

Reproducido en www.relats.org

NUEVOS CARACTERES DE LAS RELACIONES LABORALES EN LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO

JUAN RASO DELGUE

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de la República – Uruguay*

Mayo 2017

Adhiero una vez más a los desafíos que proponen el Director José Luis Monereo Pérez y el joven y dinámico Coordinador Salvador Perán Quesada, al plantear un nuevo proyecto editorial en torno a una temática de máxima actualidad: “la externalización productiva a través de la subcontratación empresarial: aspectos laborales y de Seguridad Social”.

En este estudio monográfico el centro de atención sigue focalizado sobre las continuas transformaciones de los modos de producción y su impacto en el Derecho del Trabajo. Me toca analizar el fenómeno de las Cadenas de Suministro Mundial, que constituyen una nueva “vuelta de tuerca” en el proceso de tercerización y deslaboralización de la relación de trabajo. Ante estas nuevas modalidades que se extienden rápidamente a través de dispares realidades nacionales, el Derecho debe reaccionar como siempre lo ha hecho, porque bajo la aparente igualdad de oportunidades, se esconde el vínculo entre empleadores cada vez más fuertes y trabajadores débiles, a su vez enfrentados a una dura competencia entre sí.

Sumario:

I. SOBRE LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO (CMS). I.1. Introducción: la transnacionalización del trabajo.- I.2. Hacia una conceptualización de las CMS.- I.3. El impacto de las CMS en las relaciones laborales nacionales.- I.4. La profundización de la brecha entre países desarrollados y países emergentes. - I.5. La OIT ante la cuestión de las CMS. II. EL POSIBLE MARCO REGULATORIO: II.1. Una materia en construcción.- II.2. “Pensar” un modelo con dimensión social: II.2.1. Desde el Estado: A) Las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales; B) Las Declaraciones; C) El control; II.2.2. Desde la empresa: A) La Responsabilidad Social de la Empresa y los Códigos de Conducta; B) Certificaciones internacionales y etiquetado social; II.2.3. Desde las organizaciones sindicales; II.2.4 La acción de los consumidores.- III. CONCLUSIONES

I. SOBRE LAS CADENAS MUNDIALES DE SUMINISTRO (CMS)

I.1. Introducción: La transnacionalización del trabajo

Diversos factores coadyuvaron a fines del siglo XX para transformar los modelos de producción del industrialismo clásico: las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), el fin de un mundo bipolar, el desarrollo de ciencias de la gestión, políticas de corte neoliberal, una nueva cultura que promovió el consumo y debilitó la solidaridad.

Como en alguna oportunidad expresáramos – citando a Romagnoli – el siglo XX fue un siglo corto, que comenzó tarde (con el industrialismo y la primera guerra mundial) y acabó pronto (con la caída del Muro de Berlín): el derecho laboral típico – aquel ligado a la fábrica, al salario y a la subordinación – acompañaría este final anticipado de una época, con la crisis de sus principales instituciones y principios, y un proceso de flexibilización o deslaboralización de la relación de trabajo que sigue profundizándose.

Los avances tecnológicos que se producen a partir de la segunda mitad del siglo XX transforman los métodos de producción de la llamada “2a. revolución industrial”. El *chip* es el pequeño símbolo de la gran transformación. Las nuevas tecnologías provocar una verdadera revolución en el campo de las relaciones laborales, que podemos resumir en tres aspectos:

a) a nivel individual, permiten al hombre multiplicar su capacidad de acción, lo que determinará la sustitución de grandes contingentes de mano de obra por sofisticadas máquinas y la promoción de un reducido número de trabajadores con la suficiente formación y capacitación para operar esas máquinas;

b) a nivel colectivo, se produce una fragmentación del sistema: por un lado, ya no es fácil organizar trabajadores con intereses y condiciones económicas muy diferentes; por el otro, se produce una gran movilidad de las empresas a nivel nacional e internacional, en un mercado que premia a aquellas que apuestan a la reconversión industrial y a la externalización de parte de su proceso de producción, mientras condena a la quiebra aquellas, que no se adecuan a los cambios;

c) finalmente las nuevas tecnologías y las estrategias empresariales promueven nuevas formas de gestión del trabajo, que procuran acentuar la productividad y la competitividad.

Las transformaciones que se producen como consecuencia de estos dos nuevos “contextos” (uno político – un retorno a las políticas liberales, o neoliberales –. y el otro tecnológico) son extraordinarias:

- La riqueza se vuelve material y volátil: las expresiones de la opulencia contemporánea no son las grandes edificaciones, sino los satélites y las comunicaciones;

- Se cuestionan las protecciones laborales por excesivas, produciéndose una fuga del derecho del trabajo: se habla de flexibilidad laboral, externalización del trabajo, privatizaciones;

- La nueva economía ya solo se concibe a nivel transnacional y a escala global;

- Aumenta la brecha tecnológica y la colonización virtual; el acceso a las tecnologías determina la conformación de un nuevo mundo bipolar, que establece una barrera entre los excluidos e incluidos en el sistema informático;

- Nacen nuevos trabajos; se multiplica la preocupación por el ambiente; las tecnologías permiten un mayor control del trabajo. Comenzamos a hablar de “tecnosubordinación”

Los actuales avances tecnológicos y la afirmación de la libertad de mercado como expresión de la ideología capitalista dominante confluyen en el fenómeno denominado "globalización" o "mundialización". Como expresa Morgado Valenzuela estamos ante un nuevo orden económico mundial, en el que "se acelera, extiende y profundiza la internacionalización de las economías nacionales, ampliando sus relaciones de interdependencia y de dependencia, a la vez que reduciendo su campo de autonomía y tornando más difusas las esferas de soberanía de los estados nacionales"¹.

La definición abarca los diversos aspectos de la mundialización, fenómeno que incide no solamente en el derecho del trabajo y en las relaciones laborales, sino que compromete la propia soberanía de los Estado y la identidad nacional de los países. En el pasado esa identidad estaba conformada, entre otros elementos, también por la pertenencia del capital a sus nacionales y por el desarrollo de una economía sustitutiva de las importaciones, que promovía la "industria nacional". Hoy los capitales se mueven con rapidez a través de las naciones, los productos importados invaden las góndolas de los supermercados, las empresas extranjeras adquieren las endeudadas fábricas locales o "importan" mano de obra barata desde los países económicamente dependiente. Nuevas estrategias comerciales e inéditas reglas de la organización del trabajo trasladan a pequeñas y medianas empresas de países dependientes, fases de su proceso productivo, sin necesidad de adquirir fábricas locales, ni recibir mano de obra de aquellos países. La transnacionalización de la economía se expresa en un nuevo formato productivo, en el que ya no existe dislocación de empresas o de mano de obra: cada uno opera en su país y la conexión se produce en virtud de las tecnologías coadyuvantes.

Como expresa Ermida Uriarte, la movilidad geográfica y la comunicación instantánea es una particularidad de esta etapa de la globalización, expresión de una nueva fase del desarrollo capitalista. Y como tales, la movilidad y comunicación instantáneas se vuelven un requisito del poder económico².

La lógica de la mundialización es una lógica duramente selectiva. Sólo aquellos que logran gobernar los cambios y dedican sus fuerzas a producir más y mejor, sobrevivirán. En esta lógica, el mercado se vuelve – aún más - el nivelador mundial. Bajo el influjo de las nuevas tecnologías y de las nuevas ideas organizacionales, el modelo de trabajo cambia. Fábricas reducidas, externalización del trabajo, valoración de lo intangible (marcas y patentes) y desvaloración de lo tangible (mano de obra), expansión del trabajo formalmente independiente son algunas de las principales expresiones de los cambios. En este contexto el sindicato pierde poder, mientras la empresa (que tradicionalmente estaba replegada en estrategias defensivas) comienza a jugar un rol muy activo en el sistema.

En esta nueva dimensión, los sistemas y modelos de producción cambian y se regeneran en nuevos formatos productivos, que tienen como base común las tecnologías y un mercado global, en el cual todos compiten contra todos. Luego de más de dos siglos, las viejas ideas de David Ricardo se desarrollan y perfeccionan. Si en la concepción del financista inglés el mejor sistema económico era aquél en el que los países consagraban sus capitales y su actividad a lo que sabían más producir y confiaban luego al comercio internacional el intercambio de sus productos, hoy los nuevos modos de producción

¹ MORGADO VALENZUELA, E.: "Las perspectivas del Derecho del Trabajo en un mundo globalizado", disertación en el Seminario Internacional *El Derecho del Trabajo ante el nuevo Milenio*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 26 a 28 de abril de 1999.

² ERMIDA URIARTE, O.: "Deslocalización, Globalización y Relaciones Laborales"; en revista *Relaciones Laborales*, N° 21, Montevideo, 2010, p. 44 y 45.

recogen esa vieja idea - cada país debe producir lo que más sabe hacer - pero alteran la variable internacional: no son ya los países, individualmente considerado que venden sus productos en el mercado global. Son las empresas transnacionales, que organizan y dirigen ese intercambio mundial, para producir y distribuir bienes y servicios en beneficio propio a través de la división transnacional del trabajo, según veremos más adelante..

Es así que nuevas formas de operatividad productiva a nivel transnacional se instalan en la realidad económica y social. Aunque visualizamos su existencia y en forma primaria la denominemos “cadenas mundiales de suministro”, reaccionamos tardíamente para comprender el fenómeno y regularlo. Nos referimos a una nueva realidad que recoge los antecedentes de la fábrica delgada y de la externalización del trabajo, pero apunta a algo más: crear un modelo de gestión, cultura, mercadeo y en definitiva una nueva forma de producir y distribuir, que organiza el trabajo en algo así como una cadena de montaje, que cruza diversas fronteras nacionales para armar su producto final y comercializarlo. En la lógica de la externalización productiva, se producía una inevitable competencia entre trabajadores internos y externos de la empresa. La nueva lógica de las cadenas transnacionales de producción estimula la competencia no solo de los trabajadores, sino de los propios Estados nacionales.

En esta nueva etapa de una competencia absoluta, los niveles de tutela de los trabajadores de los países emergentes bajan, para que las empresas periféricas puedan acceder a las cuotas de producción, que las empresas transnacionales ofrecen “on line” en las diversas regiones del planeta.

SUPIOT recordaba hace una década que a partir de 1970 comenzó a producirse la *fragmentación del polo patronal*, con las consiguientes dificultades del Derecho laboral para identificar al verdadero empleador. Esas *grietas* de los años '70 luego se generalizaron en el modelo de “empresa en red”, con la externalización del empleo, la subcontratación y la cuestión de las fronteras de la empresa. El autor francés agregaba: “*La fantasía que acarician públicamente algunos dirigentes sería una empresa industrial sin fábricas, a la cual la propiedad intelectual de los signos (marcas, estándares, patentes, etc.) eximiría de la molestia de tener que fabricar cosas y emplear a hombres*”³. Hoy se cumple el vaticinio del juslaboralista francés, porque las grandes empresas multinacionales basan su poder en bienes intangibles (marcas, estándares, patentes, *know-how*), para dejar a otras empresas (los más débiles) el rol fabril de la producción. En el nuevo modelo de cadena productiva las empresas multinacionales – expresa Sanguineti Raymond – pierden la “corporeidad fabril” que las caracterizaba, para asumir el rol de “entidades articuladoras de prestaciones” desarrolladas por sujetos diversos, cada uno de ellos dotados de una personalidad jurídica independiente, pero interconectados a través de vínculos societarios, como ocurre en el caso de los grupos de sociedades, o contractuales, como sucede con las redes de subcontratación⁴.

Ante las nuevas realidades, hasta los Estados se inclinan ante el poder económico – y supraestatal - de las cadenas mundiales de suministro, comprobando muchas veces que los gobernantes compiten entre sí para atraer hacia sus países a las grandes empresas, ofreciendo ventajas comparativas, que son negadas muchas veces a las empresas

³ SUPIOT A.: “Homo Juridicus”, (traducción de Silvio Mattoni), Edición original Paris 2005, edición en español Buenos Aires 2007, p. 180 y 181

⁴ SANGUINETI RAYMOND, W.: “Los alcances de la responsabilidad social de las empresas multinacionales: del Grupo a la Cadena de Producción”, en Revista General de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Fundación Dialnet, N° 22, La Rioja (España).

nacionales. Como alerta Ermida Uriarte la transnacionalización de la economía y de las relaciones laborales, afecta al Estado y al trabajo, pero no al capital. “Hoy – expresa el juslaboralista uruguayo - no sólo es posible para el capital financiero, desplazar un depósito de un país a otro con sólo apretar una tecla de la computadora de un banco, sino que cada vez más, y este es nuestro tema, es posible desarmar una empresa acá e instalarla en otro lado. La informática y la “transistorización” lo permiten cada vez más. De este modo, el capital es el único factor móvil por excelencia, hoy; no lo son el Estado, el gobierno ni el trabajo”⁵.

Grompone señala acertadamente que “en tiempos de una economía altamente globalizada es inevitable la pérdida de poder de los estados nacionales. Esto hace que el fundamento de los sistemas jurídicos nacionales están en entredicho. La mera idea de *estado nacional*, fundamento de la legislación actual, entrará progresivamente en crisis, igual que la noción de fábrica, empresario o asalariado”⁶.

Como afirmación introductoria del tema en análisis, debemos concluir que las transformaciones de la producción y la organización del trabajo, han profundizado en este comienzo de siglo la mezcla explosiva de la externalización laboral con la internalización de los flujos de capital, para dar espacio a una nueva expresión de la economía, que denominamos *cadena mundiales de suministro*.

I.2. Hacia una conceptualización de las CMS

Como anticipábamos, nos aproximamos - sin tener ideas aún claras - ante el nuevo fenómeno de las cadenas mundiales de suministro (que en adelante identificaremos con la abreviatura CMS). Las percibimos como un modelo productivo en el contexto de la economía global, que implica una nueva vuelta de tuerca en las prácticas de las grandes empresas transnacionales: la fragmentación de la producción a nivel mundial como expresión de una nueva “cadena de montaje” que atraviesa las geografías territoriales. Podemos en forma elemental expresar que una “cadena de suministro” (en inglés, *supply chain*) es un proceso de producción que incluye propietarios de marcas y know-how, proveedores, manufacturas intermedias, almacenajes (logística), canales de distribución, tiendas de venta mayoristas o minoristas. Las mismas pueden tener el objetivo de producir bienes (ejemplo, automotores, productos textiles, instrumentos tecnológicos, indumentaria, etc.) o brindar servicios (call center, telefonía móvil, turismo, finanzas, centros de atención al cliente, etc.)⁷.

El Informe IV de la OIT sobre “Trabajo Decente y Cadenas Mundiales de Suministro”, las define como “toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios. Esta definición incluye las operaciones de inversión extranjera directa (IED) efectuadas por las empresas multinacionales, tanto en filiales que les pertenecen en su totalidad como en empresas mixtas en las que la multinacional tiene la responsabilidad directa de la relación de trabajo. También incluye el modelo cada vez más predominante de abastecimiento internacional, en cuyo marco las obligaciones de las empresas principales se fijan en los acuerdos contractuales (o, a veces, tácitos) que

⁵ ERMIDA URIARTE, O.: ob. cit., p. 45.

⁶ GROMPONE, J.: *Prologo* en AA.VV., “Disrupción, Economía Compartida y Derecho”, FCU, Montevideo, junio de 2016, pp. 9 y 10.

⁷ En general las CMS de servicios son más cortas que las de bienes.

suscriben con los proveedores y con las empresas subcontratadas para el suministro de bienes, insumos y servicios específicos”⁸.

Las CMS se desarrollan en un contexto de economía global o de producción transnacional. Son expresión de una etapa avanzada del proceso de internacionalización de la economía, que concluye en productos, en los que resulta imposible identificar un origen nacional: son productos fabricados “en el mundo”. Como se expresa en la Memoria del Director General de la OIT de 2015, “este fenómeno ha abierto nuevas perspectivas de desarrollo económico y posibilidades de empleo para salir de la pobreza a cientos de millones de personas, pero también conlleva un peligro porque crea una dinámica de competencia mundial que rebaja el nivel de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos fundamentales”⁹.

Sanguinetti Raymond señala que el nuevo modelo productivo se ha desarrollado en las dos últimas décadas a partir de la ampliación de las facilidades para la circulación de las mercancías y capitales, las transformaciones de las formas tradicionales de organización empresarial y el desarrollo tecnológico. Una de las consecuencias inmediatas ha sido también el considerable poder adquirido por las empresas multinacionales: “En la actualidad – expresa el autor - estas empresas pueden, con mucha mayor facilidad que en el pasado, localizar sus actividades en un espacio u otro del globo aprovechando las ventajas comparativas que es capaz de ofrecerles cada ubicación en términos de costes de producción, sin tener que asumir responsabilidad alguna por las condiciones en las cuales son elaborados los bienes que llevan sus marcas en cada uno de esos espacios. Mientras la creciente liberalización de los intercambios comerciales garantiza que sus productos puedan ser comercializados en cualquier lugar del mundo, con independencia de la sede en la que fueron producidos, la adopción de una estructura en red, convenientemente articulada en torno a filiales, contratistas y proveedores jurídicamente independientes, permite a estas empresas disponer de los resultados del trabajo de diversos grupos de trabajadores sin mantener con ellos vínculo alguno, en tanto que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible a la casa matriz mantener la coordinación global de los procesos de producción pese a su dispersión geográfica”¹⁰.

David Blanchard define a la cadena de suministro como: “La secuencia de eventos que cubren el ciclo de vida entero de un producto o servicio desde que es concebido hasta que es consumido”¹¹.

En el mundo global y altamente tecnificado, la “cadena de montaje” del industrialismo clásico se transforma en un proceso productivo secuencial, donde las piezas del producto final son producidas y o ajustas en una pluralidad de países. Chaplin cumplía una función específica en la cadena de montaje fordista; en la nueva modalidad, una pluralidad de nuevas empresas (entre las que hay numerosos pequeños talleres de países de escasos recursos) sustituyen al obrero del industrialismo clásico, para realizar una “función específica” en un nuevo proceso de “producción en cadena”. Ya no visualizamos cintas transportadoras, pero sí especializaciones e insumos que cada empresa aporta al producto final.

⁸ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV – “El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 2016, num. 5

⁹ OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015, “Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo”, Memoria del Director General, Informe 1., num. 28, Ginebra 2015

¹⁰ SANGUINETI RAYMOND, W.:, “Los alcances...”, cit.

¹¹ <http://www.eoi.es/blogs/scm/2012/11/04/origen-del-termino-cadena-de-suministro/>

Básicamente en una CMS hay tres momentos: la concepción y desarrollo de un bien o servicio, su producción y la llegada final al consumidor. Esta concepción supera los criterios tradicionales del empleador complejo o de la tercerización: existe una secuela de empresas independientes, co-ligadas por un plan productivo, en el que cada una recibe de “otra” un insumo o un avance del producto, para añadirle un valor agregado, y entregarlo a una tercera empresa – y así sucesivamente - , hasta que el producto esté completo y llegue al cliente.

Esta nueva modalidad de producción modifica toda anterior forma de fabricación y distribución. Como indica Michael E. Porter, Ph. D. de la Universidad de Harvard, *en el futuro, la competencia no se dará de empresa a empresa, sino más bien de cadena de suministros a cadena de suministros.*¹².

Al referirse los economistas a las cadenas de suministro, a veces emplean un eufemismo: “la curva de la sonrisa”. ¿Por qué? Como expresan Bianchi y Szpak, se emplea la expresión “curva de la sonrisa” para referirse a las cadenas internacionales de suministro dado que las actividades de mayor valor agregado como la concepción, diseño y desarrollo de un bien (etapas iniciales de una cadena de valor), así como el marketing, publicidad, desarrollo de marca, servicio posventa, etc. (etapas finales) suelen conservarse en los países del centro; mientras que las etapas intermedias con poco valor agregado como la fabricación, se deslocalizan a países con menor grado de desarrollo¹³. De esta forma queda conformada una parábola invertida donde los extremos corresponden a tareas con alto valor agregado, habiendo un mínimo de valor agregado en las tareas descentralizadas realizadas en países periféricos.

El modelo de producción y negocios del mundo contemporáneo cambiará a partir de la presencia inevitable de nuevas relaciones económicas y laborales. Los cambios en las cadenas productivas de valor y las modificaciones de los modelos de negocios se proyectarán en las nuevas estructuras de empleo que privilegiarán a aquellos trabajadores con mayor formación y competencias laborales (no solo técnicas, sino también emocionales y psicológicas).

Los pronósticos deberán tomar en cuenta la advertencia formulada desde la OIT por su Director General Guy Ryder en el Informe Anual 2015 titulado “El empleo en plena mutación”. En el mismo se destacan las siguientes cuestiones que inevitablemente deberán ser consideradas en toda estrategia que quiera promover empleo decente y equidad en los años futuros:

- a) El 75% de los trabajadores del mundo son empleados a través de contrato precarios, en empleos informales o en empresas familiares sin remuneración;
- b) Uno de cada cinco empleos está vinculado a “cadenas de aprovisionamiento mundial” (los bienes producidos en un país se consumen en otro);
- c) “El mundo del trabajo – expresa Guy Ryder - está cada vez más diversificado. En algunos casos, las formas atípicas de empleo ayudan a ingresar en el mercado laboral. En otros son también el reflejo de la inseguridad generalizada del mundo hoy día”¹⁴.

¹² PORTER, M. E.: *On competition, updated and expanded*, Boston (USA), 2008.

¹³ BIANCHI E. y SZPAK, C.: “Cadenas globales de valor, comercio internacional y actuación empresaria”, en *Revista Argentina de Investigación y Negocios*, Buenos Aires 1/2015, p. 11.

¹⁴ RYDER G., Director de la OIT, Informe Anual 2015: “El empleo en plena mutación”, Ginebra 2015

I.3. El impacto de las CMS en las relaciones laborales nacionales.

Como el dios romano *Jano*, las CMS tienen dos caras: una positiva (constituyen oportunidades de trabajo en regiones con escasez de trabajo) y otra negativa (estimulan una fuerte competencia entre países y trabajadores, que generalmente conduce a la baja de los estándares de protección laboral). No es fácil por lo tanto reflexionar sobre este fenómeno: por un lado es fácil cuestionar la rebaja o lisa violación de los mínimos laborales, pero por el otro es evidente que generan una puja entre las naciones pobres, interesadas en captar la atención de las empresas que operan mediante esta modalidad.

El objetivo de las cadenas es la búsqueda de países que permitan producir fracciones de sus bienes o servicios con los más bajos costos posibles. Ello evidentemente produce una competencia entre “pobres”, dispuestos a conceder cualquier ventaja o renunciar a beneficios propios a cambio de la oportunidad de un empleo. Esa disponibilidad de trabajar a cualquier precio impacta violentamente en el derecho del trabajo y permite preguntarnos – especialmente con los datos del citado Informe de la OIT de 2015 – si no estamos regresando a los niveles de tutela de la primera revolución industrial, cuando trabajar a cualquier precio era la consigna común del mercado.

Las empresas centrales del proceso transnacional ya no contratan directamente a su fuerza de trabajo (o a una gran parte de ella), recurriendo a procesos de externalización transnacional, que otorgan a la tercerización dimensiones mundiales. Como ha indicado la Memoria del Director General de la OIT, Guy Ryder, en 2015, “estas modalidades se han llevado bastante más lejos con los modelos empresariales que han surgido en los últimos años y que, por medio de herramientas en línea, permiten conectar a entidades individuales que solicitan bienes y servicios con los proveedores, en el marco de una relación comercial efímera que sólo dura hasta el momento de la entrega del producto o de la prestación del servicio”¹⁵.

Es evidente que esta modalidad de producción se sustenta en los cambios tecnológicos de la época, que han permitido formas de fragmentación del proceso, que mezclan tercerización y relocalización de la empresa, con fuertes consecuencias sobre los niveles de empleo y desempleo de los países periféricos, cuyas empresas locales integran las cadenas¹⁶. “En este contexto de alta tecnología de la información y las comunicaciones, así como de desarrollo de las redes de transporte – expresa una nota informativa de la OIT - se desarrolla un marco de referencia, que permite una profundización del nuevo modelo productivo: se aprueban a nivel internacional acuerdos comerciales y se establecen áreas de libre comercio, que favorecen la fragmentación productiva y buscan la mejora de la competitividad a nivel internacional. Si bien, la tercerización a nivel internacional fue una modalidad que comenzó a desarrollarse en los años ’90, las empresas subcontratadas desarrollaban tareas rutinarias y en limitadas secuencias productivas”¹⁷.

Por las razones ya expresadas, la nueva modalidad de organización del trabajo impacta por lo menos en cuatro aspectos de las relaciones laborales:

¹⁵ OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015, “Iniciativas del centenario...” cit., num . 66.

¹⁶ OIT, “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: Cómo lograr que la tecnología beneficie a todos”, en *Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo*, Nota Informativa 1, Ginebra 2016.

¹⁷ *idem*

a) **La reducción de los costos.** En una realidad globalizada y altamente competitiva, la reducción de costos se vuelve un objetivo central de toda política de gestión empresarial. La CMS permite reducir costos estructurales y laborales. En el primer caso, es evidente que la empresa ahorra costos fijos, como los que refieren a la inversión en infraestructura productiva, por ejemplo adquirir fábricas en el exterior.. Pero también busca ahorrar costos laborales: en general, a partir de una competencia de dimensiones globales, en la que pequeñas y medias empresas nacionales buscan participar en el proceso al precio de reducidos salarios y como puente privilegiado hacia la informalidad, que permite ahorrar costes de seguridad social y beneficios laborales.

b) **La mayor flexibilidad.** El modelo económico de la CMS exige en los partícipes de la cadena estrategias mucho más dinámicas: las respuestas de las empresas periféricas deben ser rápidas, obedeciendo a una lógica del *just in time*: no es posible hacer previsiones a largo plazo, el "stock" se vuelve una carga costosa e inútil, hay que producir sobre demanda y la demanda exige respuestas inmediatas. Para poder producir a medida de la demanda es necesario un modelo de empresa ágil, con mayores y más rápidas posibilidades de respuesta. Una empresa de dimensiones reducidas y con posibilidad de contratar libremente y con rapidez los servicios que necesita - a través de terceros o de trabajadores independientes - se posicionará de manera más competitiva en el mercado en la línea de "ensamblado" trasnacional..

c) **La mayor productividad.** Las CMS pretenden promover la competencia entre sus subcontratistas para ofrecer a la empresa central mejores productos a menor costo. La empresa periférica pasa a ser un proveedor precario de la empresa central, sujeto a imprevisibles cancelaciones de contratos con cláusulas muchas veces leoninas. El modelo busca los precios más convenientes, eliminando los proveedores menos eficientes o los que pretenden cumplir con la legislación laboral (incrementando así los costos de producción). En la CMD la empresa central sustituye la *producción* con la *adquisición* y contratará las empresas que le aseguren el mejor equilibrio entre calidad y precio.

d) **La disminución o anulación del control sindical.** El modelo taylorista-fordista con sus elementos rígidos - fábrica, subordinación, categoría, salario fijo - contribuyó al desarrollo y fortalecimiento de la organización sindical. La solidaridad obrera, base de la acción sindical, se construyó a partir de una realidad fabril, que se expresaba en trabajadores reunidos durante jornadas completas de trabajo en un mismo lugar, con similares funciones y con salarios equivalentes. La fragmentación introducida por la CMS, la competitividad de los trabajadores dependientes e independientes, la búsqueda de los bajos costos laborales, el desempleo generalizado (especialmente en nuestro continente) que empuja a una mayor competencia, la polivalencia y la necesidad del encontrar en los trabajadores pobres estrategias personales de sobrevivencia ponen en crisis la solidaridad obrera. El sindicato encuentra dificultad en representar intereses de trabajadores, muchas veces contrapuestos. Se comprueba por lo tanto en toda la CMS un debilitamiento de la influencia sindical, que es en definitiva un objetivo inconfesado, pero real de las empresas centrales del modelo.

I.4. La profundización de la brecha entre países desarrollados y países emergentes

Las CMS exigen a las empresas periféricas un alto grado de perfección y bajos costos en tareas específicas, a los efectos de insertarlas en el proceso productivo. En esta línea de montaje transnacional, se requiere generalmente un alto coeficiente de mano de obra distribuida más allá de las fronteras: el efecto de la competencia internacional determina que los trabajadores deben producir con determinados estándares de calidad, no compensado por adecuadas remuneraciones

En la nueva “distribución del trabajo”, los países de economías desarrolladas se han especializado en tareas altamente calificadas, tales como la investigación y el desarrollo, el diseño, las finanzas y los servicios post-venta, mientras que los países en desarrollo han atraído muchos de los puestos de trabajo de baja remuneración en tareas que todavía no se pueden automatizar¹⁸.

En este contexto no solo es difícil asegurar los derechos de los trabajadores en general, sino que surgen nuevos problemas con franjas más vulnerables, como es el caso de las mujeres y los niños. Si bien no constituyen típicas CMS, existe una fuerte interrelación entre mujeres y transnacionalización en las llamadas **escalas mundiales de servicios**. Las mismas promueven la participación de las mujeres en el mercado laboral a través de la demanda de determinado tipo de prestaciones, principalmente aquellas vinculadas del cuidado familiar. Como ha expresado la OIT, “esta necesidad ha surgido en el contexto de una sociedad en envejecimiento. Una parte de la demanda de cuidados en el mundo está cubierta por los flujos de migración, un fenómeno que algunos observadores han denominado *cadena globales de cuidados*”¹⁹. Esta modalidad de *cadena* recurre a mujeres migrantes que ocupan trabajos relacionados con el cuidado: trabajadoras domésticas, cuidadoras de niños, enfermeras y otras tareas finalizadas a los cuidados personales, especialmente en aquellos países con poblaciones envejecidas de altos ingresos, donde existe escasez de este tipo de servicios. “Las mujeres en los países de ingresos bajos dejan a sus propios hijos con familiares o ellas mismas contratan personal doméstico, muchas veces otro migrante interno o extranjero. La escala de la cadena mundial del cuidado es enorme. En 2015, la OIT estimó que del total de 150,3 millones de trabajadores migrantes, el 17,2% eran trabajadores domésticos²⁰.”

Con relación a la cuestión CMS y género, la OIT en el Informe IV de 2016 expresa que las cadenas profundizan la diferencias entre trabajo masculino y femenino. “Las mujeres – se indica - son mayoritarias en la fuerza de trabajo de determinados segmentos de las cadenas mundiales de suministro, como los sectores de las prendas de vestir, la horticultura, la telefonía móvil y el turismo. Sin embargo, el personal femenino tiende a concentrarse en las categorías de empleo donde se practican los salarios más bajos o que requieren escasa calificación, y en un menor número de sectores; en cambio, los hombres se distribuyen de forma más regular entre los distintos sectores, ocupaciones y tipos de puestos de trabajo. En consecuencia, la brecha salarial de género puede ser considerable. Las desigualdades de género pueden significar que las mujeres se encuentren confinadas en

¹⁸ OIT, “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: Cómo lograr que la tecnología beneficie a todos”, en *Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo*, Nota Informativa 1, Ginebra 2016.

¹⁹ OIT, “El futuro de la oferta de mano de obra: Datos demográficos, migración y trabajo no remunerado”, en *Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo*, Nota Informativa 2, Ginebra 2016.

²⁰ *idem*

algunos sectores o tipos de trabajo determinados, lo que tiene importantes implicaciones para las perspectivas de mejora, así como para el funcionamiento de las cadenas de suministro²¹

Otro efecto de las CMS es el posible aumento de la ocupación infantil, es decir aquella referida a menores entre 12 y 15 años, según los estándares de documentos internacionales. La fuerte competencia de los países y empresas pobres que pretenderán insertarse en las CMS favorecerá el crecimiento de trabajo informal y – en especial – de tipo familiar. Especialmente en este último será difícil establecer la línea divisoria trabajo/no trabajo de los menores²². El Informe IV de la Oficina Internacional de la OIT de 2016 expresa con relación a este punto que la actividad de estas cadenas pueden perpetuar o agravar los problemas relativos al trabajo decente, y destaca la posibilidad que las presiones ejercidas a nivel mundial sobre los precios y los plazos de entrega de los productores, sumadas a la fuerte competencia existente entre los proveedores, empujen hacia la baja los niveles salariales y las condiciones de trabajo, **recurriendo incluso al trabajo forzoso y al trabajo infantil**²³.

I.5. La OIT ante la cuestión de las CMS

Las legislaciones nacionales han avanzado poco en la definición de normas para regular las CMS. En general no enfocan el problema o – cuando lo hace - procuran aprobar normas que atraigan a los “capitales”, a partir de la rebaja de las tutelas – y costes – laborales, expresando así una manifiesta intencionalidad de promover la flexibilidad laboral como un valor agregado de su sistema de relaciones laborales.

La 105ª Conferencia Internacional de la OIT, celebrada en Ginebra entre el 28 de mayo y el 10 de junio de 2016 examinó la cuestión del trabajo decente en las CMS, para aprobar un plan de acción relativo a la gobernanza de las mismas.

El debate se articuló en torno al Informe IV, preparado por la Oficina Internacional del Trabajo bajo el título “El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”. El documento, luego de reconocer que las “cadenas mundiales de suministro se han convertido en una forma habitual de organización de las inversiones, la producción y el comercio en la economía globalizada, expresa la bivalencia de este fenómeno: por un lado “en muchos países, y particularmente en países en desarrollo, las cadenas mundiales han creado empleo y abierto nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social”, pero por el otro observa que “la dinámica de las relaciones de producción y de empleo a escala de la economía global, inclusive en algunas cadenas mundiales de suministro, puede incidir negativamente en las condiciones de trabajo. Por ejemplo, el derrumbe del edificio Rana Plaza en Bangladesh, en 2013, y los incendios en fábricas de este país y de Pakistán, en 2012, provocaron la muerte de más de 1.500 personas y suscitaron nuevos llamamientos a emprender en todo el mundo acciones encaminadas a lograr condiciones de trabajo decentes en las cadenas mundiales de suministro”²⁴.

El Informe – luego de analizar las tendencias de las CMS vinculadas con la producción, los aspectos comerciales, las inversiones y la calidad del trabajo de las mismas – plantea consideraciones relativas a los “métodos de gobernanza de las cadenas para la

²¹ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit., num. 25

²² IGLESIAS, L., “El trabajo de niños y adolescentes en el Uruguay”, exposición en el Instituto Uruguayo de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, 5 de mayo de 2017.

²³ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit., num. 8.

²⁴ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit., num. 1 y 2.

promoción del trabajo decente”: entre ellos destaca, acciones a partir del Estado, del sector privado, de los propios interlocutores sociales e iniciativas de tipo “multilateral”. Señala la existencia de un “déficit de gobernanza” en las CMS y agrega: “Aunque la responsabilidad de hacer cumplir la legislación laboral sigue siendo del Estado, otras partes interesadas pueden contribuir a la efectividad y la eficiencia de la gobernanza pública. Para subsanar el déficit de gobernanza, es necesario fortalecer las distintas capas de gobernanza, así como la capacidad pública y el diálogo social”²⁵.

La discusión en el seno de la Conferencia sobre el Informe IV concluyó con una Resolución aprobada el 10 de junio de 2016. La misma consigna una serie de directivas dirigidas a los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales. Entre ella se destaca:

a) la obligación de los Estados de aprobar, aplicar y hacer cumplir la legislación nacional, y de velar para que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios internacionales del trabajo ratificados, se apliquen a todos los trabajadores..

b) Las “responsabilidades complementarias aunque diferenciadas” de los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales de promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro En especial incumbe a las empresas la responsabilidad de respetar los derechos humanos y laborales en sus cadenas de suministro, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas, y de cumplir la legislación nacional dondequiera que operen.

c) La necesidad de fortalecer los sistemas de administración e inspección del trabajo para asegurar el pleno cumplimiento de la legislación;

d) La promoción activa del diálogo social y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo: entre ellos la libertad sindical, el derecho de asociación y el derecho de negociación colectiva para todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral, incluso en las zonas francas.

e) Exigir, por diversos medios, a las empresas que informen sobre la diligencia debida en sus cadenas de suministro y que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

g) Combatir la corrupción, inclusive a través de la protección de los denunciantes.

h) Considerar la posibilidad de incluir los principios y derechos fundamentales del trabajo en los acuerdos comerciales, afirmando el principio que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede constituir de modo alguno como ventaja comparativa legítima.

Pese al respeto e importancia que merece el documento, debe señalarse – compartiendo la opinión de Baylos – que la OIT frente a una problemática tan compleja, solo ha adoptado una “Resolución”, que dentro del esquema normativo de la OIT es el instrumento más débil: “se trata de una resolución programática: contiene principios rectores de política social, orientaciones sobre cómo deben actuar los sujetos – empresarios, trabajadores y ante todo gobiernos – y ciertos compromisos que deberán ser adoptados por la propia OIT, que constituye la parte más interesante, y que carece del carácter vinculante de Convenios y Recomendaciones como normas internacionales”²⁶.

Pese a las limitaciones apuntadas, el mérito mayor de la Resolución es el de poner sobre la mesa de debates la cuestión de las CMS y plantear directivas concretas para

²⁵ *Ídem*, num 184.

²⁶ BAYLOS, A.: “Resolución OIT sobre trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”, en <http://baylos.blogspot.com.uy/2016/07/>

garantizar las tutelas laborales, por lo que constituye un punto de partida en un tema generalmente examinado desde la perspectiva del comercio internacional.

II. EL POSIBLE MARCO REGULATORIO

II.1. Una materia en construcción

La lectura de los documentos de la OIT plantean la cuestión de cómo coordinar políticas de tutela laboral entorno al fenómeno creciente de las CMS. Mientras que las empresas desarrollan estrategias de expansión, para los Estado no es fácil implementar una legislación que pueda regular esa dimensión supranacional de las CMS. Las empresas se deslocalizan o relocalizan, pero los trabajadores y los Estados permanecen en su propia localización geográfica. Como expresa Ermida Uriarte, “el gobierno, el Estado y sus normas (las normas laborales, entre otras), están espacialmente limitadas o localizadas por definición; hoy en día, la soberanía estatal no va más allá de los límites del territorio del Estado-nación, mientras el poder real es cada vez más extranacional. Y algo parecido pasa con los trabajadores. Por razones familiares, culturales, educativas, etc., el trabajador es naturalmente sedentario. El trabajador no circula naturalmente”²⁷.

Al hablar de “posible marco regulatorio” estamos implícitamente reconociendo que en la actualidad no existen normas adecuadas que permitan determinar una regulación de las CMS. Estamos ante una **materia en construcción**, porque comprobamos que es una zona del derecho – la regulación de las CMS - donde hay ausencia de reglas coercitivas (ya sea de fuente legal o convencional), para establecer un adecuado marco de tutela de los trabajadores.

El primer paso, entendemos, en esa tarea de definir reglas y principios a nivel internacional para las CMS evidentemente está constituido por los documentos de la OIT, desde su Carta constitutiva, a los Convenios Internacionales, Recomendaciones, Declaraciones y Resoluciones. Como expresa Gil y Gil, el desafío es el de conciliar las normas, valores y principios de la OIT con el nuevo modelo productivo impulsando la economía globalizada y el capital financiero, procurando respetar mínimos de justicia social, a efectos de reducir el impacto negativo de la competencia desleal entre los Estados. Los principios y derechos fundamentales del trabajo son una herramienta para la construcción de un orden público social universal, que en definitiva puede traducirse en una globalización justa²⁸.

Un marco internacional de tutelas básicas deberá permitir vencer el efecto *dumping* de la legislación de un Estado sobre otro. Como se ha destacado “el avance del proceso de internacionalización de la producción se da en un entorno en el que las instituciones, legislaciones y procesos del mercado de trabajo, siguen siendo fundamentalmente nacionales, y esto traerá consecuencias para la gobernanza del trabajo en el futuro”²⁹.

En el mismo sentido Ermida Uriarte – al hablar de la globalización - señala que ante la ineficacia de las legislaciones nacionales para contrarrestar los efectos negativos de la producción y comercialización internacional, es necesario apuntar a una re-regulación

²⁷ ERMIDA URIARTE, O., ob. cit., p. 45.

²⁸ GIL y GIL, J. L.: “La dimensión social de la globalización en los instrumentos de la OIT”, en ADAPT, Revista Internacional de Relaciones Laborales y Derecho al Empleo, N° 1/2017, pp. 236 y ss.

²⁹ OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015, “Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo”, Memoria del Director General, Informe 1., Ginebra 2015

internacional de las relaciones laborales, que puede recurrir a formas de *regulación tradicional o directa* y formas de *regulación indirecta o alternativa*³⁰.

Las *formas tradicionales o directas* de reglamentación laboral - expresa el autor - son las que intentan crear *reglas de derecho* tradicionales, es decir normas jurídicas generales, y abstractas que regulan las relaciones “a imagen y semejanza de la ley, aunque adaptada al ámbito internacional” (convenios internacionales del trabajo, normas supranacionales de la Unión Europea, los grandes Pactos y Declaraciones de derechos humanos, las Cartas Sociales y, en un plano más general, del Derecho universal de los derechos humanos)³¹.

Las *formas alternativas o indirectas* – agrega el autor - son complementos de las anteriores, que operan por su insuficiencia o por sus dificultades de adopción. No son reglas de derecho generales y abstractas, sino técnicas convencionales o unilaterales que dan lugar, en el primer caso, a obligaciones entre las sujetos celebrantes y en el segundo, a condiciones, estímulos, disuasivos o compromisos éticos (es el caso de las cláusulas sociales en los tratados de comercio, los códigos de conducta, los "labels" o marcas distintivas de buena práctica laboral y de las denominadas "inversiones socialmente responsables" o "fondos éticos" y "solidarios")³².

Los fenómenos productivos internacionales paradójicamente en vez de acercar a las naciones y a los hombres, aumenta las distancias. Luego de décadas de lucha por el progreso social de los trabajadores, la desprotección laboral es defendida como "ventaja comparativa" en las nuevas opciones que brindan las cadenas productivas mundiales.

Si bien las CMS ofrecen a los países dependientes posibilidades de empleo, estas oportunidades generalmente se concretan a expensa del nivel de tutelas de los trabajadores. Se profundizan así, a nivel internacional, las desigualdades entre trabajadores centrales y periféricos, mientras se debilitan las redes de tutelas y de seguridad social.

Van der Laet recuerda que ya en 1788, Jacques Necker, banquero y Ministro de Finanzas del Rey Luis XVI, indicó que si un país abolía el descanso semanal, obtendría indiscutiblemente una ventaja, pero a condición de ser el único en hacerlo, pues si otros países lo imitaban se volvería a la situación anterior³³. Eso es lo que acontece hoy: para insertarse en las CMS, los países dependientes están dispuestos a rebajar tutelas (y costos) laborales. Pero en ese proceso mundial, no están solos: otros países los imitan y finalmente - como vaticinaba Necker – se produce una nivelación a la baja, con importantes pérdidas de protecciones laborales y sociales.

II.2. “Pensar” un modelo con dimensión social.

Reconocido el fuerte impacto de las CMS en el sistema laboral, se plantea la cuestión de si debemos aceptar pasivamente esa realidad o si es posible construir, a partir de ella, un sistema de amortiguadores sociales que permitan contener la fuerza del impacto. En otras palabras, nos planteamos de si es posible pensar en un modelo más equilibrado, más justo, más humano; en definitiva en un proceso de producción internacional con “dimensión social”.

³⁰ ERMIDA URIARTE, O.: “Derechos Laborales y Comercio Internacional”, *Ponencia presentada en el V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Lima 2001, p. 5 y 6.

³¹ *idem*

³² *idem*

³³ VAN DER LAAT, B., conferencia sobre las cláusulas sociales, Lima, 9.11.98.

La fuerte competencia entre los países – acentuada por la cuestión tecnológica que crea un mercado mundial “on line” – nos vuelve pesimistas sobre las posibles tutelas nacionales aprobadas al interno de cada país. Las mayores tutelas (y los mayores costos laborales) desincentiva la presencia de las CMS, con la consecuencia que conspiran contra reales oportunidades posibilidades de empleo.

La única posibilidad con sustento real es la de crear solidaridades nacionales – entre Estados básicamente, pero también entre organizaciones de empleadores y trabajadores – que permitan establecer reglas comunes básica para tutelar los derechos de sus trabajadores ante las duras condiciones que imponen las CMS.

Una posible respuesta para la construcción de un marco jurídico-social en las CMS son las llamadas cláusulas sociales. Pero la cuestión no se agota en las cláusulas, ni son ellas la única respuesta posible. En efecto consideramos que siempre ha existido en América Latina una excesiva valoración del formalismo jurídico, que conduce al otorgamiento de poderes milagrosos a las normas. El hiperjuridicismo de los sistemas de relaciones laborales choca de modo continuo con las realidades que se pretenden regular. El resultado final es paradójico: gran parte de las normas se transgreden voluntariamente o quedan relegadas al olvido. Como expresaba Barbagelata, el derecho positivo sufre la tara de *inanidad*, entendiéndose por tal "la que arrastra el derecho positivo reconocido como tal - estudiado y hasta elogiado como tal - pero que, a vista y paciencia de todos (incluso en algunos casos de las autoridades internacionales), no se aplica, ni nadie espera razonablemente que se aplique"³⁴.

Evidentemente son necesarias normas a nivel internacional, de aplicación interna en los Estados, que aseguren reglas mínimas o equitativas de trabajo como condición para operar en el marco de una CMS. También es necesario promover una *cultura social* en las comunidades nacionales y, dentro de ellas, en los actores sociales y la opinión pública. Concentrar el debate en torno a normas formales (sin reparar que puedan cumplirse o no), posterga muchas veces el examen de otros aspectos vinculados a la *dimensión social* del trabajo transnacional, y que requieren una militante acción de las ciudadanía de los países que apuestan a integrar las *cadena*s.

Repasemos los posibles mecanismos de regulación de las CMS a partir del rol que puedan asumir el Estado, la empresa, las organizaciones sindicales o los consumidores.

II.2.1. Desde el Estado:

Es evidente que los Estados pueden establecer reglas especiales en el caso de las cadenas de suministros o procurar un control eficiente de la normativa interna. Pero más allá de las posibles acciones individuales, importará la acción colectiva entre diversos países para contrarrestar el efecto *dumping*, que es indudablemente la expresión más perjudicial de las CMS. Por lo tanto importará apostar a documentos internacionales que establezcan obligaciones entre los Estados y de los Estados con sus propias empresas y trabajadores. Examinaremos algunas expresiones de esta acción a nivel internacional.

A) Las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales.

Babace expresa que "el concepto de cláusula social parece reposar en las siguientes bases: deriva de un acuerdo de partes, se inserta o anexa a tratados comerciales y su contenido se limita a expresar las sanciones de que se hace pasible quien incumpla niveles

³⁴ BARBAGELATA, H.H.: “Sobre el derecho del trabajo y sus fuentes”, en *Simposio del Derecho del Trabajo*, Madrid 1978, p. 84.

mínimos de protección social, estableciendo los órganos de contralor y los procedimientos que deben seguir para cumplir sus cometidos"³⁵. Señalemos que se habla de cláusulas sociales negativas (aquellas que establecen sanciones a las empresas o países que las incumplan) y positivas (las que otorgan ventajas arancelarias o de otro tipo a los países y empresas cumplidoras)³⁶.

Pese a los reparos que puedan merecer las cláusulas sociales, nos plegamos a favor de ellas, porque en definitiva permiten focalizar el debate sobre una dimensión social del trabajo en las líneas de producción transnacionales.

El ya citado Informe de la OIT sobre trabajo decente y CMS expresa que son cada vez más comunes las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales, significando una potencial mejora de las tutelas de los trabajadores en el lugar de trabajo. Luego de recordar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de 1994, entre los Estados Unidos, Canadá y México (primer acuerdo comercial regional que incluía disposiciones laborales en un acuerdo paralelo), el Informe señala que en los recientes acuerdos comerciales de la Unión Europea, los Estados Unidos y el Canadá se insta a las partes a que se abstengan de rebajar las normas laborales para fomentar el comercio o las inversiones. "Los acuerdos comerciales – concluye el documento - podrían promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro mediante sus mecanismos de aplicación y en combinación con otras políticas complementarias, como el diálogo social y la vigilancia al nivel de la empresa. No obstante, hay que seguir estudiando la sostenibilidad a largo plazo de las mejoras en los derechos y las condiciones de trabajo sobre la base de las disposiciones laborales de los distintos acuerdos comerciales"³⁷.

B) Las Declaraciones

En el ámbito de las áreas regionales se han dictado código de normas que tienen características similares a las "cláusulas sociales". Es el caso de la "Declaración Socio-Laboral del Mercosur" del 10 de noviembre de 1988, actualizada de 17 de julio de 2015.

Pese a cierto escepticismo sobre estos documentos no coactivos, es necesario rescatar el valor de las *declaraciones* y no relegarlas a la condición de textos jurídicos ineficaces y menores. Al reflexionar sobre el punto, recordamos el importante antecedente de la "Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del Trabajo" aprobada en Ginebra por la Conferencia Internacional del Trabajo el 19 de junio de 1998.

Las "Declaraciones" más que introducir nuevas reglas, tienen como objetivo el compromiso de cumplir con aquellas normas que ya existen. en la legislación interna de cada Estado, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por nuestros países.

Es evidente que esta modalidad de documentos tendrá eficacia en la medida que los mismos prevean órganos de seguimiento, como es el caso de la citada Declaración de la OIT.

³⁵ BABACE, H.: "Cláusulas Sociales", X Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad social, La Plata, 13 y 14 de agosto de 1999, n° 9.

³⁶ VAN DER LAAT, B., conferencia citada.

³⁷ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit., num. 125 y 126.

C) El control

Aunque suene a obviedad, es evidente que los Estados - en el caso de las CMS - deben expresar una firme voluntad de control de la legislación laboral interna, a través de eficientes servicios de las respectivas Inspecciones del Trabajo. Muchas veces las necesidades de trabajo impulsan a los propios trabajadores a ser cómplices de las violaciones e incumplimientos laborales que se producen en las CMS, no denunciando las situaciones abusivas o violatorias de los mínimos jurídicos.

Como expresa el Informe de la OIT sobre trabajo decente y CMS, los Estados deben “fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo”. Aludiendo evidentemente a controles privados (auditorías, certificaciones), el documento agrega que la inspección del trabajo debe ser una prerrogativa de carácter público y ajustarse a las normas internacionales del trabajo, evitando el riesgo que algunos tipos de iniciativas privadas socaven la inspección del trabajo pública³⁸.

II.2.2. Desde la empresa

A) La Responsabilidad Social de la Empresa y los Códigos de Conducta

La responsabilidad Social de la Empresa (RSE) es la expresión de políticas y culturas de empresa que procuran una atención voluntaria a los problemas de las comunidades donde operan, ya sea con relación a temas laborales, sociales o medioambientales. De esta forma las empresas con RSE buscan integrar sus operaciones productivas y comerciales con las acciones que preocupan a sus interlocutores, como trabajadores, sindicatos, clientes, subcontratista, proveedores, grupos de atención al territorio. Aunque pueda haber RSE negociada, en general la misma se caracteriza por su carácter voluntario.

Las políticas de RSE – especialmente aquellas vinculadas a trabajadores, proveedores y clientes muchas veces consignadas en sus “Códigos de conducta” - son expresiones de la iniciativa privada en el ámbito de la dimensión social de la globalización. Dichas políticas pueden expresarse en autolimitaciones o limitaciones exigidas a sus proveedores y/o clientes en el área social y laboral, que las empresas y grupos de empresas asumen al elaborar sus productos, o actitudes proactivas en defensa de objetivos sociales y o ambientales, especialmente valorados por la comunidad donde operan

Cuando las normas son acordadas por un grupo de empresas se suelen denominar "códigos corporativos de conducta", definidos como aquellos documentos en los cuales diversas empresas establecen las condiciones comunes que exigen a sus proveedores o compradores para contratar con ellos. Entre dichas condiciones pueden fijarse determinados mínimos de conducta, como por ejemplo, la prohibición de trabajo infantil, la no discriminación, el respeto de los derechos de asociación y negociación, la aplicación de normas sobre mínimos salariales, descansos, condiciones del ambiente de trabajo, políticas anti acoso, etc.

³⁸ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit., num. 151 y 137: este último numeral alude a las “Conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100ª reunión”, Ginebra, junio de 2011.

Perán luego de afirmar con visión crítica que la RSE es el resultado de una nueva composición de poderes a escala global, y expresión de profundísimas desigualdades sociales y de constantes desregularizaciones, reconoce que, aunque los mecanismos de RSE presentan importantes debilidades, el concepto mismo y su praxis ha cambiado y debe observarse desde la importancia de *las nuevas conciencias* de los consumidores: “la producción de valor del futuro, necesariamente va a pasar por empresas con rostro humano” y – agrega - “tanto productores como consumidores van a necesitar de mecanismos creíbles y veraces que permitan conocer el alcance real de dichos compromisos”³⁹.

Compartimos el balance que hace el Informe de la OIT sobre la RSE, cuando expresa: “Las iniciativas de RSE y auditoría social de las empresas principales han tenido cierto éxito a la hora de abordar violaciones fácilmente detectables de las normas del trabajo, como las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las nóminas y los contratos. Sin embargo, aun cuando los códigos contemplan expresamente los derechos habilitantes, éstos resultan difíciles de medir y vigilar, y a menudo las auditorías sociales privadas no logran detectar violaciones relacionadas con la no discriminación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva”⁴⁰

B) Certificaciones internacionales y etiquetado social

Entre las estrategias que promueven unilateralmente las empresa dominantes en la CMS están las certificaciones internacionales y/o etiquetado social, programas que comunican a los consumidores – a través de certificaciones o sellos aplicados a sus productos – que dichas empresas cumplen con sus obligaciones laborales y sociales:

Aparecen nuevos instrumentos en el ámbito internacional para certificar la calidad de las condiciones laborales en la elaboración de productos en CMS. Perán señala la SA 8000, sobre aspectos sociales y laborales, desarrollado por la *Social Accountability International*, cuyos criterios de valoración consisten en verificar el cumplimiento por la empresa de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los Convenios de la OIT, con particular referencia a la prohibición de trabajo forzoso y trabajo infantil, establecimiento de condiciones mínimas de salud y seguridad en el trabajo, reconocimiento y respeto de la libertad sindical y de la negociación colectiva, de las normas de retribución mínima y jornada máxima y no discriminación. También señala la norma OHSAS 18001 y 18002, desarrollada por un conjunto de entidades independientes, bajo la coordinación de la *British Standar Institution*, que tienen como principal objetivo la afirmación y verificación de requisitos básicos de seguridad y salubridad en el trabajo. El autor indica que en línea con estas políticas de certificación del respeto de los mínimos laborales, están los diversos sistemas de etiquetado dirigidos a la acreditación del cumplimiento de criterios social, medioambientales y de calidad⁴¹.

Recuerda el jslaboralista español también la importancia de la Norma ISO 26000 de la Organización Internacional para la Normalización, ISO, que establece guía para la Responsabilidad Social de las Empresas, pero acota que la principal característica es su uso voluntario, por lo que no es una norma certificable⁴².

Evidentemente las certificaciones y el etiquetado pueden contribuir a regular los derechos mínimos de las CMS. En estos temas vinculados a la acciones de las empresas

³⁹ PERAN QUESADA, S.: “La Acreditación de la Responsabilidad Social de las Empresas. Una visión Crítica”, en rev. *Relaciones Laborales*, Montevideo 2011, p. 100

⁴⁰ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV... cit., num. 138.

⁴¹ PERAN QUESADA, S., ob. cit., p. 100 y ss.

⁴² *idem*

principales de la CMS tan importante como lo que se pretende comunicar, es la posibilidad de establecer reglas claras de controles de las mismas a través de "Auditorías Laborales", con la posibilidad de imponer sanciones y/o denunciar conductas o comunicaciones engañosas⁴³.

II.2.3. Desde las organizaciones sindicales

El sindicato – en particular en América Latina – reacciona tarde ante el fenómeno de las CMS. Preocupado por la inmediatez de sus reclamaciones en el ámbito nacional, apuesta moderadamente a construir alianzas supranacionales con sindicatos de otros países, con la finalidad de garantizar derechos mínimos en áreas regionales y evitar el efecto *dumping*, que es una de las consecuencias más gravosas en las relaciones laborales nacionales. Entendemos que a los sindicatos latinoamericanos le es difícil – o, peor aún – no interesa construir alianzas regionales con sus pares en el continente. El “discurso” solidario no logra luego concretarse en planes de acción conjuntos.

Este es un déficit importante en la construcción de un sindicalismo internacional, porque - como expresa Ermida -, es absolutamente necesaria una *acción sindical internacional* para enfrentar las empresas transnacionales y esa acción debe estar directa en modo especial a la *negociación colectiva internacional*. Para construir solidaridad y cooperación entre sindicatos en las áreas de producción deslocalizadas, debe desarrollarse una actividad sindical coordinada que traspase fronteras. El doctrino recuerda que ya en 1973 un autor norteamericano, Lewis Turner, decía: *el problema de las industrias tráfugas –así las llamaba– radica en el desnivel salarial ente los Estados Unidos y los países menos desarrollados. Por tanto, la única estrategia coherente para los sindicatos norteamericanos es la promoción del alza de los salarios fuera de su territorio*⁴⁴

Concluye el autor que “la necesidad de una acción sindical internacional está impuesta hoy por una razón estructural, que es la globalización. Si el sistema económico se globaliza, tarde o temprano se van a globalizar las relaciones laborales, y más vale para los sindicatos hacerlo más temprano que tarde, dándose ya las estructuras internacionales necesarias y desarrollando relaciones laborales extranacionales, incluidas formas internacionales de negociación colectiva y de conflicto”⁴⁵.

En tal perspectiva la OIT señala la oportunidad de que empresas y organizaciones sindicales suscriban *Acuerdos marco internacionales* (AMI) — también conocidos como *acuerdos marco mundiales* —, que son instrumentos negociados entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales que representan a los trabajadores a nivel mundial por sector de actividad. “Estos documentos son una respuesta directa a los desafíos planteados por la aplicación de las medidas de cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en las operaciones mundiales de las empresas multinacionales, donde los sindicatos nacionales tienen una capacidad limitada y pocas posibilidades de negociar directamente con las empresas principales. Los AMI posibilitan el diálogo social transnacional entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales para establecer normas mínimas y mejorar las condiciones de trabajo en el plano mundial. Los AMI más recientes han empezado a hacer referencia a las

⁴³ Sobre los temas vinculados a las acciones de las empresas transnacionales importa la lectura de “La transnacionalización de las relaciones laborales”, obra colectiva dirigida por SANGUINETI RAYMOND W., en la que se analizan las experiencias de gestión en las empresas multinacionales españolas.

⁴⁴ ERMIDA URIARTE, Oscar, ob. cit., p. 56

⁴⁵ *idem*

cadena mundiales de suministro y condicionan la continuidad de las relaciones comerciales con los proveedores y subcontratistas al respeto de lo dispuesto en el acuerdo⁴⁶.

II.2.4. La acción de los consumidores

En muchos países los consumidores adoptan posiciones activas, promoviendo iniciativas para boicotear aquellos productos que se elaboran sin respetar los derechos laborales fundamentales.

Este tipo de medidas, que requiere un alto sentido de la solidaridad social, se extiende cada vez más en países de alto nivel de consumo y de conciencia ciudadana. En Europa, en especial, existen organizaciones de orientación del consumo, que exigen imprimir en los productos información sobre las condiciones laborales y técnicas con que fueron elaborados.

La acción de los consumidores muchas veces se complementa con otros movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, orientadas a velar por el cumplimiento de las obligaciones sociales, ambientales y laborales de las CMS.

Como expresa el Informe IV de la OIT, “muchas iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación surgieron para responder a las preocupaciones planteadas por los sindicatos y la sociedad civil, y son más comunes en sectores en los que la imagen internacional de la marca es más sensible a las presiones de sindicatos, consumidores y organizaciones no gubernamentales⁴⁷”.

Pese a la importancia de los mecanismos de control de los consumidores, no relevamos en América Latina acciones por parte de los mismos que impliquen un examen responsable de las condiciones en que se elaboran productos y se prestan servicios. La conducta del ciudadano latinoamericano sigue dividida en dos líneas que nunca se juntan: su exigencia formar de que las normas se cumplan y su condición de consumidor dispuesto a comprar bienes en especial función de la economía del precio, sin mayores preocupaciones sobre sus condiciones de producción.

III. CONCLUSIONES

Es evidente que ante los procesos de CMS sigue en pie la pregunta original: ¿son las cadenas transnacional una oportunidad de empleo, especialmente para aquellos países que donde la escasez de trabajo ha producido precariedad y pobreza? o ¿debemos convenir que son una nueva forma de profundización del conflicto entre el capital y el trabajo? En nuestra opinión las preguntas – que ponen el marco al debate sobre las CMS – detrás de su aparente contradicción, revelan la doble vertiente que muestra esta nueva modalidad de producción.

Como recuerda Ackerman, al citar las conclusiones de la *Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización*, “la trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Son demasiado pocos los que comparten los beneficios que de ella se derivan y son demasiado numerosos los que carecen de voz para contribuir a la planificación de la misma e influir sobre su curso... El debate sobre la globalización se está convirtiendo

⁴⁶ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit. ..., num.159.

⁴⁷ Oficina Internacional del Trabajo, Informe IV cit. num. 135.

rápidamente en un debate sobre la democracia y la justicia social en el seno de una economía globalizada”⁴⁸.

Vivimos una época que plantea el desafío de reformular conceptos, construir nuevas categorías laborales, adecuar tutelas, que permitan potenciar la dimensión “humana del trabajo”. Más que una idea, es una necesidad, porque ello inexorablemente está ligado a la idea de democracia y participación social. En definitiva los temas de la CMS no están distantes de otros que forman parte esencial de la vida ciudadana: la libertad, la gobernanza de los pueblos, la participación colectiva en el bienestar social, la nación como centro político de construcción comunitaria.

Las realidades contemporáneas presagian una nueva polarización entre ricos y pobres – naciones ricas y naciones pobres, hombres ricos y hombres pobres – pero esta comprobación, lejos de desanimarnos, debe motivar para emprender una tarea innovadora en búsqueda de soluciones jurídicas para situaciones de hecho hasta hace poco desconocidas. En nuestro rol de operadores del derecho (investigadores, jueces, doctores) estamos obligados a salir de nuestros esquemas habituales y a preocuparnos por una realidad nueva y en construcción.

Ante nuevos paradigmas, sigue importando “la calidad y precisión de la estructura normativa...; producida ésta, deberán operar los medios tradicionales de control administrativo, judicial y sindical. Y, además y especialmente, deberá tenerse presente la necesaria *complementación* que podrá aportar la *Seguridad Social*”⁴⁹.

EL Informe IV de la OIT relativo al trabajo decente y a las CMS, insiste en la necesidad de la gobernanza de las nuevas relaciones laborales. Y este concepto de gobernanza no lo limita a las reglas que deben dictarse desde el Estado, sino que involucra en el a los actores sociales, a las organizaciones civiles, a los consumidores. Es decir que todos nosotros – desde el rol que nos ha tocado vivir en la sociedad – somos partícipes de esa gobernanza y al mismo tiempo obligados por ella. La temática de las CMS no se enfrenta e intenta resolverse a través del clásico tripartismo social: ahora todos somos actores, independientemente de la posición que ocupemos. Tampoco habrá líneas divisorias rígidas entre la actividad pública y la privada; entre las reglas heterónomas y las autónomas; entre las negociadas y las definidas en forma unilateral. En ese marco regulatorio – donde normas escritas se retroalimentarán con prácticas, usos, acciones y reacciones de la comunidad – otro gran desafío será el de hacer aterrizar al lugar de trabajo las regulaciones públicas y privadas. La OIT – en la parte final de su extenso informe sobre CMS – pregunta: “¿Cómo se garantizarán los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y otras protecciones básicas en el futuro, si no están protegidos por la regulación vinculada a las relaciones de trabajo? ¿Cómo afectarán los cambios en la relación de trabajo a las organizaciones de empleadores y trabajadores y cómo los enfrentarán? ¿Qué función cumplirán las normas internacionales del trabajo en la formulación de las normas y relaciones de trabajo? Asimismo, ¿cuáles serán las

⁴⁸ “Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, OIT, Ginebra, 2004, pág. 2 y 3, citado por ACKERMAN, Mario E., “El valor de los símbolos: cuando el lugar del trabajo es ocupado por los negocios”, en rev. *Relaciones Laborales*, N°. 28, Montevideo 2016.

⁴⁹ ACKERMAN, Mario E., “Volver al principio, para no retroceder”, Buenos Aires 2002, p. 14.

repercusiones de los cambios que ocurren en las relaciones de trabajo en el sistema de las normas internacionales de trabajo?⁵⁰.

Como conclusión final, señalamos que la cuestión del trabajo en las CMS implicará la participación de esfuerzo de la sociedad civil y política – en su dimensión nacional e internacional que apunte a cuestiones vinculadas inexorablemente a la cuestión del trabajo decente y de las CMS:

a) desarrollo de un sistema educativo que favorezca la inserción laboral en los nuevos trabajos y modelos productivos, generados por una economía cada vez más dependiente de nuevas tecnologías;

b) el desarrollo de “trabajo decente” como política de Estado en todo proyecto o planificación a futuro. Entendemos por trabajo decente el que reúne las siguientes características (ya señaladas por la Organización Internacional d Trabajo): a) trabajo productivo y seguro; b) con respeto a los derechos laborales; c) con ingresos adecuados; d) con protección social; e) con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación

c) Con especial referencia a las cadenas de suministro o valor – que caracterizarán el modelo productivo de los próximos años – cualquier estudio de planificación deberá alinearse a los criterios de la reciente Resolución sobre **“El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”** aprobada por la Asamblea General de la OIT del 10 de junio de 2016.

d) reglas que permitan reconocer una realidad laboral diferenciada en la que compartirán empleabilidad los trabajadores tradicionales (asalariados y dependientes, pero en número decreciente con relación al industrialismo clásico), trabajadores semi-dependientes (entendiendo por tales a los trabajadores que trabajen en forma autónoma, pero que dependen económicamente de una sola empresa/cliente) y trabajadores independientes o por cuenta propia (categoría que incluirá desde trabajadores especializados de alta formación que operan a través de instrumentos tecnológicos sofisticados a cuentapropistas modestos con trabajos de escaso valor). En este contexto deberá prestarse también especial atención, a la Seguridad Social, que probablemente deberá recorrer caminos menos bismarkianos y más asistencialistas.

Ante una realidad compleja, el Derecho del trabajo se complejiza y se transforma. Es nuestro deber que no decline: deberemos considerar los nuevos desafíos globales como una oportunidad para el crecimiento de nuestra disciplina.

⁵⁰ OIT, “Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas”, en *Iniciativas del centenario relativas al futuro del Trabajo*, Nota Informativa 3, Ginebra 2016.