluso emancipadora y democratizadora, también quienes defienden las "cláusulas sociales" gustan de diferenciarse entre dos escuelas, *económica y humanista*. La primera enfatiza la *función de garantía de la competencia leal*, evitando que la libertad de comercio derive en dumping social (y ecológico), mientras que la segunda acentúa su ser *garantía de efectividad de los derechos humanos*, incluso su valor de universalización de la democracia real (enfoque de ética jurídica universal). Quienes las critican también tienden a una relativa diferenciación. Unos se centran en el papel de la "cláusula social" como forma de "proteccionismo encubierto", "arancel" enmascarado de derecho social, barrera u obstáculo competitivo a las exportaciones de los países con menor nivel de desarrollo a favor de los más desarrollados, perpetuando desigualdades y pobreza en aquéllos (enfoque de regresividad económica). Otros, en cambio, pondrían el énfasis en la pérdida de soberanía que conllevaría (enfoque político-democrático).

Es evidente que, por mucho que se esfuercen tanto sus defensores más voluntariosos como sus críticos más acérrimos, estas cláusulas, precisamente por su finalidad ambivalente y su técnica contractual, siempre tendrán una función transaccional entre posiciones claramente enfrentadas, por lo que, desde un punto de vista de máxima coherencia idealista, usualmente se decepcionarán. Su concreción jurídico-práctica es contractual, por más que puedan hallar normas nacionales de promoción y estándares internacionales en el mismo sentido, obedecen pues a una voluntad concorde, a través de la cual se busca organizar el equilibrio de almas, económica (libre competencia) y social (competencia leal en términos de protección social). De ahí que sus estándares tiendan a vincularse -lo hemos visto con las normas comunitarias antes comentadas- al acervo socio-laboral internacional mínimo (derechos fundamentales de la OIT). La OIT advierte, al respecto, con marcado pragmatismo, pero en este caso asumible, tanto de la tentación de un uso proteccionista encubierto por los países desarrollados de las cláusulas socio-laborales frente a ventajas competitivas de países en desarrollo cuanto del uso ventajista del incumplimiento de los estándares de trabajo decente de la OIT por éstos<sup>25</sup>,

Una vez más, aceptar su ambivalencia inexorable no puede significar resignarse a que más vale una cláusula social incluida o constatada, cualquiera que sea su contenido y eficacia real, que ninguna. Un negativismo que tiende a defender la OMC, y en su día defendieran otras entidades, como el Consejo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a mediados de la década de los '90 del siglo pasado, que sólo pedía "políticas más indicativas de la observancia de los derechos laborales" por la OIT y compromisos de más ratifica-

<sup>25</sup> Vid. OIT. OIT. *Handbook. On assesment of labour provisions in trade and investment arrangements*, 2016, p. 1. En: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_564702.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_564702.pdf). p.1.

ciones de sus Convenios, a fin de acompasar desarrollo social con crecimiento económico. La experiencia muestra, como ya se dijo ut supra, que no hay automatismo alguno entre esas dos variables, de manera que para que el crecimiento económico suponga progreso social deben incluirse normas a tal fin, al tiempo que esas garantías de derechos socio-laborales son magníficos factores productivos, en la medida en que favorece el consumo interno que, a su vez, incrementará la producción y, por lo tanto, el empleo formal. Precisamente, son numerosas las cláusulas convencionales en este tipo de Tratados que ponen de relieve cómo sería contraproducente promover el comercio o la inversión sobre la base de reducir o debilitar la protección laboral (art. 16.2 DR-CAFTA, que se considera como acuerdo de tercera generación, más completo y avanzado<sup>26</sup>). Ahora bien, parece claro que el papel genuino de las cláusulas sociales no es tanto negativo (impedir devaluaciones socio-laborales), sino todo lo contrario, proactivo, favorecer el desarrollo social.

Y es en relación a esta función proactiva, promocional, donde la práctica consolidada evidencia mayores deficiencias, alimentando abundantes críticas, no sin fundadas razones, por el sentimiento de frustración que, desde esa perspectiva promocional, provocan. Por eso, está en lo cierto quien pone el acento en la necesidad de fomentar su mayor efectividad jurídica y eficacia práctica para contrarrestar esa arraigada corriente de análisis crítico jurídico-social del modelo<sup>27</sup>. De manera que no se convierta en estructural, en pecado original, una deficiencia que tendrías más bien causas derivadas, circunstanciales, cuya readecuación permitiría hacer de las cláusulas socio-laborales un modelo regulador factible, hasta niveles razonables (sería de todo punto ingenuo ver en ellas la panacea en la solución de las fuertes diferencias de regulación y niveles de protección entre los sujetos concurrentes), a fin de conciliar la libertad de comercio con un nivel mínimo de equidad e inclusión socio-laboral (trabajo decente).

En suma, si el libre comercio desatado -etapa actual- hace del "principio competitivo" su eje fundamental, como el *evolucionismo genético hace de la ley del más fuerte* su código de "progreso salvaje" (sin vínculos), las cláusulas sociales le acoplarían imperativos del principio *cooperativo basado en la ley sino del equilibrio óptimo* de un equilibrio transaccional comercial más razonable<sup>28</sup>. Al respecto, no resultaría meramente oportunista recordar el actual debate sobre el impulso que el uso de Internet, el comercio electrónico y las redes sociales están dando al fenómeno de la "economía colaborativa". Una tendencia real, que, como advierte el Consejo Económico y Social de España, siguiendo la posición del Consejo Económico y Social Europeo (CESE)<sup>29</sup>, no debería de confundirse, como a menudo sucede, con otros conceptos a los que aparece asociado, como las empre-

<sup>26</sup> Vid. VALENZUELA HERRERA, A., "Cláusulas sociales en los Tratados de Libre Comercio", Revista Ciencia Jurídica y Política, 2015, pp. 121 y ss.

<sup>27</sup> Vid. DEL PRADO, D., "Cláusulas laborales...", Ob. cit. p. 225..

<sup>28</sup> Esta idea de la cooperación socio-laboral es un elemento difundido entre estos Acuerdos, en su seno o a través de Acuerdos complementarios correctores. Por ej.: Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Sabido es que obedece al temor de los sindicatos estadounidenses por la pérdidas de empleos y deterioro de niveles de vida en EEUU a raíz del Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU, México y Canadá, por las ventajas comparativas de México en función de su desigual protección socio-laboral. Por ello se promovió el acuerdo laboral por el gobierno de EEUU como condición para que el Congreso aprobara el Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

<sup>29</sup> Vid. CES. Informe sobre Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos, n. 4, 2016, pp. 40 y ss.

sas basadas en la conexión masiva de usuarios y proveedores a plataformas digitales, con alcance no sólo local sino mundial. En estos nuevos gigantes de la economía y el comercio no hay principio cooperativo sino radicalización extrema del principio competitivo "salvaje" (fuera de todo vínculo jurídico-social). Pero la economía colaborativa existe y tiende a configurarse como un nuevo "sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares, a través de plataformas en línea"<sup>30</sup>.

En cualquier caso, en una modalidad u otra de "la nueva economía digital", crecen nuevas pautas de consumo y de comercio mundial que no pueden ser ajeno a nuestra cuestión social. En consecuencia, también desde este enfoque de modernización de la economía y del comercio internacionales, en una sociedad crecientemente digitalizada, adquiriendo el rasgo de la globalización nuevas dimensiones, que desafían o retan a la gobernanza jurídico-social de la misma, se hace preciso repensar el sentido y alcance, así como, sobre todo, la efectividad y la eficacia, de la condicionalidad social. Al respecto, no es dudoso, bajo unas perspectivas u otras, que si no se mejoran de forma notable tales garantías de efectividad, al tiempo que se afinan sus contenidos, este tipo de garantías se agotan en puras cláusulas de estilo y terminan perdiéndose en el mayor de los olvidos como bienintencionados, pero fallidos, *intentos de protección contractual* de los derechos básicos de los trabajadores más vulnerables en una economía global.

Por lo tanto, parece más necesario que nunca, en el actual escenario internacional incierto y contradictorio, repensar los mecanismos de revalorización de la efectividad de las cláusulas sociales como formalización jurídica fiable del imperativo de desarrollo ético-social del libre comercio internacional. En esta necesidad, no ya sólo oportunidad, de revisión y replanteamiento, con vista a su revalorización no a su desmantelamiento, parecen estar de acuerdo todos, tanto defensores como críticos -por su persistente doble debilidad, jurídica y práctica-, no por su papel de condicionalidad social, como sí reprocha el sector de críticos que aspiran a su neutralización, o incluso olvido en el comercio futuro que viene sobre bases de liberalización extrema y protección laboral meramente nacionalizada-. Otra cosa es converger en el cómo, donde las divergencias son mayores.

#### **IV. Conclusión: ¿idealismo voluntarista o pragmatismo indispensable para un desarrollo sostenible factible?**

Las cláusulas sociales en los acuerdos de libre comercio dividen hoy más que nunca. Pese a las dos décadas transcurridas desde la primera reunión al respecto y al significativo incremento cuantitativo (el número no debería deslumbrar, pues la mayoría son cláusulas de estilo, que siguen la técnica de la emulación), continúan siendo un foco de tensión entre países desarrollados y en vías de desarrollo en la Organización Mundial de Comercio (OMS), que prefiere orillar la cuestión. Pero, precisamente, este estancamiento coincide con un nuevo tiempo en que, a más se promueve el librecambismo como alternativa al pro-

<sup>30</sup> Vid. BOTSCHAN, R. Y ROGERS, R., *What's Mine Is Yours. The Rise of Collaborative Consumption*, 2010

teccionismo, hoy también reactivado, más evidente es la insostenibilidad de un modelo de libre comercio no compensado con garantías, hoy más que mínimas, de los estándares de trabajo decente.

Organizaciones internacionales de naturaleza socio-laboral, como la OIT, habrían asumido el testigo de su defensa y desarrollo. Pero ello no le impide poner de relieve algunas importantes limitaciones (dispersión, imprecisión, incoherencia entre las cláusulas y los derechos referidos, etc.). Sin su identificación precisa y, sobre todo, corrección, no se podría afrontar con eficacia los nuevos e intensos desafíos del comercio mundial en particular y de la economía en general para ser inclusiva o equitativa para la mayoría, en un nuevo tiempo urgido de esa condicionalidad socio-laboral<sup>31</sup>.

La flexibilidad de las prácticas convencionales parecería dejar de ser solo un valor, para ponerse de relieve algunas disfunciones. Al tiempo que no bastaría ya con el número, se insiste (dos tercios de estos acuerdos incorporan algún tipo de referencia socio-laboral), sino que se promovería un enfoque más cualitativo (la coherencia entre la cláusula -norma secundaria- y la capacidad para dar mayor eficacia, por encima del valor de la norma internacional en sí -norma primaria-, al derecho humano laboral ). Precisamente, un sector de la doctrina<sup>32</sup>, nos propone, como vía de corrección, superar su clásica naturaleza contractual, con fundamento en la soberanía de los Estados -bilateral o multilateral-, por otra estatutaria, heterónoma, aunque tripartita, por provenir de la OIT. A su entender, la garantía socio-laboral no ha de depender de decisiones e instrumentos convencionales singulares, casuísticas, sino de un sistema más "complejo", predeterminado por la OIT, de modo que, en síntesis, no sea tanto la garantía del derecho laboral internacional la "contractualizada", integrándose en la relación comercial -como ahora-, sino que sea ésta la que se "socialice", siendo colonizada por la lógica de aquél.

No es posible en este estudio introductorio entrar en profundidad en tan sugerente propuesta, que a mi juicio reúne tantas virtudes como disfuncionalidades, corriéndose un claro riesgo de buscar la revalorización de una técnica jurídica con su desnaturalización, en vez de con su reforzamiento interno. Pero, en todo caso, parecer claro que, puestos a dar credibilidad a la propuesta del EWF con que iniciamos este análisis, orientada a un modelo de crecimiento económico más sostenible, por inclusivo y equitativo, la revitalización de las cláusulas sociales en el comercio mundial, como hemos visto para el sector de la contratación pública europea y para el ámbito de la gobernanza societaria, incluso de las redes mundiales de valor, de los grandes actores económicos, pueden ser una vía factible para formalizarlo. De este modo, podría reconciliar parcialmente este "nuevo mundo desregulado", que crítica con razón la OIT -y, a veces, la UE-, pero que tanto gusta a "las élites de...países de altos ingresos", con el "resto de la población", a la que "le gusta... menos"<sup>33</sup>, sin que ésta deba resignarse a la perpetuación del estatus quo liberal, sobre la base de que las cosas del mercado, en el fondo, no cambian.

<sup>31</sup> Vid. OIT. *The Social Dimensions of Free Trade Agreements*, Geneva, 2013, pp. 107-109.

<sup>32</sup> Vid. PÉREZ DE PRADO, D. "Cláusulas laborales...", Ob. Cit., p. 231

<sup>33</sup> Cfr. WOLF, M. (Jefe de Opinión Sección de Economía de Financial Times). "Crecimiento económico ilimitado, un mito". <https://expansion.mx/economia/2012/10/03/crecimiento-economico-ilimitado-un-mito>

Sin embargo, parece claro que si lo hacen, otra cosa es que asuman siempre una dirección única, lineal, menos de progreso. Por lo que junto a la OIT, también la UE tiene una importante misión que cumplir para evitar que la creciente liberalización de los mercados quiebre la "cláusula social" que incorpora el art. 151 TFUE: toda política, también la comercial, debe desenvolverse asegurando "*la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso...*". Aunque su ámbito se agote en relación a la ciudadanía comunitaria, parece hoy manifiesto que debe tener una dimensión más amplia, para afectar al conjunto de las relaciones comerciales que mantiene hoy, y las que deba llevar a cabo de futuro, la UE, que incorpora ámbitos más allá de sus fronteras, pero que también tiene desafíos en las que otrora fueron ámbitos de la UE, como parece será, si es alguna vez, el mismo Reino Unido. La gobernanza de su proceso de salida y, sobre todo, posterior relación, entre él y la UE y entre él y las demás zonas de libre comercio del mundo, así como las de éstas con la UE, tanto en un factor de clara amenaza para la estabilidad social de las relaciones comerciales como, al tiempo, en un eficaz revulsivo para reforzar la eficacia de los modelos de libre cambio socialmente orientados. El nuevo tiempo para las cláusulas sociales en el sector del libre comercio en particular y en el modelo de desarrollo económico sostenible en general no habría hecho sino iniciarse.



# Introducción: una panorámica de la globalización económica y el futuro del trabajo

## Introduction: an overview of economic globalization and the future of work

PROF. DRA. DÑA. MARÍA GEMA QUINTERO LIMA

*Universidad Carlos III de Madrid*

*Resumen.* El comercio internacional, y ligado a él, la económica globalizada /la globalización de la producción ha encontrado mecanismos jurídicos extraterritoriales para regular el intercambio en sentido puro; sin embargo la regulación del factor trabajo implicado, y de los derechos sociales ligados, no ha tenido la misma suerte. De suerte que se abre un debate sobre el Futuro del Trabajo como futuro del Derecho Social trans/multi/internacional.

*Palabras clave:* Globalización económica, globalización jurídica, Lex Mercatoria.

*Abstract.* International Trade, and also globalized economy / production globalization have found extraterritorial legal mechanisms to regulate exchange in a pure sense; however, the regulation of the labor factor involved, and the social rights linked, have not achieve the same result. So that a debate on the Future of Work is opened as a future trans / multi / international of Social Law .

*Keywords:* Economic globalisation, Law Globalisation, Lex Mercatoria.

Hace un tiempo en un telar se producían textiles que se vendían en la aldea. Luego en la ciudad próxima, después en el país vecino o en el siguiente, más tarde en ultramar.... Desde lo Local, hay un movimiento dinámico hacia lo Global en términos económicos. Sucede con el comercio, y con la producción misma de bienes y servicios.

Así, pronto se importó seda de China y se confeccionaron prendas en Italia para venderlas allí o más allá. Y ahora se diseñan prendas en España, unas se confeccionan en Bangladesh, otras en Turquía, pero se vende por todas partes. O se diseña un coche en Alemania, unas piezas se fabrican en Corea, otras en China, (...), se montan en Polonia, y se venden aquí o allá. Es esta una visión simplista de algo más complejo pero que sirve para visualizar una dinámica ya clásica.

De una parte, el comercio internacional no es algo nuevo. Por emplear un ejemplo poético, la *ruta de la seda*<sup>1</sup> ha sido un ejemplo histórico de ese movimiento comercial

---

<sup>1</sup> La Ruta de la Seda fue una red de rutas comerciales organizadas a partir del negocio de la seda china desde el siglo I a. C., que se extendía por todo el continente asiático, conectando a China con Mongolia, el subcontinente indio, Persia, Arabia, Siria, Turquía, Europa y África. Muchos productos transitaban estas rutas: piedras y metales preciosos (diamantes de Golconda, rubíes de Birmania, jade de China, perlas del golfo Pérsico), telas de lana o de lino, ámbar, marfil, laca, especias, porcelana, vidrio, materiales manufacturados, coral, et

transnacional. Porque, en efecto, el comercio internacional se remonta al Imperio Griego, Fenicio, Romano, y tras al lapso medieval, repunta con el nacimiento de las ciudades en la Alta Edad Media.

Lo nuevo no es que se haya hecho global el comercio. Que ya lo ha venido siendo, sino que lo relevante es que se han intensificado y diversificado sus formas.

En su momento la *Lex Mercatoria*<sup>2</sup> reguló las relaciones jurídicas mercantiles entre mercaderes, a partir de una base consuetudinaria (*ius cogens*) de la normatividad.

Con la codificación decimonónica de las reglas de la contratación, en códigos de comercio nacionales, no desaparecen las formas/instrumentos/sujetos, sino que se mantiene paralelamente una nueva *Lex Mercatoria*

Y aquí aparece una primera zona de fricción: en efecto, en el comercio se pueden distinguir dos líneas de pensamiento: a) La de los agentes económicos (los descendientes de los mercaderes de antaño), b) La de los Estados (interesados en codificar leyes comerciales coercitivas y coercibles desde el Estado).

En sendas direcciones antagónicas, el Derecho, consuetudinario y los derechos internacionales de base estatal, pretende regular el comercio, como actividad económica, como actividad de ofrecer en el mercado bienes y servicios a cambio de un precio.

Y ahí, no hay, en principio, implicaciones para el trabajo, salvo cuando pretendamos, directa o indirectamente, comerciar con Trabajo. Y este es un fenómeno que se ha hecho visible desde hace algunos años, de modo que el Trabajo se ha convertido en un elemento esencial del comercio internacional.

Por eso, hoy, las reglas generales del comercio (insertas en la *Lex Mercatoria* clásica y moderna) se complementan ahora con instrumentos jurídicos, los acuerdos bilaterales o multilaterales a través de los cuales las entidades nacionales o supranacionales auto-regulan los intercambios comerciales que realicen sus empresas en sus territorios. Todo de un modo disperso y asistemático.

De una parte se ha desarrollado la red de transportes y comunicaciones, especialmente a partir de la eclosión de una revolución tecnológica sin precedentes. Pero, en paralelo se ha globalizado el sistema de producción que antecede al producto o servicio mismo que es el objeto del comercio. Y en ese proceso de transnacionalización económica de la producción se insertan las nuevas formas de subcontratación de las fases de producción.

En definitiva, la descentralización productiva ha sido objeto también de un movimiento centrípeto, como el comercio. Porque desde el interior de los mercados internos, se subcontratan partes o procesos enteros de producción en mercados de trabajo externos de otros Estados. Y se obtienen bienes o servicios que se comercian, bien en el estado de origen y/o en el de destino y/o en terceros Estados.

---

<sup>2</sup> Antes del surgimiento del moderno Estado regulador, se desarrolló un incipiente comercio internacional que fue extendiéndose por buena parte del planeta. Ante esta internacionalización de la actividad mercantil, se produjo espontáneamente un derecho autónomo (auto-regulado) libre de interferencias de cualquier Gobierno y basado en los usos existentes entre los comerciantes. Este derecho privado, de origen consuetudinario, empleado en las transacciones comerciales transfronterizas es lo que se dio a conocer como *Lex Mercatoria*. (interpretación liberal, contraria al intervencionismo del Estado).

Jurídicamente eso se resolvería con reglas codificadas de Derecho Mercantil Internacional de los contratos entre las empresas implicadas en los procesos productivos. Así el fenómeno económico global tiene, al menos parcialmente, cobertura jurídica. En efecto, los procesos de descentralización están regidos normalmente por normas de Derecho Internacional Privado, pero que regulan los contratos implicados en ese proceso organizativo, normalmente señalando la legislación aplicable a los contratos. Y pareciera que no hay objeción jurídica alguna, especialmente cuando, como es el caso de Europa, hay reglas comunitarias (Convenios de Roma I, Roma II) que rigen las transacciones contractuales dentro de los Estados Miembros y sus áreas de influencia. Ahora bien, no habría objeciones, de no ser porque el Estado tiene fronteras. Que actúan como barreras y obstáculos. Barreras para importar fuera del Estado /zona de integración regional, normas internas. Y, obstáculos para exportar normas externas dentro del Estado. Y en este sentido, la Globalización es un fenómeno –que se denominaría hoy- disruptivo de la lógica misma del Derecho.<sup>3</sup>

Estas disfunciones se producen, eminentemente, porque las empresas han dejado de ser agentes territorializados y ha germinado la multinacionalización, la plurinacionalización de los agentes económicos.

Y esto que podría no presentar inconveniente algunos en términos estrictamente económico-comerciales, porque el régimen de la contratación internacional, en el marco de la nueva *Lex Mercatoria* y las reglas supranacionales del comercio presenta esquemas de seguridad jurídica, sí es más problemático en términos de protección del Trabajo, de los trabajadores implicados en los procesos productivos y comerciales.

Al mismo tiempo que se globaliza el comercio y la actividad productiva, se obvia otra evidencia: que bienes y servicios se produzcan y comercien a través de un mercado globalizado, provoca, habitualmente, que se genere un mercado de trabajo globalizado.

La deslocalización de los procesos productivos se concreta, de una parte, desplazamientos transnacionales de trabajadores, pero también, de otra, en una subcontratación en cadena de los procesos fragmentados. En la que los trabajadores pueden estar localizados en múltiples territorios simultánea o sucesivamente, pero sin coincidir con el/los Estados en los que se localiza la actividad de contratación mercantil, ni de conformación de la forma jurídica empresarial necesariamente.

O dicho en otros términos, cuando se internacionaliza la actividad empresarial-comercial, sería preciso visualizar las implicaciones laborales que eso entraña, así como su marco jurídico<sup>4</sup>.

Si bien la *Lex Mercatoria* ofrece reglas o estándares de contratación y coerción del cumplimiento de los contratos mercantiles, que vincula a las empresas, más allá de los territorios nacionales, no hay un sistema jurídico semejante en el ámbito de la contratación laboral de los trabajadores que finalmente producen bienes y servicios en un determi-

---

<sup>3</sup> Véanse, como ejemplo de reflexiones anticipadas, CANCIO MELIA, M. (ED.) *Globalización y Derecho. Monográfico del Anuario de facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº. 9 2005, 225 p.

<sup>4</sup> Algo relativamente inhabitual hasta fechas recientes, con ciertas excepciones. Véase, así, SANGUINETI RAYMOND, W. (Dir.) *La dimensión laboral de la internacionalización de la empresa Española*. Madrid: Cinca, 2014, 268 p. *La transnacionalización de ls relaciones laborales*. Madrid: Cinca, 2015, 209 p.

nado territorio. O dicho en otros términos, no hay una globalización jurídica de las reglas que regulan el Trabajo, y por lo tanto, se produce la desprotección de los derechos sociales y laborales (fundamentales) de los trabajadores.<sup>5</sup>

Las empresas que realiza transacciones económicas pueden o no tener una raíz territorial única, por ser multinacionales o grupos de empresas. Pero el trabajo si tiene una localización precisa, en el lugar en el que la persona física trabajador realiza su prestación de servicios laboral, la *lex loci laboris*. La globalización, entonces, puede generar una situación divergente en la que es posible que haya muchos agentes económicos en un proceso productivo con muchos trabajadores implicados, en uno o varios Estados. En los que se aplican reglas jurídicas diversas, que se traducen en distintos estándares de protección laboral y de protección social. Así, junto al comercio global, la descentralización internacional de la producción genera retos para el futuro del trabajo.

Quizás sea precisa una pausa, para revisar de un modo raudo, la historia el fenómeno. La Historia del Derecho del Trabajo es en la mayoría de los estados un producto histórico (con características nacionales y/o regionales), de base estatal, con las fronteras como barreras y obstáculos (excepción hechas de las reglas especiales de Derecho Internacional Privado). Ese ostracismo de la regulación del trabajo, se puede considerar, queda frenado (más intelectualmente hablando que *de facto*, atendiendo a los ritmos de desarrollo de los distintos Derechos del Trabajo Nacionales) a partir de la I Guerra Mundial.

En un contexto de I Postguerra Mundial, donde se intuyen los procesos de mundialización de los distintos procesos, nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT en adelante) en 1919, con una máxima: *No habrá Paz Mundial sin Justicia social*.

Con un moderno sistema tripartito (Estados, Trabajadores, Empresarios), se promueve un sistema normativo basado en el diseño de convenios monográficos, que incorporan estándares normativos mínimos, referidos al trabajo y a la protección social. Los convenios se aprueban por la Conferencia, y con carácter general, requieren de ciertas ratificaciones para su entrada en vigor.

Bien es cierto que la efectividad de un sistema tan loable quedaba frenada por la heterogeneidad político-normativa de los distintos Estados. que determinaba, a tenor de sus configuraciones jurídico-constitucionales, la asunción de más o menos estándares internacionales, con mayor o menor intensidad. Pero, es bien cierto, se produce un punto de inflexión a finales del siglo XX. En 1998, a partir de *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998, se establece que hay ocho Convenios fundamentales, aplicables a todos los miembros de la OIT, independientemente de si han sido o no objeto de ratificación. Así, desde la Organización Internacional del Trabajo se encuentra el modo de juridificar ciertos contenidos esenciales, que son sino la re-materialización de contenidos ya presentes en el haber jurídico internacional (convenios OIT y derechos contenidos en el articulado de la Declaración

---

<sup>5</sup> Fenómeno estudiado en profundidad de un modo anticipado en obras de Derecho Comparado, DAUGAREILH, I. (DIR.) *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*. Belgica: Bruylant/ LGDJ, 2005, 384 p.

Universal de Derechos Humanos. Al margen de la efectividad relativa de los instrumentos ratificados y de los planes y programas diversos ejecutados, entre los que destacan aquellos focalizados en la actuación transnacional de las Empresas Multinacionales.

De un modo más concreto, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

- (a) a libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Se trata de convenios sobre materias consideradas esenciales.

La normatividad de esos convenios resulta indubitada a tenor de las reglas de Derecho Internacional Público originarias (especialmente la Constitución de la OIT). No obstante, no se puede predicar lo mismo de su aplicabilidad. Porque no hay certeza en quién puede exigir su cumplimiento, si los trabajadores de un Estado a su Empresario, los trabajadores a su Estado, otros Estados ante los organismos ejecutivos de la OIT. En puridad no hay ninguna respuesta afirmativa.

En un contexto económico renovado, la OIT adopta la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa* (en la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008). Promueve el trabajo decente a través de un enfoque coordinado para alcanzar cuatro objetivos estratégicos: empleo, protección social, diálogo social, y principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Especialmente desde entonces, la OIT ha gestado y desarrolla su actividad internacional en el marco del *trabajo decente para todos*.

Algo que tiene una *vis expansiva* inconmensurable, en la medida en que atraviesa a todos los colectivos (mujeres, jóvenes, personas de edad, discapacitados, pueblos indígenas, trabajadores migrantes..), a todos los sectores (manufactura, agricultura, trabajo marítimo, trabajo doméstico...) y áreas geográficas. E implica no sólo a los Mandantes de la OIT, sino que pretende involucrar a las Empresas, especialmente a las multinacionales. Estas, por su conformación supra-multi-plurinacional, son agentes económicos de territorialidad difusa, de ahí que escapan a la aprehensión estricta de las fronteras nacionales, y de sus legislaciones. En lo que aquí interesa, de las laborales.

Y esto es relevante en la medida en que, volviendo a nuestro punto inicial, en el comercio internacional, hay una afirmación que sirve de punto de partida y de llegada: *“la liberalización del comercio sirve como un catalizador para el crecimiento económico y supone un incremento de las oportunidades de empleo en las economías avanzadas y en las economías en desarrollo”*<sup>6</sup> pero se hace con déficits en términos de Trabajo Decente.

---

<sup>6</sup> ILO, *Handbook of Assessment of Labour provision in trade and investment arrangement*, Ginebra, ILO, 2016, p. 3

El comercio tiene como subyacente la producción de bienes y servicios, y por ende la realización de actividades laborales. La globalización, a través de esquemas de descentralización y deslocalización genera que el trabajo se realice allí donde su coste sea menor, como manifestación del *dumping social*. Y el trabajo resulta ser un coste menor, habitualmente porque las legislaciones laborales, fiscales y de protección social nacionales, en ciertas áreas geográficas, resultan menos exigentes que las legislaciones comparables de los Estados de origen de las Empresas agentes. Incluso, en algunos Estados de destino del Trabajo productivo de las cadenas de valor involucradas en el comercio global, no hay legislación laboral alguna, sino reglas de derecho privado de origen colonialista basadas en la libertad contractual. El resultado es, entonces, la infravaloración del trabajo, que conlleva la inexistencia de derechos laborales y de protección social. El Trabajo Decente deviene, entonces, el eje esencial del discurso ligado al Comercio Global y los mercados globalizados.

El trabajo es algo local/localizado, pero es también cierto que se hace precisa una globalización jurídica en la regulación del trabajo. Que tiene un ámbito de posibilidad jurídico-conceptual en torno a la Organización Internacional del Trabajo como epicentro.

En efecto, la OIT promueve la aplicación de los principios fundamentales. En paralelo, en el marco más general aun de Naciones Unidas, las Declaraciones de Derechos Humanos diversas, han regulado derechos esenciales, de las personas, y de las personas trabajadoras en concreto (Convención de Derechos Sociales, Económico y Culturales de Nueva York, de 1966 como paradigma).

Pero los destinatarios de esta regulación son los Estados. Sin que haya aparatos coercitivos importantes. La globalización, entonces, pone de manifiesto, en el –ámbito del Derecho Internacional Clásico, que hay una crisis conceptual grave, en el ámbito de la normatividad clásica<sup>7</sup>. Porque hay muchas reglas formalmente jurídicas, que no tienen un aplicación efectiva y /o son de normatividad dudosa. En paralelo, sin embargo, junto a los convenios y recomendaciones de la OIT y las reglas o estándares básicos, discurren unos nuevos fenómenos normativos de gran relevancia, que fraguan el concepto de la Nueva Globalización Jurídica.

Destacan tres, de naturalezas muy diversas, pero que aquí se traen a colación en la medida en que ambos tienen incidencias (desiguales) en términos de protección internacional de los derechos laborales.

- I. Los Acuerdos Marco Internacionales (AMI)<sup>8</sup>, que tiene un anclaje objetivo claro en las –denominadas ambivalentemente– cadenas de valor o cadenas de suministro, de un lado, y, de otro, ofrecen un línea de reflexión abierta<sup>9</sup> sobre los sujetos (y su legitimación), los productos (convenios acuerdos colectivos u otros géneros) y la efectividad última de la negociación colectiva, más allá de sus concepción y conformación clásicas.

<sup>7</sup> Debate abierto en, OST, F. *A quoi sert le Droit?* Bruselas, Bruylant, 2016, 578 p.

<sup>8</sup> Véase, CORREA CARRASCO, M. *Acuerdos Marco Internacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 135 p.

<sup>9</sup> Como ejemplo, véase, ESCUDERO RODRIGUEZ, R. (Coord.) *Observatorio de la negociación colectiva: Empleo público, Igualdad, Nuevas tecnologías y Globalización*. Madrid: Cinca, 2010, pp.423-575.

En el contexto de la deslocalización, subcontratación de procesos productivos, las Empresas Multinacionales autorregulan en los AMI (como instrumentos de Responsabilidad Social Empresarial de nueva generación, porque tiene un componente de bilateralidad por cuanto intervengan federaciones sindicales internacionales) condiciones laborales mínimas a lo largo de su cadena de suministro, independientemente del *status quo* jurídico-laboral del Estado en el que se desarrollen las prestaciones laborales. Y esas condiciones mínimas son las establecidas en los Ocho Convenios Fundamentales de la OIT, o en otras normas que se puedan señalar en cada AMI.

Dicho de otro modo, pareciera que se está ante una norma no jurídica, pero que dota de fuerza coercitiva (a falta de jurisdicción social internacional *ad hoc*) a normas (internacionales, los convenios y recomendaciones de la OIT) que formalmente lo son. A pesar de que escapan a los esquemas clásicos: principios y reglas, derechos y obligaciones, procedimientos y sanciones con un Tercero que se erige como guardián del cumplimiento.

II. Yendo aún más lejos, es preciso llamar la atención sobre una segunda línea normativa conceptualmente novedosa: la de vincular, desde las Organizaciones internacionales, desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ya no solo a los Estados, sino también a los nuevos agentes internacionales, que son las Empresas Multinacionales (en lo sucesivo, EMN). Ellas no forman parte del colectivo de sujetos creadores de Derecho Internacional-Supranacional-Transnacional. Pero tienen un arraigo territorial difuso. Si sólo a través de la intervención de los Estados cabe vincular a esas EMN, a las matrices, o a sus filiales, o a la entidad en sí que es abstracta, pero no hay estados formalmente competentes, se genera un escenario de ajuricidad remarcable.

En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso la Resolución 17/4 mediante la que hizo suyos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante, Principios Rectores) que figuraban en el Informe que había sometido al Consejo el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas (A/HRC/17/31) (Los principios Ruggie de 2011). No puede vincular a las Empresas Multinacionales. Sino a los Estados, de ahí que sea precisa la intervención estatal. En el caso de España, por Resolución de 1 de septiembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, se publica el Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos. En paralelo, se mantiene presente la necesidad de un Tratado internacional vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos, en los que la vertiente laboral tendría una presencia no baladí...

Otro ejemplo relevante lo constituye la iniciativa de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1) más conocida como la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Que es más programática que vinculante, pero que implica a las empresas, si no jurídica, sí moralmente y de un modo relevante, por cuanto sean

herramientas que hayan de guiar a las empresas en el ámbito de los derechos humanos (los socio-laborales ahí incluídos).<sup>10</sup>

Además, puede presentar una *vis expansiva* inaudita en la promoción del Trabajo Decente y del Desarrollo Socialmente Sostenible. Especialmente, de un modo mas preciso, porque la Agenda 2030 incorpora en el Objetivo 8 un concepto fraguado originariamente en el ámbito de la Organización OIT, del *de Trabajo Decente*.<sup>11</sup>

En esa dirección, el Trabajo Decente se configura no solo como un fin, sino simultáneamente como un medio, como la condición *sine qua non* del crecimiento/desarrollo sostenible: 1º los ingresos salariales/prestacionales suficientes que reciban los individuos y sus familias, favorece una dinámica económico-productiva continua, el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas de todos los tamaños; 2º la activación económica favorece los esquemas de recaudación-financiación-inversión públicos (Protección social y políticas públicas poliédricas) y previene, en definitiva las situaciones de exclusión social y pobreza. Tanto en una dimensión local/nacional, como en su deriva internacional/transnacional. Porque la Globalización económica, el Nuevo Comercio Internacional ha generado una Nueva cuestión social, interna, dentro de los Estados, pero también fuera de las fronteras nacionales, ligado a las multinacionales. Nueva cuestión social que genera nuevos retos sociales ligados a los movimientos migratorios económicos

III. En otro ámbito distinto, pero con algunas implicaciones semejantes, los acuerdos comerciales, por su parte, auspiciados por Organizaciones Internacionales Regionales o no, establecen para los Estados reglas diversas, en torno a un objeto concreto: el comercio, genéricamente o de algunos bienes o servicios.

Los Estados han venido regulando los intercambios comerciales dentro de su fronteras, frenando/regulando la entrada de bienes, y de servicios. En un proceso de liberalización del comercio, el estado pierde las facultades de control, y por ende quedan descontrolados los efectos laborales de los nuevos intercambios, que pueden irradiarse a los distintos derechos sociales de los trabajadores nacionales. Efectos laborales que pueden ser de distinto calado: porque el Derecho Social interno pueda ser llamado a ceder en algún sentido o porque, en definitiva, haya efectos reflejos perniciosos en los derechos laborales de los trabajadores de los distintos Estados implicados.

Las clausulas sociales de los Tratados de libre comercio parece que podrían tener la finalidad de evitar dichos efectos. Ahora bien, sigue siendo una cuestión pendiente la rela-

---

<sup>10</sup> Véase la Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204ª Reunión (Ginebra, noviembre 1977), y enmendada en sus 279ª (noviembre de 2000), 295ª (marzo 2006) y 329ª (marzo de 2017) reuniones.

<sup>11</sup> En 1999, Juan Somavía (Director general de la OIT) presentaba su Memoria "*Trabajo decente*" a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que introducía este concepto, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumplía, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal. Esa memoria constituyó el marco de los programas de acción ulteriores de la organización, y ahora, es el fundamento teórico del Objetivo 8, cuya finalidad es "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.



tiva a la coercibilidad de los contenidos de dichas cláusulas, así como a la posición jurídica de los estados implicados respecto de los agentes económicos (las EMN) que participen en el comercio regulado por los tratados liberalizadores.

En suma, resulta interesante, a la luz de las distintas manifestaciones de la globalización económica, señalar que hay un fenómeno necesario de globalización jurídica. Podría decirse, incluso que la *Lex Mercatoria* de antaño podría estar siendo replicada por una nueva realidad jurídica en torno a instrumentos con normatividad difusa, que con la finalidad de proteger el Trabajo Decente acaban vinculando a las EMN, como formas renovadas de Nueva Responsabilidad Social, en una dimensión internacional.<sup>12</sup>

O dicho de otro modo, la globalización económica tiene efectos ya indiscutibles en materia de empleo y protección social, tanto en Estados occidentales, cuanto en Estados emergentes (de Sudamérica, del Norte de África, o del Sudeste Asiático).

Respecto del primer tipo de estados, la Globalización ya ha puesto de manifiesto que los Estados no podían contener la vis expansiva de las empresas cuando deciden fraccionar sus procesos productivos y descentralizarlos más allá de las fronteras iniciales de la actividad empresarial. Y tampoco alcanzaban a proteger los derechos de los trabajadores de la empresa de origen matriz, ni los de los trabajadores de destino. Ni los Estados de destino en ocasiones alcanzaban tampoco a hacerlo respecto de sus trabajadores asentados en su territorio nacional.

El Derecho del Trabajo nacional se encuentra, entonces, preso de sus fronteras. Si bien, regionalmente, en el caso de España y la Unión Europea, se había venido diseñando ciertas fórmulas de determinación de la ley aplicable al contrato y a eventuales procesos judiciales, de idéntico modo las fronteras de la región han frenado la efectividad universal de estándares de protección relativamente altos, más allá del ámbito comunitario y de su área de influencia.

Inicialmente al menos, también el Derecho Internacional del Trabajo stricto sensu, el gestado y promocionado desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tan poderoso como impotente ante la fortaleza del sistema económico-financiero mundializado, se encuentra con un límite, ya no territorial, sino estructural, referido a la coercitividad limitada de las normas reguladoras. Coercitividad que se ha reputado relativamente innecesaria en la medida en que el Tripartismo y los mecanismos de control inherentes tienen ciertos recorridos posibles en el control del cumplimiento de las normas.

Paralelamente a ese proceso que sigue la normativa estatal/ internacional emanada de la voluntad estatal en sede tripartita, en cierto modo dentro de la misma inercia, el Derecho Colectivo del Trabajo nacional se encuentra con vicisitudes parejas a las que sufren los Estados en el marco de la mundialización de la economía globalizada. Porque en cierto modo la Autonomía Colectiva también se enraíza en un concreto ordenamiento territorialmente circunscrito.

---

<sup>12</sup> Véase MAIRA VIDAL, M.DEL M., *La dimensión internacional de la responsabilidad Social Empresarial. Actores y disputas de la economía neoliberal globalizada*. Albacete: Bomarzo, 2015, 213 p.

En efecto, los distintos agentes colectivos y las manifestaciones de su autonomía colectiva han encontrado también obstáculos para la transnacionalización. Porque las reglas procedimentales de la negociación no son siempre las mismas en todos los Estados, porque las reglas de determinación de la legitimidad negocial no son coincidentes en ellos, porque la efectividad de los resultados normativos de los procesos de negociación queda circunscrita a sus fronteras. En síntesis, y dejando a salvo los intentos desde el Derecho Comunitario en el marco de las Empresas de Dimensión Comunitaria de conformar un Comité de Empresa Europeo, no hay marco jurídico estándar para que la representación empresarial y la de los trabajadores puedan acordar inequívocamente reglas comunes a los procesos productivos, que se traduzcan en derechos homogeneizados para todos los trabajadores implicados.

En este ámbito, sin embargo, se ha producido una cierta transformación, en la que, a través de medidas -que se catalogarían dentro del concepto- de Soft Law, las empresas, con un interlocutor sindical internacional, han concluido instrumentos jurídicos de preservación de derechos fundamentales del trabajo más allá de las fronteras del Estado de la empresa matriz. Los Acuerdos Marco Internacionales (AMI) son así, el ejemplo de la Ultramodernidad disruptiva,

Pues bien, en esta ocasión, se pretende analizar una nueva vía potencial de protección de derechos sociales (laborales y de protección social *amplo sensu*). Que se enmarcarían en las posibilidades que ofrece la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A pesar de su formulación difusa, son susceptibles de generar líneas directrices de acción para muy diversos actores. En la medida en que la OIT vaya a contribuir al impulso de la Agenda, el Tripartismo podría verse imbuido de esas directrices que, por difusas podrían quedar diluidas en inacción o, por el contrario, resultar intensa y extensivamente transformadoras por cuanto constituyen ejes de acción gubernamental, convencional o empresarial incluso.

De un modo muy concreto, concomitantemente al desarrollo de normativas nacionales, autonómicas, o locales, los interlocutores sociales, mediante nuevas fórmulas de diálogo social, podrían diseñar esquemas protectores en torno al Trabajo y a los trabajadores en sentido amplio considerados. Digitalización, uberización, sostenibilidad de las pensiones, conciliación de la vida laboral y familiar, envejecimiento activo y protección de la salud en el trabajo, promoción de la igualdad de género y eliminación de todas las suertes de desigualdades por distintas razones, son algunas de las cuestiones para las que los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden resultar de utilidad como axiomas de intervención.

En este sentido, la actividad de las empresas es un marco privilegiado de reflexión. De hecho, la cuarta revolución industrial hoy, pero la globalización ya lo ha hecho antes, hacen preciso que se trate de conformar una nueva forma empresarial de participar en la actividad económica. En la que el Trabajo se erige como un centro de imputación que desplazaría al Beneficio económico puro entendido en términos clásicos, para contribuir a la idea del Beneficio Socialmente Responsable. El Tripartismo aquí entonces, quizás, haya de reformularse en términos subjetivos, objetivos y procedimentales, para adoptar una forma nueva de Responsabilidad Social Empresarial. Que, siguiendo algún ejemplo

embrionario de nuevas formas de actuación en el ámbito internacional (el de los Acuerdos Marco Internacionales), pueda permitir materializar la idea del Trabajo Decente y Sostenible, individualizado a cada realidad nacional, a cada sector empresarial, y a cada realidad empresarial concreta, independientemente de su tamaño.

No obstante todo lo anterior, no hay un Derecho social globalizado general que regule las condiciones laborales en ese marco trans-multinacional. Eses es uno de los Retos del Futuro del Trabajo, el de hallar instrumentos de regulación del trabajo en clave de protección. Por el momento, no parece que vayan a ser instrumentos coherentes dentro de un único sistema normativo internacional. Sino, antes al contrario, instrumentos diversificados, no armonizados, con lógicas diversas y efectos parciales. Pero que, en un ejercicio sumatorio extrínseco, quizás puedan conformar un esquema protector cuasi-integral de los derechos sociales. Los Estados, las Organizaciones Internacionales, y las Empresa (nacionales y multinacionales) serían la tríada necesaria para una visión holística, cuya base axiológica pueden llegar a ser el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 y los demás a él vinculados.

# Acuerdos Marco Internacionales: de la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional

## International Framework Agreements: from corporate social responsibility to transnational collective autonomy

PROF. DR. D. MANUEL CORREA CARRASCO

*Universidad Carlos III de Madrid*

*Resumen.* Los Acuerdos Marco Internacional, como mecanismo evolucionado de responsabilidad social corporativa, en la medida en que tiene como contenido obligaciones en torno a derechos sociales, y se sustenta en la bilateralidad, como resultado de la presencia de una empresa multinacional y una entidad sindical internacional, se presentan como posibles nuevos productos negociales transnacionales.

*Palabras clave:* gobernanza, Acuerdos Marco Internacional, negociación colectiva.

*Abstract.* International Framework Agreements, as an evolved mechanism of corporate social responsibility, as well as they content obligations related to social rights, and they are based on bilaterality, as a result of the presence of a multinational company and an international trade union entity, they pass for new possible transnational business products.

*Keywords:* governance, global framework agreement, collective bargaining.

*Sumario:* I. Introducción. II. Contexto socioeconómico. III. Hacia una gobernanza global en la protección de los derechos laborales. IV. El papel de los AMI en la ordenación global de las relaciones laborales. 4.1. Caracterización tipológica: los AMI como productos de RSE. 4.2. Génesis europea y proyección mundial de los AMI. 4.3. El contenido de los AMI. 4.4. Los ámbitos de negociación de los AMI: la EMN como centro gravedad y su progresiva extensión aplicativa. V. Los AMI y el futuro desarrollo de la autonomía colectiva transnacional. VI. Conclusiones.

### I. Introducción

Desde hace algún tiempo, y cada vez con más urgencia, el fenómeno de la globalización nos plantea a todos la necesidad de buscar respuestas para afrontar los nuevos retos que trae consigo. Los poderes públicos, pero también los empresarios, los trabajadores, los sindicatos y agentes sociales, organismos e instituciones internacionales y, en general, el conjunto de la ciudadanía, debemos hacer un esfuerzo para ofrecer soluciones

al respecto, cada cual desde su respectiva posición. Desde el ámbito académico, nos corresponde afrontar el análisis de la realidad social tras los profundos cambios que se han producido y, con la modestia que ha de caracterizar nuestra labor, hacer propuestas para confrontarlas en el debate público.

El principal problema al que debemos enfrentarnos, sin embargo, es de carácter metodológico, consistente en el hecho de que *“tratamos de analizar el mundo actual con una mentalidad propia de otro tiempo, de una época antigua (S. PERES)*. Frente a ello, es necesario utilizar nuevos paradigmas, nuevos enfoques y construir nuevos marcos analíticos (*framework*), lo que en ocasiones no es fácil en un ámbito, como el nuestro, que muestra cierta resistencia a las innovaciones.

Para abordar el estudio de los AMI y valorar su papel como instrumentos novedosos en la ordenación de las relaciones laborales, es preciso utilizar el enfoque adecuado, abriendo en lo posible el ángulo de visión y tratando de evitar la utilización de categorías jurídicas o elementos conceptuales excesivamente rígidos, elaborados en un marco referencia, el del Estado-nación, que hoy día está en crisis.

Los instrumentos jurídicos que han servido para organizar la convivencia social, pierden eficacia en la actualidad, por lo que es necesario buscar nuevas formas de jurificación más ajustadas a los nuevos tiempos y a la acusada complejidad organizativa de la sociedad. El problema, por tanto, no es cuestionar la necesidad del cambio jurídico, sino el modo en el que dicha transformación se va a llevar a cabo (DIEZ-PICAZO).

Todo ello requiere, con carácter preliminar, un breve análisis del actual contexto socioeconómico, es decir, de la *“realidad social subyacente” (ALONSO OLEA)* sobre la que trata de incidir este tipo de instrumentos.

## II. Contexto socioeconómico

A efectos expositivos y de manera sintética, podemos afirmar que los elementos vinculados a la globalización que mayor incidencia tienen sobre las relaciones de producción son la interdependencia entre los mercados, la externalización transnacional de la actividad productiva y la desregulación.

La interdependencia entre las diversas regiones del mundo, favorecida por el desarrollo e implantación generalizada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se proyecta sobre sus respectivos mercados. De este modo, los mercados de bienes y servicios, los financieros y los de trabajo, se desenvuelven en una dimensión global, donde el único parámetro existente es la competitividad a ultranza. Las empresas y los trabajadores se integran y compiten en un mercado de trabajo que supera las fronteras nacionales y que exigen la adaptación de sus respectivas estructuras organizativas. No en vano, la transferencia de autoridad y poder de los Estados a los mercados internacionales conlleva, de modo inexorable, una pérdida de control social y político sobre el poder económico y, consecuentemente, la imposibilidad de que aquellos puedan seguir cumpliendo con la tradicional función reequilibradora que ha venido definiendo al Modelo Social Europeo.

Por su parte, la generalización de los procesos de externalización de la actividad productiva (deslocalización, subcontratación) a escala global proporciona una importante ventaja competitiva a las grandes corporaciones económicas, incrementando notablemente su poder. De hecho, no es infrecuente que generen unos beneficios económicos superiores al PIB de un buen número de Estados. En suma, la empresa multinacional (EMN) ocupa una posición hegemónica en el contexto internacional, hasta el punto que puede afirmarse se ha convertido en la actualidad en una verdadera potencia institucional. Ello no obstante, al ser los principales actores de la globalización también deben asumir, como contrapunto, la responsabilidad de afrontar los principales problemas que se derivan de estas nuevas formas de organizar la producción, especialmente, en lo que se refiere a la protección de los Derechos Sociales Fundamentales en amplias regiones del mundo, al consecuente *dumping* social y a los efectos que proyecta, en última instancia, sobre la preservación del MSE.

Por último, el tercer elemento que incide decisivamente en las relaciones de producción es la desregulación que, sin embargo, a diferencia de los anteriormente señalados, no es inherente a la globalización. En efecto, si aquellos constituyen datos fácticos de esta nueva realidad socioeconómica, la desregulación, por el contrario, es un postulado ideológico vinculado al neoliberalismo y, por tanto, de carácter contingente y revisable. Como oportunamente se ha señalado, hay que poner de manifiesto y rechazar “*el ardid esencial, la estratagema de ese vocabulario sesgado*” (FORRESTER) que, en la práctica, trata de imponer como única, lo que no es otra cosa que una determinada visión de la gobernanza global. De este modo, esta especie de “institucionalismo neoliberal”, que se funda en la ruptura del equilibrio de valores subyacente a la idea de Estado Social, se caracteriza, principalmente, por propugnar un rechazo dogmático a cualquier forma de regulación, la centralidad del mercado como mecanismo de organización social y el desmantelamiento de los distintos marcos de protección jurídica.

En el ámbito específico de las relaciones laborales, la desregulación opera de forma diferente en función del específico contexto socioeconómico de que se trate. De este modo, en los países desarrollados, caracterizados por un elevado grado de consolidación de los mecanismos de protección jurídica de los derechos sociales (identificables con el MSE), la desregulación, en una primera fase, se ha concretado en una retirada de la ley en favor de la negociación colectiva (flexibilización) y, posteriormente, en un decidido intervencionismo (de carácter unilateral e imperativo) en favor de la competitividad mediante el menoscabo de la negociación colectiva y de su función normativa. Los efectos derivados de este desmantelamiento de los mecanismos institucionales de protección de los derechos sociales han sido, básicamente, la precarización de las condiciones de trabajo y la consolidación del fenómeno de los trabajadores pobres<sup>1</sup> como categoría social, por un lado, y el incremento de la desigualdad y de los niveles de exclusión social, por otro.

---

<sup>1</sup> En nuestro país, según los datos publicados por la Agencia Tributaria, el número de trabajadores que ingresan menos de 300 euros al mes se ha incrementado en medio millón desde 2008, alcanzando un total de 3,7 millones en la actualidad, concentrándose en el grupo de edad entre los 26 a 35 años (antes de la crisis, se concentraba en el grupo entre 18 a 25 años).

En los países en vías de desarrollo (reconducibles al llamado “modelo asiático”), donde no se había producido todavía un incipiente desarrollo de los mecanismos de protección social, la imposición de esta concepción desreguladora ha supuesto un freno a una eventual traslación del MSE que se concretara en la existencia de una regulación protectora de los derechos laborales individuales y promocional de los derechos colectivos. De este modo, se ha garantizado el abaratamiento de los costes laborales, propiciando así la atracción de las inversiones (*dumping* social). Como no podría ser de otra manera, todo ello se ha traducido en la permanencia de elevados índices de “trabajo no decente”, es decir, esclavitud laboral, trabajo infantil, no reconocimiento o inaplicación de los estándares de protección social (salarios dignos, límites de jornada, salud y seguridad laboral)<sup>2</sup>.

En definitiva, cuando el marco de protección jurídica se debilita o desaparece, es inevitable (como nos enseñan las lecciones de la historia) que el trabajo se convierta en mercancía, la persona del trabajador acabe cosificada, privada de derechos y tratada como un mero factor de producción, y sometida, por tanto, a los avatares de la implacable ley de la oferta y la demanda. También es inevitable que todo ello provoque que los niveles de desigualdad social se disparen, alcanzando cotas que ponen en riesgo la convivencia social.

### III. Hacia una gobernanza global en la protección de los derechos laborales

Todo ello, pone de manifiesto la inoperancia de las tradicionales instancias de protección de los derechos laborales, Estado y autonomía colectiva, para garantizar la dignidad del trabajador y para proporcionarle cauces de prosperidad. Los Estados se encuentran limitados en sus posibilidades de actuación, al estar sometidos a las directrices del poder económico, encauzadas a través de instancias supranacionales, y han acabado convirtiéndose “en agentes endeudados” (ROVIRA). Por su parte, la autonomía colectiva de dimensión nacional ve restringida su espacio de libre actuación por parte del poder estatal (lo que supone un cambio de paradigma respecto del modelo clásico de carácter promocional), con el objetivo de instrumentalizarla en la consecución de objetivos exclusivamente económicos (devaluación salarial, competitividad empresarial).

Frente a la desregulación del trabajo asalariado y sus consecuencias, el reto que actualmente es preciso afrontar, por tanto, es cómo garantizar la consecución de los objetivos vinculados al “trabajo decente” y, en última instancia, la propia preservación del

---

<sup>2</sup> Según los datos OIT sobre el “Estado del Trabajo Decente en el Mundo 2016” (publicados por la Oficina OIT España el 07/10/2016, con motivo de la celebración de la Jornada Mundial de Trabajo Decente), este déficit se concreta del siguiente modo:

- 2.000 millones trabaja en condiciones precarias o sin derechos laborales
- Como dato relevante, 156 millones de trabajadores jóvenes se encuentran en situación de pobreza extrema o moderada
- 50% de la población carece de todo tipo de Protección Social (desempleo, vejez, enfermedad...)
- 200 millones de desempleados (71 millones de ellos son jóvenes)
- 168 millones de niños trabajando
- 21 millones de personas sometidas a trabajo forzoso
- 2.3 millones de trabajadores muertos en accidentes laborales o enfermedades profesionales (2 millones del total); 313 millones de lesionados graves.

MSE. Para ello, habría que recurrir a nuevas formas de juridificación más adecuadas a la nueva realidad social. En todo caso, sean cuales sean dichos instrumentos, en su configuración se ha de partir de un presupuesto insoslayable: si el poder económico es global, la dimensión de los instrumentos de protección de los derechos laborales debe ser necesariamente transnacional (gobernanza global).

Entre las posibles soluciones que podrían barajarse al respecto, habría que mencionar a las tradicionales fórmulas de regulación utilizadas a tales efectos, es decir, los tratados internacionales adoptados por instancias supranacionales (OIT, Comité de Derechos Humanos de la ONU), por un lado, y los tratados multilaterales (regionales o interregionales) de libre comercio, por otro. En uno y otro caso, sin embargo, nos encontramos con limitaciones, inherentes a la propia naturaleza de los mismos, que ponen de relieve sus insuficiencias para servir de cauces de protección transnacional de los derechos laborales.

De este modo, en el caso de los tratados internacionales, el principal problema que se plantea deriva del hecho de que sus destinatarios directos son los Estados, por lo que la ratificación de los mismos sólo compromete a aplicar su contenido en su respectivo territorio, no existiendo fórmulas que permitan una aplicación extraterritorial. Como consecuencia de ello, las EMN que ejercen su actividad en países en vías de desarrollo no están vinculadas por las obligaciones asumidas por el Estado donde se encuentran radicadas sus respectivas sedes sociales. Precisamente por ello, en el seno del Comité de Derechos Humanos de la ONU, han surgido iniciativas dirigidas a la adopción de un tratado internacional que imponga obligaciones directas a las EMN. De hecho, actualmente se está celebrando la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo del CDH-ONU<sup>3</sup> que se ha constituido para la elaboración de un *“Instrumento Legalmente Vinculante para las Empresas Transnacionales en materia de Derechos Humanos”*. Se trata, en suma, de un intento de dotar de mayor efectividad a iniciativas adoptadas con anterioridad y, de forma especial, al marco establecido mediante los *Principios Rectores de las Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos* (2011).

En cuanto a los tratados multilaterales, hay que subrayar que, hasta ahora, su principal objetivo ha sido la creación de espacios de libre comercio e inversión, sin que se contemplen mecanismos eficaces para la preservación de los derechos laborales en sus respectivos ámbitos aplicativos<sup>4</sup>. Antes al contrario, como pone de manifiesto la experiencia extraída de la puesta en práctica de acuerdos similares (NAFTA y otros), caracterizada por un incremento de la desigualdad y del dumping social, un estancamiento de los salarios, un significativo crecimiento del desempleo, además del deterioro de los derechos colectivos (sindicación, negociación colectiva). Así lo corrobora también alguna significativa controversia sustanciada en los arbitrajes del CIADI, en la que la protección de las inversiones se concibe como una prioridad frente al respeto de los derechos sociales. Difícil-

<sup>3</sup> Ginebra, 24-28/10/2016.

<sup>4</sup> Más allá, claro está, de la obligada referencia genérica a los cuatro estándares básicos recogidos en la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En la misma línea, también se suele hacer referencia a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y la Agenda de Trabajo Decente.



mente se puede garantizar el progreso global y erradicar la pobreza, como se proclama en estos acuerdos, si se desatienden o se trata de devaluar la protección de los derechos de los trabajadores<sup>5</sup>.

#### IV. El papel de los AMI en la ordenación global de las relaciones laborales

##### 4.1. Caracterización tipológica: los AMI como productos de RSE

En el contexto descrito, cabría preguntarse sobre el papel que podrían desempeñar los AMI en la protección global de los derechos laborales. Atendiendo a su caracterización tipológica, hay que subrayar, como punto de partida, que traen causa de las políticas de RSE adoptadas por las EMN como respuesta al déficit de protección de los derechos humanos existentes en las (infinitas y opacas) cadenas de producción en las que se desenvuelven sus complejos procesos productivos. De este modo, la imagen de las EMN se ha visto seriamente comprometida debido a las continuas denuncias de organismos internacionales sobre las condiciones en las que se desarrollaba la actividad en estas cadenas de valor (trabajo infantil, trabajo forzoso, salarios por debajo de los niveles de subsistencia, falta de medidas de seguridad y salud laboral), y la publicidad dada a los repetidos incidentes que se han venido produciendo. Frente a ello, y para neutralizar las críticas, son las propias EMN las que adoptan medidas, incardinadas en el ámbito de la RSE, dirigidas a proteger los derechos humanos sociales, con el objetivo de evitar, al menos, las violaciones más flagrantes de los mismos.

La idea de RSE es, por tanto, el sustrato ideológico sobre el que se asienta el proceso de juridificación de las relaciones laborales llevado a cabo por las EMN. En efecto, en la medida en que son los principales actores de la globalización económica, parece razonable que asuman el papel de ser los principales responsables en la corrección de los desequilibrios provocados por las nuevas formas de organización de la actividad productiva.

En un primer momento, las políticas de RSE adoptadas al respecto fructificaron en medidas de carácter unilateral que, habitualmente, se recogieron en los llamados Códigos de Conducta (CC). Posteriormente, las EMN entendieron más ventajoso, desde la propia idea de RSE, contar con la participación de los sindicatos, de modo que la adopción de estas medidas dirigidas a proteger los derechos laborales se produjo en el contexto de procesos de negociación colectiva de carácter transnacional que se plasmaron en AMI.

Las ventajas comparativas de los AMI respecto de los CC son evidentes para ambas partes. Su adopción por parte de la EMN supone una mejora de su imagen, ya que, como se ha señalado, la propia participación constituye un elemento inherente a la RSE: no sólo es importante el resultado, las medidas adoptadas, sino es el proceso de elaboración de las mismas lo que constituye también un dato cualitativamente relevante. Por otra parte,

---

<sup>5</sup> En este sentido, en el seno de la UE, la propia Comisión reconoce que los cambios en los flujos comerciales que provocará la aplicación de los Tratados pueden "acarrear consecuencias negativas para algunas regiones y algunos trabajadores si la nueva competencia resulta ser demasiado intensa para algunas empresas".

a diferencia de los CC, que son productos unilaterales, fruto de una autoridad privada, el carácter negociado de los AMI les confiere una mayor credibilidad y legitimidad.

Para los trabajadores, las ventajas se concretan principalmente en el hecho de que se produce una estimable mejora (cuantitativa y cualitativa) en el contenido de las medidas adoptadas, que dejan de ser meras declaraciones retóricas de efectividad difusa (pues los CC constituyen en realidad meras normas internas de comportamiento vinculadas a valores que la empresa pretende transmitir), para tener, contenidas en los AMI, una clara vocación reguladora de las relaciones laborales, al incorporar mecanismos de control en los que participan los propios trabajadores. Dicha caracterización les confiere una especial relevancia en el ámbito internacional, donde no existen instancias de ordenación jurídica de referencia para la protección de los derechos laborales.

#### *4.2. Génesis europea y proyección mundial de los AMI*

En cuanto a su génesis, cabe destacar el carácter eminentemente eurocéntrico de los AMI, como constata el hecho de que la mayoría de los AMI se ha adoptado en el seno de EMN europeas. Ello se debe, básicamente, a las acusadas diferencias estructurales entre el modelo socioeconómico europeo (economía social de mercado) y el modelo anglosajón (economía liberal de mercado), de modo que la “cultura europea” en materia de relaciones laborales propicia la adopción de este tipo de acuerdos al mismo tiempo que explica la resistencia de la EMN norteamericanas al respecto (resulta paradigmático en este sentido la negativa de las mismas a suscribir el Acuerdo de Bangladesh).

Sin duda, a este resultado, también han contribuido decisivamente las iniciativas normativas adoptadas en el seno de la UE, especialmente, la relativa a los derechos de información y consulta (D. 94/95/CE y 2009/38/CE) que propiciaron la creación de estructuras estables de representación de dimensión transnacional, los Comités de Empresa Europeos, que, posteriormente, tuvieron una proyección global, convirtiéndose en Comités Mundiales. Este proceso no es ajeno a la idea, subyacente en el fondo, de que la preservación del MSE depende, en gran medida, de la extensión del mismo al resto del mundo.

#### *4.3. El contenido de los AMI*

En lo que se refiere al contenido, cabe destacar la existencia en todos ellos de una especie de “núcleo duro”, constituido por los estándares universales de trabajo decente (proscripción del trabajo de menores y de la esclavitud laboral; igualdad y no discriminación en el empleo; libertad sindical y negociación colectiva) que han ido apareciendo recogidos en los diversos instrumentos internacionales acuñados para la protección de los Derechos Sociales Fundamentales (es decir, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de 1998; el Pacto Mundial de Naciones Unidas de 1999 o *Global Compact*; y la Declaración de Principios de la OIT sobre las EMN y Política

Social 2014). La incorporación de estos contenidos en el AMI no carece de significado y alcance, ya que supone abrir una vía alternativa o complementaria para la recepción y aplicación del acervo normativo emanado desde instancias internacionales, supliendo las eventuales insuficiencias de los ordenamientos nacionales.

Junto a ello, cabe destacar también la incorporación progresiva de nuevos contenidos (cuya referencia habitual se encuentra en los respectivos Convenios de la OIT) y de técnicas de regulación más precisas, lo que, sin duda, refuerza su vinculabilidad, ventaja no baladí, precisamente, habida cuenta de que tienen vocación de aplicarse en ámbitos geográficos y funcionales tradicionalmente desregulados. En este sentido, son comunes las referencias al salario “mínimo”, “vital”, “decente”, “suficiente”; la regulación limitativa del tiempo de trabajo; y, especialmente, las medidas dirigidas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, materia que ha experimentado un destacado desarrollo en los últimos tiempos. Finalmente, cabe señalar que se observa un creciente interés en la implantación de mecanismos efectivos de control aplicativo y de cauces para la resolución de conflictos, siendo especialmente relevante el papel asumido al respecto por los sindicatos locales en el ámbito específico de las cadenas de valor, donde, sin duda, se precisa que las funciones de vigilancia y denuncia sean incisivas.

#### *4.4. Los ámbitos de negociación de los AMI: la EMN como centro gravedad y su progresiva extensión aplicativa*

Aunque inicialmente los AMI fueron concebidos en el seno de las EMN para ser aplicados dentro de sus estrictos contornos, cada vez es menos infrecuente que su ámbito aplicativo se extienda al conjunto del entramado organizativo sobre el que se asienta sus respectivos procesos productivos, abarcando a socios, proveedores, contratistas. Si tenemos en cuenta que, por un lado, en las cadenas de producción se concentra la quinta parte del empleo mundial<sup>6</sup>, y por otro, que es en este modelo organizativo, la llamada “empresa en red”, donde, precisamente, se constata la existencia de acentuado déficit de protección de los derechos laborales, no cabe duda alguna sobre la relevancia de que los AMI extiendan su ámbito aplicativo más allá de la EMN en la que se ha adoptado. Y no sólo porque podría garantizar la aplicación de las medidas de protección arbitrada en ámbitos prácticamente desregulados, sino porque, además, propiciaría una uniformidad en las condiciones de trabajo desarrolladas en la red de empresas vinculadas a la EMN, lo que evitaría la competencia interna de las mismas y el consiguiente deterioro de los derechos laborales. De ahí que en sectores como el textil, donde es habitual esta fórmula organizativa de la empresa en red, y se han venido caracterizando por el uso intensivo de mano obra, una fuerte deslocalización y un escaso nivel de sindicalización, son especialmente trascendentes experiencias como las que representan el Acuerdo de Bangladesh y el AMI de Inditex, precisamente concebido, para ser aplicado a toda su cadena de valor.

---

<sup>6</sup> Informe OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación* (2015).

Los mecanismos habitualmente utilizados para garantizar la aplicación del contenido del acuerdo son de diverso alcance e intensidad, pudiendo consistir en meras obligaciones de información y persuasión a cargo de la EMN, o bien, constituir verdaderas “cláusulas sociales convencionales”, donde la continuidad del vínculo comercial se hace depender del cumplimiento de los compromisos adquiridos en relación con la protección de los derechos laborales en los términos previstos en el contenido del AMI. En este sentido, hay que subrayar el desarrollo de los instrumentos de control aplicativo, siendo destacables por su especial efectividad, aquellos que contemplan la participación de los sindicatos locales, una vez constituidos e instruidos, con coordinación con los conforman las estructuras centralizadas en la EMN.

## V. Los AMI y el futuro desarrollo de la autonomía colectiva transnacional

Habida cuenta del desarrollo que, en términos cuantitativos y cualitativos, han experimentado los AMI, cabría plantearse si podrían constituir una manifestación embrionaria de una auténtica Autonomía Colectiva Transnacional. Como punto de partida, hay que señalar que las posiciones sobre el significado y alcance de los AMI son diversas. De este modo, según la valoración efectuada por algunos expertos, estaríamos, más bien, ante un mero producto de RSE que, como tal, trata de soslayar el debate sobre la oportunidad de una acción política en favor de los derechos sociales. En otras palabras, los AMI sirven a modo de “*hoja de higuera de la globalización neoliberal*” (PLATZER/RÜB). Desde una perspectiva sindical, por su parte, constituyen básicamente “peldaños en el camino” de la progresiva consolidación de estructuras representativas transnacionales que sirvan para entablar cauces institucionalizados de interlocución permanente con la EMN.

En cualquier caso, y al margen de las valoraciones señaladas, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, es destacable el grado de proliferación de este tipo de experiencias, pudiendo afirmarse que la negociación de AMI constituye en la actualidad un fenómeno en progresivo desarrollo (34 en 2005, 62 en 2007, más de un centenar en 2016; 13 de EMN españolas). De otra parte, no hay que desdeñar el cambio cualitativo que supone el establecimiento de reglas de alcance transnacional mediante procesos de negociación colectiva. Por un lado, porque favorecen la institucionalización del diálogo social a nivel global, contribuyendo a la internacionalización de las relaciones laborales. Por otro lado, porque, como se ha puesto de manifiesto, propicia una cierta uniformidad de las condiciones de trabajo aplicables a los distintos centros de trabajo en lo que opera la EMN, evitando el recurso a prácticas de *dumping social* y su favorecimiento por parte de los distintos Estados como forma de atraer inversiones externas.

En cuanto a las posibles vías de evolución futura, éstas pasarían por el desarrollo simultáneo en el plano transnacional de las tres vertientes en la que se desglosa la autonomía colectiva: autoorganización, autotutela y autonormación.

El desarrollo de la vertiente autoorganizativa debería afrontar necesariamente el reto de constituir sindicatos de dimensión global, que fueran portadores y representativos de un

auténtico interés transnacional que, en ningún caso, podría ser *“la mera adición de intereses nacionales ante los fenómenos que caracterizan a la economía global”* (MAIRA VIDAL). Para ello, sería preciso una verdadera transferencia de poder de decisión desde los sindicatos nacionales a las Federaciones Sindicales Internacionales. Pero, también, habría que incidir en la progresiva consolidación de las estructuras sindicales periféricas y, de forma simultánea, reforzar los mecanismos de coordinación entre sindicatos locales y centrales mediante la creación de redes sindicales que, de este modo, se convertirían en los instrumentos clave para canalizar la interacción entre el sindicalismo global y la acción sindical a escala local.

En suma, todo ello requiere un mayor compromiso por parte de los sindicatos implantados en los países desarrollados, que deben tomar conciencia de que sólo un sindicalismo de dimensión global es efectivo en el actual contexto socioeconómico. Como oportunamente se ha señalado, el fortalecimiento del sindicalismo internacional debe tener como objetivo *“globalizar la solidaridad”* (RYDER).

En lo que se refiere a la vertiente de la autotutela, hay que partir de la base de que el derecho a adoptar medidas de presión de carácter transnacional es indisociable del reconocimiento de la Libertad Sindical en dicho ámbito. Por tanto, frente a la actual tendencia dirigida a concebir la huelga en términos patológicos, habría que apostar por hacer valer la tradicional interpretación que, en clave funcional, ha venido realizando, en relación con el contenido del Convenio 87 OIT, el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Por otra parte, de forma paralela, sería necesario potenciar, en el ámbito transnacional, el papel de los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos.

Por último, el desarrollo de la negociación colectiva transnacional debería recorrer, necesariamente, el camino que discurre entre su actual configuración empresarial y su vocación futura de constituir un auténtico instrumento de ordenación de carácter sectorial o pluriempresarial. Sólo así, al propiciar la uniformidad de las condiciones de trabajo, se evitará recurrir a la competencia *“externa”* entre EMN pertenecientes al mismo sector de actividad. Por otra parte, ello facilitaría y simplificaría notablemente la determinación de la norma aplicable, especialmente, en aquellos casos, nada infrecuentes, en los que un mismo proveedor tiene relaciones comerciales con varias EMN del mismo sector y cada una cuenta con un AMI propio.

## VI. Conclusiones

El análisis sobre el papel de los AMI hay que situarlo en un contexto socioeconómico caracterizado por profundos cambios que requieren nuevas respuestas, ya que, proyectados sobre los tradicionales paradigmas organizativos hacen que devengan obsoletos e ineficaces. En la actualidad, por tanto, nos encontramos ante una etapa de transición, de modo que, como oportunamente se ha señalado, *“estamos viviendo el precario momento del fin de un régimen y el comienzo de otro para el que las antiguas melodías ya no sirven”* (ROVIRA).

Ante esta tesitura, las preguntas a las que debemos dar respuesta, son las siguientes: ¿Es posible mantener los niveles de desigualdad y exclusión social actualmente existentes?

¿Se podrá garantizar la convivencia social en estos términos? ¿Puede el mercado por sí sólo corregir esta situación? ¿Son adecuados los tradicionales instrumentos de regulación para proteger los derechos laborales?

En suma, si el principal reto al que debemos enfrentamos en la actualidad es el de “civilizar a la globalización” (INNERARITY), los AMI como experiencias incipientes de una autonomía colectiva de dimensión transnacional, pueden constituir un importante paso en la apertura de nuevos procesos de juridificación de las relaciones laborales. De este modo, la consolidación de los AMI como producto de una negociación colectiva transnacional no sólo servirá para proteger los derechos laborales en los países emergentes o en vías de desarrollo, sino también en los países desarrollados, favoreciendo una paulatina homogeneización de las condiciones de trabajo y, por tanto, evitando el recurso a prácticas de *dumping* social.

Ello requiere, sin duda, un reforzamiento del sindicalismo internacional, desarrollando las estructuras representativas a nivel transnacional, y fortaleciendo su papel de interlocución mediante la adopción de medidas de presión colectiva en dicho nivel. Por otra parte, es necesario que estas prácticas negociales se vayan generalizando, abarcando a aquellas EMN que todavía se muestran reacias a su adopción (sobre todo, norteamericanas). De este modo, se propiciará la consolidación de experiencias de diálogo social en el seno de las EMN y la apertura a nuevos espacios de negociación de carácter supraempresarial y sectorial, lo que supondría un cambio cualitativo de enorme trascendencia para la configuración de la autonomía colectiva como un elemento medular en la ordenación global de las relaciones laborales. El objetivo final ha de ser uniformizar las condiciones de trabajo en la economía global, invirtiendo una dinámica actual, caracterizada por una competencia sin límites, que irremediamente nos aboca a la mercantilización del trabajo asalariado, con las consecuencias ya conocidas.

Sin duda se trata de un camino no exento de obstáculos e incertidumbres, pero ello no nos exime de la obligación de buscar nuevos cauces por los que transitar hacia el futuro para lograr que, en última instancia, el Derecho, y especialmente, el Derecho del Trabajo, siga cumpliendo la función que lo define, que no es otra que la corregir los desequilibrios estructurales inherentes a las relaciones de producción y, de este modo, contribuir a la pacificación y organización de una sociedad cada vez más compleja y dinámica.

# Una óptica nacional: los derechos de participación de la representación de los trabajadores en las empresas multinacionales: la recepción de la transnacionalización

A national perspective: the participation rights of the representation of workers in multinational companies: the reception of transnationalization

PROF. DR. D. LUIS GORDO GONZALEZ

*Universidad Autónoma de Madrid*

*Resumen.* La internacionalización de la actividad empresarial supone el cuestionamiento de la validez de las reglas nacionales (españolas) de representación de los trabajadores. Si bien en el ámbito comunitario se han articulado instituciones como el comité de empresa europeo y algunas reglas ligadas a la empresa de dimensión comunitaria, sin embargo, no ha sucedido lo mismo respecto de las empresas multinacionales globalizadas más allá del territorio de la Unión Europea. Esto genera dudas acerca de cómo canalizar transnacionalmente la representación de los trabajadores.

*Palabras clave:* empresas multinacionales, acuerdo marco global, representación de los trabajadores.

*Abstract.* The internationalization of business activity involves questioning the validity of national (Spanish) rules regarding to workers representation. Although institutions such as European Works Council and some rules linked to Community-scale undertakings have been set in the EU, however, no standards has been set related yet, to globalized multinational companies beyond European Union territory. Thus some doubts there still remain about pathway to channeling workers representation in that field.

*Keywords:* multinational company, global framework agreement, workers representation.

Sumario: I. Introducción: el contexto productivo transnacional. II. Instrumentos para articular la representación de los trabajadores. III. El concepto de acuerdo marco global. IV. Sujetos que participan en la elaboración de los acuerdos marco globales. V. Recepción de la transnacionalización

## I. Introducción: el contexto productivo transnacional

La ponencia que hoy presento debe analizar la participación de los representantes de los trabajadores en la elaboración e incorporación del contenido de los Acuerdos Marco Globales (AMG en adelante) a las relaciones laborales nacionales. Para acometer esta tarea –determinar cómo se están articulando y canalizando estos instrumentos en los Esta-

dos nación– es necesario realizar previamente una valoración general de la organización empresarial en el contexto transnacional.

Es notorio que las relaciones laborales clásicas se han visto afectadas por diferentes transformaciones que han comprometido sus elementos nucleares. Los cambios, especialmente los referidos a la representación de los trabajadores, han facilitado que en la actualidad el prototipo de empresa se aleje cada vez más del modelo tradicional de empresa fordista o taylorista.

Los procesos de descentralización, el auge del trabajo autónomo o la expansión del teletrabajo son solo algunos ejemplos de las transformaciones que experimentó la empresa hace ya décadas. Cada uno de estos procesos supuso y sigue suponiendo un reto para los legisladores e interlocutores sociales, que deben optar por adaptar –con mayor o menor acierto– las estructuras de representación de los trabajadores ya existentes o articular fórmulas novedosas y originales, aunque no siempre suficientes.

Otro entorno en el que los ordenamientos jurídicos nacionales tampoco han logrado arbitrar una representación de los trabajadores unitaria y satisfactoria ha sido en los grupos y redes empresariales de dimensión nacional. De hecho, siguen articulando las relaciones colectivas en estas redes principalmente sobre el concepto jurídico de empresa y no sobre la unidad productiva económica real, compuesta por una pluralidad de empresas con aparente personalidad jurídica independiente.

No obstante, se abren paso meritorias excepciones como la Unidad Económica y Social francesa, un instrumento jurídico que permite constituir la representación de los trabajadores en atención al sujeto que dirige la actividad empresarial, el grupo, y no en función de la personalidad jurídica de las sociedades que conforman dicho grupo.

Los cambios son aún más acentuados en el contexto internacional, donde el paradigma clásico de empresa ha terminado diluyéndose, provocando que los conceptos económico y jurídico de empresa se disocien y acaben siendo realidades diferentes. Así, las empresas se articulan, cada vez con más frecuencia, a través de redes transnacionales que desarrollan su actividad de manera global, fraccionada entre diversos Estados y a través de la interposición de distintas compañías. Ha triunfado, en consecuencia, la organización de las sociedades transnacionales a través de dos tipos de redes empresariales: por dominación o por coordinación.

La empresa transnacional es aquella que emplea a trabajadores en varios Estados a través de una estructura de dominación o de coordinación. Es decir, a través de la disposición de una organización que facilita que la matriz controle a las filiales –mediante vínculos societarios o contractuales–; o a través de una red de sociedades coordinadas, en la que ninguna sociedad ocupa una posición dominante, pero en la que conjuntamente se establecen objetivos comunes que entrelazan el futuro de las sociedades que conforman la red a medio y largo plazo.

No obstante, no puede dejar de señalarse que las empresas que forman la red, ya sea por dominación o coordinación, son entidades jurídicas diferenciadas sometidas a ordenamientos jurídicos diversos. La advertencia es importante porque la autonomía jurídica de las sociedades que conforman la red transnacional puede distorsionar y entorpecer la



representación de los trabajadores en la red y dificultar que las decisiones de la matriz se trasladen de una manera más o menos pacífica a las filiales.

Las empresas o redes transnacionales presentan unas características especiales en su actuación que las diferencian de las redes exclusivamente nacionales. Los elementos más significativos que separan la actividad de las redes transnacionales de las nacionales son: que tienen más facilidades para escapar de los controles de los legisladores nacionales, que presentan una mayor distancia entre los órganos que adoptan las decisiones y los órganos que deben ejecutarlas, que las políticas empresariales deben tratar de armonizar tradiciones laborales diversas y, finalmente, que manifiestan una reducción del número medio de trabajadores que prestan sus servicios para las sociedades transnacionales. Veamos estos elementos con mayor detenimiento.

Las redes transnacionales tienen mecanismos más efectivos para eludir los controles establecidos por los Estados que sus análogas nacionales. Así, por ejemplo, su actuación en varios Estados, su alta capacidad para trasladar su producción de un Estado a otro y sus presupuestos, –económicos y contables– que en ocasiones superan el producto interior bruto de algunos Estados, son elementos que contribuyen a que las redes transnacionales puedan evitar los controles nacionales de una forma más sencilla.

Otro de los elementos diferenciadores de la actividad de las empresas transnacionales es la distancia en la toma de decisiones. Que todas las decisiones o algunas de ellas se tomen por parte de la dirección de la matriz, al margen de la estructura de la filial, y vengan impuestas a la dirección local y, por tanto, a la plantilla, puede generar efectos perversos. En primer lugar, puede inducir a que la dirección de la matriz, alejada de la realidad cotidiana de la filial, caiga en exigir más a los empleados de esta, despreocupándose de su viabilidad empresarial. Asimismo, la toma de decisiones a gran distancia, sin una correcta pedagogía de las mismas, puede provocar susceptibilidades en los trabajadores de las filiales y hacerles creer que las decisiones de la matriz no se toman en beneficio de su empresa. Ambas tendencias, sin duda, provocan una reducción de la productividad en las filiales, la desmotivación de la plantilla y un aumento de la conflictividad laboral, muy superiores a los niveles de una empresa que desarrolla su actividad en un único Estado.

Muestra palmaria de los problemas derivados de la distancia entre la dirección de la red y las direcciones aparentes nacionales es la intervención en los procesos de reestructuración empresarial. Es frecuente que las decisiones que se someten a periodos de consulta con la representación de los trabajadores nacionales hayan sido previamente adoptadas en firme por la dirección de la matriz. En muchas ocasiones, para mayor escarnio, la dirección central de la matriz ni siquiera participa en las “negociaciones” con los representantes de los trabajadores, dejando que sea la dirección nacional de turno la que ocupe ese papel en la negociación. Esta contingencia, sin duda, vacía de contenido la negociación y frustra las legítimas aspiraciones de la plantilla.

En tercer lugar, la presencia de las redes transnacionales en diversos Estados, a diferencia de las redes puramente nacionales, provoca que estas deban hacer frente a la convivencia de diferentes tradiciones laborales, lo que puede ser un foco de tensiones entre matriz y filiales.

En algunos contextos, es posible que las filiales puedan interpretar que las decisiones impuestas por la matriz chocan y contradicen la costumbre imperante en el Estado de acogida. Ello puede provocar que las filiales sean reticentes a cumplir con unas normas o reglas que perciben como extrañas y menos tuitivas. Lo que en última instancia será un foco de conflicto entre matriz y filiales y trabajadores.

Finalmente, en las redes transnacionales se ha intensificado la descentralización y desestructuración de las sociedades, un proceso que ya comenzó a fraguarse en las redes nacionales. Estas estructuras descentralizadas en múltiples Estados reducen de manera sensible el número medio de trabajadores de cada sociedad y hace que estos se encuentren regidos por diferentes leyes. El fraccionamiento transnacional de la plantilla de la empresa entre diversas sociedades desestructuradas transnacionalmente plantea un gran reto para la articulación de la representación de los trabajadores. La departamentalización de la plantilla en varias sociedades provoca que el número de representantes de los trabajadores que representan a la plantilla sea inferior al que correspondería en caso de que se totalizara la plantilla del conjunto de la red. En consecuencia, la descentralización transnacional de las compañías intensifica la pérdida del poder de influencia y control de los representantes de los trabajadores.

Los efectos descritos de estas variables serán más o menos intensos en función del grado de internacionalización de la empresa o del grupo empresarial y de las características de los Estados en los que presten sus servicios. La presencia de la empresa transnacional en un mayor número de Estados, sin duda, vuelve más compleja su estructura y, por tanto, contribuye sobremanera a alejar la toma de decisiones de las filiales. Además, la convivencia de distintas tradiciones será más cómoda cuanto más similares sean las características de los Estados en los que se desarrolla la actividad empresarial. El establecimiento en Estados con evoluciones similares –por ejemplo, países pertenecientes a una misma región geográfica, o con instituciones y derechos similares, como puede ocurrir en el caso de países miembros de la Unión Europea– facilita el entendimiento entre matriz y filial.

En el contexto descrito es en el que deben desenvolverse las relaciones laborales transnacionales. La representación de los trabajadores en estos casos debe afrontar tres desafíos relevantes que provocan la precarización de la prestación de servicios por cuenta ajena y dificultan la articulación de la representación de los trabajadores en el contexto internacional.

En primer lugar, la ausencia de un regulador laboral global, insuficiencia a la que no tuvo que enfrentarse la construcción del Derecho del Trabajo en los Estados nación. Mientras que en estos últimos los legisladores impulsaron el desarrollo del Derecho del Trabajo dentro de sus competencias, en el nivel internacional la situación es mucho más compleja, porque no existe un organismo que pueda disciplinar la actuación de las empresas transnacionales, ni un aparato jurisdiccional que ampare a los trabajadores de los posibles abusos cometidos.

En segundo lugar, las normas nacionales que se proyectan hacia el mercado transnacional o las escasas normas supranacionales de diversos sujetos internacionales –como

la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Europea o las Naciones Unidas— se caracterizan cada vez más por sustituir la norma imperativa, característica del derecho del trabajo clásico, por una norma flexible que requiere de la cooperación voluntaria de los destinatarios, el denominado *soft law* o derecho blando.

Finalmente, el desarrollo de un Derecho del Trabajo colectivo transnacional tampoco cuenta con uno de los aliados más importantes que tuvieron los Estados nación. Al contrario que en los albores de la revolución industrial, donde las organizaciones sindicales contaban con estructuras fuertes y con gran presencia entre los trabajadores, los sindicatos internacionales son organizaciones precarias y débiles. Además, las estructuras nacionales de los representantes de los trabajadores se debaten entre mantener sus estrategias nacionales o potenciar nuevas alianzas internacionales, defendiendo un nuevo catálogo de reivindicaciones ciudadanas.

Todos estos condicionantes han originado que las direcciones económicas de las redes transnacionales —por dominación o por coordinación— sí hayan encontrado mecanismos jurídicos de organización, que permiten a la dirección transnacional de la compañía emitir órdenes y controlar el proceso productivo de la pluralidad de sociedades que componen su estructura internacional, a pesar de su constitución conforme a ordenamientos nacionales diversos. Mientras que, sin embargo, la representación de los trabajadores no ha logrado el mismo grado de madurez. Esta se ha visto limitada frecuentemente por las fronteras nacionales y no ha sido sino hasta fechas recientes cuando han comenzado a prosperar instituciones que tratan de canalizar las necesidades de representación de los trabajadores.

## II. Instrumentos para articular la representación de los trabajadores

Pese al patente desequilibrio entre la organización de la estructura económica y la canalización de la representación de los trabajadores, existen algunas interesantes instituciones que sí permiten transnacionalizar la representación de los trabajadores.

El órgano que mayor reconocimiento y quizá éxito haya logrado en la articulación de la representación supranacional de los trabajadores ha sido el Comité de Empresa Europeo. Este órgano fue la respuesta de las instituciones comunitarias para tratar de dotar de un cauce de representación a los trabajadores de las empresas de dimensión comunitaria.

Este órgano, de elección en segundo grado —pues los trabajadores no eligen directamente a sus participantes, sino que lo hacen los representantes de los trabajadores de los comités nacionales—, permite construir la representación de los trabajadores en una red de sociedades diferenciadas, que siguen disfrutando de personalidad jurídica independiente, pero disponiendo de un órgano de información y consulta del conjunto de los trabajadores de la red de empresas de dimensión comunitaria.

Pese a las posibilidades de este órgano, el Comité de Empresa Europeo solo ha servido en la mayoría de las ocasiones como plataforma para el intercambio de información y para poner en contacto a los representantes nacionales de los trabajadores. Así, no es

habitual entablar negociaciones con este órgano y es extraño encontrar referencias a los Comités de Empresa Europeos en los convenios colectivos nacionales.

Otra limitación en la puesta en marcha de este órgano de representación ha sido su restricción a las redes por dominación, dejando fuera las estructuras por coordinación de dimensión comunitaria.

El segundo de los órganos que posibilitan la construcción supranacional de la representación de los trabajadores es el Comité de Empresa de las Sociedades Anónimas Europeas. Aunque con enormes similitudes con el Comité de Empresa Europeo, este órgano se diferencia del anterior en la superación de las barreras territoriales en la articulación de la empresa. Es decir, mientras que en el Comité de Empresa Europeo la representación de los trabajadores se constituía sobre el máximo nivel decisorio —pero se mantenía la independencia jurídica de las sociedades que componía la red—, el Comité de Empresa en la Sociedad Anónima Europea se constituye en torno a la personalidad jurídica única de la sociedad. Este hecho, junto con la obligatoriedad de incorporar mecanismos de información y consulta para poder constituir la Sociedad Anónima Europea, convierten a la representación de los trabajadores en este tipo de sociedades en uno de los pasos más importantes para equiparar la realidad económica de la empresa a la realidad jurídica.

El tercero de los órganos que permiten desarrollar la representación transnacional de los trabajadores son las redes sindicales, que son estructuras impulsadas por las propias organizaciones sindicales para la interlocución con la dirección transnacional y la coordinación de las organizaciones sindicales nacionales. Lamentablemente, estas redes sindicales se presentan todavía como estructuras débiles, con poca implantación.

Otros órganos, muy vinculados a los anteriores, que permiten articular la representación transnacional de los trabajadores en las empresas transnacionales son los Comités de Empresa Mundiales. Estos órganos, constituidos a partir de acuerdos formales con las direcciones transnacionales de las sociedades, son la evolución lógica de los Comités de Empresa Europeos y permiten canalizar las reivindicaciones globales de los trabajadores, con independencia de su pertenencia o no a alguna organización sindical.

Los Comités de Empresa Mundiales son también órganos todavía en un estado muy incipiente de desarrollo. La principal insuficiencia para su desarrollo es la ausencia de normas internacionales que establezcan un contenido mínimo para su creación. Por ello, en este momento, estos instrumentos se han quedado limitados a meros órganos consultivos, con funciones muy limitadas.

Finalmente, los últimos instrumentos que se vienen empleando para canalizar la representación de los trabajadores son los derivados de la responsabilidad social corporativa, tanto en su vertiente unilateral como negociada.

Los códigos de conducta o códigos éticos —instrumento típico de responsabilidad social corporativa y, por tanto, de implantación voluntaria por la empresa— sirvieron en un primer momento a las redes transnacionales como un mecanismo para mejorar la percepción que los consumidores tenían de su actividad y como instrumento para disciplinar las relaciones laborales en la empresa, a modo de reglamento disciplinario. Pero cada vez más

son utilizados como mecanismo para garantizar el respeto de las sociedades a derechos laborales básicos, como la libertad sindical y la negociación colectiva.

Las deficiencias de los instrumentos anteriores provocan que las empresas recurran a otros mecanismos de Responsabilidad Social Corporativa más depurados y desarrollados, nos estamos refiriendo a los Acuerdos Marco Globales (AMG). Sobre todo, desde que las Federaciones Sindicales Internacionales han articulado sobre ellos una embrionaria negociación colectiva transnacional, aprovechando que la Responsabilidad Social Corporativa no es vista con recelo por las empresas. Volveremos inmediatamente sobre este instrumento por ser quizá el que mayor éxito pueda presentar en un corto y medio plazo.

En cualquier caso, debe destacarse que los instrumentos descritos no son mecanismos de representación herméticos, sin relación entre ellos. Muchas veces los AMG crean Comités de Empresa Mundiales y/o Códigos éticos. Otras veces son los Comités de Empresa Mundiales o los Comités de Empresa Europeos los que negocian o participan en la elaboración de los AMG, como en seguida se apuntará.

### **III. El concepto de acuerdo marco global**

Los AMG son un instrumento de responsabilidad social corporativa, pero con un contenido y una estructura negociada con los representantes de los trabajadores, a diferencia de los códigos éticos. Por tanto, la mera existencia de estos Acuerdos ya requiere la configuración de banco social transnacional, más o menos estable, para negociar estos instrumentos.

El análisis de estos Acuerdos parte de la dificultad de acceder a los mismos, dada la carencia de una base de datos internacional fiable. De hecho, lamentablemente es habitual que las partes denominen a estos Acuerdos como códigos éticos empresariales, entorpeciendo su identificación. No obstante, aunque las partes no usen la denominación correcta, cualquier instrumento negociado entre la representación de los trabajadores y la empresa, cuya vocación sea internacional, será un AMG.

En consecuencia, puede afirmarse que los AMG son instrumentos negociados entre las empresas transnacionales y los representantes de los trabajadores, que tienen por finalidad establecer unos estándares mínimos de condiciones básicamente laborales, en virtud de los cuales las partes firmantes se comprometen a hacerlos cumplir en todos los países en los que operan, e incluso, en algunas ocasiones, en empresas subcontratadas o proveedoras.

Desde el punto de vista del contenido, es cierto que las cláusulas éticas incorporadas por estos Acuerdos son en la mayoría de las ocasiones genéricas y poco ambiciosas, si las evaluamos desde el punto de vista de las regulaciones de los Estados más desarrollados, pero pueden suponer una consolidación de la representación de los trabajadores y una expansión de derechos laborales colectivos en los Estados con legislaciones laborales menos avanzadas. En este sentido, merece ser destacado que estos Acuerdos Marco han facilitado en ocasiones la creación de Comités de Empresa Mundiales.

#### IV. Sujetos que participan en la elaboración de los acuerdos marco globales

La delimitación del banco patronal en la negociación de un AMG, en apariencia sencilla, pues de forma generalizada estos instrumentos son suscritos por representantes de la empresa principal, plantea dos obstáculos íntimamente vinculados, derivados de la efectividad de proyectar un AMG sobre sujetos que no han participado en su negociación. En primer lugar, sobre los proveedores. En segundo, sobre otras empresas participadas por la principal.

En principio, las sociedades jurídicamente independientes –proveedores o filiales– no deberían quedar vinculadas por el AMG pactado por la dirección de la empresa principal. Por ello, podrían no respetar este acuerdo, acatarlo voluntariamente o, incluso, acordar un instrumento alternativo con otros representantes de los trabajadores. Sin embargo, a pesar de esa aparente independencia jurídica, estas empresas siempre quedan de hecho vinculadas por el AMG de la principal.

Respecto de la sumisión de las empresas filiales al AMG, se ha sugerido que podría interpretarse que estas conceden un mandato implícito a la empresa principal para negociar en su nombre. No obstante, parece más razonable estimar que dado que los AMG suelen darse en sociedades por dominación, las relaciones de poder existente en la compañía permiten que la matriz adopte decisiones en nombre de sus filiales y, en consecuencia, las termine imponiendo.

Los deseos de la empresa principal de proyectar los efectos del AMG suscrito sobre otras compañías independientes se explican porque, como instrumento de responsabilidad social corporativa, también admiten la doble dimensión de la responsabilidad social corporativa, vertiente interna y vertiente externa. En este sentido, las empresas principales desean proyectar sus efectos sobre los comportamientos y acciones de sujetos que pueden influir o verse afectados por sus actividades empresariales.

Asimismo, las empresas suministradoras o proveedoras, jurídicamente también independientes respecto de la sociedad principal, respetan igualmente de forma generalizada el contenido de un AMG en cuyas negociaciones no han participado. Ello puede explicarse bien sea por interés, en cumplir con los requerimientos de un cliente con capacidad de influir en las decisiones de la suministradora o proveedora; bien sea porque participan en una empresa por dominación o por coordinación y, en consecuencia, deben respetar las decisiones adoptadas en el seno de la red.

Respecto del banco social, la contraparte habitual de las direcciones de las empresas transnacionales son las Federaciones Sindicales Internacionales. De hecho, son absolutamente excepcionales aquellos AMG en los que no han participado alguna Federación Sindical Internacional. Además, es importante tener presente que los pocos instrumentos que no han contado con la intervención de las organizaciones sindicales globales arrojan un régimen más precario que los mecanismos que sí han sido negociados por ellas.

La legitimación de las Federaciones Sindicales Internacionales para componer el banco social también puede verse cuestionada pues estas no tienen por qué tener presencia en todas las empresas del grupo, ni ninguna norma –nacional, regional o global–

les otorga poder alguno de negociación en nombre de los trabajadores o de las organizaciones sindicales nacionales. De hecho, aunque los sindicatos nacionales afiliados a las federaciones internacionales tengan presencia en todas las empresas del grupo, muy difícilmente todos los trabajadores estarán afiliados a esos sindicatos. Además, es posible que la empresa desarrolle sus actividades en algún Estado en el que la representación de los trabajadores sufra muchas restricciones, cuando no esté totalmente proscrita. En estos casos, por tanto, la legitimidad para negociar en nombre de los trabajadores debe argumentarse sobre otros criterios que no sea la representación directa.

Podría argüirse que la legitimación de las federaciones sindicales, compuestas de organizaciones sindicales nacionales, se obtiene por irradiación de la legitimación de las organizaciones nacionales. Por tanto, en la medida en que estas tengan legitimación para negociar acuerdos de eficacia general en su Estado, facilitarían que las organizaciones sindicales transnacionales a las que se afilien puedan hacerlo en un ámbito superior.

No obstante, quizá la respuesta sea más sencilla. Los AMG no dejan de ser una muestra de responsabilidad social corporativa “unilateral” por parte de las empresas transnacionales, pues son las direcciones empresariales las que, de manera unilateral, resuelven apostar por incorporar instrumentos unilaterales de responsabilidad social corporativa –códigos éticos, o por instrumentos negociados, Acuerdos Marco Globales– en búsqueda de una mayor legitimidad y repercusión de sus actuaciones. Además, esta apuesta por la responsabilidad social corporativa negociada se lleva a cabo por parte de las direcciones empresariales transnacionales sin que ninguna norma jurídica o costumbre internacional las pueda obligar de momento a incorporar algún mecanismo de estas características en contra de sus deseos. Por tanto, la capacidad de las federaciones internacionales de suscribir el acuerdo dependerá del previo reconocimiento como interlocutor adecuado por parte de las empresas transnacionales. Otra cosa será que los trabajadores, a los que potencialmente representan, les reconozcan o no legitimidad a su representación en función del acuerdo que logren alcanzar.

Aunque los actores principales en la firma de los AMG sean las Federaciones Sindicales Internacionales, es habitual también encontrar acuerdos suscritos conjuntamente por sujetos que vienen a complementar la legitimidad de las federaciones internacionales. Analizaremos, en consecuencia, todos ellos a continuación.

Es habitual encontrar AMG suscritos por Federaciones Internacionales y por Comités de Empresa Mundiales y/o Europeos. Cuando una empresa cuenta con órganos institucionalizados de representación global y, aun así, el AMG se suscribe también con las Federaciones Sindicales Internacionales, parece que se pone en cuestión la representatividad de su Comité Mundial, pues teniendo un órgano de representación parecería innecesario tener que recurrir a la firma de las federaciones sindicales transnacionales para completar la legitimidad de los representantes de los trabajadores, que en principio representan al conjunto de la plantilla.

No obstante, quizá otra lectura de los mismos podría llevarnos a considerar que tras las negociaciones con las Federaciones Sindicales Internacionales para constituir el Comité Mundial, como gesto de buena voluntad y dada la importancia y capacidad de in-

fluencia de estas federaciones internacionales, se decide no dejar fuera de la negociación a estas organizaciones. Además, es usual que los acuerdos de constitución de los Comités Mundiales excluyan expresamente cualquier papel negociador de estos órganos. Por tanto, podría entenderse que en realidad los Comités Mundiales participan en el mismo como parte de su derecho a la información y consulta y no como sujeto negociador.

En cuanto a la participación de los Comités de Empresa Europeos, es evidente que el desarrollo de los AMG está muy condicionado por la experiencia negociadora europea. Las prácticas y lecciones aprendidas de la negociación para alcanzar un comité de dimensión comunitaria han sido la base para desarrollar los Acuerdos Marco Globales. Ello se evidencia en que los acuerdos negociados de responsabilidad ética se han constituido fundamentalmente en empresas transnacionales europeas, aprovechándose de la institucionalización del sindicalismo en Europa. Por ello, en ocasiones, junto a la federación correspondiente, el Acuerdo Marco es suscrito también por el Comité de Empresa Europeo correspondiente.

La participación de los Comités Europeos es interesante porque los acuerdos de constitución de estos órganos de representación tampoco suelen conceder a estas instituciones competencias negociadoras. Por ello, es relevante ver como algunas de estas estructuras legales formales, a pesar de las limitaciones de su estatus jurídico, han logrado ampliar su margen de actuación participando en la negociación de instrumentos de responsabilidad social corporativa de dimensión global.

No obstante, aunque desde la perspectiva del Comité de Empresa Europeo es interesante su participación como sujeto negociador en este tipo de acuerdos, puede cuestionarse si estos tienen la representatividad necesaria para ser parte. Obviamente estos órganos de representación europeos no representan al conjunto de los trabajadores de la corporación transnacional, solo a los europeos. Su legitimidad, por tanto, merece una reflexión que abordaremos junto con el siguiente grupo de acuerdos.

También participan en la elaboración de los AMG los Representantes regionales y nacionales de los trabajadores. Es el caso más habitual, por ejemplo, en los acuerdos españoles, que además de contar con las federaciones sindicales internacionales –fundamentalmente ICM, IndustriALL y UNI Global– son suscritos por los sindicatos nacionales, UGT y CCOO.

La participación de sindicatos nacionales en la firma de un acuerdo internacional resulta llamativa, porque en lugar de contar con todos los sindicatos nacionales de los Estados en los que la empresa presta sus servicios, lo que podría ser razonable, frecuentemente solo están llamados a suscribir estos acuerdos los sindicatos del Estado de la sede central de la empresa. La presencia exclusiva de representantes de la sede de origen podría justificarse como un reconocimiento a su labor e importancia en la cadena de producción. En este sentido, es notorio que las empresas suelen emplear a un mayor número de personas en sus Estados de origen.

Estrechamente conectada con la crítica anterior, surge un problema de legitimidad en el banco social vinculado al problema de los Comités de Empresa Europeos. Parece insólito que la negociación de un acuerdo con vocación global sea suscrito, aunque sea



conjuntamente, por una organización que solo representa a un número limitado de los destinatarios. Para valorar adecuadamente la pertinencia de la presencia de los sindicatos nacionales como cofirmante, conviene plantearse una hipótesis más extrema: ¿sería válido un Acuerdo Marco Global suscrito exclusivamente por sindicatos nacionales o por el Comité de Empresa Europeo?

Ambas suposiciones argumentales merecen una respuesta afirmativa en atención a la naturaleza de los AMG, al menos en este momento inicial de la responsabilidad social corporativa. Estos acuerdos, como ya se ha señalado, no dejan de ser una declaración voluntaria de un compromiso ético de las empresas. Como tal, se ha defendido que son una manifestación unilateral de autocontención empresarial, que se exterioriza de forma acordada para incrementar su legitimidad entre sus destinatarios y usualmente también para mejorar la reputación y publicidad de la empresa que participa en su adopción.

Por tanto, si lo que facilita la eficacia de los acuerdos es la propia decisión de las empresas, no parece que deba existir ningún obstáculo para que el AMG negociado con los sindicatos nacionales de un solo Estado o con los representantes de los trabajadores en el seno del Comité de Empresa Europeo sea aplicable en el conjunto de los Estados en los que la empresa preste sus servicios. En otras palabras, dos manifestaciones de un mismo fenómeno, la responsabilidad social corporativa, son posibles: la responsabilidad social corporativa unilateral, a través del código de conducta; o negociada con los representantes de los trabajadores –ya sean sindicatos nacionales, Comité de Empresa Europeo, Comité de Empresa Mundial o de todos o algunos de los anteriores– a través de los Acuerdos Marco Globales.

## V. Recepción de la transnacionalización

La gran tarea pendiente en la evolución de la representación transnacional de los trabajadores, especialmente de los AMG, es ampliar la influencia y de obligaciones jurídico-éticas que incorporan estos instrumentos en las relaciones laborales nacionales.

Pese al potencial de estas herramientas, lo cierto es que en este momento existe una desconexión profunda entre las negociaciones y estrategias desarrolladas por los representantes de los trabajadores a nivel internacional y las negociaciones y objetivos perseguidos por los representantes de los trabajadores en los Estados. Así, por ejemplo, los Comités de Empresa Europeos, órganos institucionalizados en la legislación europea y traspuestos por los Estados, no han sido incorporados por los convenios colectivos nacionales dentro de la estructura de información y consulta de los trabajadores. En el mejor de los supuestos, los acuerdos nacionales incorporan el derecho de los trabajadores a acudir a las reuniones de los Comité Europeos. En cuanto a los AMG, la apatía con la que los negociadores nacionales tratan a estos Acuerdos es tan alta que ni siquiera nombran o transcriben su contenido como anexo. Aunque este sencillo gesto pueda parecer insuficiente, en la práctica, a corto y medio plazo, favorecería el conocimiento de estos instrumentos entre todos los empleados de las compañías transnacionales. Además, a largo pla-

zo, contribuiría a generar entre los trabajadores y empleadores nacionales la conciencia de que existe una instancia superior en la que negociar y debatir las condiciones laborales.

Otro de los obstáculos para mejorar la penetración de los efectos y el contenido de la negociación transnacional en las relaciones laborales nacionales es la falta de participación de los representantes nacionales de los trabajadores en su elaboración. Ya se ha señalado que lo usual es que participen principalmente representantes de las federaciones sindicales y que solo de forma muy residual se abran las negociaciones a representantes nacionales de los trabajadores del Estado de origen de la matriz. El limitado papel reservado a los representantes de los trabajadores nacionales facilita que estos perciban los órganos e instrumentos transnacionales de negociación y de representación como algo extraño y ajeno a su actividad cotidiana. Ello provoca una pérdida de interés y una falta de concienciación de la importancia de fomentar este nivel de representación.

La protección derivada del contenido de los AMG y en general de todos los instrumentos y órganos transnacionales de representación también es difusa. No puede dejar de reconocerse que en la mayoría de las ocasiones los Acuerdos Marco recogen compromisos muy por debajo de los estándares laborales habituales en los Estados desarrollados.

No obstante, a pesar de la aparente falta de profundidad en los contenidos, no debe infravalorarse un efecto destacado de los AMG, su papel como impulsor de la expansión de los derechos laborales de los trabajadores a través de la extensión indirecta del contenido de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Así, debe destacarse que los AMG suelen incorporar un llamamiento al cumplimiento de determinados convenios de la Organización Internacional del Trabajo en las empresas transnacionales que suscriben los AMG. Dicha circunstancia provoca que, aun cuando los Estados en los que las sociedades desarrollen su actividad no hayan ratificado dichos convenios, estos resultaran de aplicación gracias a la actividad de estas sociedades, pues se han comprometido a respetar su contenido<sup>1</sup>.

Finalmente, mención aparte merece la sectorización y territorialización de la negociación transnacional, como fórmula para potenciar el contenido normativo de los acuerdos de dimensión global y su importancia.

Para que pudiéramos hablar de negociación sectorial internacional en sentido estricto, los AMG deberían reunir a todas o a varias empresas de un sector y a las federaciones sindicales de ese mismo sector. No obstante, la normalización y extensión de esta práctica

---

<sup>1</sup> Los Estados que no han ratificado los Convenios de la OIT citados más habitualmente en los Acuerdos Marco Globales son, por Convenio: Convenio sobre el Trabajo forzoso (C29): Afganistán, China, Corea, Estados Unidos, etc.; Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (C87): Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, Brasil, China, Corea, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Irán, Iraq, Jordania, Laos, Líbano, Malasia, Marruecos, Nepal, Nueva Zelandia, Qatar, Singapur, Sudán, Tailandia, VietNam, etc.; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (C182): India.; Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (C98): Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, Canadá, China, República de Corea, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Irán, México, Myanmar, Tailandia, VietNam, etc.; Convenio sobre igualdad de remuneración (C100): Bahrein, Estados Unidos, Kuwait, Liberia, Myanmar, Qatar...; Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (C105): Brunei, China, Corea, Japón, Laos, Myanmar, VietNam, etc.; Convenio sobre los representantes de los trabajadores (C135): Afganistán, Angola, Arabia Saudita, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Bolivia, Brunei, Cabo Verde, Camboya, Canadá, China, Colombia, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Israel, Jamaica, Japón, Laos, Líbano, Malasia, Myanmar, Paraguay, Perú, Singapur, Venezuela, VietNam, etc.; Convenio sobre la edad mínima (C138): Australia, Bangladesh, Estados Unidos, India, Irán, Myanmar, Nueva Zelandia, etc.

no parece cercana. En este sentido, dado que los AMG son suscritos mayoritariamente por las Federaciones sindicales internacionales, podemos afirmar que los AMG son un híbrido, a caballo entre el acuerdo de empresa –pues el interlocutor empresarial es la dirección empresarial de una única sociedad– y la negociación de sector –pues la representación sindical se configura sobre el sector–. Sin embargo, hay dos interesantes ejemplos de negociación sectorial internacional con cierto éxito y eficacia.

En primer lugar, puede citarse el acuerdo sobre prevención de incendios y seguridad en la construcción en Bangladesh. Este acuerdo formalizado a consecuencia del derrumbe el 24 de abril del 2013 del edificio Rana Plaza en Savar, cerca de Dacca (Bangladesh), ha sido suscrito por más de 200 compañías transnacionales y por las federaciones internacionales IndustriALL y UNI Global.

Esta posibilidad de concretar y escalar los efectos positivos de las negociaciones debería permitir a las empresas y a los sindicatos internacionales avanzar más rápido en las negociaciones, al no tener que pactar condiciones de eficacia general para toda la empresa, sino que es posible mejorar de manera inmediata los estándares laborales de los centros de trabajo y de los Estados con peores condiciones laborales. Sin embargo, este modelo sectorial plantea el riesgo elevado de que las empresas usen esta territorialización para restringir los efectos positivos de la negociación colectiva internacional a unas escasas regiones y, en consecuencia, se pierdan los efectos positivos de la negociación sectorial.

En segundo lugar, puede traerse a colación el acuerdo entre Uni Global y las empresas miembro de la Confederación Internacional de Empresas Privadas de Servicios (CIETT)<sup>2</sup>. Este instrumento, aunque no es denominado Acuerdo Marco Global –recibe la aséptica denominación de “Memorando de Acuerdo”–, es, sin duda, un ejemplo de negociación colectiva sectorial transnacional entre las empresas de trabajo temporal y una Federación Sindical Internacional.

La importancia de este acuerdo radica en que efectivamente es un supuesto de negociación sectorial no vinculado a un territorio concreto, ni a un evento catastrófico, como el prototipo anterior. Lamentablemente esa es su mayor virtud, pues el contenido del acuerdo es manifiestamente decepcionante. Este se limita a convenir que promoverá la aplicación de los Convenios 87, 98 y 181 y la Recomendación 188 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, con particular énfasis sobre la prohibición de no cobrar tarifa a los trabajadores que empleen estas sociedades. Asimismo, las partes se comprometen a reunirse dos veces al año para revisar el respeto y aplicación del acuerdo y a difundir él mismo entre las estructuras de las empresas firmantes.

Junto a esos compromisos expresos de vinculación por la normativa laboral internacional, el acuerdo contiene un reconocimiento de la importancia que las empresas de trabajo temporal pueden exhibir en las economías contemporáneas. Esta declaración parece dejar en evidencia el ánimo eminentemente publicitario del acuerdo. No obstante, ello no debe restar reconocimiento a este instrumento que, como hemos señalado, pasa por ser uno de los primeros ejemplos de negociación sectorial internacional.

---

<sup>2</sup> Forman parte de la CIETT Adecco, Kelly Services, Manpower, Olympia Flexgroup AG, Randstad y USG People.

Mientras aguardamos a una generalización de la negociación sectorial transnacional de calidad, que no parece cercana, lo cierto es que no puede dejar de reconocerse que en el espacio internacional hay ya de facto una negociación de sector porque las condiciones pactadas son tan generales y básicas que las federaciones internacionales suelen acordar exactamente las mismas condiciones en aquellos acuerdos en los que intervienen. De tal suerte que, de hecho, se obtienen los efectos derivados de la negociación de sector, imponer unas condiciones mínimas iguales a las empresas que presten sus servicios en un mismo sector para evitar que estas compitan devaluando los derechos laborales. El efecto es perceptible, por ejemplo, en los acuerdos suscritos por ICM, cuyos acuerdos fijan regímenes jurídicos similares, en muchas ocasiones con artículos y apartados transcritos de forma exacta.

En conclusión, la representación de los trabajadores en las empresas transnacionales supone un desafío que debe ser afrontado de forma urgente por los legisladores nacionales, pero que al trascender sus fronteras requiere de la coordinación y desarrollo de esfuerzos colectivos a nivel global. Los instrumentos planteados, muy especialmente el Acuerdo Marco Global, y su posible evolución nos permiten ser optimistas sobre el futuro de la representación transnacional de los trabajadores. No obstante, solo los esfuerzos de los agentes sociales transnacionales determinarán si finalmente se da una respuesta adecuada a las necesidades de representación de los trabajadores en las empresas transnacionales.

# Los mecanismos de implementación y control aplicativo de los acuerdos marco en las empresas multinacionales y las cadenas de suministro

## The implementation and enforcement mechanisms of Global Framework Agreements in multinational companies and supply chains

PROF. DR. D. WILFREDO SANGUINETI RAYMOND

*Universidad de Salamanca.*

*Resumen.* Los acuerdos marco internacionales puede tener una vis expansiva importante en términos de protección de derechos sociales cuando se aplican a las cadenas de suministro. Si bien ahí su valor jurídico precisa de una conexión directa con la vertiente mercantil de la contratación internacional de las empresas multinacionales signatarias.

*Palabras clave:* Acuerdos Marco Internacional, instrumentos de implementación, cadenas de suministro.

*Abstract.* International Framework Agreements may have an important vis expansiva in terms of social rights protection if they apply to supply chains. Although there, the legal value requires a direct connection with some commercial aspects of international contracts signed by multinational companies.

*Keywords:* global framework agreement, implementation instruments, global supply chains.

*Sumario:* I. Acuerdos marco: funcion y contenidos posibles. II. Funcion y valor juridico.

### I. Acuerdos marco: función y contenidos posibles

La celebración de acuerdos marco internacionales o acuerdos marco globales entre las casas matrices y las federaciones sindicales mundiales de rama constituye una fórmula particularmente idónea para hacer posible la puesta en práctica de políticas de personal coherentes para todas las sociedades que forman parte de los grupos multinacionales. A través de ellos es posible fijar, con el consenso de esas organizaciones, una serie de reglas comunes de conducta laboral basadas en los estándares de trabajo decente aceptados a nivel internacional pero a la vez atentas a la problemática singular planteada dentro de cada uno de ellos. De allí que sean típicos de las multinacionales de los sectores industriales, extractivos y de servicios, donde predominan las cadenas de producción formadas por filiales y los sindicatos suelen tener una presencia relevante. Mientras que su pre-

sencia resulta testimonial tratándose de las del sector manufacturero cuya producción se encuentra asignada en su totalidad a redes de contratistas, siendo además la presencia sindical muy limitada.

El empleo de este instrumento por las multinacionales españolas responde con carácter general a estos parámetros. Los acuerdos marco no fueron una herramienta especialmente usada en su fase inicial de expansión, ya que los primeros datan de 2001 y 2002 (Telefónica y Endesa), debiéndose esperar hasta 2007 para registrar alguno más (cadena de producción de Inditex). A partir de entonces su presencia extenderá con velocidad. Además de la renovación del acuerdo de Telefónica, que tuvo lugar en 2007, se firmaron nuevos acuerdos marco en un buen número de empresas en 2009 (red comercial de Inditex), 2013 (FCC, Ferrovial, OHL, Codere y Meliá) y 2014 (Acciona, Dragados, Sacyr y Gamesa). Año, este último, en el que se procedió también a la renovación de los acuerdos de Inditex y Telefónica, en ambos casos con una relevante mejora de sus contenidos. El resultado es, así, un total de trece acuerdos marco,<sup>1</sup> cifra que coloca a España como el tercer país, después de Francia y Alemania, con más empresas suscriptoras pactos de este tipo.

Los contenidos de estos acuerdos responden, por lo demás, al modelo que ha venido presidiendo su construcción a nivel comparado. Estos son, así, pactos diseñados para ser aplicados en lo fundamental a la multinacional y sus filiales, cuyos contenidos se vinculan con el respeto de los principales derechos laborales recogidos en los más relevantes instrumentos internacionales sobre la materia, y en particular la Declaración de la OIT de 1998, aunque prestando atención especial a la libertad sindical, dado su origen. Contenido básico absolutamente común al que suele añadirse un conjunto de previsiones de distinto alcance y precisión vinculadas con el salario, la jornada de trabajo, la protección de la seguridad y la salud e incluso la contratación o el empleo, todas encuadrables dentro del enfoque general del trabajo decente promovido por dicha organización. Amen de compromisos en materia de protección del medio ambiente e incluso de carácter ético, vinculados por ejemplo con la eliminación de la corrupción, que se acompañan en algunos casos.<sup>2</sup>

Las fórmulas de implementación de estos acuerdos se encuentran, como no podía ser de otro modo, en línea con la función que se les asigna. Estas responden, así, al común esquema de conformación de grupos de referencia o instancias de estructura paritaria integradas por representantes de la casa matriz y las federaciones sindicales mundiales y

---

<sup>1</sup> El texto de la totalidad de estos acuerdos marco puede ser consultado en el Repositorio Digital del Proyecto de Investigación "La dimensión laboral de la internacionalización de la empresa española", disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://diarium.usal.es/rse\\_multinacionales/acuerdos-marco-internacionales/](http://diarium.usal.es/rse_multinacionales/acuerdos-marco-internacionales/). Además de los citados debe destacarse la participación de varias marcas españolas del sector de la moda, como El Corte Inglés, Mango e Inditex, al lado de más de un centenar de multinacionales de otros países, en el Acuerdo para la prevención de incendios y la seguridad de los edificios en la industria de la confección de Bangladesh, suscrito como respuesta al fatal siniestro producido en el edificio Rana Plaza en abril de 2013, que costó la vida a más de un millar de trabajadores.

<sup>2</sup> Un completo balance de la experiencia de empleo de esta figura por parte de las multinacionales españolas, cuyas conclusiones se recogen en buena medida aquí, es el realizado por J. SOLER ARREBOLA, "Acuerdos marco internacionales suscritos por empresas españolas: encuadramiento y caracterización general", en W. SANGUINETI RAYMOND (Director), *La dimensión laboral de la internacionalización de la empresa española. Una visión de conjunto de los instrumentos de gestión laboral transnacional de las multinacionales españolas*, Cinca, Madrid, 2014, págs. 155-180. Vid. también, más recientemente aunque desde una perspectiva general, M. CORREA CARRASCO, *Acuerdos marco internacionales. De la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2016.

los sindicatos suscriptores, los cuales habrán de reunirse periódicamente, por lo general cada año, con el fin de evaluar su puesta en práctica y examinar las divergencias y problemas que pudiera plantear su aplicación, así como las reclamaciones planteadas, formulando en caso recomendaciones, aunque si incluir por lo general mecanismos, como por ejemplo el arbitraje, dirigidos a resolver las discrepancias que pudieran subsistir entre las partes luego de examinados los problemas. A lo cual se añade, solo en algunos casos, la posibilidad de poner en marcha con carácter previo procedimientos de reclamación en los lugares donde pudieran producirse los incumplimientos.

De todas formas, la importancia que tienen las redes de proveedores y contratistas para las actividades de la mayor parte de los grupos multinacionales suscriptores de estos acuerdos ha conducido a varios de ellos a incorporar en su contenido cláusulas dirigidas a ordenar la actuación de estos sujetos. Lo usual en estos casos es que las multinacionales asuman un mero deber de influencia sobre sus colaboradores, encaminado no a exigirles el cumplimiento de los estándares previstos sino a fomentar que ajusten de forma voluntaria su conducta a ellos. Destacan aquí los acuerdos celebrados con la Federación Internacional de Construcción y Madera por varias de las más importantes empresas españolas del sector de la construcción (FCC, Ferrovial, OHL, Acciona, Dragados y Sacyr), en todos los cuales, luego de apuntar el compromiso la empresa que los suscribe con el cumplimiento de lo dispuesto por los convenios de la OIT y la legislación nacional, se indica que esta *“promueve y estimula ese mismo reconocimiento y respeto entre los contratistas, subcontratistas y proveedores”*.<sup>3</sup> Como es fácil de apreciar, estas cláusulas demandan de las empresas suscriptoras, antes que la imposición del respeto de las reglas contenidas en los acuerdos a sus colaboradores, el mantenimiento de una actitud diligente en cuanto a la promoción de su acatamiento, a la que es en principio extraña la adopción de medidas coercitivas, así como la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en caso de no obtenerse ese resultado. El espacio que abren es, pues, uno vinculado más bien con la puesta en marcha de medidas promocionales que favorezcan el compromiso voluntario de sus socios comerciales con el acuerdo. Aun así, su efectividad puede ser en los hechos muy relevante si la compañía que los impulsa actúa de forma consecuente con su contenido.

Un paso más, y además relevante, en la proyección de sus contenidos hacia las redes de empresas colaboradoras lo da, en cambio, el acuerdo marco de Gamesa, donde se señala que constituyen *“criterios de selección de proveedores, contratistas y colaboradores externos”*, entre otros de alcance social y medioambiental, la *“garantía de cumplimiento de la legislación aplicable en materia de condiciones laborales y prevención de riesgos”* y el *“compromiso con la eliminación de todo tipo de trabajo forzoso u obligatorio”* y *“con la erradicación del trabajo realizado en condiciones penosas, extremas, infrahumanas o degradantes, del trabajo infantil y del trabajo obligado para la devolución de deudas y con la desaparición*

---

<sup>3</sup> A lo que se añade en todos, dada la importancia de esta cuestión dentro del sector, que la misma *“promueve y estimula también la adopción de prácticas avanzadas en materia de seguridad y salud entre sus proveedores, contratistas y, en general, empresas colaboradoras”*. Una previsión de vocación similar a la referida en el texto principal aparece recogida en el acuerdo global suscrito en 2014 por Telefónica, donde se señala que esta compañía *“también favorecerá el cumplimiento de las normas establecidas en este acuerdo por parte de los contratistas o socios de negocios dentro de su esfera de influencia”*.

*de cualquier otra modalidad de trabajo bajo coacción*".<sup>4</sup> En este caso nos encontramos ya ante una previsión que, además de suponer un compromiso tangible de la empresa multinacional, incluye un mecanismo, como es la inclusión de las exigencias apuntadas entre de los presupuestos que están en condiciones de favorecer el establecimiento de la relación mercantil, que es capaz de promover de forma eficaz su acatamiento.

Con todo, el rasgo más singular de la evolución de esta figura dentro de la praxis de las empresas españolas está representado por la experiencia de haber suscrito, por vez primera a nivel internacional, un acuerdo marco en un espacio no abonado en principio para esta clase de instrumentos, como es de las actividades textiles y de confección. Se trata del Acuerdo marco internacional sobre derechos humanos y laborales fundamentales en la cadena de producción de Inditex, suscrito en 2007, y renovado en 2014 con la nueva denominación de Acuerdo marco global relativo al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en la cadena de producción y distribución de Inditex. El objetivo de ambos acuerdos no es, a diferencia de la generalidad de los que los precedieron, fijar estándares laborales aplicables a las filiales de este grupo multinacional, sino comprometer la colaboración sindical al objeto de garantizar el respeto de los estándares de trabajo decente exigidos por esta compañía a sus fabricantes y proveedores por medio de su código de conducta. Su punto de partida se encuentra, así pues, en la consideración de *"la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva"* como *"pieza fundamental para garantizar el cumplimiento sostenible y a largo plazo de todas las demás normas internacionales del trabajo en la cadena de producción y distribución de Inditex"*, en la medida en que estos *"proporcionan a los trabajadores los mecanismos para vigilar y hacer que se cumplan sus derechos en el trabajo"*, como indican las partes en el segundo de ellos. Es en función de este objetivo que, luego de ratificar el compromiso de esta multinacional con el respeto de los derechos laborales fundamentales, se prevén un conjunto de mecanismos singulares de participación encaminados a favorecer la asunción por los sindicatos de un papel relevante en la vigilancia y control del acatamiento por los contratistas y colaboradores situados en cualquier punto del globo de los estándares sociales exigidos por la compañía. Entre ellos, en su última y más acabada versión, la puesta en práctica de acciones conjuntas de verificación de la implantación de la libertad sindical y la negociación colectiva en la cadena de producción de Inditex, el deber de esta de facilitar a los sindicatos información sobre su cadena de producción a los efectos de que puedan llevar a cabo esa labor de vigilancia o la obligación de intercambiar información sobre incumplimientos con el fin de aplicar medidas correctivas.

Buena parte de estos mecanismos, y en particular los más incisivos, tienen su origen en la suscripción en 2012 de un novedoso Protocolo para concretar la participación sindical para el fortalecimiento del AMI en la cadena de producción de Inditex, cuyo contenido fun-

---

<sup>4</sup> A lo que el propio acuerdo añade que *"con el fin de profundizar en el cumplimiento de este objetivo, Gamesa extiende este compromiso a aplicación de los convenios internacionales de la OIT y se compromete a dar a conocer a sus proveedores, contratistas y colaboradores los contenidos del Código de Conducta y del presente acuerdo, incentivando entre ellos la aplicación de los mismos (recordándoles, además, que son criterios que se incluyen en los procesos de selección de proveedores) y animándoles a la adopción de compromisos similares"*.



damental sería incorporado a la versión de 2014 del acuerdo marco, que lo incluye además como anexo. Este novedoso esquema de participación sindical en el control de las condiciones laborales de la cadena de suministro ha sido objeto de ulterior desarrollo a través de la suscripción entre Inditex e IndustriALL Global Union en abril de 2016 del denominado Contrato marco de expertos sindicales, a través del cual se ordena la actividad de los expertos que esta organización sindical puede designar en cumplimiento del acuerdo marco con el fin de supervisar su aplicación en ámbitos específicos previamente delimitados (los denominados *clusters* de Inditex) de la cadena de producción, cuyos salarios, así como los gastos ocasionados por el desarrollo de sus actividades, corren por cuenta de esta compañía.<sup>5</sup>

## II. Función y valor jurídico

A la vista de estos contenidos, no parece que pueda ponerse en duda que estamos en este último caso ante instrumentos portadores de un cambio sustancial en el rol que son capaces de desempeñar los acuerdos marco internacionales, no solo porque amplían su radio de acción a las redes de colaboradores externos de las empresas multinacionales, incluyendo además a aquí a todos sus eslabones, como se encargaría de apuntar el primero de ellos, sino porque convierten sus previsiones, y singularmente la garantía de la libertad sindical, en una palanca o herramienta fundamental para asegurar el respeto de los estándares de comportamiento laboral exigidos por estas compañías. Ello constituye una buena muestra de cómo el interés de estas últimas de asegurar la trazabilidad social de sus productos es capaz de encontrar espacios de confluencia con el de las organizaciones sindicales de promover el respeto de un núcleo básico de derechos a nivel global, a partir de los cuales es posible diseñar fórmulas de supervisión como las reseñadas, susceptibles de ser aplicadas con un pronóstico razonable de efectividad superior al ordinario a las redes de producción y los trabajadores que dentro de ellas prestan servicios a lo largo del mundo.

Ahora bien, con una u otra de las dos configuraciones que han sido reseñadas, lo cierto es que los acuerdos marco internacionales son instrumentos dotados de una real y efectiva capacidad para imponer sus contenidos a sus destinatarios. La herramienta para ello esta representada, por supuesto, por el control que la empresa multinacional que los suscribe ejerce sobre su entera red o cadena mundial de producción, ya sea a través de mecanismos corporativos, en el caso de sus filiales, o de resortes contractuales, tratándose de sus proveedores y contratistas. Siempre, pues, que la misma se encuentre dispuesta a exigir su cumplimiento a unos u otros poniendo al servicio de este objetivo los singulares poderes que ostenta, ese podrá ser impuesto sin grandes dificultades.

Los problemas pueden plantearse, por supuesto, en los casos de falta de diligencia o de conducta reticente por parte de la propia empresa multinacional. De allí que sea im-

---

<sup>5</sup> Vid., con mayor amplitud, el testimonio directo de I. BOIX LLUCH, "Intervención sindical en la cadena de valor de las empresas multinacionales para una eficaz aplicación de los compromisos de RSE: la experiencia de Inditex", en W. SANGUINETI RAYMOND (Director), *La transnacionalización de las relaciones laborales. Experiencias de gestión en las empresas multinacionales españolas*, Cinca, Madrid, 2015, págs. 117 y sigs.

portante interrogarse por el valor jurídico de las estipulaciones presentes en esta clase de acuerdo. Y, en particular, determinar si estos crean algún tipo de deber jurídico cuya exigibilidad pueda ser demandada.

Por supuesto, dado el tenor de las estipulaciones incluidas en la mayor parte de los acuerdos marco suscritos por las empresas españolas, que se aleja con claridad de las meras declaraciones de intención tan frecuentes en otros ámbitos, no parece que pueda dudarse de que se trata de instrumentos con capacidad para dar lugar a auténticos compromisos. El problema radica en determinar a quiénes y de qué manera obligan estos, toda vez que, conforme se ha observado con agudeza, se trata de pactos adoptados por sujetos que carecen de los poderes necesarios para dar lugar a los compromisos que incluyen.<sup>6</sup> Así ocurre con las casas matrices, que no están en condiciones de suscribir acuerdos que vinculen a sus filiales dada la diferente personificación de estas. Y menos de comprometer a sus proveedores y contratistas, claro está. Pero también con las federaciones sindicales mundiales de rama, que tampoco disponen de poderes para negociar en nombre de las organizaciones que los componen o los trabajadores por ellas representados, sin que exista norma alguna, ni de derecho internacional ni interna, que les confiera legitimación para ello.

Lo anterior supone que estos acuerdos no están en condiciones de generar, ni obligaciones para las empresas filiales de las multinacionales, ni derechos subjetivos para los trabajadores empleados por ellas. Ni tampoco, cuando se proyectan hacia sus redes externas de proveedores y contratistas, deberes para estos últimos o derechos que puedan ser alegados por quienes les prestan servicios

A la luz de su contenido y el propósito que los anima, no parece forzado entender que son portadores de la voluntad de las casas matrices de comprometerse ante las organizaciones sindicales mundiales a garantizar el respeto de sus contenidos dentro del grupo multinacional sometido a su dirección. O, en su caso, a lo largo de sus cadenas mundiales de colaboradores. Un resultado que no está a su alcance por la vía de la creación de obligaciones para unos u otros. Pero que puede ser alcanzado a través del control que, por medio de la propiedad, ejerce la matriz sobre sus filiales. O sirviéndose del dominio que la misma ejerce, en este caso mediante de mecanismos contractuales, sobre sus redes de contratistas, de ser estos últimos los destinatarios de sus estipulaciones. Lo dicho supone que por medio de la firma de estos acuerdos las empresa multinacionales se obligan a imponer a sus filiales o empresas auxiliares el acatamiento de las reglas pactadas recurriendo a fórmulas distintas de la creación de deberes formales de respeto en cabeza de los mismos, como son las que se derivan de su condición de sociedad dominante o titular de la propiedad de las restantes empresas del grupo o de empresa líder de la cadena mundial de producción. Las acciones encaminadas a exigir el respeto del acuerdo marco deben ser planteadas, en virtud de ello, ante la matriz, para que sea esta quien imponga a sus filiales o contratistas reticentes su cumplimiento. Siendo la responsabilidad por su no acatamiento una que se sustancia entre la empresa multinacional y los sindicatos firmantes.

---

<sup>6</sup> Así, A. SOBCZAK, "Aspectos legales de los acuerdos marco internacionales en el campo de la responsabilidad social de las empresas", en K. PAPADAKIS (Editor), *Dialogo social y acuerdos transfronterizos. ¿Un marco global emergente de relaciones industriales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2009, pág. 153.

De todas formas, conviene no perder de vista que los acuerdos marco no se celebran con el fin de poder llevar a las empresas multinacionales ante los tribunales, sino para construir con ellas mecanismos de cooperación dirigidos a hacer posible el respeto de un conjunto de estándares justos de trabajo, cuyo cumplimiento interesa a las dos partes que los suscriben. Es decir, tanto a las federaciones sindicales mundiales de rama de actividad y los sindicatos nacionales a ellas afiliados como a dichas empresas. La vía más adecuada para dar pasos en la consecución de ese objetivo está representada, en virtud de ello, por la profundización en el empleo de los mecanismos de intercambio y supervisión conjunta previstos en el propio acuerdo marco.

# Tratados de libre comercio y servicios públicos

## Free trade agreements and public services

DOÑA FATIMA AGUADO QUEIPO

*Secretaria de Internacional CC.OO.*

*Resumen.* Desde la perspectiva sindical, los tratados de libre comercio presentan peligros para los Estados con altos estándares de protección social, que estos parecen no detectar; tanto mas cuando hay servicios públicos implicados.

*Palabras clave:* gobernanza, tratados de libre comercio, servicios públicos.

*Abstract.* From a trade union point of view, Free Trade Agreements would entail several risks regarding to States with high social protection standards; but these ones do not seem able to detect the; even less when there are public services involved.

*Keywords:* Governance, Internacional Free Trade Agreements, Public Services.

Los tratados de libre comercio que se vienen negociando entre EU y Canadá (CETA), Estados Unidos y UE (TTIP) y Estados Unidos, UE y otros 23 Estados Miembros (TISA) suponen el mayor intento por conseguir la liberalización de todos los servicios. Este intento de liberalizar no es nuevo. Debemos remontarnos para entenderlo al año 1994, y enmarcarlo dentro de las rondas de negociaciones para la liberalización de los servicios que se venían produciendo entre los países firmantes del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). En esa ronda, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso con respecto a la liberalización de los servicios, se acordó ir avanzando en el futuro hacia la paulatina liberalización de los servicios. Esto significa que éstos son vistos desde una óptica mercantilista.

Lo que antes era parte de los sistemas de producción y distribución comienzan a considerarse servicios. Los servicios públicos no entraban dentro de la percepción negocio-mercado ya que históricamente no se comercializaban. Sin embargo, y de manera más fehaciente tras la crisis económica, los de la Escuela de Chicago consideran que los servicios públicos son el empleador más grande del mundo, con un 70% del PIB mundial. Y ya

desde esos años 70, EEUU ha intentado impulsar e incluir las agendas de servicios en los acuerdos multilaterales con otros países.

El concepto de servicio público como no presenta una definición universal ya que la historia de los Servicios Públicos no se enmarca dentro de un panorama progresivo o lineal. Podríamos decir, sin embargo, que emana de la voluntad política, y por lo tanto, de nuestras sociedades. Para que un servicio público exista es necesario que haya una autoridad pública (nacional, regional, local) que decida asumir la responsabilidad a la hora de organizar esos servicios. Así, surgen una serie de necesidades que deben de ser satisfechas y que revierten en la ciudadanía. Los servicios públicos emanan, normalmente de las diferentes Constituciones, en tanto en que son considerados derechos fundamentales. En el caso de Europa, tras la II GM se aplicaron políticas keynesianas que desarrollaron al máximo el Estado de Bienestar en el que la distribución de bienes y servicios se realiza en base al principio de solidaridad y para que exista un servicio público existe un sistema fiscal de carácter redistributivo.

¿Qué sucede en Europa? El afán por desarrollar un mercado único común ha ido aparejado, a lo largo de los últimos años, hacia una progresiva imposición de los postulados neoliberales que tienen un concepto diferente de lo que tiene que ser un servicio público. La noción de servicio público en Europa no es tan clara como se pueda pensar. En el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, no aparece de manera explícita la noción de Servicios Públicos, debido a que este término hace énfasis en la titularidad y/o gestión pública de los mismos.

Se definen así: servicios de interés económico general (SIEG), sometidos a las normas del mercado interior, tales como agua, energía o comunicaciones, o servicio de interés no económico general, SINEG, o servicios sociales de interés general, SSIG, no sometidos a estas normas, tales como la sanidad, educación, seguridad social y otros servicios sociales. La diferencia principal sería en cómo se regulan dichos servicios. En febrero del 2013, la nueva directiva de contratación pública y de concesiones fue aprobada en el Parlamento. En esa directiva, se da un paso más hacia la progresiva liberalización de los SIEG (excluyendo el agua debido a la ICE conseguida, aunque sujeta a revisión) en las que se quiere promover la libre competencia en la prestación de servicios y se introducen cláusulas específicas para la participación de las PYMES. Ni que decir tiene que la batalla por incluir cláusulas de respeto a los trabajadores y al medio ambiente no fue nada fácil.

Esta ambigüedad legislativa, unida a la reiterada doctrina que viene marcando el Tribunal Justicia de la Unión Europea, en reiteradas sentencias que priman el derecho a la libre prestación de servicios, la última el caso Ruffert, parecen legitimar de manera contundente el dumping social como mecanismo de competencia entre contratistas nacionales y de otros Estados de la UE y en consecuencia también entre trabajadores de diferentes países al entender que efectivamente, la normativa a cumplir es la Directiva de Servicios o Bolkenstein.

Todo esto se hace bajo la lógica de que hay que respetar “un libre mercado en el que la competencia no esté falseada”. La consecuencia de estas prácticas ha sido la de la progresiva liberalización de servicios públicos, con la consiguiente merma en las condiciones

de trabajo. (Podemos poner ejemplos prácticos en la prestación de determinados servicios en España, las basuras, el agua, la energía, y el incremento añadido de los costes para el usuario de los servicios cuyo beneficio no recae en la comunidad, sino en las empresas).

Con este panorama se da un paso más. Los Tratados de Libre Comercio se presentan como la solución a la crisis económica imperante argumentando que van a crear más trabajo, lo que ya se ha argumentado como falso por numerosos expertos.

Los objetivos principales no son los de reducir las barreras arancelarias, éstas ya son lo suficientemente bajas, sino establecer mecanismos que protegen la inversión y quiebran los principios de democracia de los Estados Miembros (aquí te hago referencia a los mecanismos de ISDS y al de cooperación regulatoria).

Imaginemos entonces que pasará si el Tratado de Libre Comercio sale adelante con un país que sólo ha ratificado dos de las ocho normas fundamentales de la OIT, ignorando así los convenios sobre la libertad sindical y protección al derecho de sindicalización, derecho a la negociación colectiva, igualdad de remuneración, no discriminación o trabajo forzoso y cuya única argumentación ante el organismo internacional es que dichos convenios entran en contradicción con su propia normativa nacional.

De salir adelante los Tratados, las empresas extranjeras podrían entrar a competir directamente con las empresas europeas, y competir por la prestación de los servicios de interés económico general (los obligatorios) y los de interés general (en función de cómo cada Estado decida que se presta un servicio público, y todo apunta hacia la colaboración público-privada).

Además de esto nos encontramos con otros mecanismos que entran en el Tratado: El ISDS y la llamada cooperación regulatoria.

El ISDS es un mecanismo de arbitraje presente en la mayoría de tratados de libre comercio que permite a grandes empresas inversoras extranjeras denunciar a un Estado ante un tribunal de arbitraje privado si considera que alguno de sus “derechos” ha sido vulnerado. Evidentemente, está presente en los acuerdos con Canadá (CETA), con Estados Unidos (TTIP) y presumiblemente también en el acuerdo multilateral de la UE con otros 23 Estados Miembros (TISA).

El Consejo de Cooperación Regulatoria o la verdadera “joya” del Tratado. Si el ISDS pretende crear un sistema judicial paralelo, el CCR busca el control del poder legislativo. Éste consejo es un órgano burocrático de censura normativa previa, sometido a disposiciones que lo obligan a analizar la regulación solamente desde una perspectiva economicista. No puede legislar, pero puede bloquear la legislación de los órganos democráticos (en este caso del Parlamento Europeo). Es un órgano creado por un 50% de funcionarios estadounidenses a la que concede un poder de “veto legislativo” a decisiones soberanas europeas.

La empresa estadounidense “cleaningyou” se presenta a concurso público junto con otras empresas españolas para la prestación de la gestión de los residuos sólidos urbanos (también podría ser algún servicio sanitario que ya viene siendo prestado por Capiro, por ejemplo).

La empresa española “Pepeysusfregonas” lleva años gestionando los servicios de limpieza del ayuntamiento de Quintanilla de los Andes. Los trabajadores se han organi-

zado desde hace tiempo y tienen un convenio colectivo bastante decente. El derecho a la negociación colectiva y a la organización está avalado por la constitución.

A la hora de competir la empresa cleaninyou ofrece unos precios mucho más competitivos que la española y se queda con la concesión. Comienza a gestionar los servicios y contrata a sus trabajadores (con todo tipo de contratos precarios ) y decide pagarles el salario mínimo interprofesional.

Por supuesto, los trabajadores no están organizados. Además, en Estados Unidos sabemos cómo se las gastan con la representatividad sindical. Se organizan además a partir de tener 35% de plantilla afiliada que quiere ejercer su derecho.

El gobierno español está de buen humor y decide que hay que subir el SMI en 200 euros. La empresa, que ya tiene una implantación en numerosos ayuntamientos de España (con condiciones denigrantes para sus trabajadores) no está de acuerdo porque piensa o considera que se vulnera su derecho a establecer las normas y los parámetros y que esa nueva legislación perjudica la inversión que tanto le ha costado. Demanda al Estado español con la cláusula de ISDS. No hay procedimiento judicial y el organismo de arbitraje decide dar la razón a la empresa y como consecuencia de ello sus trabajadores se quedan en unas condiciones deplorables, imponiéndose también frente a las sentencias de los tribunales españoles que hayan podido determinar en el pasado lo contrario. Este es sólo un mínimo ejemplo hipotético de dumping social que incumple los preceptos articulados en el TL o que se imponen.

Todo esto pensemos también para la PYME española, la afectación que puede tener porque, ¿qué empresas van a traer sus negocios? Se presupone que aquellas con capacidad económica, esto es, las multinacionales que vetarán ahora las decisiones de los Estados, también en el ámbito de lo público.

# Las cláusulas sociales en los TLC desde una perspectiva sindical

## The social clauses in the FTAs from a Union perspective

D. MARTIN HERMOSO FERNANDEZ

*Secretaría Política Internacional UGT-CEC*

*Resumen.* En una sociedad cada vez más global, los Tratados de Comercio socialmente justos pueden ser un instrumento positivo para el desarrollo económico, la creación de empleo, el fomento los derechos laborales, la reducción de la pobreza y el progreso de la sociedad en su conjunto. Las cláusulas sociales son herramientas fundamentales para lograr un comercio internacional más sostenible y justo y garantizar unos derechos sociales y laborales mínimos en todos los países que formen parte del Tratado. Estas cláusulas deben contener cinco obligaciones: respetar, aplicar y cumplir todos los Convenios de la OIT; garantizar un empleo de calidad y decente; no disminuir el nivel de protección de los consumidores, medioambiental, social y laboral asentado en los Estados parte; incluir mecanismos que obliguen a los Estados y las empresas a cumplir con las cláusulas laborales acordadas e incluir mecanismos de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

*Palabras clave:* UGT, TLC, cláusulas sociales, laborales, OIT, CETA.

*Abstract.* In an increasingly global society, the socially fair free trade agreements can be a positive instrument for economic growth, job creation, promotion of labor rights, reduction of poverty and the progress of society as a whole. Social clauses are fundamental tools to achieve a more sustainable and fair international trade and guarantee minimum social and labor rights in all the countries that are part of the agreement. These clauses must contain five obligations: respecting, applying, and complying, guaranteeing, not reducing, to include mechanisms and including respect, apply and comply with all ILO Conventions; guarantee quality and decent employment; not reduce the level of consumer, environmental, social and labor protection established in the States Parties; include mechanisms that oblige States and companies to comply with the agreed labor clauses and include social dialogue mechanisms with the most representative trade union and business organizations.

*Keywords:* UGT, TLC, Social clauses, OIT, CETA.

Sumario: I. Introducción. II. Las cláusulas sociales en los tratados de comercio internacional. 2.1. Concepto y objetivos 2.2. Las cláusulas laborales: contenido. III. Conclusiones.

### I. Introducción

Antes de entrar a exponer cuál es la posición de UGT respecto las cláusulas sociales en los Tratados de Libre Comercio (TLC), conviene poner de manifiesto, aunque sea de forma breve y escueta, cuál es nuestra opinión general respecto los tratados de comercio internacional.



Como es de sobra conocido, desde la Unión General de Trabajadores (UGT) hemos mantenido una posición de rechazo frontal contra el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA) o el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA).

Desde hace tiempo venimos manteniendo de forma coherente una posición contraria a estos tratados de libre comercio<sup>1</sup>, por diversas razones también conocidas:

- Se han negociado desde la opacidad, sin transparencia. Sin informar a la ciudadanía sobre lo que se acuerda y sus consecuencias.
- No tienen en cuenta los intereses de las pymes (que conforman más del 90% del tejido empresarial español), ni de los consumidores.
- No atienden al interés general
- Sólo buscan el máximo beneficio de las grandes multinacionales.
- Pueden suponer un debilitamiento de los servicios públicos.
- Pueden empeorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo, el medioambiente, y la protección social.
- Obvian el valor de las Organizaciones Sindicales.

Si bien es verdad que hemos rechazado, de forma particular, clara y contundentemente, estos Tratados de libre comercio, también es cierto que, con carácter general, nuestra posición sobre los Tratados de comercio internacional no es de rechazo absoluto.

Desde UGT sostenemos a este respecto que, en una sociedad cada vez más global y en la que las fronteras comerciales son más difusas, los Tratados de Comercio multilaterales pueden ser un instrumento positivo para el desarrollo económico, la creación de empleo, el fomento los derechos laborales, la consolidación de la democracia y el progreso de la sociedad en su conjunto, reducir la pobreza y en consecuencia, contribuir a una globalización más equitativa y justa.

De esta manera, frente a otros que abogan por el proteccionismo y el cierre de fronteras comerciales, confiamos en la utilidad de los tratados de comercio socialmente justos. Es decir, aquellos negociados y consensuados con todas las partes interesadas (consumidores, sociedad civil, trabajadores, empresarios, etc.); con un contenido equilibrado (sin perdedores) y socialmente responsables desde la perspectiva económica, medioambiental y laboral.

La posición de UGT no es aislada, sino más bien mayoritaria. Así, otros muchos actores –CCOO, Greenpeace, Ecologistas en Acción, etc.- y partidos políticos (Podemos, IU) coinciden en esta fórmula de comercio justo y búsqueda de soluciones. Cabe destacar aquí que el PSOE ha querido dejar claro un cambio en su proceder anterior (como recordó la presidenta de la Comisión Ejecutiva Federal, Cristina Narbona, al afirmar que "no cuestio-

---

<sup>1</sup> Mencionar, como ejemplo de nuestra intensa actividad al respecto, cómo hemos participado activamente –y lo seguimos haciendo- en la Plataforma No al TTIP o cómo hemos llevado a cabo una intensa campaña de movilización en contra del TTIP y el CETA.

namos la globalización sino una forma de globalizar que ha ido encaminando la libertad plena de los capitales a costa de los derechos ambientales, sociales y laborales"<sup>2</sup>.

## II. Las cláusulas sociales en los tratados de comercio internacional

### 2.1. Concepto y objetivos

Si consideramos que las cláusulas sociales no sólo son un instrumento para prevenir una posible competencia desleal basada en la reducción de costes laborales, sino que son herramientas fundamentales para asegurar y garantizar unos derechos sociales y laborales mínimos en todos los países que formen parte del Tratado, las cláusulas sociales, a nuestro juicio, deberán cumplir con dos objetivos principales.

En primer lugar, alcanzar un comercio internacional más sostenible y justo. Para ello, las cláusulas sociales deben servir de límite a la liberalización económica de los mercados y al poder de las grandes multinacionales que sólo busquen la maximización de sus beneficios, sin importarle si dañan el medioambiente o perjudican los derechos de los consumidores.

En segundo lugar, garantizar que los Tratados o los Acuerdos comerciales van a proteger y mejorar los derechos sociales, laborales y medioambientales en los Estados que formen parte del mismo.

Llegados a este punto, teniendo en cuenta la naturaleza, la finalidad y los objetivos de las cláusulas sociales que hemos referido, resulta indudable que estas cláusulas deben ocupar un lugar principal en la negociación y en el contenido de estos Tratados. Por ello, la cuestión clave aquí no es si cláusulas sociales sí o cláusulas sociales no<sup>3</sup>, sino que la cuestión principal es qué contenido deben tener estas cláusulas para dar cumplimiento a su naturaleza y objetivos principales.

### 2.2. Las cláusulas laborales: contenido

Por motivos de conveniencia e interés, nos centraremos exclusivamente en examinar el contenido que a nuestro juicio deberían tener las cláusulas laborales en los TLC, dejando para otra ocasión el contenido de sus cláusulas medioambientales o sus cláusulas sociales. Así mismo, observaremos si el contenido del CETA se adecua o no a nuestra demanda sobre el contenido de las cláusulas laborales.

La finalidad de las cláusulas laborales en los TLC es proteger unas condiciones de trabajo dignas y unos derechos laborales imprescindibles, que debe disfrutar cualquier trabajador en cualquier parte del mundo, por el mero hecho de serlo.

---

<sup>2</sup> Comentarios de Cristina Narbona sobre el CETA recogidos por la Agencia EFE, el 23 de junio de 2017.

<sup>3</sup> Tal y como así afirma también César Rodríguez, miembro del departamento de psicología de la Universidad de Wisconsin-Madison, en su análisis sobre los derechos laborales en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Por lo tanto y atendiendo a esta finalidad, como “mínimum minimorum” las cláusulas laborales en los TLC deben contener cinco obligaciones:

1ª. La obligación de los Estados que formen parte del Tratado de respetar, aplicar y cumplir los estándares mínimos de trabajo fijados por la OIT en sus Convenios y Recomendaciones.

Los países que formen parte del Tratado no sólo deben obligarse a respetar y aplicar los Convenios fundamentales de la OIT<sup>4</sup> -como por otra parte ya viene siendo habitual-, sino que es preciso que estos países se obliguen a respetar y aplicar **todos** los Convenios de la OIT.

Si como afirma la OIT<sup>5</sup>, las normas internacionales del trabajo, que tienen como objetivo fundamental el garantizar que el crecimiento económico y el desarrollo vayan de la mano de la creación de trabajo decente, establecen las normas sociales mínimas básicas acordadas por todos aquellos que participan en la economía global, no es razonable que los TLC sólo se comprometan a respetar una mínima parte -importante, eso sí- de dichas normas internacionales. Lo sensato es que se respeten y apliquen todas.

De forma subsidiaria y para el caso que este enfoque o petición fuera visto por algunos como imposible de llevar a la práctica, de manera alternativa cabría plantear como contenido mínimo de las cláusulas laborales, la obligación de los Estados que formen parte del Tratado de respetar, aplicar y cumplir con, al menos, una lista de los Convenios de la OIT más importantes en materia de derechos laborales y condiciones de trabajo.

Lista, que además de incluir los ocho Convenios Fundamentales de la OIT, incluiría todos los Convenios de Gobernanza de la OIT<sup>6</sup> y una serie de Convenios Técnicos especialmente relevantes, tales como por ejemplo:

- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (C026)
- Convenio sobre la protección del salario, 1949 (C095)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (C097)
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (C102)

<sup>4</sup> Los Convenios fundamentales de la OIT son:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

<sup>5</sup> <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/the-benefits-of-international-labour-standards/lang-es/index.htm>

<sup>6</sup> Los Convenios de Gobernanza de la OIT son:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

- Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (C103)
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (C118)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (C154)
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (C155)
- Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (C158)
- Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (C175)
- Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (C187)

El Estado que no cumpla con esta condición u obligación no podrá formar parte del tratado. Es esencial que el cumplimiento de unos estándares mínimos en materia de derechos laborales, sea previo a la firma del Tratado y no se deje a un momento posterior.

2ª. La obligación (no el compromiso) de garantizar un empleo de calidad y decente.

A este respecto contamos con dos buenas herramientas: el Programa de Trabajo decente de la OIT, que hoy forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Naciones Unidas y la metodología que la Comisión Europea desarrolló en el 2008 para medir la calidad del empleo<sup>7</sup>.

### **¿Garantiza el CETA un empleo de calidad y decente?**

Cierto es que en el CETA se hace referencia expresa al Programa de Trabajo Decente de la OIT, pero sin embargo deja fuera de su contenido la igualdad de género (como tema transversal), uno de los pilares esenciales que conforman el Programa de Trabajo decente de la OIT y la Agenda de Desarrollo Sostenible:

Así por ejemplo, el CETA nada expresa sobre el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, ni sobre las políticas dirigidas a que las mujeres puedan beneficiarse de una protección de la maternidad justa y tampoco dice nada sobre las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. Todo lo cual resulta digno de subrayar y criticar.

<sup>7</sup> Esta metodología se basa en la utilización de diez dimensiones de análisis:

- 1) Calidad intrínseca del empleo
- 2) Conocimiento, aprendizaje continuo y desarrollo profesional;
- 3) Igualdad de género;
- 4) Salud y seguridad en el trabajo;
- 5) Flexibilidad y seguridad del empleo = estabilidad del empleo
- 6) Inclusión y acceso al mercado de trabajo;
- 7) Organización del trabajo y equilibrio entre vida personal y profesional;
- 8) Diálogo social y participación de los trabajadores;
- 9) Diversidad y no discriminación de los trabajadores;
- 10) Resultados laborales globales.

3ª. No disminuir el nivel de protección de los consumidores, medioambiental, social y laboral asentado en los Estados parte.

La Comisión Europea en Comunicación sobre “Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable” (2015) se comprometió “a que ningún acuerdo comercial de la UE dé lugar a un nivel de protección de los consumidores ni de protección medioambiental, social o laboral menor que el que se ofrece hoy en día en la Unión Europea, ni reduzca la capacidad de la UE o de sus Estados miembros de tomar medidas en el futuro para alcanzar objetivos legítimos de política pública sobre la base del nivel de protección que consideren apropiado. Los cambios en el nivel de protección vinculado a un acuerdo comercial solo pueden ser al alza;...”<sup>8</sup>.

En este sentido, no sólo sería necesario incluir esta obligación que verbalizó la propia Comisión Europea en todos los TLC en los que la Unión Europea forme parte de los mismos, sino que es primordial recordar a la propia Comisión Europea la importancia y el valor de esta Comunicación, la cual, nos consta que está siendo ignorada en las negociaciones del tratado con Japón y con Mercosur.

4ª. Incluir mecanismos que obliguen a los Estados y las empresas a cumplir con las cláusulas laborales acordadas.

Los Estados parte del Tratado o Acuerdo Comercial deben garantizar que todas las empresas cumplan con las cláusulas laborales pactadas, incluyendo a todas aquellas empresas y trabajadores que estén relacionados con su cadena de producción o suministro, aunque se encuentren en terceros países.

Dos mecanismos serán esenciales para hacer cumplir con el contenido de las cláusulas laborales: una Inspección de Trabajo fuerte y eficaz que haga cumplir la legislación laboral en las empresas y un sistema o procedimiento imparcial e independiente que resuelva los conflictos que puedan surgir por la inaplicación de las cláusulas laborales.

En relación a los procedimientos de resolución de conflictos, consideramos que aquí la OIT puede jugar un papel esencial. Como bien expresa el profesor Daniel Pérez del Prado, la OIT puede ser un instrumento ideal para la gestión de las cláusulas laborales, porque tiene medios técnicos suficientes, porque puede actuar como un tercero independiente y porque tiene naturaleza tripartita.

Por este motivo y con la finalidad de otorgar una mayor eficacia a las cláusulas laborales, consideramos necesario valorar la adición de la gestión de las cláusulas laborales de los TLC como parte de las funciones que actualmente tiene encargadas la OIT.

---

<sup>8</sup> Comunicación COM (2015) 497, de 14 de octubre de 2015, «Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable».

**¿Garantiza el CETA el cumplimiento de las cláusulas laborales?****a) Inspección de Trabajo**

El CETA establece que cada parte fomentará el manteniendo de un sistema de inspección laboral conforme a sus compromisos internacionales.

Canadá, una de las dos partes firmantes del Tratado, no tiene ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo (núm. 81) de la OIT. Lo que significa que Canadá no tiene ningún compromiso internacional adquirido respecto a la Inspección de Trabajo.

La consecuencia de este hecho es que dado que Canadá no tiene un compromiso internacional adquirido a este respecto, de acuerdo con el contenido del Tratado, se le permitiría mantener un sistema de inspección de trabajo por debajo de los estándares fijados por la OIT.

**b) Mecanismos para resolver los conflictos sobre la inaplicación de las cláusulas laborales.**

El CETA crea un sistema de resolución de conflictos en materia laboral, absolutamente ineficaz, por cinco razones: primera, porque quien va a decidir sobre los posibles incumplimientos es un órgano absolutamente parcial, creado por el propio Acuerdo (“Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible y “Grupo de expertos”; segunda, porque las recomendaciones que se realicen sobre las medidas a tomar para resolver el conflicto deben ser “mutuamente satisfactorias”; tercera, porque no da la posibilidad de iniciar ese procedimiento a las organizaciones sindicales o empresariales; cuarta, porque no se establece la posibilidad de sancionar a los Estados que incumplan y quinta, porque el único mecanismo que se deja bien blindado es el tribunal de arbitrio para resolución de disputas, de marcado –único- carácter económico y que resuelve en función de esos parámetros, de manera que la vulneración de derechos laborales será permitida, siempre y cuando se garanticen los intereses económicos.

A nuestro juicio, el CETA, aunque sí permite que las partes puedan solicitar información u opiniones a la OIT que puedan contribuir al examen del asunto que se plantee, ha dejado escapar, conscientemente, la oportunidad de contar con la OIT para la resolución de conflictos que pueden surgir por incumplimiento de lo acordado en materia laboral.

**5ª. Incluir mecanismos de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.**

Dialogo social entendido como el proceso de negociación entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, con la finalidad de lograr el consenso en cuestiones de política económica y social.

**¿Contiene el CETA mecanismos de dialogo social?**

El CETA se olvida del dialogo social. Lo que establece el CETA es la obligación de cada una de las Partes de crear un grupo de asesoramiento en materia laboral o de desarrollo sostenible, o de consultar a sus grupos nacionales, para recabar opiniones y asesoramiento en materia social.

El CETA se olvida de los sindicatos. Lo cual, viene siendo práctica habitual desde su gestación y es que, debemos resaltar que un acuerdo mixto que invade competencias de los Estados miembros, como es el CETA, no contempló la participación de los agentes sociales hasta una fase muy avanzada, por la presión social, y de manera muy tibia. Asimismo, es muy curioso observar como en todo el texto del Tratado (493 páginas) sólo se utiliza dos veces el término de “sindicato”, otras dos veces “Organizaciones de los trabajadores” y una sola vez el término de “Representantes de los trabajadores”.

**III. Conclusiones**

El Comercio internacional debe ser beneficioso para todos. Debe contribuir a mejorar las condiciones de los ciudadanos, los consumidores, las trabajadoras, los trabajadores y las empresas, a través de la mejora de los derechos sociales, ambientales y laborales. Los cuales, están por encima de los intereses comerciales o de la desmedida maximización de los beneficios empresariales.

En este sentido, los Tratados de Libre Comercio deben ser menos libres y más socialmente justos; más abiertos a la negociación con todas las partes involucradas (gobiernos, empresas, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil, etc.); más controlados por instituciones supranacionales como la OMC y la OIT y más restringidos por cláusulas sociales eficaces, si lo que ambicionamos es otra forma de globalización más justa y otro tipo de comercio internacional más inclusivo y socialmente responsable.

# El alcance subjetivo de los acuerdos marco internacionales: su extensión a los integrantes

## The subjective scope of international framework agreements: their extension to the members of their global value chains

PROF. DRA. DÑA PATRICIA NIETO ROJAS  
*Universidad Carlos III de Madrid*

*Resumen.* La internacionalización de la empresa, la transnacionalización de su actividad económico-productiva y la proliferación de agrupaciones empresariales en torno a un mismo proceso productivo provoca, en el ámbito de la delimitación de los derechos colectivos y de participación diversas vicisitudes, que resulta necesario deslindar y sistematizar mínimamente.

*Palabras clave:* empresas transnacionales, grupos de empresa, legitimación para negociar, negociación colectiva en red.

*Abstract.* The internationalization of companies, transnationalization of productive activities and the proliferation of business groups around the same productive process, they entail various vicissitudes in the area of the delimitation of collective rights and participation rights, which it is necessary to define and class, in a minimum way.

*Keywords:* multinationals companies, bussines group, legitimation to negotiate , network collective bargaining.

Sumario: I. La negociación colectiva en las empresas transnacionales. 1. La emergencia de nuevas unidades de negociación. 2. La creación de estructuras transnacionales de representación. 3. Estructuras transversales de negociación. Las reglas de legitimación para negociar convenios colectivos de grupos de empresas o de empresas red. II. La negociación colectiva red en el ordenamiento español. 2.1. Ámbito subjetivo: pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas. 2.2. Dinámica negocial: nuevas reglas de legitimación, aplicación temporal y deber de negociar.

### I. La negociación colectiva en las empresas transnacionales

La fragilidad de la organización de los trabajadores a nivel supranacional contrasta con la fortaleza del empresario en este ámbito. Obviamente esta afirmación debería matizarse para los sectores más sindicalizados que se han servido de estructuras de larga tradición y experiencia como los comités de empresa europeos para asegurar la participación de sus organizaciones sectoriales en el proceso de construcción comunitaria; circunstancia que, en último término, ha garantizado acuerdos respetuosos con los objetivos



de las Directivas. Por el contrario, en los sectores emergentes o en los de escasa tradición sindical, estos sujetos no poseen una estructura organizativa suficiente para llevar a cabo un proceso de negociación tan complejo como el referido o simplemente desconocen la propia existencia de la norma comunitaria<sup>1</sup>. Pero, tanto en uno como en otro caso, el fenómeno de la globalización ha provocado una pérdida de influencia de los Estados en el establecimiento de los niveles de protección del trabajo y la consiguiente merma del papel de las organizaciones sindicales articuladas en torno al Estado-nación<sup>2</sup> que se han visto obligadas a “construir su espacio de representación más allá de las fronteras nacionales”<sup>3</sup>, habiendo sostenido que uno de los cambios más notables que plantea la emergencia de estas empresas es la consideración de este espacio como ámbito en el que ha de desplegarse la acción colectiva y buena prueba de la afirmación anterior la evidencia la suscripción de Acuerdos Marco Internacionales<sup>4</sup>, generalmente tras la iniciativa adoptada por la Federación Sindical Internacional del ramo.

Este singular producto negocial dos cuestiones relevantes: la primera de ella es la determinación de la fuente de legitimación de la representación colectiva ejercida por estas Federaciones en la medida que parte “de una relación obligatoria, contractual, que contiene en sí un significado muy evidente de reconocimiento mutuo de la subjetividad del otro y de su poder contractual en un espacio no predeterminado por la norma estatal ni internacional”<sup>5</sup>. O, dicho de otro modo, este mutuo reconocimiento (entre la empresa transnacional y la federación del ramo) constituye una palmaria manifestación de las fórmulas destinadas a seleccionar a los sujetos, que careciendo de legitimación directa en Derecho (sólo vagas referencias a un mandato explícito o implícito ampararían tal función), se sirven de las mismas como título bastante para negociar y firmar los AMI<sup>6</sup>. Y así, tratándose como se trata de alcanzar acuerdos con vocación de operar en el espacio transnacional, parece conveniente que sean los sindicatos los que asuman la negociación pues son los únicos sujetos que ostentan la representatividad suficiente para negociar en nombre de todos los trabajadores afectados por el acuerdo (empresa matriz, proveedores, subcontratistas, etc) sin que la afirmación anterior implique que todos aquéllos a quienes

---

<sup>1</sup> GÓMEZ GORDILLO, R., “La reforma de la Directiva sobre el Comité de Empresa Europeo. Nueva apuesta por la fijación convencional de derechos de información y consulta en empresas y grupos de dimensión comunitaria”, *Relaciones Laborales*, vol. II, 2010, p. 1289.

<sup>2</sup> FITA ORTEGA, F., FERNÁNDEZ ARTIACH, P. “Nuevos retos del sindicalismo y de la acción sindical” en AAVV, *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo* Tirant Lo Blanch, Valencia 2010 p. 505.

<sup>3</sup> BAYLOS GRAU, A., “Editorial. La definición del sujeto social como elemento central de las relaciones laborales democráticas”, *Revista de Derecho Social*, vol. 28, 2004, p. 200, BAYLOS GRAU, A., “¿Para qué sirve un sindicato?: Instrucciones de uso”, cit., p. 54, PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F., “El sindicato ante las transformaciones económicas y sociales”, *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, vol. 134, 2007, p. 291.

<sup>4</sup> Extensamente ALES, E. (DIR.), *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future.*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2006, SASTRE IBARRECHE, R., “Algunas claves para un sindicalismo también globalizado”, *Revista de Derecho Social*, vol. 21, 2003, p. 78. Sobre las consecuencias de estos acuerdos en las competencias de los representantes nacionales, véase la aportación de la profesora Rodríguez Fernández en BAYLOS GRAU, A., “La dimensión europea de la autonomía colectiva: la negociación colectiva comunitaria”, en Baylos Grau, A. (ed.) *La dimensión europea y transnacional de la autonomía colectiva*, Bomarzo, Albacete, 2003, p. 122.

<sup>5</sup> BAYLOS GRAU, A., “Un instrumento de regularización: empresa transnacionales y acuerdos marco globales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 1, 27, 2009, p. 118.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., “Los sujetos protagonistas de los acuerdos marco internacionales”, *Iustel. RGSS*, vol. 28, 2012, p. 4.

va dirigido el acuerdo estén debidamente representados<sup>7</sup>. Cuestión distinta es que esta vía supone, cuando menos, la solución más pragmática si se piensa en las dificultades, casi insalvables, que se plantearían de querer contar en el proceso negociador con el conjunto de sindicatos representativos de cada uno de los países concernidos<sup>8</sup> o, peor aún, con cada una de las representaciones electivas.

Ahora bien, esta negociación muestra una ausencia de “simetría entre quienes negocian del lado empresarial y aquellos otros que lo hacen en representación de los trabajadores pues es la propia multinacional la que interviene si bien no para negociar con los órganos de representación de los trabajadores en la empresa sino, en la gran mayoría de las ocasiones, para entablar la negociación con sujetos sindicales, cuyo ámbito natural de actuación es el sectorial”<sup>9</sup>.

### *1. La emergencia de nuevas unidades de negociación*

Sentado lo anterior, lo cierto es que la emergencia de estos nuevos procesos crea una red de juridificación de las relaciones laborales<sup>10</sup> vertebrada en torno a una empresa-red, y con la que se da respuesta a las nuevas formas de organización empresarial que no solo provocan la dispersión empresarial a través de múltiples colaboraciones (subcontratación, franquicias, concesiones, etc.), sino que segmentan el proceso productivo, en la generalidad de las ocasiones a través de una desintegración del ciclo de producción, de modo que las empresas transfieren al exterior actividades hasta entonces asumidas internamente.

Su relativa generalización en la práctica totalidad de los sectores productivos tiene una notable incidencia en las relaciones laborales, tanto desde una vertiente individual como colectiva, especialmente en lo relativo a la creación de estructuras representativas que excedan el ámbito de una empresa y por la posible constitución de unidades transversales de negociación, creándose así nuevos ámbitos de negociación colectiva que siendo superiores a los de empresa no responden a la noción clásica, más relacionada con las clasificaciones económicas, del sector de actividad.

Se trata de considerar la situación de eventuales unidades de negociación formadas por empresas que tienen características comunes, en cuanto a ubicación física, y participación conjunta en un mismo proceso productivo, o el desarrollo de procesos comunes de gestión, aun sin pertenecer a un mismo sector económico, participan en la misma cadena de producción. La complejidad que planteaba la articulación de una negociación colectiva susceptible de homogeneizar las condiciones laborales de los distintos trabajadores contratados por la pluralidad de empresas que conforman la red explica la escasa incidencia

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>8</sup> Sobre este proceso es de necesaria consulta el trabajo de PÉREZ YAÑEZ, R., “Respuestas internacionales a los desafíos planteados por la globalización”, en Escudero Rodríguez, R. (ed.) *La negociación colectiva en España: una mirada crítica*, CINCA, Madrid, 2010, p. 472.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 467.

<sup>10</sup> Sobre estas nuevas fórmulas de negociación colectiva ya reflexionaba BAYLOS GRAU, A., “La dimensión europea de la autonomía colectiva: la negociación colectiva comunitaria”, cit., p. 53.

que han tenido estas unidades transversales y que su contenido se haya centrado en el cumplimiento de estándares mínimos de protección de derechos fundamentales, a saber: libertad de asociación y sindicación o la prohibición de cualquier tipo de discriminación.

Aún así, se debe aplaudir que grandes cadenas productoras multinacionales hayan suscrito acuerdos de ordenación de las relaciones laborales que incorporan tanto a la empresa principal como a sus auxiliares. Estos pactos, aunque formalmente no puedan ser calificados como convenios colectivos en los términos regulados en el Título III del ET<sup>11</sup>, suponen el reconocimiento de una estructura transversal de negociación en el sentido de que el resultado negocial será de afectación tanto a los trabajadores de la empresa matriz como a todos los contratados por empresas auxiliares<sup>12</sup>.

La ausencia de la fuerza vinculante de lo pactado, desde la óptica del derecho nacional, no impide a que estos acuerdos globales vinculen jurídicamente a los firmantes y que gocen de la eficacia contractual propia de los compromisos voluntariamente adquiridos. Además el impacto potencial de este nuevo marco regulador excede el de la empresa signataria en tanto que su regulación afectará a subcontratistas y empresas en las que se ejerce un control, ampliando así la cobertura hacia un gran número de trabajadores<sup>13</sup>.

## 2. La creación de estructuras transnacionales de representación

Aunque todavía es un fenómeno incipiente, también debemos traer a colación que en muchos de estos acuerdos se pacta la constitución de instancias de representación de los trabajadores a escala transnacional<sup>14</sup>; hecho que ha de ser valorado de manera ciertamente positiva pues aunque estas instancias se configuran, en la práctica, con un carácter meramente informativo, su constitución implica el reconocimiento de una figura colectiva que puede actuar como contraparte en la empresa transnacional y cuyo ámbito representativo alcanza a la empresa transnacional y, en ocasiones, también a algunas de sus empresas proveedoras.

Que los sindicatos sean capaces de articular fórmulas representativas en este ámbito supone el único elemento capaz de reducir la “asimetría” entre un espacio de poder supranacional, derivado de la existencia de sujetos económicos globales -las empresas transnacionales-, y la localización nacional del sindicalismo. Es más, no hacerlo llevaría aparejado un vaciado progresivo de la eficacia y función de la acción sindical en un momento en el

---

<sup>11</sup> Tanto por el ámbito de dichos acuerdos que, con carácter general, exceden al territorio nacional como por los sujetos firmantes en tanto que su negociación ha sido asumida por las Federaciones Internacionales de ramo.

<sup>12</sup> En este sentido, en octubre de 2007, el grupo textil Inditex suscribió con la Federación Sindical del Textil, la confección y el cuero un “Acuerdo Marco Internacional sobre derechos humanos y laborales fundamentales” de aplicación a todos los trabajadores de su cadena de producción tanto los contratados directamente por Inditex como los contratados por sus fabricantes y/o talleres externos. Pueden consultarse otras empresas que han suscrito este tipo de pactos en PÉREZ YAÑEZ, R., “Respuestas internacionales a los desafíos planteados por la globalización”, cit., p. 469..

<sup>13</sup> En relación a las materias negociadas, en la práctica totalidad hay una declaración de respeto a los derechos fundamentales, siendo tratadas asimismo cuestiones relativas a la seguridad y salud. S. SCIARRA, “Formas de avanzar en la negociación colectiva transnacional y europea”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, vol. 1, 2011.

<sup>14</sup> CIOSL, *Una Guía Sindical sobre la Mundialización*, CIOSL, Bruselas, 2011, p. 41.

que es incuestionable la importancia de la empresa como lugar típico de producción de reglas sobre las relaciones de trabajo.

Ante la evidente dificultad que plantea la constitución de estas instancias, creemos que la mejor vía para articularlas sería a partir de las estructuras formales que suponen los ya analizados comités europeos, tratando de extender su ámbito a todas las empresas del grupo, incluidas aquellas que se sitúan fuera de la UE, en vez de pretender articular dicha representación a partir de consejos mundiales que, generalmente financiados con recursos sindicales, tienen un menor recorrido, máxime en un contexto económico como el actual<sup>15</sup>. El alcance de las iniciativas conocidas a este respecto depende, como ya se podrá intuir, de la actitud manifestada por la empresa transnacional hacia los sindicatos, siendo las de mayor relevancia las dirigidas a la creación de órganos supranacionales que, aunque todavía en estado embrionario, han recibido una gran variedad de denominaciones: consejo mundial, consejo sindical mundial, consejo mundial de empresa, comité mundial, comité sindical mundial, comité mundial de representantes de empresa, red sindical global<sup>16</sup>.

El tratamiento más habitual es que estas instancias sean impulsadas tras un acuerdo entre la empresa y la federación sindical del ramo, en cuyo caso, la vigencia, composición, competencias y su propia dinámica de funcionamiento se contienen en el pacto en el que traen causa<sup>17</sup>.

Uno de los ejemplos más acabados es el que proporciona la Federación Internacional del Metal que ha logrado la creación de instancias de representación de los trabajadores en treinta empresas multinacionales<sup>18</sup>, cuyos miembros son elegidos por los trabajadores de las filiales mediante un sistema de sufragio universal, directo o indirecto<sup>19</sup>. Pues bien, parece razonable sostener que este tipo de órganos alcanzará un mayor desarrollo en los próximos años, habida cuenta de que la aparición de sujetos empresariales que operan a nivel global exige una respuesta sindical también de carácter transnacional. Cuestión distinta es que su emergencia plantee retos no desdeñables para el Derecho Colectivo en su dimensión clásica:

---

<sup>15</sup> Extensamente, NIETO ROJAS, P., *Las representaciones de los trabajadores en la empresa*, Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid, 2016, p. 261.

<sup>16</sup> GIL PINERO, J. I., "Redes sindicales ¿Una alternativa a la (necesaria) articulación del sindicato global en las empresas transnacionales?", en *Guía para la formación sindical internacional*, Federación Industria CCOO, Guadalajara, 2012, p. 67.

<sup>17</sup> Menos frecuente es extender de manera impropia el alcance de las competencias de los comités de empresa europeos a otros establecimientos de la empresa o del grupo no radicados en el marco comunitario. Tal es la opción asumida por la empresa Danone que pactó con la representación legal de los trabajadores que el comité europeo se configurase como un órgano consultivo de interlocución permanente entre los sindicatos y la empresa en relación a las decisiones de alcance global que tuviesen incidencia con las relaciones laborales en todos los países en los que operase la empresa. *The most detailed provisions are probably those found at Danone agreement (of 11 March 1996) states as follows: Article 5. 'The Committee [i.e. EWC] is a consultative body, that is, a place for exchanges of views and dialogue. It is designed to review periodically Danone's position and development, to facilitate a dialogue on those topics with trade union representatives, to suggest initiatives in line with the company's social policies, to negotiate joint statements and measures, including with respect to employment, training, information, safety and working conditions, as well as to the exercise of trade union rights.'* [...]

Sobre el alcance global de este comité puede consultarse: CIOSL, *Una Guía Sindical sobre la Mundialización*, cit., p. 41.

<sup>18</sup> Entre otras, en las empresas Daimler-Chrysler, Rolls Royce, SKF, Volkswagen, Renault y PSA Peugeot-Citroën. Puede consultarse el listado de las empresas en el siguiente enlace de la Federación Internacional del Metal: <http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=7086&ol=2>

<sup>19</sup> AAVV, *Códigos de conducta y acuerdos marco internacionales: nuevas formas de gobernanza a nivel de empresa*, ETUI-REHS, Bruselas, 2008, p. 50.

De un lado, porque la fuente que da origen a este tipo de órganos suele ser un acuerdo convencional de carácter supranacional lo que plantea la cuestión de la eficacia jurídica de lo pactado. De otro, porque su alcance competencial no siempre logra preservar las competencias reconocidas a los órganos representativos, conforme a las legislaciones nacionales.

### *3. Estructuras transversales de negociación. Las reglas de legitimación para negociar convenios colectivos de grupos de empresas o de empresas red.*

Con el objetivo de adaptar el sistema de negociación colectiva a “las nuevas o renovadas realidades empresariales que actúan en nuestro mercado de trabajo”, el RDL ha establecido un nuevo ámbito negocial al disciplinar las reglas de legitimación que serán de aplicación para negociar convenios colectivos que afectan a un grupo de empresas o a una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas. Este reconocimiento normativo era un objetivo largamente anhelado desde instancias sindicales en tanto que entendían que la totalidad de trabajadores contratados por estas nuevas estructuras empresariales habrían de estar afectados por el mismo resultado negocial, evitando que la externalización impulsada por la empresa principal, bien hacia empresas auxiliares bien hacia otras empresas del grupo, supusiese una rebaja en las condiciones laborales de los trabajadores afectados por tal decisión en tanto que se verían excluidos del ámbito de aplicación del convenio colectivo de la empresa principal<sup>20</sup>.

Cuando una empresa decide externalizar actividades, propias o instrumentales, es muy frecuente que los trabajadores cambien asimismo de convenio colectivo, habida cuenta que la descentralización puede afectar a innumerables sectores, cada uno de ellos con un convenio colectivo aplicable. La actividad productiva se parcela o divide de tal manera que a los trabajadores que en el pasado les era de aplicación el convenio de la empresa principal, generalmente propio o, en su defecto, el del sector, a partir de dicha externalización pasan a regirse por el convenio colectivo de la empresa auxiliar, o más frecuentemente por el del sector al que esta pertenezca, siendo esta diferencia convencional la razón que explica las diferencias de costes laborales entre los trabajadores de la empresa principal y las auxiliares<sup>21</sup>.

## **II. La negociación colectiva red en el ordenamiento español**

El RD Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, incorporó en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo ámbito de negociación colectiva estatutaria, distinto al de empresa o sector, con el que se pretendía dar una respuesta legal a una necesidad reiterada por los sindicatos, cual era la creación de unidades

---

<sup>20</sup> La actual Secretaría General de Empleo se mostraba partidaria de priorizar el ámbito sectorial para regular las condiciones de trabajo de los trabajadores inmersos en un proceso de descentralización, RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. La reforma (por el momento fallida) de la normativa legal sobre negociación colectiva. ROJO TORRECCILLA, E. (Coord.). *Las reformas laborales del nuevo milenio*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 210.

<sup>21</sup> CRUZ VILLALÓN, J. La descentralización productiva en España. Su impacto sobre las relaciones laborales. Op. cit. p. 26.

transversales de negociación que acogiesen en torno a ellas a una pluralidad de empresas que, no perteneciendo a un grupo empresarial ni formando por sí solas un sector de actividad, tengan una vinculación organizativa o productiva, siempre que, en los términos del RDL, dichas empresas estén nominativamente identificadas. La institucionalización de este ámbito de negociación supuso dar reconocimiento normativo a los trabajos preliminares de la *non nata* reforma de 2001 en los que ya se valoró la posibilidad de constituir unidades transversales de negociación en empresas que presentasen características comunes distintas a la pertenencia al sector o a la titularidad común, y que básicamente hacían referencia a variables tales como la «ubicación física, la participación conjunta en un mismo proceso productivo o el desarrollo de procesos comunes de gestión»<sup>22</sup>.

### 2.1. Ámbito subjetivo: pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas

Aunque el objetivo subyacente de la reforma fuese homogeneizar las condiciones laborales de todos los trabajadores afectados por la descentralización productiva al aplicarles a todos ellos el mismo convenio colectivo, la dicción literal del precepto modificado fuerza a sostener que el legislador no pretendió dar cobertura a todos los supuestos de externalización sino que este nuevo ámbito se dirige a adaptar las condiciones laborales de todos los trabajadores que desempeñen las actividades propias del ciclo productivo, sean estas asumidas por la empresa principal o subcontratadas a una “pluralidad de empresas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas”, lo que supone una primera limitación material a esta unidad de negociación, quedando excluidas las denominadas actividades instrumentales –v. gr. elaboración de nóminas, servicios de limpieza o seguridad-. No será, por tanto, el elemento locativo el que determine la configuración de este nuevo ámbito negocial sino uno funcional, de modo que el convenio afectará a la totalidad de empresas que intervienen en el ciclo productivo, siempre que, en los términos contenidos en el RDL, queden nominativamente identificadas y estén vinculadas por razones organizativas o productivas.

El sintomático silencio en relación a los criterios que determinarán cuándo estamos ante una empresa-red restará virtualidad efectiva a la reforma; con la vigente redacción se podrá impedir la conformación de unidades de varias empresas cuyo nexos común es simplemente dedicarse a idéntica actividad, una suerte de segmentación plural del sector, o por la voluntad concurrente de varias empresas de negociar un convenio pluriempresarial. Sin la prueba de algún tipo de vínculo que vaya más allá de dedicarse a la misma actividad, será difícil aceptar la existencia de un convenio plural de empresas en el sentido estatutario<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Documento de reflexión del Ministerio de Trabajo para la Mesa de la Negociación Colectiva de 26 de julio de 2001. [http://archivo.cnt.es/Documentos/Reforma/doc\\_gob\\_negociacion\\_col01.htm](http://archivo.cnt.es/Documentos/Reforma/doc_gob_negociacion_col01.htm). GOERLICH PESET, J. M., “La reforma de la negociación colectiva: procedimiento negociador y eficacia de los convenios colectivos”, en AAVV. (ed.) *La reforma del sistema de negociación colectiva y el análisis de las cláusulas de revisión salarial*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008, p. 82.

<sup>23</sup> GÓMEZ ABELLEIRA, F. J., “La reforma de las garantías subjetivas de la negociación colectiva: legitimación negocial y comisiones negociadoras”, en GARCIA-PERROTE ESCARTÍN, I., MERCADER UGUINA, J. R. (eds.) *La reforma de la nego-*

## 2.2. Dinámica negocial: nuevas reglas de legitimación, aplicación temporal y deber de negociar.

Del lado de la empresa la negociación del convenio colectivo correspondería a cada una de las empresas afectadas por la negociación y a sus órganos de dirección, pues carecería de lógica conferir la legitimación a las asociaciones empresariales en esta unidad de negociación cuando cada una de las empresas puede estar presente por sí misma. Sin embargo, del lado de los trabajadores, las reglas de legitimación serán las propias de los convenios de ámbito supraempresarial, asumiendo la dificultad que suponía llevar a efecto la negociación colectiva en estos nuevos ámbitos a través de la representación, conforme a las reglas contenidas en el art. 87.1 ET.

Con esta decisión, el legislador atribuye la legitimación exclusivamente a los sindicatos, conforme a las reglas contenidas en el apartado 2 del art. 87 ET, siendo una decisión interna del sindicato quién conformará el banco social sin que necesariamente tengan que estar presentes las secciones de las empresas afectadas por la negociación, pudiendo quedar implicadas diversas federaciones si, como será habitual, la pluralidad de empresas vinculadas pertenecen a diferentes actividades productivas.

En otro trabajo ya referimos que la asunción de un criterio exclusivamente sindical podría restar virtualidad práctica a estas estructuras transversales de negociación, máxime si entendemos que no todos en los supuestos la empresa principal está obligada a asumir este nuevo ámbito negocial. En tanto que el legislador consagra en el art. 83.1 ET el principio de libertad de ámbito convencional y, en consecuencia, corresponde a las partes negociadoras la fijación de la unidad de negociación con las únicas limitaciones generales de prohibición de concurrencia y la necesidad de representatividad de los firmantes<sup>24</sup>, cabría cuestionarse si la posibilidad contenida en el nuevo art. 87.1 -3º párrafo- ET supone una limitación para el libre desenvolvimiento de una negociación colectiva individualizada en cada de las empresas vinculadas. La respuesta ha de ser negativa y ello en base a los siguientes argumentos:

En primer lugar, porque el legislador no ha modificado el art. 89 ET en el sentido de extender el deber de negociar a estas unidades transversales de negociación, y conforme a la jurisprudencia reiterada de que el mandato legal no alcanza a forzar a la otra parte a la creación de una nueva unidad negocial<sup>25</sup>, tendría que admitirse la negativa de una empresa a negociar<sup>26</sup>. En este sentido, el deber de negociar ha de entenderse legalmente satisfecho cuando la parte requerida ya ha accedido a negociar, y lo está haciendo con quien está legitimado para concertar el convenio –en este supuesto, sería la representación unitaria o sindical de la empresa en la que se hubiese pactado un convenio de dicho ámbito, (recuérdese que el RDL ha modulado por primera vez esta atribución dual priorizando a la interlocución sindical en la empresa)-.

---

*ciación colectiva. Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, Lex Nova, Valladolid, 2011.* en García-Perrote Escart\\uc0\\u237}n, I., Mercader Uguina, J. R. (eds.

24 STS 26.9.2002 (Rº. 3543/2000).

25 STS 10.12.2002 (Rº. 12/2002).

26 STS 2.12.1997 (Rº. 2717/1995).

Por tanto, si expirada la vigencia de un convenio de empresa (generalmente será el de la empresa principal), esta recibe una notificación en la que se solicita la apertura de un proceso negociador dirigido a la creación de un convenio de afectación a una pluralidad de unidades productivas (las que conforman la empresa-red), entiendo que la empresa principal, conforme a la jurisprudencia del TS<sup>27</sup>, podrá negarse a participar en dicho proceso negociador si acredita que está afectada por un convenio cuyo ámbito está interesada en mantener.

En segundo lugar, si la negociación de un convenio va a ser de afectación a una “pluralidad de empresas”, no cabe sostener que el banco patronal lo componga exclusivamente un único empresario como persona física o jurídica única sino un conjunto empresarial que, aunque dotado de una cierta conexión y homogeneidad en el ámbito laboral –la participación conjunta en un mismo ciclo productivo-, siguen siendo formalmente centros de imputación jurídica distintos. La conformación del banco patronal habrá de contar, en consecuencia, con la presencia de todas las empresas que conforman la red y en relación al reparto de los puestos en la comisión negociadora, si faltara un acuerdo específico, el criterio lógico sería acudir a una distribución proporcional en función del número de trabajadores empleados por cada una de ellas<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> STS 10.4.2002 (Rº. 1227/2001).

<sup>28</sup> CRUZ VILLALÓN, J., *La representación de los trabajadores en la empresa y en el grupo: un marco legal insuficiente*, Trotta; CARL, Madrid, 1992, p. 292.



# Mecanismo judicial para la protección de los derechos humanos fundamentales del trabajo a nivel global: acercamiento a una propuesta general

## Judicial mechanism for the protection of fundamental human rights at work in a global level: approach to a general proposal

Doña Karena Caselles Hernandez

*Doctoranda UCM*

*Resumen.* Existe un meridiano consenso doctrinario sobre los derechos del trabajo que tienen el rango de fundamentales, no solo porque así se han establecido en distintos instrumentos internacionales, sino porque bajo esa naturaleza se han integrado en los ordenamientos internos de los países, eso sin embargo ha sido insuficiente para que, desde el ámbito jurídico, se ofrezca protección efectiva en las relaciones de trabajo que trascienden las fronteras y menos con los métodos ortodoxos en los que aquellas se habían ordenado en la primera mitad del siglo XX, en ese sentido el presente artículo se presenta como un acercamiento general, que será objeto de una posterior ampliación pormenorizada, a la idea de que es viable, jurídicamente, a la luz de los elementos normativos que tenemos hoy, la aplicación del principio de justicia laboral universal como mecanismo efectivo de protección directa y global de los trabajadores.

*Palabras clave:* jurisdicción laboral universal, impunidad, convenios internacionales, trabajo.

*Abstract.* There is a doctrinal consensus on the fundamental workers right; not only because they have been established in different international instruments, but also because of the fact that they have been integrated into the internal codes of the countries. Nevertheless it has been insufficient so that, from the legal point of view, effective protection is offered in labor relations that go through borders. In this sense the present article presents, in a general approach, which will be the subject to a subsequent detailed expansion, to the idea that it is legally viable, regarding to normative elements, the application of the principle of universal labor justice as an effective mechanism of direct and global protection of workers.

*Keywords:* universal labour jurisdiction, impunity, international labour Conventions.

*Sumario:* I. Introducción. II. Contexto. III. Derechos humanos fundamentales del trabajo. IV. Principio de justicia universal. V. Reflexiones finales

---

\* Abogada de la Universidad Santo Tomás de Aquino. Especialista en Derecho Constitucional y en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Curso Avanzado en Derecho Constitucional Iberoamericano del Instituto Iberoamericano de Altos Estudios Judiciales, Curso de Experta Latinoamericana en Relaciones Laborales de la Universidad Castilla La Mancha. Magister en Derecho con énfasis en Derecho del Trabajo de la Universidad Externado de Colombia. Doctoranda en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Magistrada Auxiliar de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Correo electrónico: kcaselle@ucm.es.

## I. Introducción

La ordenación del trabajo como disciplina autónoma y en específico la necesidad de regular unos aspectos que dignificaran las condiciones en las que aquel se desarrolla, han estado delimitados por un aspecto fundamental, el papel medular que en ello tuvo y tiene el sindicato, como movimiento social, y su capacidad de constituirse como un sujeto jurídico legítimo para establecer, desde lo colectivo, condiciones de trabajo superiores a las previstas en la ley; por supuesto no es su única faceta, pero si ocupa un lugar específico en el debate que se pretende suscitar, en la medida en que ala búsqueda de herramientas posibles para la real protección de derechos laborales fundamentales en el marco global se ha concentrado válidamente en su fortalecimiento y de esa manera en poder afianzarse como epicentro transformador en las actuales circunstancias.

Desde que surgió el sindicato y hasta la fecha ha existido una racionalización de los mecanismos de presión para el ejercicio de los derechos de los trabajadores - que puede ejemplificarse en la huelga la cual constituye una vía de hecho amparada en la norma en la que se transó el uso continuo de la fuerza por una gestión de ella a través de distintas fases que prevén el paro de la fábrica como última medida- y aunque no es la única, por supuesto, si permite evidenciar la idea expuesta -, que no es una sin razón, por el contrario, puede ser vista como un cauce que discurre tras la promesa estatal de que una vez convertida en derecho, que no perseguida, tendrá toda la suerte de garantías necesarias para su reclamación y respuesta material.

Así puede decirse que las mayores reivindicaciones de las organizaciones de los trabajadores, si bien fueron construidas dado su indiscutible carácter de sujeto político, se traspasaron al ordenamiento jurídico en forma de principios, derechos y normas de carácter legal, pero también en tratados, sin agotarse en ellas pues para todos es sabido que es de su esencia la legitimidad de establecer reglas también jurídicas vinculantes con el empleador, como las convenciones colectivas de trabajo para ampliar el catálogo de prerrogativas legales.

No se trató simplemente de una juridificación interna de los derechos fundamentales del trabajo, sino de un proceso global, que terminó articulado en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y tanto la conformación como el posterior desarrollo a través de convenios, recomendaciones y conceptos que emite la Organización Internacional del Trabajo, que ya casi completan un siglo, y que se han constituido en referente obligado de aplicación en los distintos países, en Colombia por su adopción a través de leyes, por el propio mandato del artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo y luego por razón del artículo 93 constitucional que contempló el bloque de constitucionalidad.

No obstante, aunque lo discurrido parece una idea bastante clara, e incluso obvia, para la doctrina en general, no se les adscribe mayor importancia a tales instrumentos y derechos fundamentales del trabajo cuando se pretende su eficacia directa o su aplicación universal, y se consideran únicamente subsidiarios de respuestas locales, mientras, de otro lado se plantean nuevos métodos normativos de regulación, para resolver los viejos y conocidos problemas del trabajo.

Esa paradoja implica una constante vuelta atrás a la página de derechos fundamentales en el trabajo, pues obvia que su exigibilidad no deriva de una argumentación metafísica de principios, sino de la certeza de que ellos amparan y protegen, en todos los países, unos elementos básicos y mínimos que reconoce la sociedad y que se encuentran alojados por razón de la humanidad para impedir el retorno a la historia de precariedad del trabajo de la época pre moderna. Y tampoco da tregua al avance en clave de respeto a la ciudadanía trabajadora, pues esta debe retornar, cada cierto tiempo, a redefinir los consensos básicos ya decantados sobre el carácter de fundamental de los derechos del trabajo y no lo digo sobre la base del principio de no regresividad, que parece no ser aplicable en todo el mundo, sino más bien, del propio contenido que suponen tales disposiciones en una democracia en el marco de los Estados constitucionales.

Aclaro que no es de mi interés debatir sobre la conveniencia o no de nuevos intentos regulatorios a través de los Acuerdos Marco Globales<sup>1</sup>, que se perfilan como normas extra-legales de alcance extrafronterizo, planteadas por un sindicato global y varias empresas de una misma cadena de producción, y no lo es por dos razones, la primera porque no puede desconocerse que un cariz de la libertad sindical está ligado a su posibilidad de ejercer todas aquellas acciones que permitan la protección de los derechos de los trabajadores y, en segundo, porque ese tipo de instrumentos no son los que pretendo estudiar, y no le restó importancia, basta recordar que fue por tales Acuerdos que se permitió la negociación con las empresas textiles que contrataban a las trabajadoras de Bangladesh y que se originó tras el desastre que supuso el colapso de las edificaciones en las que miles de mujeres llevaban a cabo sus labores y en la que fallecieron, evidenciando las condiciones precarias de su labor, desde los riesgos de seguridad y salud y las precarias condiciones salariales en las que lo efectuaban, no obstante creo que, como lo he anunciado, estos podían ser mucho más útiles si partieran de la ampliación de los propios derechos fundamentales ya reconocidos que no de su nueva discusión para que se permita su materialización.

Ahora bien, lo que uno puede preguntarse es si ¿ese tipo de acciones son las únicas que pueden llevarse a cabo partiendo de cero? O si por el contrario ¿los instrumentos y tratados de derechos humanos tienen el alcance efectivo de proteger a nivel global los derechos fundamentales del trabajo?

En el siguiente desarrollo intentaré abordar, en razón de la naturaleza de este artículo de reflexión los siguientes problemas de manera breve y general, pero que serán objeto de ampliación para clarificar la postura jurídica que sostengo. En primera medida haré un contexto de las relaciones de trabajo actual, los riesgos y las consecuencias frente al derecho laboral, a continuación esbozaré los principales instrumentos que reconocen el trabajo como derecho fundamental, haré referencia al desarrollo de la doctrina que permite la efica-

---

<sup>1</sup> Los Acuerdos Marco de relaciones de los trabajadores con las empresas multinacionales se ofrece como un mecanismo que internacionaliza el problema del trabajo y su solución y en el que se erige la organización de los trabajadores protagonista en el debate sobre la dignificación de las condiciones en las que se desempeñen y como enlace para reclamarlos incluso fuera del espacio normativo interno que hasta hace poco era el que imperaba, otros doctrinantes encuentran en los Códigos de Conducta de los tratados de libre comercio mayores elementos de protección. Existen sin embargo varias limitaciones a las propuestas de los referidos Acuerdos, como las restricciones materiales en su ejercicio, la discusión sobre legitimación de los actores y la limitada eficacia jurídica que puedan llegar a tener.

cia directa de los derechos fundamentales entre particulares y a la de obligaciones positivas, indicaré cuáles son los postulados del principio de justicia universal y sostendré que esta es aplicable a la luz de los instrumentos internacionales en materia del trabajo en los aspectos esenciales y fundamentales, con especial atención de algunos abordajes que ha tenido la jurisprudencia, incluso la colombiana en este avance a través de la costumbre internacional.

## II. Contexto

El proceso de descentralización productiva que irrumpe a finales de la década de los 70 con fuerza y que sería el inicio del proceso de la conversión de una economía a escala global, entendida en la idea de Castell como la integración de todas las esferas sociales y con apoyo de las plataformas tecnológicas de funcionar a escala planetaria en tiempo real (Castell: 2001) ha tenido unos efectos concretos y medibles sobre las garantías de los derechos de los trabajadores, en esencia lo que ha existido es un deterioro paulatino de las prerrogativas laborales y de consuno un aumento vertiginoso de esferas de ciudadanos precarizados, dando paso a la categorización de los trabajadores pobres (*working poor*), y la ruptura del conocido Estado de Bienestar<sup>2</sup> en la medida en que la promesa de que a través del trabajo se superaría la pobreza no sale bien librada al contrastar la realidad. Esa problemática que podría haberse graficado hace tres décadas como un fenómeno exclusivo de los países del sur o de Asia, hoy resulta patente en la propia Europa con la recesión y las políticas llamadas de “austeridad”.

Según las propias estadísticas de la OCDE<sup>3</sup> para este 2016 los países de Europa mantienen acaso el 66% de ocupación, aumentó la tasa de desempleo al igual que en EEUU, Canadá y Reino Unido, y de los países que la integran 38 millones se encuentran desempleados, de toda esa problemática el desempleo estructural de los jóvenes es una de las mayores preocupaciones y en todo caso, como lo indica Federico Martelloni sus políticas siguen estando amparadas en unas “valoraciones económicas sobre la eficacia de la regulación laboral y en últimas con el tema de la certeza y la incertidumbre producida en los agentes económicos del derecho del trabajo” que responden a una teoría de la desocupación totalitaria en la que los niveles de protección del trabajo y los niveles ocupacionales se miran en función del abaratamiento de costos (Martelloni: 2016).

En el marco de ese debate económico gravitan los derechos laborales, como un vértice que parece desplazarse según intereses de toda índole que le restan o amplían su campo de acción en la medida en que puedan ser útiles o no a lo que se considera opción de desarrollo de la sociedad, en términos de crecimiento económico, no voy a discutir esa idea, pues no es el objeto de esta reflexión, en cambio me voy a fijar en la validez que, pese a esas tendencias, debe adscribirse a las disposiciones internacionales que aún bajo

---

<sup>2</sup> Me parece más adecuada la calificación que hace la doctrina como Estado de Derechos, en la medida en que ubica al ciudadano en el centro de la política estatal.

<sup>3</sup> Estadísticas de la OCDE tomadas de <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>

el entendido de la configuración de la constitución económica, no declinan en un piso mínimo de derechos fundamentales que alcanzan al trabajo, bajo la comprensión, tal como lo sostiene Baylos Grau de que “no hay sistema democrático sin el reconocimiento de un sistema articulado de derechos y garantías que haga realidad un nivel estándar de condiciones de trabajo de vida a la clase social sobre cuyo esfuerzo se construye la riqueza” (Baylos: 2016) y en ese sentido, señala el mismo autor que es “el Estado Social el que debe interferir y limitar el orden económico de libre mercado, mediante la creación de una amplia zona de desmercantilización de las necesidades sociales” (Baylos: 2016).

La erosión de las garantías del trabajo se suceden también a escala global, pues son sucedáneas a la ampliación de la economía, así que mientras la transnacionalización del capital permite diversificar y ampliar el margen de ganancias, en términos de derechos no existe un control que permita su acatamiento, lo cual no deja de causar perplejidad, en la medida en que aquellos se ven como un elemento de distorsión de la economía y no como un punto límite que concilia los derechos de los ciudadanos trabajadores con la libertad de empresa. Tal vez con mayor intensidad puede recrearse este fenómeno en la producción a escala global, en lo que los sociólogos han dado por llamar el trabajo fluido, es decir la imposibilidad de conocer, por lo menos de manera directa, la procedencia de un producto, con el objeto de obtener abaratamiento de costos, principalmente laborales, y en los que se centra la idea que aquí se desarrolla, pues no existe razón, en términos jurídicos, para que se evada el respeto del piso mínimo de derechos fundamentales del trabajo en ninguno de los países, menos si se tiene en cuenta que son los principios de trabajo decente los que permiten el rescate del modelo de Estado Social de Derechos.

Por último, para cerrar este telegráfico contexto, quiero referirme a las estadísticas que la CSI ha dado recientemente sobre los trabajadores en las cadenas de valor productivas o cadenas de suministro, en las que se da cuenta de cómo el 50% de los trabajadores del mundo hacen parte de ellas, y de esos solo el 7% son trabajadores contratados directamente, pese a que producen el 60% de los bienes y servicios mundiales y generan el 80% y de cómo se concentra ese mercado en aproximadamente 50 empresas<sup>4</sup> ello sin duda es un referente obligado al momento de hacer cualquier juicio de ponderación de derechos fundamentales del trabajo y en establecer su piso mínimo protector.

### III. Derechos humanos fundamentales del trabajo

Los criterios de ordenación jurídica del trabajo como derecho fundamental vienen a tener mayor intensidad en el siglo XX<sup>5</sup>, tanto por su reconocimiento en las cartas constitucionales de México de 1917 y de la República de Weimar de 1919 en las que se les otorga

---

<sup>4</sup> Tomado de [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/frontlines\\_scandal\\_es.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/frontlines_scandal_es.pdf)

<sup>5</sup> Aunque no deja de ser interesante el debate suscitado en el siglo XIX sobre el trabajo esclavo, que termina siendo determinante para su abolición y que retoma fuerza en la actualidad tras distintos pronunciamientos jurisprudenciales tanto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las nuevas formas de esclavitud.

ese indiscutible carácter, como por la pauta que, según esgrime Valdés Dal Re, tienen en la construcción del constitucionalismo de los restantes ordenamientos jurídicos de la posguerra, en la que se reconoce a la clase trabajadora la condición de sujeto político titular de derechos (Valdés Dal Re: 2016).

De manera genérica y clásica puede decirse, que los derechos humanos fundamentales del trabajo son todos aquellos que están insertos en un instrumento internacional de protección de derechos humanos (Canessa: 2008) y que pueden concretarse en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Carta Social Europea, el Convenio Europeo de Derechos del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1988, la convención internacional sobre la eliminación de la discriminación racial, la convención internacional sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la convención internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos, la Declaración Árabe de los Derechos Humanos, la Carta Árabe de los Derechos Humanos<sup>6</sup>, constituyen el núcleo jurídico duro de los derechos fundamentales del trabajo, en ellos se establecen como presupuesto que el trabajo humano no es una mercancía, en la medida en que quien lo ejecuta es la persona del trabajador, y que existe una relación asimétrica entre empresa – trabajador, que incidirá, como se verá, en el juicio de eficacia directa o mediata de tales instrumentos.

No haré un análisis exhaustivo de cada uno de esos instrumentos, por la limitación de espacio de este artículo, pero baste con indicar que es transversal a todos (Canessa: 2014):

- La prohibición de trabajos forzados, la esclavitud y la servidumbre (en estos se incluye la de prohibición de las peores formas de trabajo infantil).
- El derecho del trabajo incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida en condiciones dignas y decorosas
- Debe existir libertad para ejercer la profesión u oficio
- La libertad sindical es un elemento determinante en el trabajo
- Protección especial a los menores de edad y a las mujeres
- La negociación colectiva
- La jornada máxima de trabajo
- La salud y seguridad en el trabajo

Es decir que hay un consenso meridiano en lo que se denomina comunidad internacional, y que constituyen los Estados que los han suscritos, según la cual estos derechos humanos no son declinables y deben ser protegidos por cada uno de los países.

---

<sup>6</sup> De manera deliberada excluyo los convenios y recomendaciones de la OIT en la medida en que estos tienen problemáticas en la aplicación de la justicia universal laboral, como explicaré en la ampliación de este texto.

Ahora a renglón seguido debemos preguntarnos si tales derechos humanos fundamentales del trabajo pueden ser exigibles de manera directa y, más allá, si es aceptado que, pese a estar suscritos por los Estados puedan generar obligaciones entre los particulares, esto en atención al carácter de las relaciones laborales que aquí se estudian.

En Colombia no existe mayor controversia en la eficacia directa entre particulares<sup>7</sup> de los derechos fundamentales, pues así expresamente está previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y en los decretos que reglamentaron su ejercicio, pero no sucede lo mismo con otros países, entre ellos los europeos, en los que aún se discute la teoría de la *Dritwirkung der Grundrechte*, y en los que para un sector de la doctrina implicaría, de aceptarse tal tesis, la ruptura del derecho público y el derecho privado, de forma que para ellos solo es posible restringirse la aplicación a los particulares de aquellos derechos fundamentales reglados legalmente, favoreciendo así el respeto de la autonomía de la voluntad.

No obstante, cada vez con mayor intensidad, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado la existencia de poderes sociales que tienen similar categoría, e incluso superior que el poder público, lo que rompe con el argumento clásico de que los instrumentos solo se hicieron para que el Estado fuese el obligado a su protección, máxime cuando es cada vez más evidente que no existe paridad jurídica en las relaciones entre empresa y trabajadores, aunque ambos se adscriban en el término particulares y cuando son cada vez más frecuentes las cláusulas de adhesión contractual por preeminencia económica.

Así mismo ha indicado, a través de la doctrina de las obligaciones positivas, que deriva la protección de los derechos inscritos en los tratados internacionales de derechos humanos, en la medida en que si bien quien es suscriptor y obligado de los mismos es el Estado, lo cierto es que pueden extenderse a los particulares cuando este mantiene una pasividad al reprimir las violaciones de sus deberes, impidiendo el disfrute de derechos e imponiéndose por tanto la intervención de un sujeto supranacional que permita su defensa, de allí que indica que las obligaciones no son solo de no hacer – como en el caso de la prohibición de todas las formas de trabajo esclavo -, sino de hacer, en el sentido de que debe desplegar todos los mecanismos para la protección efectiva de los derechos fundamentales, en la medida en que debe ser su garante.

Así pues, que cualquiera de estas dos posturas, mediata o inmediata eficacia de los derechos fundamentales incorporados en los tratados, pone en acento que, en todo caso los particulares tienen que responder cuando los violentan, lo que permitiría afirmar que hay una obligación generalizada de respeto a los derechos humanos, que no puede excusarse desde ningún punto de vista.

#### IV. Principio de justicia universal

Teniendo clara la idea de que la existencia de instrumentos que incorporan derechos humanos fundamentales del trabajo no solo constituyen una herramienta de unificación

---

<sup>7</sup> Puede explicarse, de manera genérica, en la posibilidad que tienen los particulares de invocar la vulneración de un derecho fundamental por parte de otra persona física o natural, derivándole responsabilidades.

sobre su alcance y contenido sino fundamentalmente una prescripción sobre su respeto, dado que son inherentes a la naturaleza humana y compartidos por todos, es que tiene acogida la posibilidad de dar aplicación al principio de justicia universal, consistente en la tutela en cualquier espacio en los que se exija y demuestre la efectiva violación del piso mínimo de garantías reconocidas.

Puede resumirse la idea en que una vez la comunidad internacional acoge y respalda el contenido de derechos fundamentales, ya no se trata de un sujeto ajeno sino de un actor jurídico principal al que le corresponde velar por su protección independientemente del lugar en el que suceda la violación y en atención a su carácter de derechos humanos, es esta la génesis por la que se inspira la jurisdicción penal universal que da inicio con el Estatuto de Núremberg, en el que quiero hacer nota, también se castigaba la prohibición del trabajo esclavo.

Aunque es cierto que existen principios generales del derecho en los que la extraterritorialidad de la ley es una excepción, dado aspectos como la soberanía, lo cierto es que la justicia universal no podría entenderse en esa acepción sino, por el contrario, como un mecanismo que permita armonizar las reglas jurídicas de elemental humanidad a nivel universal, alcanzando de ese modo el objeto para el cual está edificado el respeto por una base mínima de garantías, de allí que se constituya como una talanquera que impida la proliferación de conductas que aunque están prohibidas no son suficientemente contenidas por algunos Estados permitiendo excepcionales casos de infracciones a los derechos humanos fundamentales del trabajo, y es aquí donde la doctrina de las obligaciones positivas toma protagonismo.

En efecto debe entenderse que a nivel global existe un bloque de valores y de derechos humanos que delimitan la actuación de los Estados y de los particulares, de tal manera que es la comunidad internacional la que se constituye en su garante, no simplemente en una suscriptora. Es esto lo que edifica la referida jurisdicción penal universal, que tiene impacto en el siglo XX y que va a dar origen a importantes decisiones como las de los casos de Pinochet y Guatemala, entre otros. Ahora bien, este principio se ha circunscrito en materia de derecho penal, sin que ello implique su declinación en el derecho laboral, menos si se tiene en cuenta que existe, al igual que en la otra disciplina, un núcleo duro de derechos que, incluso, a diferencia, tiene aún mayor impacto en la vida social, en la medida en que la sociedad está compuesta, en su mayoría por ciudadanos trabajadores, de ahí que no sea posible restarles importancia, menos por su indiscutible impacto.

Así puede decirse que no hay un declive de la soberanía sino una ampliación de ella al espacio supranacional que es reivindicativa de un piso mínimo de derechos humanos fundamentales sobre los cuales puede operar. Aunque se alegrará por los economicistas del derecho que ello implica una distorsión de la economía, en la medida en que las empresas acuden a otros países con distinta fuerza protectora, cabría decir, solo por iniciar, que la libre competencia es un elemento permitido, pero que en modo alguno esta puede sostenerse sobre la base de la vulneración de derechos humanos fundamentales del trabajo, como por ejemplo las nuevas formas de esclavitud laboral, la utilización de mano de obra infantil, la servidumbre, la intensidad de jornadas laborales propias del periodo



preindustrial, es decir que si todos los derechos tienen límites, esto también e incluso con mayor acento debe aplicársele a las libertades de empresa que deben articularse a los ordenamientos jurídicos pues no pueden afincarse por encima de ellos, menos si existen instrumentos jurídicos que los respalden.

Así que nada obsta y por el contrario obliga a que los Estados suscriptores de tratados internacionales que incorporan la protección de derechos humanos fundamentales del trabajo, puedan sustraerse de su aplicación so pretexto de permitir la libre competencia, menos si de lo que se trata, como se ha explicado, es de garantizar los derechos básicos y de imponer las consecuencias en el caso de que se demuestre su infracción, no de estandarizar el salario, o el componente del Estado Social de Bienestar Europeo en otras latitudes, pues eso es un imposible fáctico.

#### *a) Costumbre internacional*

Quisiera referirme de manera breve a otro de los escollos que podrían argüirse en contra de esta tesis, relacionado con la inexistencia, a diferencia de la materia penal, de tratados que prevean específicamente una jurisdicción universal, como no me es posible extenderme habré de remitirme a las consideraciones que, de tiempo atrás, la mayoría de los Estados que conforman la comunidad internacional, entre ellos Colombia - que ha retornado recientemente a la tesis expuesta y adoptada el 13 de diciembre de 2007 en decisión 32096, de inmunidad restringida en material laboral- han elaborado, para sostener en primer lugar que el trabajo es un derecho humano y como tal requiere especial protección, que no es posible a los Estados y de contera a los particulares, sustraerse en el cumplimiento de los elementos mínimos que integran el derecho laboral y que no se aplica la ficción de extensión territorial del Estado a través de su embajada, cuando quiera que se estén debatiendo controversias del trabajo.

Considero que al haberse utilizado por los Estados la tesis de que aplica la costumbre internacional, con el objeto de propender por las garantías en el trabajo, no sería posible, con fundamento en los mismos argumentos, desligarlas de este tipo de controversias que tienen, como aditivo, que no se trata de un Estado del único obligado, por virtud de sus imposiciones positivas, sino además de los particulares que, como se ha sostenido, no pueden sustraerse del ordenamiento jurídico internacional que contempla derechos humanos.

## **V. Reflexiones finales**

Es claro que este texto es solo un esbozo de una idea más amplia, que requiere mayor espacio para explicarla y defenderla, no obstante considero que se hace necesaria, a la luz de la erosión de los derechos del trabajo, teorizar en función de la reivindicación de los instrumentos que se generaron precisamente para evitar el regreso a la pre modernidad industrial, así mismo sosteniendo que la eventual distorsión de la competencia, debe ser ponderada en función de los derechos del trabajo fundamentales.

Refiero que no es posible mantener una creación constante de instrumentos internacionales que no pueden hacerse efectivos y que por el contrario es válido bajo el principio de la justicia universal permitir que un juez laboral o constitucional de cualquier Estado conozca y decida sobre graves violaciones de derechos humanos del trabajo que no hayan sido resueltas por los países suscriptores de los tratados, máxime porque así lo impone el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969.

También indico que la competencia de la jurisdicción universal del trabajo deriva de la propia interpretación que le han dado los distintos países al aplicar el principio de inmunidad restringida en materia laboral en el caso de juzgamiento de los trabajadores de las embajadas, y resalto que no es posible permitir una economía global y no así una globalización de los derechos ya suscritos y reconocidos por todos los ciudadanos.

# Trata de seres humanos y cadenas globales de suministro

## Human Trafficking and global supply chains

PROF. DRA. DOÑA TANIA GARCIA SEDANO

*Universidad Carlos III de Madrid*

*Resumen.* La Globalización del trabajo tiene un efecto patológico especialmente llamativo bajo la forma de trata de personas con la finalidad de afectarlas a procesos productivos que empresas multinacionales desarrollan en países sin estándares de protección laboral alguna. Algo que se vuelve aún más opaco en formas de subcontratación en cascada, en los que se invisibiliza la cadena de valor.

*Palabras clave:* trata de seres humanos, nuevas formas de esclavitud, cadenas de valor.

*Abstract.* The globalization of work has a particularly striking pathological effect in the form of human trafficking in order to affect them in productive processes that multinational companies develop in countries without any labor protection standards. Something that becomes even more opaque in global supply chain subcontracting models, in which the value chain is made hidden.

*Keywords:* human trafficking, new forms of slavery, global value chains.

*Sumario:* I. Trata de seres humanos. II. Magnitud del fenómeno. III. Factores criminógenos. IV. Cadenas globales de suministro

### I. Trata de seres humanos

Para definir la trata de seres humanos debemos acudir al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños<sup>1</sup>, que, como ya se ha señalado, complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>2</sup> cuyo artículo 3 establece que<sup>3</sup>:

*“Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras*

<sup>1</sup> Publicado en Diario Oficial de la Unión Europea. Nº 262 de fecha 22 de Septiembre de 2006 y Boletín Oficial del Estado de fecha 11 de Diciembre de 2003.

<sup>2</sup> Publicado en Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de Septiembre de 2003.

BARBERINI, R “La Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale” in La Comunità Internazionale 3/2003, p. 395.

<sup>3</sup> VILLACAMPA ESTIARTE, C. “La trata de seres humanos para explotación sexual: relevancia penal y confluencia con la prostitución” en VILLACAMPA ESTIARTE, C. *Prostitución ¿Hacia la legalización?*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012. p. 225.

*formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.*

*Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos<sup>4</sup>”.*

## II. Magnitud del fenómeno

La evaluación del alcance exacto del delito de trata de seres humanos tanto a nivel internacional como en el contexto de la Unión Europea es difícil a causa de sus vínculos con otras actividades delictivas y las diferencias en las legislaciones nacionales<sup>5</sup>.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud<sup>6</sup>, incluidas sus causas y consecuencias, estima que actualmente en el mundo existen 27 millones de personas que son víctimas de alguna de las formas contemporáneas de esclavitud, entre las que se incluyen el trabajo forzoso y la servidumbre. También destaca que aunque los tiempos y las formas han cambiado, la esencia de la esclavitud subsiste en las economías modernas.

Según el Índice Mundial de Esclavitud, se estima que en todo el mundo 35,8 millones de personas se encuentran atrapadas en situaciones de esclavitud moderna, y que la trata de seres humanos sigue siendo endémica en todas las regiones del mundo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Rantsev vs Chipre y Rusia, sentencia de fecha 7 de enero de 2010. Párrafo 281. La trata de seres humanos, tal y como se define en el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Trata y en el Convenio del Consejo de Europa sobre lucha contra la trata de seres humanos, se halla prohibida en el artículo 4 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, sin que sea necesario que sea calificada como esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso “*La trata de seres humanos, por su propia naturaleza y finalidad de explotación, se basa en el ejercicio de los poderes atribuidos al derecho de propiedad. Trata a los seres humanos como mercancías que se compran y se venden y son sometidos a trabajos forzados, a menudo por escaso o ningún pago, por lo general en la industria del sexo, pero también en otras. Esto implica una estrecha vigilancia de las actividades de las víctimas, cuyos movimientos se limitan a menudo. Conlleva el uso de la violencia y las amenazas contra las víctimas, que viven y trabajan en condiciones míseras*”.

<sup>5</sup> GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA TRATA DE PERSONAS DE NACIONES UNIDAS. *Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Tema 3 del programa provisional. Documento nº: CTOC/COP/WG.4/2010/2. Enero de 2010. Párrafo nº 5.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General, sobre la base del informe de la Tercera Comisión. *Medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la trata de personas*. 2010. Documento nº: A/RES/64/178. Párrafo 6.

EUROSTAT. *Trafficking in Human Beings. Statistical working papers*. Luxemburgo, 2015. p.15.

EUROSTAT. Working paper: *Trafficking in human beings*. 2014. Disponible en línea: [https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_-\\_eurostat\\_-\\_2014\\_edition.pdf](https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_-_eurostat_-_2014_edition.pdf).

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS. Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Sra. Gulnara Shaninian. 10 de julio 2009. A/HRC/12/21. p. 14-16.

<sup>7</sup> PARLAMENTO EUROPEO. LOCHBIHLER, B. Comisión de Asuntos Exteriores. Subcomisión de Derechos Humanos. Proyecto de informe sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos en las relaciones exteriores de la UE (2015/2340(INI)). Párrafo C.

### III. Factores criminógenos

Entre las causas de este fenómeno encontramos, por lo que a efectos de la presente comunicación interesa, por un lado, la globalización en ese sentido, el propio G8<sup>8</sup> ha denominado al crecimiento de la trata de seres humanos como “*la cara oculta de la globalización*”.

La globalización, t ha creado una brecha cada vez mayor entre los países del norte y sur del planeta así como entre las zonas rurales y urbanas dentro de los países<sup>9</sup>. De este modo, se genera una fuerte conexión entre los problemas de desigualdad y las migraciones<sup>10</sup> y entre el fenómeno migratorio y la trata de seres humanos, como veremos más adelante.

Por tanto, la globalización<sup>11</sup> constituye uno de los desencadenantes de movimientos migratorios masivos, provocados por la necesidad de escapar de escenarios de pobreza endémica que han agudizado las desigualdades existentes entre los países del norte y del sur del planeta, produciendo marginalización y empobrecimiento progresivo y creciente de sectores cada vez más numerosos de la población mundial<sup>12</sup>. Estos movimientos migratorios han precipitado traslados de los explotados de países de origen a países de destino, provocando la consiguiente trata de personas<sup>13</sup>. La trata de personas no puede escindirse del contexto de las migraciones internacionales<sup>14</sup> y nacionales que tienen cada vez mayor intensidad a causa de diversos factores<sup>15</sup> como por ejemplo las transformaciones económicas<sup>16</sup>.

Íntimamente vinculado con las políticas migratorias se encuentra la cuestión relativa a la demanda de mano de obra por el mercado de trabajo. Tradicionalmente, la Unión

<sup>8</sup> Comunicado de la Conferencia de Ministros de los países del G- 8 sobre la lucha contra el crimen transnacional organizado Moscú 19- 20 octubre 1999.

COOMARASWAMY, R. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, Informe presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. párrafo 4º.

<sup>9</sup> CHUANG, J. “Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy,” *Indiana Journal of Global Legal Studies* (2006), Vol. 13, No. 1.p.139.

<sup>10</sup> STIGLITZ, J.E “La globalización y los retos de la inmigración” en GUERRA, A y TEZANOS, J.F. (eds) *La inmigración y sus causas*. Sistema, Madrid, 2007.p. 17.

<sup>11</sup> GIDDENS, A. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México, Taurus, 2000. p. 203. Giddens definió la globalización como “*la intensificación mundial de las relaciones sociales que enlazan las localidades distantes de tal forma que los acontecimientos locales son influidos por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa*”.

<sup>12</sup> MAQUEDA ABREU, M.L. “Una nueva forma de esclavitud: el tráfico sexual de personas” en LAURENZO COPELLO, P. (Coord) *Inmigración y derecho penal: Bases para un debate*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.p.260.

<sup>13</sup> VILLACAMPA ESTIARTE, C. “La moderna esclavitud y su relevancia jurídico-penal” en *Revista de derecho penal y criminología*, 3ª Época, nº 10 (julio de 2013), págs. 293-342. p. 299.

<sup>14</sup> MERITA, M. H.” Irregular Migration flows and human trafficking in the Western Balkan countries: challenges of the convergence of counter-trafficking response” en *Journal of Liberty and International Affairs* 1 (2016), 1. p. 42.

<sup>15</sup> COOMARASWAMY, R. *Informe sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer*. 2000. Documento nº E/CN.4/2000/68. Párrafo 68:”*Los caminos de la trata duplican los de la migración: tradicionalmente se ha producido del Sur al Norte. Ahora bien, las modernas tendencias muestran que la trata también ocurre dentro de las regiones o al interior de los Estados. Al igual que las de la migración, las rutas de la trata y los países de origen, de tránsito o de destino pueden cambiar rápidamente a consecuencia de cambios políticos y económicos*”.

CHUANG, J. “Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy,” *Indiana Journal of Global Legal Studies* (2006), Vol. 13, No. 1.p.139.

<sup>16</sup> KOSLOWSKI, R.”Economic Globalization, Human Smuggling, and Global Governance” in Koslowski (eds), *Global Human Smuggling. Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001. pp. 337-58.p. 342.

Europea ha controlado los flujos migratorios de forma que no aumentase, excesivamente, la demanda de trabajadores por la consiguiente caída de los salarios, en otras palabras, ha optado por permitir un porcentaje de migración para responder a las necesidades coyunturales del mercado de trabajo<sup>17</sup>.

De manera simultánea al proceso emergente, a escala planetaria, de liberalización de la economía se impone el auge de la localización de mano de obra<sup>18</sup>. Así, puede afirmarse que, la globalización y la localización son sólo dos momentos o caras de la misma moneda; constituyen, al mismo tiempo, fuerzas impulsoras y formas de expresión de una nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados<sup>19</sup>.

Esto permite, por un lado y como hemos mencionado la regulación de la inmigración en virtud de las necesidades del mercado laboral y, por otro, una distensión pues los migrantes son la fuerza de trabajo necesaria de la economía sumergida<sup>20</sup>.

Los Estados receptores de migración deciden qué extranjeros pueden acceder a su territorio porque prevén que se integran en el mercado laboral nacional y quiénes no. De este modo, se construye la consideración del trabajador emigrante como sujeto con significación económica y no como sujeto de derechos<sup>21</sup>.

Para las empresas transnacionales, es más rentable y tendrá menos riesgos trasladarse a aquéllos países en los que los costes sociales son más bajos<sup>22</sup>. La globalización ha

<sup>17</sup> PEREZ CEPEDA, A.I. Globalización, tráfico internacional ilícito de personas y derecho penal. Comares, Granada, 2004. p. 45.

GARCÍA ARÁN, M. "El tratamiento penal del tráfico de personas" en *Estudios de Derecho Judicial* nº 76. Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005.p.4. "Los países desarrollados necesitan y utilizan la mano de obra foránea, explotada en condiciones de precariedad, para lo cual, el trabajador debe ser trasladado desde su lugar de origen al igual que en etapas anteriores. Pero las políticas gubernamentales de cierre de fronteras para el control de la inmigración conducen a la clandestinidad del mercado del tráfico, que obtiene así, enormes beneficios".

<sup>18</sup> ANDREES, B. NASRI, A. Y SWINIARSKI, P. *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: Models, challenges and opportunities*. Working paper; No. 1/2015. International Labour Office, Geneva. 2015.p.2.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. The cost of coercion, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva. 2009. p. 27.

<sup>19</sup> PEREZ CEPEDA, A.I. "Algunas consideraciones político-criminales previas a la incriminación del tráfico de personas" en *REDUR* nº 0. Junio 2002.p. 116.

<sup>20</sup> IGLESIAS SKULJ, A. *El cambio en el estatuto de la Ley penal y en los mecanismos de control: flujos migratorios y gubernamentalidad neoliberal*. Comares, Granada, 2011.p.59.

<sup>21</sup> TERRADILLOS BASOCO, J. M. "Los delitos de tráfico ilegal de mano de obra y abuso de mano de obra extranjera" en LAURENZO COPELLO, P. (Coord) *Inmigración y derecho penal: Bases para un debate*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. p.376.

En contra de esta situación se ha posicionado el propio PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos en las relaciones exteriores de la UE. *La lucha contra la trata de seres humanos en las relaciones exteriores de la UE*. Documento nº 2015/2340(INI). Dimensión económica de la trata de seres humanos. Párrafo 21: "Recuerda que los abusos en la contratación de trabajadores parecen producirse en muchos países y regiones del mundo, y señala que, con independencia del país en el que tienen lugar, dichos abusos guardan una estrecha relación con la trata de seres humanos, bien sea a través de agencias de contratación implicadas directamente en dicha trata mediante prácticas de contratación engañosas o coercitivas, o bien creando vulnerabilidades con fines de explotación laboral, exigiendo elevadas comisiones de contratación y haciendo que, en particular, los trabajadores migrantes y poco cualificados sean vulnerables o dependientes desde el punto de vista económico".

<sup>22</sup> BHOOLA, U. Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Documento nº A/HRC/30/35. Párrafo 19: "La globalización ha creado oportunidades sin precedentes para que las empresas amplíen sus operaciones más allá de las fronteras nacionales, incluidos los países en desarrollo, a fin de obtener productos a menor costo y potenciar al máximo los beneficios. La demanda de mano de obra barata se satisface por medio de la oferta de trabajadores dispuestos a ello provenientes de grupos vulnerables, como pueblos indígenas,

creado oportunidades sin precedentes para que las empresas amplíen sus operaciones más allá de las fronteras nacionales, incluidos los países en desarrollo, a fin de obtener productos a menor costo y potenciar al máximo los beneficios. La demanda de mano de obra barata se satisface por medio de la oferta de trabajadores dispuestos a ello provenientes de grupos vulnerables, como pueblos indígenas, minorías, personas consideradas de las “castas más bajas” y migrantes, en particular los que están en situación irregular.

#### IV. Cadenas globales de suministro

En relación con lo indicado, la existencia cadenas de suministro largas y complejas en las que participan complicadas redes de filiales, franquicias, proveedores, contratistas y subcontratistas será más probable que estén vinculadas a problemas relacionados con formas contemporáneas de esclavitud<sup>23</sup>.

---

*minorías, personas consideradas de las “castas más bajas” y migrantes, en particular los que están en situación irregular. Las trabajadoras son especialmente vulnerables a la explotación en determinados sectores, habida cuenta del vínculo entre la discriminación por motivos de género y la desigualdad”.*

OSCE. SPECIAL REPORTER & CO-ORDINATOR FOR COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS. *COMBATING TRAFFICKING AS MODERNDAY SLAVERY: A MATTER OF RIGHTS, FREEDOMS AND SECURITY*. 2010. p.10.

Disponible on line: <http://www.osce.org/cthb/74730>.

RUGGIE, J. “Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights”, en *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2008, vol. 3, núm. 2. Cambridge: MIT Press, 2008. 189-212.p.201. El libre funcionamiento de los mercados puede acarrear serios riesgos para los derechos humanos si el alcance y el poder de los actores económicos logran rebasar las bases institucionales sobre las que estos operan.

RUGGIE, J. “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’, en el Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Nueva York, Naciones Unidas, 2011.

FARIÑAS DULCE, M.J., *Globalización, ciudadanía y Derechos humanos*. Dyckinsons, Madrid.2000. p. 23 y siguientes. Los problemas para romper con esta nueva tendencia, como denuncia la autora, son esencialmente dos: el primero es que, frente a las nuevas violaciones de los derechos humanos los países periféricos o semiperiféricos se encuentran en la actualidad limitados en su capacidad de actuación; por la situación económica que padecen no criminalizan los comportamientos de explotación con el fin de que la reducción de los costes atraiga hacia ellos el flujo de inversiones.

El segundo surge cuando constatamos que las organizaciones sindicales de los trabajadores siguen ancladas en la esfera estrictamente estatal-nacional y burocrática, lo que ocasiona una importante crisis representativa que imposibilita contrarrestar el poder o al menos controlar a las empresas transnacionales.

<sup>23</sup> BHOOLA, U. Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Documento nº A/HRC/30/35. Párrafo 20.

PARLAMENTO EUROPEO. LOCHBIHLER, B. Comisión de Asuntos Exteriores. Subcomisión de Derechos Humanos. Proyecto de informe sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos en las relaciones exteriores de la UE (2015/2340(INI)): “11. Pide a la UE y a los Estados miembros que insten a las empresas nacionales e internacionales a asegurarse de que no se produce explotación en ningún eslabón de la cadena de suministro de sus productos;

12. Pide a los Gobiernos que pongan en vigor medidas jurídicas para garantizar la transparencia y la trazabilidad de la cadena de suministro de los productos y para que las empresas comuniquen qué medidas han adoptado para erradicar la trata de seres humanos de sus cadenas de suministro; pide a los Estados miembros que actúen con la debida diligencia respecto de las actividades de las empresas de la UE en terceros países y que les exijan responsabilidades en caso de trata de seres humanos en cualquier eslabón de la cadena de suministro, incluidas las filiales y los subcontratistas”.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución, de 23 de octubre de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo. Documento nº: 2013/2107(INI). Recomendación nº 22. Considera que la responsabilidad en cadena de las empresas es una herramienta importante en la lucha contra el trabajo forzado; pide, por tanto, a la Comisión que presente una propuesta de normas mínimas relativas a la responsabilidad en cadena de las empresas; alienta a los Estados miembros a que prohíban los subcontratos en relación con los contratos públicos hasta que se establezca un acuerdo sobre la responsabilidad en cadena de las empresas;

Los Estados tienen la obligación, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio y/o bajo su jurisdicción. Eso incluye el deber de proteger a las personas y los grupos contra las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes privados, incluidas las empresas. Por ello, el Comité de Derechos Humanos, en observación general número 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto estipula la necesidad de que los Estados ejerzan la debida diligencia para evitar, castigar, investigar o reparar el daño causado por actos de personas o entidades privadas<sup>24</sup>.

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>25</sup>, aprobados por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, validan el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas, y reparar esos abusos, y se dispone que esto debe hacerse mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia<sup>26</sup>. Los Estados tienen la obligación de enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades<sup>27</sup>. En el contexto de las formas contemporáneas de la esclavitud, esta obligación de proteger podría traducirse en una combinación inteligente de medidas para garantizar que las empresas asuman su obligación de respetar los derechos humanos, entre otras cosas mediante la diligencia debida en materia de derechos humanos en todas sus cadenas de suministro y que reparen los efectos adversos de sus actividades en los derechos humanos. Como mínimo, los Estados deben asegurar que las empresas comprendan las consecuencias de adquirir productos o servicios que de algún modo han estado vinculados con el trabajo forzoso o con otras formas contemporáneas de la esclavitud. Hasta la fecha, los Estados han adoptado distintos enfoques para abordar esta cuestión, entre ellos garantizar la responsabilidad penal, civil y extracontractual respecto de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas; establecer mecanismos para reglamentar dicho cumplimiento en la protección del comercio y el consumidor; y tenerlo en cuenta en las adquisiciones gubernamentales. La revelación de información y la transparencia también pueden incluirse entre las obligaciones jurídicas, en lugar de limitarse a las iniciativas voluntarias de responsabilidad social de las empresas<sup>28</sup>.

---

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016) /\* COM/2012/0286 final \*/ Prioridad B: *“reforzar la prevención de la trata de seres humanos: Acción 2: promover la creación de una plataforma del sector privado. La cooperación con el sector privado es esencial para reducir la demanda de la trata de seres humanos y para desarrollar cadenas de suministro que no impliquen trata de seres humanos”*.

<sup>24</sup> Párrafo 8.

<sup>25</sup> En los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en los que se pone en práctica el Marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar las Actividades Empresariales y los Derechos Humanos, se aclaran las respectivas funciones y responsabilidades de los Estados (primer pilar) y las empresas (segundo pilar) para hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos y el acceso a mecanismos de reparación contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales (tercer pilar).

<sup>26</sup> Principio 1.

<sup>27</sup> Principio 2.

<sup>28</sup> Para un análisis pormenorizado de los diferentes marcos reglamentarios, véase el informe de International Corporate Accountability Roundtable, *Diligencia Debida en materia de Derechos Humanos: El Papel de los Estados* (2012) (<http://icar.ngo/wp-content/uploads/2012/12/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>).



Dada la relevancia que las cadenas globales de suministro tienen en el fenómeno del delito de trata de seres humanos, algunos Estados han adoptado instrumentos normativos sobre esta cuestión. Entre ellas vamos a destacar las iniciativas de Reino Unido, Estados Unidos y la ley del Estado de California.

En marzo de 2015, el Parlamento del Reino Unido aprobó el proyecto de ley sobre la esclavitud moderna, que incluye una parte específica sobre la transparencia en las cadenas de suministro e impone obligaciones a las empresas de revelar las medidas, en caso de haberlas, que están adoptando para abordar las formas contemporáneas de esclavitud en las cadenas de suministro<sup>29</sup>. Las obligaciones que se imponen en la Ley sobre la Esclavitud Moderna<sup>30</sup> pueden aplicarse en todos los procedimientos civiles. No obstante, la Ley ha sido objeto de críticas por haber creado un resquicio legal que permite a las empresas con sede en el Reino Unido “ocultar” efectivamente sus cadenas de suministro si los bienes producidos no entran en el Reino Unido<sup>31</sup>.

En el año 2014 se presentó ante el Congreso de los Estados Unidos el proyecto de ley de transparencia en la cadena de suministros de las empresas sobre la trata de personas y la esclavitud<sup>32</sup>. La ley contiene, entre otras cosas, los requisitos en materia de presentación de informes de las empresas, relativos a la revelación de condiciones que equivalen a trabajo forzoso, esclavitud, trata de personas y las peores formas de trabajo infantil en las cadenas de suministro.

En el contexto de la transparencia, la ley citada con mayor frecuencia es la Ley de Transparencia en las Cadenas de Suministro de California, de 2010<sup>33</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 2012. En virtud de la Ley, todos los vendedores minoristas y fabricantes que tengan ingresos anuales mundiales superiores a 100 millones de dólares de los Estados Unidos y que trabajen en California, tengan o no su sede allí, deben divulgar información sobre sus iniciativas para erradicar la esclavitud y la trata de personas de sus cadenas de suministro directas de bienes tangibles para la venta. Si bien se trata de un paso importante, la Ley se considera insuficiente pues solo exige que las empresas divulguen lo que están haciendo, en su caso, para abordar las formas contemporáneas de la esclavitud, utilizando cinco categorías específicas, a saber: verificación, auditoría, certificación, rendición de cuentas a nivel interno y capacitación, sin que sea necesario adoptar medidas de prevención ni que se imponga la obligación de mejorar las condiciones de las personas vulnerables a los abusos en la cadena de suministro.

---

<sup>29</sup> Se ha reconocido ampliamente que las disposiciones en materia de transparencia en las cadenas de suministro se incluyeron principalmente gracias a las actividades de promoción llevadas a cabo por la Ethical Trading Initiative, una asociación de interesados múltiples integrada por empresas, sindicatos y ONG que abarca más de 70 empresas y que en 2015 llegó a casi 10 millones de trabajadores de todo el mundo.

<sup>30</sup> Disponible en línea: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga\\_20150030\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf).

<sup>31</sup> Disponible en línea, en Liga contra la Esclavitud: [www.antislavery.org/english/press\\_and\\_news/news\\_and\\_press\\_releases\\_2009/analysis\\_of\\_modern\\_slavery\\_act.aspx](http://www.antislavery.org/english/press_and_news/news_and_press_releases_2009/analysis_of_modern_slavery_act.aspx).

<sup>32</sup> Disponible en línea: <https://www.congress.gov/113/bills/hr4842/BILLS-113hr4842ih.pdf>.

<sup>33</sup> Disponible en línea: [www.state.gov/documents/organization/164934.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/164934.pdf).

ANEXO

# Programa. I Seminario



Universidad  
Carlos III de Madrid

## SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LOS ACUERDOS MARCO INTERNACIONALES COMO INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS LABORALES

27 y 28 de octubre de 2016

Salón de Grados (EDIFICIO DE RECTORADO)

Campus de GETAFE

### COMITÉ ORGANIZADOR

D. Manuel Correa Carrasco

Dña. María Gema Quintero Lima

### Comité CIENTIFICO

Miguel Ángel Almendros González

Eva María Blázquez Agudo

Juan José Fernández Domínguez

Juan Gorelli Hernández

Cristóbal Molina Navarrete,

Jesús R. Mercader Uguina

Federico Navarro Nieto

Sofía Olarte Encabo

Este Seminario se encuentra financiado en el marco de la Convocatoria de Ayudas para la organización de Congresos, Conferencias o Seminarios del decanato de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid.. (Resolución de 9 de marzo de 2016). Organiza y también participa en la financiación el DEPARTAMENTO DE DERECHO SOCIAL E INTERNACIONAL PRIVADO de la Universidad Carlos III de Madrid.

COLABORA LA OFICINA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
EN ESPAÑA.

## 27 DE OCTUBRE DE 2016

### 9. 30. RECEPCIÓN Y ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN

**9.45-10.30: PONENCIA DE PRESENTACIÓN:** “Las relaciones laborales en un mundo globalizado: el papel de los Organismos Internacionales y la Gobernanza del Trabajo”.

Sr. D. Joaquín Nieto Sainz, Director de la Oficina de la OIT en España.

### 10.30-12.00. PRIMERA PARTE

**Ponencia:** “LOS ACUERDOS MARCO INTERNACIONALES: DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL A LA AUTONOMÍA COLECTIVA TRANSNACIONAL”.

Prof. Dr. D. Manuel Correa Carrasco. Profesor Titular, acreditado para Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Departamento de Derecho Social e Internacional Privado. Universidad Carlos III de Madrid.

**Ponencia:** “UNA OPTICA NACIONAL: LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS MULTINACIONALES: LA RECEPCIÓN DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN.”

Prof. Dr. Don Luis Gordo. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social., UAM.

### 12.00-12.30. Pausa Café.

### 12.30-14.00. SEGUNDA PARTE

**Ponencia:** “SINDICALISMO GLOBAL Y EL TRABAJO DECENTE EN LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO. LA CONFERENCIA 2016 DE LA OIT”.

Sr. D. Isidor Boix Miembro de la Secretaria Internacional de CCOO Industria y Coordinador de IndustriALL Global UNion para la aplicación del acuerdo marco de IINDITEX.

**Ponencia:** “LOS MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN Y CONTROL APLICATIVO DE LOS ACUERDOS MARCO EN LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO”.

Prof. Dr. D. Wilfredo Sanguinetti Raymond, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca.

### 14.00-15.30. Descanso para almuerzo.

## **15.30-16.15 TERCERA PARTE**

**Ponencia:** “¿LA GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES?: LOS ACUERDOS MARCO INTERNACIONALES COMO INSTRUMENTOS DE PROTECCION”.

Prof. Dra. Doña. Isabelle Daugareilh. Directora de Investigación. CNRS-COMPRASEC.Université de Bordeaux (Francia).

## **16.30. PRESENTACIÓN DE CONTRIBUCIONES**

**28 DE OCTUBRE DE 2016**

## **10.00-12.00. PANEL DE EXPERIENCIAS**

**Mesa redonda:** “PRESENTE Y FUTURO DE LAS DISTINTAS MANIFESTACIONES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA COMO INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS LABORALES BÁSICOS”

Modera: Prof. Dra. María del Mar Maira Vidal. UCM.

## **12.00-12.30. Pausa Café.**

## **12.30. DEBATE FINAL**

## **13.30. CLAUSURA Y CONCLUSIONES**

### **INSCRIPCIONES**

Nombre:

Empresa/Universidad:

Email:

Presentará contribución: si/no.

En su caso: Título:

Enviar a: [redeselfuturodeltrabajo@gmail.com](mailto:redeselfuturodeltrabajo@gmail.com)

### **CONTRIBUCIONES**

Se prevé la posibilidad de que los asistentes al Seminario puedan realizar contribuciones por escrito, que podrán ser presentadas oralmente en la sesión habilitada al efecto.

Las contribuciones se habrán de remitir, en formato Word o pdf, antes del día 23 de octubre de 2016, previa inscripción formal en los términos concretados más arriba. La extensión máxima de la contribución será de 12 páginas con formato Garamond 11, interlineado 1,5.

## **Programa. II Seminario**

### **II SEMINARIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS LABORALES**

17 de noviembre de 2017  
Sala 14.0.11 (EDIFICIO 14)

#### **Seminario Las Cláusulas Sociales en los Tratados de Libre Comercio**

##### **Comité Organizador**

Dña. María Gema Quintero Lima  
D. Daniel Pérez del Prado

##### **Comité Científico**

Prof. Dr. D. J. Mercader uguina.Uc3m  
Dra. I. Daugareilh. Universidad de burdeos  
Prof. Dr. D. M. Correa carrasco.Uc3m  
Sr. D. J. Nieto sainz. Oficina de la oit españa  
Prof.Dra. Dña. E.M. Blazquez agudo uc3m

Este Seminario se encuentra financiado en el marco de la Convocatoria de Ayudas para la organización de Congresos, Conferencias o Seminarios del decanato de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. (BOEL de 25 de enero de 2017).

Organiza y también participa en la financiación el DEPARTAMENTO DE DERECHO SOCIAL E INTERNACIONAL PRIVADO de la Universidad Carlos III de Madrid.

### **9. 30 INAUGURACION**

**9.45-10.15 Ponencia de presentación: GLOBALIZACION Y FUTURO DEL TRABAJO.**  
**M. Gema Quintero Lima.** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la SS.

**10.30-11.00 SEGUNDA PONENCIA: EL LIBRE COMERCIO DESDE UNA PERSPECTIVA ECONOMICA.** **José Carlos Díez.**Economista

**11.15-12.00 TERCERA PONENCIA: TRABAJO DECENTE Y CLAUSULAS SOCIALES EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL CETA EN PARTICULAR. Daniel Pérez del Prado.**

Profesor de Derecho del Trabajo y de la SS

**PAUSA**

**12.15-13.15. Mesa redonda: POSICIONES Y ACCIONES DE LOS AGENTES SOCIALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Fátima Aguado Queipo (CCOO)

Martin Hermoso Fernández (UGT)

Erika González (OMAL-Paz con Dignidad).

**13.30-14.00. CONCLUSIONES Y PRESENTACION DEL PROYECTO DE TALLERES.**

**14.30. CLAUSURA.** Doña Rosa Rodríguez Lopez. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid

## **INSCRIPCIONES**

Nombre:

Empresa/Universidad:

Email:

Presentará contribución: si/no.

En su caso: Titulo:

**Enviar a: [redeselfuturodeltrabajo@gmail.com](mailto:redeselfuturodeltrabajo@gmail.com)**

## **CONTRIBUCIONES**

Se prevé la posibilidad de que los asistentes al Seminario puedan realizar contribuciones por escrito, que podrán ser presentadas oralmente en la parte final de la sesión.

Las contribuciones se habrán de remitir, en formato Word o pdf, **hasta el día 17 de noviembre**, previa inscripción formal en los términos concretados más arriba. La extensión máxima de la contribución será de 8 páginas con formato Times 12 interlineado sencillo.