

INSTRUMENTOS CON ESTÁNDARES LABORALES ESTABLECIDOS POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA LAS EMPRESAS MULTINACIONALES: ANÁLISIS DE SU EFECTIVIDAD

María Katia García Landaburu

Es por todos conocido que la globalización ha transformado el mundo en diversos aspectos. En el ámbito económico, la expansión de los mercados y la liberalización del comercio entre los países, han determinado que las empresas multinacionales adquieran gran importancia desde las últimas décadas del siglo pasado, y que los procesos de deslocalización empresarial que estas han venido implementando, afecten no solo al colectivo de trabajadores sino incluso a los Estados.

La reestructuración de la actividad productiva de las empresas multinacionales, la posibilidad de que puedan descentralizar sus actividades, eligiendo el lugar en el que las desarrollarán y la forma cómo lo harán, les puede permitir desvincularse de cierta normativa estatal que no les resulta favorable, lo cual debilita el sistema de protección del Derecho del Trabajo. Tal como señala Córdova, la legislación nacional del trabajo, que sirvió para regular adecuadamente las relaciones de trabajo en las economías nacionales, es ineficaz frente a las circunstancias de la economía mundial, “ha cambiado el ámbito del terreno de juego, pero no se han modificado las reglas del juego”⁽¹⁾.

(1) CORDOVA, Efrén. “Derechos Fundamentales y Comercio Internacional: Armonización de la Eficacia Económica con la Protección Social”. En: *V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2001, p. 283.

Esta situación, agravada por el incremento de las desigualdades entre los países (y entre las personas) con acceso al capital, al conocimiento y a las nuevas tecnologías, con respecto de aquellas que no lo tienen⁽²⁾, ha llevado a diversas organizaciones y autores a proponer la construcción de una “globalización con rostro humano”, que entre otras cosas, permita que se respeten los derechos laborales fundamentales en todo el mundo.

La necesidad de una “re-regulación internacional” de los derechos laborales, ha sido recogida de muy diversas maneras, que Ermida sistematiza, distinguiendo las formas de regulación tradicional o directa y las formas de regulación indirecta o alternativa. Mientras las primeras, tal como precisa dicho autor “intentan crear reglas de derecho al estilo del Derecho latino: normas jurídicas generales, abstractas, con vocación o pretensión de acatamiento por sus destinatarios, que procuran regular directa y sustantivamente relaciones y derechos laborales, a imagen y semejanza de la ley, aunque adaptadas al ámbito internacional” (como los Convenios Internacionales de Trabajo y los Pactos y Declaraciones de Derechos Humanos), las segundas no recurren a reglas de derecho sino a técnicas convencionales que obligan a las partes o manifestaciones unilaterales que constituyen compromisos éticos⁽³⁾.

Los sujetos que intervienen en esta “re-regulación” son diversos, desde organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hasta las propias empresas multinacionales. Si bien las organizaciones internacionales intervienen sobre todo de una manera tradicional, en las últimas décadas, su preocupación por los efectos de la globalización, las ha llevado a crear instrumentos que sin calificar como normas jurídicas tradicionales y sin ser vinculantes, buscan que las

Como recalca Ruggie, “Las firmas que operan globalmente no están reguladas globalmente. En lugar de ello cada uno de sus componentes individuales está sujeto a la jurisdicción en la que opera. Incluso donde existen leyes nacionales que prohíben las conductas abusivas, esto no siempre puede darse por sentado, los Estados en muchos casos fracasan en implementarlas –por su falta de capacidad, temor a las consecuencias competitivas de hacerlo, o porque sus líderes subordinan el bien público por la ganancia privada–”. (Traducción personal).

RUGGIE, John Gerard. *Just business: multinational corporations and human rights*. W.W. Norton & Company, Inc., Nueva York, 2013, p. xvi.

- (2) Sanguineti se preocupa en resaltar que: “Las bolsas de exclusión social, desempleo y precariedad laboral se multiplican, así, en todos los países, sean estos desarrollados o no, mientras las economías se expanden y las empresas multinacionales, sus colaboradores locales y los demás sujetos con capacidad para integrarse en el mercado global obtienen beneficios cada vez mayores”.

SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. “La tutela de los derechos fundamentales del trabajo en las cadenas de producción de las empresas multinacionales”. En: *Derecho del Trabajo. Tendencias contemporáneas*. Grijley, Lima, 2013, p. 311.

- (3) ERMIDA URIARTE, Oscar. “Derechos laborales y comercio internacional”. En: *Globalización económica y relaciones laborales*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003, p. 122.

empresas multinacionales asuman responsablemente los efectos de sus actividades y desarrollen las mismas respetando ciertos principios y derechos, en el ámbito laboral y en otras áreas.

De esa manera, estas organizaciones han procurado establecer criterios orientadores para las empresas interesadas en manifestar a sus *stakeholders* su nivel de Responsabilidad Social Empresarial, su compromiso de comportarse responsablemente ante la sociedad, por los diversos roles que le toca desempeñar (productora de bienes y suministradora de servicios, compradora, empleadora, vendedora, etc.), para así preservar su imagen y reputación corporativa.

A continuación se analizará tres instrumentos adoptados por similar número de organizaciones internacionales en materia de Responsabilidad Social Empresarial, las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT y el Pacto Mundial promovido por la ONU. Los mencionados instrumentos, podrían identificarse dentro de algunas de las sistematizaciones que propone Ermida, como reglamentaciones de ámbito universal, de fuente pública, y que establecen estándares elaborados por un tercero, al cual se ajustan las empresas⁽⁴⁾.

I. INSTRUMENTOS

Como ya se indicó, los mencionados instrumentos no son tratados internacionales ni son jurídicamente vinculantes, fijan criterios orientadores para las empresas sobre diversos temas laborales (y en otras materias, en el caso de las Directrices y el Pacto Mundial), por lo que formarían parte de lo que se ha venido denominando como *Soft Law* o “derecho blando”⁽⁵⁾. Si bien no existen medidas coercitivas para su cumplimiento, cada organización ha previsto algunos procedimientos de control, que dependiendo del caso, pueden contribuir a darle una mayor efectividad al instrumento, los cuales analizaremos más adelante.

(4) ERMIDA URIARTE, Oscar. “Responsabilidad social de la empresa: ¿Ética, *marketing* o Derecho?”. En: *Derecho PUCP*. N° 64, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010, pp. 96-97.

(5) Al que Ermida se refiere como “paranormas, protonormas, prenormas, pseudonormas o cuasinormas, recomendaciones, sugerencias, buenos propósitos, proyectos destinados no a imponer un determinado comportamiento, sino a sugerirlo”. *Ibidem*, p. 86.

II. LÍNEAS DIRECTRICES PARA EMPRESAS MULTINACIONALES (“DIRECTRICES”)

La OCDE es un foro intergubernamental constituido en 1961, como sucesor de la Organización Europea para la Cooperación Económica, que fue la encargada de administrar el Plan Marshall. Su objetivo principal es fomentar la cooperación y el desarrollo de políticas económicas y sociales que permitan mejorar la vida de los ciudadanos (para lo cual coordina sus políticas económicas y sociales). Sus actividades abarcan prácticamente todos los ámbitos de las políticas públicas: empleo, cuestiones macroeconómicas, regulación financiera, medioambiente, educación, agricultura, comercio, competencia, desarrollo, energía, industria, inversión, gobernabilidad, ciencia y tecnología, servicios públicos, fiscalidad, transportes, etc.

Las Directrices fueron adoptadas en 1976, y posteriormente revisadas en 1979, 1984, 1991 y también en el 2000⁽⁶⁾ y el 2011. Son recomendaciones dirigidas conjuntamente por los gobiernos a las empresas multinacionales que ejerzan su actividad en o desde sus territorios, estando destinadas a todas las entidades pertenecientes a la empresa multinacional (sociedades matrices y/o entidades locales). No establecen una definición precisa de empresas multinacionales, solamente mencionan que habitualmente se trata de empresas u otras entidades establecidas en más de un país y relacionadas de tal modo que pueden coordinar sus actividades de diversas formas, pudiendo variar ampliamente su grado de autonomía en el seno de una empresa multinacional a otra.

Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables y los estándares reconocidos internacionalmente. Los gobiernos que han suscrito las Directrices animan a las empresas que ejercen su actividad en sus territorios a cumplirlas dondequiera que desarrollen su actividad, teniendo en cuenta al mismo tiempo las circunstancias concretas de cada país de acogida.

La vocación de las Directrices es garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible. Las

(6) El año 2000 se incorporó la disposición por la cual las Directrices son de aplicación en donde quiera que operen las empresas multinacionales –incluso en países que no las hayan suscrito–, se habilitó a las Organizaciones no Gubernamentales a presentar reclamos y se proyectaron sus mandatos a toda la cadena de suministro.

Directrices forman parte de la “Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales” (que también se refiere al tratamiento nacional, a las obligaciones contradictorias impuestas a las empresas y a los incentivos y desincentivos a la inversión internacional), promovida por su Comité de Inversiones y Empresas Internacionales⁽⁷⁾. Actualmente se aplican a los 34 países miembros de la OCDE⁽⁸⁾ y a los doce países que se han adherido a esa Declaración (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Egipto, Jordania, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú⁽⁹⁾, Rumania y Túnez). Los gobiernos que han suscrito las Directrices deben promoverlas y fomentar su uso, estableciendo Puntos Nacionales de Contacto que las promuevan y actúen como un foro de discusión de todos los asuntos relacionados con las mismas, a fin de contribuir a la solución de los problemas que puedan surgir en la aplicación de las Directrices, alentando a que estos se resuelvan por acuerdo directo.

1. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (“Declaración”)

La OIT, creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, es un organismo especializado de la ONU. Actualmente tiene 185 Estados Miembros, sus mandantes son representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores (estructura tripartita). Sus objetivos principales son fomentar los derechos laborales; ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente y mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.

El objeto de la Declaración es fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas, teniendo en cuenta las resoluciones de la ONU que preconizan el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, así como acontecimientos que se hayan producido ulteriormente en la ONU, por ejemplo, el Pacto Mundial y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y además guiar a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las empresas multinacionales

(7) El 2004 el Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales y el Comité de Movimientos de Capitales y Transacciones Invisibles se fusionaron y se creó el Comité de Inversiones.

(8) Los fundadores fueron Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, y Turquía. Posteriormente se incorporaron Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Corea (1996), Hungría (1996), Polonia (1996), Eslovaquia (2000), Chile (2010), Eslovenia (2010), Estonia (2010) e Israel (2010).

(9) El Perú fue admitido como signatario de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales desde el 26 de julio de 2008. El Punto Nacional de Contacto peruano es Proinversión.

en la adopción de medidas y acciones, así como de políticas sociales, incluidas las basadas en los principios establecidos en la Constitución y los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT, capaces de promover el progreso social.

La Declaración fue adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus reuniones 279ª (noviembre de 2000) y 295ª (marzo de 2006).

Está dirigida a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países de acogida y de origen y a las propias empresas multinacionales. Su aplicación se recomienda con carácter voluntario, habiéndose precisado que las disposiciones que contiene no deberían limitar ni afectar de otro modo las obligaciones derivadas de la ratificación de un convenio de la OIT.

Con respecto a las empresas multinacionales, la Declaración no tiene una definición jurídica precisa de estas, indica que a menos que se especifique de otro modo, dicha expresión se utiliza en la Declaración para designar a las distintas entidades (compañías matrices o unidades locales, o ambas, así como también el conjunto de la empresa) según la distribución de responsabilidades entre ellas, partiendo de la base de que se prestarán cooperación y mutua asistencia cuando sea necesario para facilitar la aplicación de los principios establecidos en la Declaración⁽¹⁰⁾.

2. Pacto Mundial

La ONU fue fundada en 1945 después de la Segunda Guerra Mundial, actualmente cuenta con 193 miembros. Tiene entre sus objetivos principales mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar relaciones de amistad entre las naciones; ayudar a las naciones a trabajar unidas para mejorar la vida de los pobres, vencer el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y fomentar el respeto de los derechos y libertades de los demás; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos objetivos comunes.

En 1999 Kofi Annan, como Secretario General de la ONU, impulsó la creación del Pacto Mundial (*Global Compact*), el cual se lanzó oficialmente el 25 de julio de 2000 con la participación de 44 grandes multinacionales y representantes de la sociedad civil.

(10) Entre las empresas multinacionales figuran las empresas, que son propietarias o controlan la producción, la distribución, los servicios u otras facilidades fuera del país en que tienen su sede. El grado de autonomía de las distintas entidades que componen la empresa multinacional en relación con las demás varía grandemente de una empresa multinacional a otra, según el carácter de los lazos existentes entre estas unidades y sus respectivos campos de actividad, y teniendo en cuenta la gran diversidad en la forma de propiedad, el tamaño, el carácter y la localización de las operaciones de las empresas.

Es una iniciativa voluntaria diseñada a promover la innovación en relación con la ciudadanía corporativa, su objetivo es alinear los negocios internacionales con diez principios en cuatro áreas temáticas: los derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción. No juzga ni vigila la conducta o acciones de las empresas, por el contrario, está diseñado para estimular el cambio, promover la buena ciudadanía corporativa, fomentar soluciones innovadoras y asociaciones empresariales.

Como la propia Oficina del Pacto Mundial indica, no es un instrumento de evaluación de desempeño, no proporciona un sello de aprobación, ni emite ningún tipo de juicio de valor, aunque permite el uso del logotipo de la ONU y del Pacto Mundial⁽¹¹⁾. Se considera como un complemento a otras iniciativas voluntarias y enfoques de reglamentación, ayudando a establecer el vínculo con la actividad empresarial y los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.

III. CONTENIDO

1. Directrices

Las Directrices, en su versión del año 2011, cuentan con un prefacio e identifican once temas. Los tres primeros se refieren a conceptos y principios, principios generales y divulgación de la información, mientras que los siguientes contienen disposiciones en materia de derechos humanos; empleo y relaciones laborales; medio ambiente; lucha contra la corrupción, las peticiones de soborno y otras formas de extorsión; intereses de los consumidores; ciencia y tecnología; competencia; y, cuestiones tributarias.

En materia de empleo y relaciones laborales, las Directrices tienen ocho párrafos (con sus respectivos subpárrafos). El primero de ellos se refiere a los cuatro derechos fundamentales del trabajo contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Laborales Fundamentales en el Trabajo de 1998: la libertad de asociación y la libertad sindical y el 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 los siguientes se

(11) El uso del logotipo de la ONU, no podrá hacerse con fines comerciales y sin previa autorización del Secretario General. Respecto al uso del nombre y logotipo del Pacto Mundial, este solo podrá ser utilizado por los usuarios autorizados y en un contexto de promoción del Pacto y sus principios.

refieren principalmente a la negociación colectiva y a los convenios colectivos⁽¹²⁾, al empleo, a la salud y seguridad en el lugar de trabajo, y a los cambios en la actividad de la empresa que pueden afectar a los trabajadores.

En este último aspecto, precisan que cuando se contemplen cambios en las actividades de las empresas que puedan tener efectos significativos sobre los medios de subsistencia de sus trabajadores, en el caso concretamente del cierre de una entidad que implique ceses o despidos colectivos, hay que notificar dichos cambios con una antelación razonable a los representantes de sus trabajadores y, en su caso, a las autoridades públicas competentes y colaborar con los representantes de los trabajadores y con las autoridades públicas competentes para atenuar, en la máxima medida de lo posible, los efectos adversos (incluso teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, convendría que la dirección enviase dicha notificación antes de adoptar la decisión definitiva).

Como puede apreciarse y como se reconoce en los propios comentarios del instrumento, las Directrices reflejan las disposiciones pertinentes de la Declaración de la OIT de 1998 así como las de la Declaración, y pueden servir para comprender mejor las Directrices debido al mayor detalle que usan para desarrollar los temas, aunque como precisa Servais, los procedimientos de seguimiento están institucionalmente separados⁽¹³⁾.

2. Declaración

La Declaración resulta mucho más específica en materia laboral que otros instrumentos, al centrarse en este aspecto. Contiene principios en materia de empleo (promoción del empleo, igualdad de oportunidades y de trato, seguridad del empleo); formación profesional; condiciones de trabajo y de vida (salarios, prestaciones y condiciones de trabajo, edad mínima, seguridad e higiene); relaciones laborales (libertad sindical y derecho de sindicación, negociación colectiva, consultas, examen de las reclamaciones, solución de los conflictos laborales), que desarrolla en 59 párrafos.

Contempla principios aplicables a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las empresas multinacionales, en conjunto⁽¹⁴⁾ o por

(12) Con respecto a los convenios colectivos, las Directrices incluyen disposiciones para que las empresas proporcionen a los representantes de los trabajadores los medios necesarios para la consecución de convenios colectivos eficaces.

(13) SERVAIS, Jean-Michel. *Internacional Labor Law*. Kluwer Law International, Great Britain, 2009, p. 104.

(14) Se les exhorta a respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales correspondientes adoptados por la Asamblea General de la ONU, y la Constitución de la OIT y sus principios, de acuerdo con los cuales la libertad de expresión y de asociación son esenciales para un

separado. No es nuestra intención analizar detalladamente estos principios en el presente trabajo, que se dirigen sobre todo a los gobiernos⁽¹⁵⁾ y a las empresas multinacionales, sin embargo, para que pueda compararse su amplitud respecto a los otros dos instrumentos que se están estudiando, es posible mencionar algunos principios dirigidos a las empresas multinacionales.

En materia de empleo, establece que las empresas multinacionales deben esforzarse por aumentar las oportunidades y niveles de empleo, teniendo en cuenta la política y los objetivos de los gobiernos; dar la prioridad al empleo, el desarrollo profesional, la promoción y el perfeccionamiento de los nacionales del país de acogida; utilizar tecnologías capaces de crear empleo tanto directa como indirectamente; crear vínculos con las empresas locales mediante contratos de aprovisionamiento, fomentando la transformación local de las materias primas y la fabricación local de piezas de recambio y equipos; y, actuar como modelo en la promoción de la seguridad del empleo, notificando con antelación razonable los posibles cambios en sus operaciones y evitando los despidos arbitrarios.

Con respecto a las condiciones de trabajo y de vida, deben ofrecer salarios, prestaciones y condiciones de trabajo no menos favorables que las ofrecidas por los empleadores comparables en el país en cuestión; ofrecer los mejores salarios, prestaciones y condiciones de trabajo que sea posible, dentro del marco de la política gubernamental, a fin de satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias; respetar la edad mínima de admisión al empleo; mantener el máximo nivel de seguridad e higiene en el trabajo; y, examinar las causas de los riesgos a la seguridad e higiene en el trabajo.

Finalmente, en materia de relaciones de trabajo, las empresas multinacionales deben aplicar normas que no sean menos favorables que las observadas por empleadores comparables; respetar la libertad sindical y el derecho a la negociación

progreso sostenido. Además, se precisa que deberían contribuir a hacer realidad la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, y cumplir los compromisos libremente contraídos de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aceptadas (Párrafo 8).

- (15) La Declaración exhorta a los gobiernos de los Estados que no hayan ratificado todavía los Convenios 29 (sobre el trabajo forzoso), 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación), 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva), 100 (sobre igualdad de remuneración), 105 (sobre la abolición del trabajo forzoso), 111 (sobre la discriminación), 122 (sobre la política del empleo), 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo) y 182 (sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación) a que procedan a esta ratificación y, en todo caso, apliquen en la medida más amplia posible, a través de sus respectivas políticas nacionales, los principios incorporados en dichos Convenios y en las Recomendaciones 35 (sobre la imposición indirecta del trabajo), 90 (sobre igualdad de remuneración), 111 (sobre la discriminación), 119 (sobre la terminación de la relación de trabajo), 122 (sobre la política del empleo), 146 (sobre la edad mínima), 169 (sobre la política del empleo), 189 (sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas) y 190 (sobre las peores formas de trabajo infantil).

colectiva y proporcionar las facilidades e informaciones que sean necesarias para la conclusión de convenios colectivos eficaces; dar su apoyo a las organizaciones representativas de empleadores; y, examinar las reclamaciones de los trabajadores siguiendo un procedimiento adecuado.

3. Pacto Mundial

El Pacto Mundial tiene diez principios, en materia de derechos humanos (2), estándares laborales (4), medio ambiente (3) y anticorrupción (1)⁽¹⁶⁾.

Los cuatro principios en materia laboral, están relacionados con los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de la OIT de 1998, a los que ya hicimos referencia.

El Principio 3 del Pacto Mundial dispone que las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, y propone algunas medidas, como asegurarse de que las políticas y los procedimientos de la empresa no entrañan ninguna discriminación hacia ninguna persona por sus opiniones sobre los sindicatos o por sus actividades sindicales.

En el Principio 4, se indica que las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción. En este caso, se propone entre otras cosas que las empresas dispongan de una política clara que prohíba el trabajo forzoso, ser cómplice u obtener ventajas del mismo, y si se confía la contratación de personal a proveedores de mano de obra, asegurarse de que estos no suministren mano de obra forzosa.

El Principio 5 establece que las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil. A ese efecto se propone que la empresa conozca los países, las regiones, los sectores y las actividades económicas donde es más probable que se dé el trabajo infantil; desarrolle y aplique mecanismos para detectar el trabajo infantil; y ayude en la elaboración de programas comunitarios en materia de educación, formación profesional y asesoramiento destinados a los niños trabajadores, y preste apoyo a los mismos.

Finalmente, el Principio 6 señala que las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación, considerando como tal cualquier distinción, exclusión o preferencia que produzca el rechazo o la desigualdad en las oportunidades o en el trato de solicitudes de empleo o de

(16) El décimo principio se agregó el 2004, luego de la adopción de la Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción).

ocupación realizada por razón de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, nacionalidad de origen o extracción social (o por una discapacidad física o mental).

IV. PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN O PUESTA EN PRÁCTICA

1. Directrices

La OCDE ha dispuesto⁽¹⁷⁾ que los países que han suscrito las Directrices deben crear Puntos Nacionales de Contacto (PNC) que contribuyan a reforzar la eficacia de las Directrices, llevando a cabo actividades promocionales, contestando a las consultas y participando en la solución de los problemas que plantea la puesta en práctica de las Directrices.

Además, se ha encargado al Comité de Inversión la responsabilidad de intercambiar, periódicamente o a petición de un país que haya suscrito las Directrices, puntos de vista respecto a las cuestiones abordadas por las Directrices y a la experiencia adquirida en su aplicación. Para ello, invitará periódicamente al Comité Consultivo Empresarial e Industrial de la OCDE (BIAC) y al Comité Consultivo Sindical de la OCDE (TUAC), al *OECD Watch* y a otros socios internacionales a dar a conocer sus opiniones respecto a las cuestiones abordadas por las Directrices. Adicionalmente, se podrán celebrar, cuando así lo soliciten, intercambios de puntos de vista respecto a estas cuestiones.

Este Comité es el encargado de aclarar las Directrices, debiendo brindar a las partes implicadas en una circunstancia específica que haya motivado una solicitud de aclaración, la oportunidad de manifestar sus opiniones verbalmente o por escrito (sin llegar a conclusiones sobre la conducta de empresas determinadas). Además, el Comité presentará las propuestas para su reexamen periódico.

2. Declaración

En 1978, el Consejo de Administración invitó a los gobiernos a presentar informes periódicos sobre el curso dado a la Declaración, previa consulta plena con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores (posteriormente instauró un procedimiento para el examen de dichos informes). La Octava Encuesta correspondió al periodo 2000-2004.

(17) Procedimientos de puesta en práctica de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, aprobado por Decisión del Consejo de la OCDE en junio de 2000.

Según el informe presentado el año 2012 al Grupo de Trabajo especial tripartito sobre el mecanismo de seguimiento de la Declaración, por el organismo de investigación independiente, las encuestas presentaban una serie de desventajas,⁽¹⁸⁾ por lo que propusieron una serie de medidas. En marzo del año 2014, el Consejo de Administración decidió refrendar el plan para la aplicación del mecanismo de seguimiento de la Declaración, que incluye actividades de promoción y un sistema de recogida de información sobre el curso dado a la Declaración⁽¹⁹⁾.

Como puede apreciarse, el mecanismo de seguimiento de la Declaración tuvo una serie de problemas, que se espera corregir en el futuro. Sin embargo, eso refleja las dificultades que ha tenido el seguimiento de este instrumento en las últimas décadas.

3. Pacto Mundial

Para participar en el Pacto Mundial, una empresa⁽²⁰⁾ puede enviar una carta redactada por el Funcionario Ejecutivo Principal (con previa aprobación de la Junta Directiva) al Secretario General de la ONU, dirigida a la Oficina del Pacto, expresando su apoyo al Pacto Mundial y sus principios, y su voluntad de promover los diez principios⁽²¹⁾.

En el caso de las multinacionales, que normalmente desarrollan sus actividades a través de subsidiarias constituidas en diversos países, se ha dispuesto la aplicación del principio de liderazgo a través del cual, el director ejecutivo de una multinacional, previo envío de la carta al Secretario General de las Naciones Unidas, figura como participante, asumiéndose que las subsidiarias también participan (solo aparecerá el nombre de la empresa matriz)⁽²²⁾.

(18) Como se menciona en el Documento GB.317/POL/8, los objetivos de las encuestas eran vagos y contradictorios (promover la Declaración y a la vez recopilar datos sobre su utilización); no había procedimientos documentados sobre el enfoque metodológico de las encuestas; los cuestionarios no estaban normalizados, lo que imposibilitaba una comparación diacrónica de los resultados; los cuestionarios pretendían reflejar demasiadas cuestiones; con frecuencia, las preguntas específicas abarcaban múltiples facetas y eran de difícil comprensión; gran parte de los datos solicitados no estaban disponibles; la mayoría de las preguntas daban pie a respuestas de tipo narrativo, lo que limitaba la comparabilidad de las respuestas; y la cumplimentación de los cuestionarios exigía mucho tiempo a los encuestados

(19) Para mayor información, puede revisarse el Documento GB.320/POL/10.

(20) Si bien las empresas son el destinatario principal del Pacto Mundial, se ha dispuesto que también las organizaciones sin actividad empresarial pueden comprometerse con los diez principios del Pacto Mundial y presentar un informe sobre los progresos realizados. Además, la sociedad civil y otras organizaciones pueden participar a través de una serie de mecanismos de integración, como *diálogos sobre política, actividades de aprendizaje, redes nacionales y alianzas*.

(21) Debido a las limitaciones administrativas, las empresas con menos de diez empleados directos (microempresas) no entran en la base de datos de las empresas participantes.

(22) Aunque las empresas subsidiarias que deseen enviar una carta directamente al Secretario General lo pueden hacer, para subrayar el compromiso y pasando a formar parte de la lista de participantes.

Las empresas que se adhieren al Pacto Mundial tienen que integrar los cambios necesarios en las operaciones, de tal manera que el Pacto Mundial y sus principios sean parte de la gestión, la estrategia, la cultura y el día a día de la actividad empresarial; apoyar públicamente el Pacto Mundial y sus principios (por ejemplo, a través de comunicados de prensa, discursos, entre otros) y presentar anualmente una Comunicación sobre el Progreso (*Communication on Progress-CoP*) con una descripción de las acciones que se realizan para implementar y apoyar el Pacto Mundial y sus principios, presentando concretamente ejemplos en los cuales se evidencien los progresos de la empresa o que hayan aprendido alguna lección en la implementación de los principios. La primera comunicación debe formularse dentro del año de realizada la incorporación.

Los pasos para transmitir el progreso, van desde la creación de una CoP⁽²³⁾ y compartirla con los grupos de interés (que debería estar integrada a la comunicación que tenga la empresa con ese objetivo, como los estados contables anuales o el Informe de Responsabilidad Social Corporativa), hasta la publicación de la CoP en el sitio web del Pacto Mundial. Si bien el Pacto no verifica la CoP, esta se publica, lo que genera que las empresas deban tener cuidado al momento de emitir su comunicación y garantizar la veracidad de la información vertida.

Para fortalecer los contenidos de la CoP, el 25 de febrero de 2011, se introdujo la Política de Comunicación sobre el Progreso que prevé un nuevo nivel de clasificación entre los participantes que ingresen su CoP dentro del plazo⁽²⁴⁾, lo cual en opinión de Luelmo, “representa una nueva fase en la transparencia y vigilancia de los logros del Pacto, diseñado no solo para mejorar la transparencia entre los partícipes menos expertos, sino también para estimular el progreso continuo entre las empresas más avanzadas”⁽²⁵⁾.

(23) Si bien no existe un formato o estándar específico para una CoP, la comunicación debe contener tres elementos, la declaración explícita de apoyo continuo al Pacto Mundial manifestada por el CEO o por otro funcionario de alto nivel de la empresa; una descripción de las acciones prácticas que se han tomado; y, la medición de los resultados actuales o esperados.

La filosofía clave del Pacto Mundial es la mejora continua, lo cual implica evaluar en dónde se encuentra la empresa y cómo ha progresado en el cumplimiento de sus objetivos, e identificar los objetivos futuros. A este efecto el Pacto Mundial sugiere seguir las Pautas para la Elaboración de Informes de Sustentabilidad G3 (G3 Sustainability Reporting Guidelines) del GRI (Global Reporting Initiative).

(24) Nivel GC Activo, si solo cumplen con los requerimientos formales que se establecen en el informe, y Nivel GC Avanzado si además describen la manera en la que alcanzaron o alcanzarán los 24 criterios avanzados sobre las siguientes áreas: estrategia; gobierno y diálogo; asuntos y objetivos de la ONU; implementación de los Principios del Pacto Mundial; implementación en la cadena de valor; y verificación y divulgación.

(25) LUELMO MILLÁN, Miguel Ángel. *La responsabilidad social corporativa en el ámbito del Derecho laboral. Un instrumento económico-jurídico para un humanismo del siglo XXI*. Netbiblo, Oleiros, La Coruña, 2012, p. 246.

V. MECANISMOS DE VERIFICACIÓN, QUEJA O SANCIONATORIOS

1. Directrices

La misión de los PNC es favorecer la eficacia de las Directrices. Los países cuentan con total flexibilidad para organizar sus PNC, de tal manera que puedan ofrecer una estructura eficaz para el tratamiento de los muy diversos asuntos que plantean las Directrices y que puedan funcionar con total imparcialidad⁽²⁶⁾.

El PNC debe encargarse de la información y promoción de las Directrices, y responder las consultas que le realicen otros Puntos Nacionales de Contacto; los círculos empresariales, las organizaciones sindicales, otras organizaciones no gubernamentales y el público; y los poderes públicos de los países que no hayan suscrito las Directrices.

En cuanto a su participación en casos concretos, se ha previsto que el PNC proporcionará un foro de discusión y ayudará a los círculos empresariales, a las organizaciones sindicales, a otras organizaciones no gubernamentales y a las demás partes interesadas a resolver los problemas planteados de manera eficiente y puntual, y de conformidad con la legislación aplicable.

Primero realizará una evaluación inicial para determinar si las cuestiones planteadas merecen un examen más detenido y responderá a las partes implicadas, y cuando las cuestiones planteadas merezcan un examen más profundo, ofrecerá sus buenos oficios para facilitar a las partes implicadas su resolución. A tal efecto, el PNC realizará consultas con estas partes y, cuando proceda recabará asesoramiento;⁽²⁷⁾ y además propondrá y, con el consentimiento de las partes implicadas, facilitará el acceso a medios consensuales y no contenciosos, como la conciliación o la mediación, para facilitar la resolución de las cuestiones planteadas.

Al término de los procedimientos y tras consulta a las partes implicadas, hará públicos los resultados de los procedimientos teniendo en cuenta la necesidad

(26) Un PNC puede estar compuesto por representantes con experiencia de uno o varios ministerios, ser un alto funcionario o un departamento administrativo dirigido por un alto funcionario, un grupo interministerial o incluso un grupo que incluya a expertos independientes. También podrán formar parte de los PNC representantes de los círculos empresariales, de las organizaciones sindicales u otras organizaciones no gubernamentales.

(27) De las autoridades competentes y/o de los representantes de los círculos empresariales, de las organizaciones sindicales, de otras organizaciones no gubernamentales y de expertos competentes; consultará al PNC del otro país interesado o de los otros países interesados; solicitará la orientación del Comité de Inversión si alberga dudas acerca de la interpretación de las Directrices en determinadas circunstancias.

de proteger las informaciones sensibles, ya se trate de informaciones comerciales o de otras informaciones relativas a las partes implicadas, mediante la publicación de un comunicado o un informe⁽²⁸⁾.

Si bien la intervención del PNC permite darle efectividad a las Directrices, se ha impuesto un compromiso de confidencialidad que podría ser considerado el punto débil de este instrumento pues uno de los factores que justamente contribuye a que las empresas multinacionales cuiden su comportamiento y respeten los derechos laborales, es la mala publicidad que pueden recibir. En este caso, se ha previsto que, mientras estén en curso los procedimientos, se asegurará la confidencialidad de los trabajos; si al término de los mismos las partes no llegan a un acuerdo para la resolución de los problemas planteados, podrán expresarse libremente y discutir estas cuestiones. No obstante, la información y las opiniones aportadas durante los trabajos por la otra parte implicada se mantendrán confidenciales, a menos que esta de su consentimiento para que se divulguen o que sea contrario a las disposiciones de la legislación nacional.

2. Declaración

Existe un procedimiento para el examen de conflictos relativos a la aplicación de la Declaración mediante la interpretación de sus disposiciones, que fue adoptado en 1980 y revisado por el Consejo de Administración de la OIT en su 232ª reunión, en marzo de 1986.

Este procedimiento tiene por finalidad interpretar las disposiciones de la Declaración, cuando ello sea menester, para solventar una controversia sobre su significado, dimanante de una situación real, entre las partes objeto de la Declaración⁽²⁹⁾. La regla general es que pueden enviar solicitudes de interpretación los

(28) El comunicado se utilizará en caso el PNC decidiera que los asuntos planteados no justifican un examen en profundidad; en dicho comunicado, el PNC deberá al menos presentar los asuntos planteados y exponer los motivos de su decisión. También se emitirá un comunicado cuando no se haya llegado a ningún acuerdo o una de las partes no desee participar en el procedimiento. En dicho comunicado, el PNC deberá como mínimo presentar los asuntos planteados, las razones por las que ha decidido que se justifica un examen en profundidad y los procedimientos que haya iniciado para ayudar a las partes. El PNC formulará recomendaciones apropiadas sobre la aplicación de las Directrices, que habrán de figurar en el comunicado. En su caso, también podrá indicar las razones por las que no ha sido posible llegar a un acuerdo.

El PNC publicará un informe en el caso en que las partes llegaran a un acuerdo sobre los asuntos planteados. En dicho informe, el PNC deberá como mínimo presentar los asuntos planteados, los procedimientos iniciados para ayudar a las partes e indicar el momento en el que se haya llegado a un acuerdo. Las informaciones relativas al contenido del acuerdo solo podrán figurar en el informe si las partes implicadas dan su aprobación.

(29) Se ha previsto expresamente que este procedimiento en modo alguno se añadirá a los procedimientos vigentes nacionales o de la OIT ni entrará en conflicto con ellos, por lo tanto, no podrá alegarse respecto de la legislación y la práctica nacionales (que deben ser examinadas a través del sistema nacional

gobiernos de los Estados Miembros, por iniciativa propia o a petición de una organización nacional de empleadores o de trabajadores. Solo se permite que estos últimos presenten directamente solicitudes, o que lo haga una organización internacional de empleadores o de trabajadores en nombre de una afiliada nacional representativa, cuando sea posible demostrar que el gobierno interesado se ha negado a presentar la solicitud a la Oficina; o que han pasado tres meses desde la fecha en que la Organización se dirigió al gobierno, sin recibir respuesta de la intención de este.

Una vez recibida una solicitud de interpretación de la Declaración, la OIT la someterá a la Mesa de la Comisión sobre las Empresas Multinacionales, que decidirá por unanimidad, previas consultas en los grupos, si una solicitud es admisible en virtud de este procedimiento. Cuando la Mesa no pueda llegar a un acuerdo sobre la solicitud recibida, la remitirá a la Comisión en pleno a efectos de decisión.

En el caso de solicitudes admisibles, la Oficina preparará un proyecto de respuesta en consulta con la Mesa de la Comisión sobre las Empresas Multinacionales. Este proyecto será objeto de examen y aprobación por la Comisión sobre las Empresas Multinacionales antes de someter dicho proyecto al Consejo de Administración para su aprobación. Una vez aprobada por el Consejo de Administración, la respuesta se enviará a las partes interesadas y se publicará en el Boletín Oficial de la Oficina Internacional del Trabajo.

3. Pacto Mundial

Esta iniciativa no ha previsto un monitoreo o mecanismos de implementación. El 15 de junio de 2004, se estableció un mecanismo “sancionatorio”, vinculado a la entrega de las CoP, disponiéndose que si una empresa no cumpliera con el plazo inicial de publicación de la CoP o con el plazo final anual siguiente, recibirá la calificación de “no comunicante” en el sitio web del Pacto Mundial. La empresa “no comunicante” deberá presentar su CoP, como máximo, un año después de haber sido nombrada “no comunicante”; de no hacerlo, será transferida a la lista de “empresas inactivas” y no se la considerará parte de la iniciativa. Las empresas “inactivas” ya no podrán utilizar el logo del Pacto Mundial ni participar en las actividades de aprendizaje. Luego de un año con la calificación de “inactiva”, se eliminará por completo a las empresas del sitio web del Pacto Mundial⁽³⁰⁾.

competente); ni respecto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo y los asuntos que incumben al procedimiento de libertad sindical.

(30) Sin embargo, considerando los objetivos del Pacto Mundial estas calificaciones como “no comunicante” o “inactiva” no impiden que la empresa vuelva a obtener la calificación de “activa”, las empresas que

El 15 de junio de 2004 también se estableció un mecanismo de quejas ante la Oficina del Pacto. De acuerdo con el anexo 1 “Note in Integrity Measures”, el Pacto reafirma que no aspira a ser una iniciativa que contenga mecanismos de queja, pero con el fin de salvaguardar la reputación, integridad y esfuerzos del Pacto y sus participantes, es necesario contar con medios transparentes de denuncia por la comisión de abusos graves o sistemáticos de los objetivos y principios del Pacto. Estas comunicaciones de ningún modo tienen una naturaleza legal, así como tampoco sustituyen procesos regulatorios o legales en ninguna jurisdicción.

Se ha previsto que la Oficina del Pacto deberá proveer asistencia y guía a la empresa implicada para que esta tome acciones que remedien la situación objeto de la comunicación con el fin de alinear las acciones de la empresa con los principios del Pacto Mundial.⁽³¹⁾ Si la empresa rechaza el diálogo en los tres meses siguientes a la primera comunicación de la Oficina, entonces será calificada como “no comunicante” hasta que inicie el diálogo, y la Oficina se reservará el derecho de expulsión. De igual modo, la empresa no podrá utilizar el nombre o logotipo del Pacto Mundial.

VI. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS

1. Directrices

De acuerdo con la información que maneja el Comité de Inversiones de la OCDE, existen 248 casos concluidos y 44 en progreso, correspondiendo el 59 % del total de los casos a temas vinculados a empleo y relaciones laborales⁽³²⁾.

El Perú, ha estado involucrado en algunos casos vinculados a la aplicación de las Directrices, en temas ambientales (relacionados con las actividades de Doe

han sido eliminadas del Pacto Mundial luego de haber tenido la calificación de “inactiva” por un año deben enviar una carta al Secretario General de las Naciones Unidas que declare que vuelven a asumir el compromiso con la iniciativa y publicar una CoP actualizada a fin de volver a pertenecer a la iniciativa.

- (31) Adicionalmente, el Pacto puede, bajo absoluta discreción, tomar diversas medidas, que van desde usar sus buenos oficios para fomentar la resolución del asunto; remitir la queja a una o más entidades de la ONU, guardianes de los principios del Pacto, para asesorar, asistir o accionar; compartir información con las partes sobre las instancias procesales específicas de la Guía de la OCDE para las empresas multinacionales, y, en el caso que estén implicados principios laborales, la interpretación procesal de la Declaración; y remitir la queja a la Junta del Pacto Mundial, contando con la experiencia y las recomendaciones de estos.
- (32) Información obtenida en <<http://mneguidelines.oecd.org/database/>>. Fecha de última consulta: 3 de setiembre de 2014.

Run) y laborales, habiéndose denunciado en este último caso al Grupo Altas Cumbres, a Glencore, al Grupo Telefónica y a Ripley.

De acuerdo con la información de *OECD Watch*⁽³³⁾, en abril de 2007 la Confederación General de Trabajadores del Perú, presentó ante el PNC chileno una denuncia contra el Grupo Altas Cumbres, accionista del Banco del Trabajo, por considerar que dicho banco violaba la libertad sindical y de negociación colectiva de los dirigentes y afiliados del Sindicato Unitario de Empleados del Banco del Trabajo Sutrabantra y del Sindicato Unificado de Trabajadores del Banco del Trabajo Sudebantra⁽³⁴⁾. El PNC chileno admitió el caso pues el Grupo Altas Cumbres se encontraba vinculado a inversionistas chilenos (el Grupo Cummins), pero luego de notificar a la empresa de la presentación del reclamo, el PNC informó a los reclamantes que esta se negaba a participar en el procedimiento de instancia específica ante el PNC. El Grupo Cummins negó ser propietario del Banco, con ese argumento, el PNC chileno ya no tenía capacidad para intervenir en el caso, por lo cual este fue cerrado.

La base de datos de la OCDE considera los dos siguientes casos, originados en pedidos realizados el 2009. En marzo de ese año la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) presentó una solicitud, relacionada con los derechos laborales de los trabajadores mineros de la subsidiaria de una empresa multinacional suiza, que cerró una mina. En el reporte 2014 enviado por el PNC peruano a la OCDE se menciona el caso⁽³⁵⁾, si bien no se indica el nombre de la empresa, con esa información es posible identificarla, pues el año 2008 Glencore (actualmente Glencore Xstrata) cerró la mina Rosaura, para lo cual aparentemente obligó a los trabajadores a renunciar, y la CUT ha hecho pública una reunión sostenida con el PNC en febrero de 2014⁽³⁶⁾.

En noviembre de 2009 la CUT y el Sindicato de Trabajadores de las empresas de Telefónica en el Perú y de las del sector Telecomunicaciones (Sintel), presentaron una solicitud alegando que algunas de las empresas que

(33) Red Internacional de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que promueve la responsabilidad empresarial, que tiene como objetivo informar a la comunidad de ONGs sobre las políticas y actividades del Comité de Inversión de la OCDE. La información del caso puede revisarse en: <http://oecdwatch.org/cases/Case_116>.

(34) Este caso también fue presentado por la CGTP al Comité de Libertad Sindical de la OIT el 6 de febrero de 2007.

(35) Información disponible en: <http://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/PERU%20NCP%20ReportingFramework2014.pdf>.

(36) Información disponible en: <<http://sintramin.wordpress.com/tag/sintramin-punto-nacional-de-contacto-oecd/>>. Fecha de última consulta: 31 de agosto de 2014.

componen el Grupo Telefónica en el Perú no estaban cumpliendo las Directrices al no iniciar negociaciones para llegar a un convenio colectivo. Al respecto, el PNC informó que estaba prestando asistencia a las partes y coordinado con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, habiendo recibido información sobre todos los procedimientos administrativos pendientes con empresas del Grupo Telefónica.

El caso más reciente está vinculado a Ripley. En junio de 2014 la UNI Global Union, federación sindical internacional del sector servicios, presentó una queja contra dicha empresa ante los PNC de Colombia, Chile y Perú por afectar los derechos humanos y la libertad sindical de sus trabajadores en el Perú⁽³⁷⁾. Las actividades que realicen los PNC en este caso, permitirá apreciar qué tan efectivos son, y si esta queja puede tener algún resultado favorable para los trabajadores.

2. Declaración

Con respecto al examen de conflictos relativos a la aplicación de la Declaración, Hernández⁽³⁸⁾ menciona cinco casos en que se aplicó el procedimiento mencionado anteriormente, el Caso BIFU (1984-1985), el Caso Belga N° 1 (1987-1988), el Caso UITA (1992), el Caso ICEF (1993-1995) y el Caso Belga N° 2. Aunque solo en cuatro de ellos se emitió resolución⁽³⁹⁾.

El Caso BIFU (*Banking Insurance and Finance Union of London*) fue presentado por una organización sindical, y envolvía a una empresa multinacional norteamericana que había despedido trabajadores en el Reino Unido. Se discutía si la organización sindical debía ser informada pese a no haber sido reconocida por la multinacional, en base al Párrafo 26 de la Declaración (plazo razonable para comunicar cambios) y no ser requerido ello por la legislación nacional al tratarse de

(37) Información disponible en: <<http://www.uniglobalunion.org/es/news/ripley-es-acusada-ante-la-ocde-por-atentar-contralos-derechos-de-los-trabajadores>>.

(38) HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Hegoa, Bilbao, 2009, pp. 397-398.

La información de esos casos se ha tomado de este trabajo de Hernández.

(39) En el Caso ICEF (*International Federation of Chemical, Energy and General Workers' Unions*) no se emitió resolución ya que se proponían dos interpretaciones opuestas en la Subcomisión. No se alegaron cuestiones de fondo sino de procedimiento, ya que por parte del presidente se entendía que no existía conflicto real porque las partes habían llegado a acuerdos, el caso estaba planteado en la OCDE –lo que cerraba el foro a la OIT–, los tribunales habían resuelto la cuestión de fondo y no había materia para la interpretación. Mientras que el vicepresidente representante de los trabajadores interpretaba en forma contraria cada punto.

una organización sindical no reconocida. En este caso, se establecieron algunos criterios interpretativos⁽⁴⁰⁾ y respecto al tema de fondo, se entendió que las operaciones de empresas transnacionales que puedan tener efectos sobre el empleo deben ser notificadas con la antelación suficiente para mitigar los efectos adversos, haciéndose referencia al Convenio 158 sobre terminación del empleo, que había sido adoptado después de la Declaración.

El Caso Belga N° 1 fue presentado por el gobierno belga debido a que la subsidiaria belga de una multinacional francesa no informó previamente que su planta en ese país iba a cerrar y todos los trabajadores iban a cesar, pese a que la ley belga exigía un aviso previo con 30 días de anticipación. En este caso se resolvió que las disposiciones no pueden interpretarse aisladamente y, por lo tanto, incidir solo en el control de los efectos sociales negativos de la actividad de las multinacionales (cierre de una empresa con plan social en forma de acuerdo de empresa con indemnizaciones); también se indicó que las multinacionales contribuyen al progreso económico y social, de ahí que los dos objetivos sean interdependientes y no puedan perseguirse por separado.

En el Caso UITA se reiteró el criterio de conflicto real limitado al existente entre los trabajadores y la dirección, no aceptando que las inversiones de una empresa en un país donde se desprecian todos los derechos humanos, y por tanto quedase afectado el principio de contribución al progreso económico y social, fuese un conflicto real.

Finalmente, en el Caso Belga N° 2 la resolución estableció que una decisión anterior de la OCDE sobre la misma materia no vinculaba a la OIT y que la Declaración no puede alegarse para no acatar obligaciones nacionales ni internacionales ya que no se justifica la falta de información con la antelación suficiente que exige la legislación nacional amparándose en la Declaración (el anuncio en rueda de prensa del cierre de una filial y posterior información de la decisión al comité de empresa viola la legislación nacional). Respecto al fondo, se interpretó la obligación de establecer consultas respecto a los hechos que pudieran causar daños al empleo y se determinó que la notificación se realice con tiempo suficiente. A su vez, las legislaciones nacionales no pueden limitar los objetivos de empleo estable y seguro y se interpreta que los responsables de la multinacional que negocian con los representantes de los trabajadores deben tener capacidad de decisión.

(40) Sobre la necesidad de que exista un conflicto real surgido de una situación concreta y, por lo tanto, probada, determinando que la existencia de leyes nacionales no excluye el procedimiento de interpretación y no se deben agotar todos los recursos nacionales para interpretar la Declaración.

3. Pacto Mundial

A la fecha cuenta con 8188 socios corporativos y 4371 socios no corporativos⁽⁴¹⁾, de más de 145 países. Sin embargo, es necesario tener en cuenta también que de esos participantes, 1974 tienen el estatus de “no comunicante”, y además 4614 participantes han sido excluidos por no cumplir con los plazos de presentación de la CoP⁽⁴²⁾.

En el Perú, el Pacto Mundial tiene 113 socios, 81 socios corporativos y 32 socios no corporativos, de los cuales 9 han sido calificados como “no comunicante”⁽⁴³⁾.

Respecto al mecanismo “sancionatorio” que utiliza, como ya se indicó, está vinculado a la entrega de las CoP. Si no se cumple con presentar la comunicación en el plazo establecido, la empresa recibirá la calificación de “no comunicante”, y si subsiste en el incumplimiento, será transferida a la lista de “empresas inactivas” y no se la considerará parte de la iniciativa, eliminándose por completo del sitio web del Pacto Mundial.

Con respecto al mecanismo de queja, este fue utilizado el 2008 por *Investors Against Genocide* (Inversionistas contra el Genocidio), quienes presentaron una queja formal a la Oficina del Pacto en contra de la empresa PetroChina⁽⁴⁴⁾, alegando que había contribuido por medio de sus inversiones a las graves violaciones de derechos humanos de la magnitud de genocidio, en Darfur (Sudán).

El 12 de enero de 2009, el Pacto Mundial rehusó la admisibilidad y procedibilidad de la queja, pues consideró que “el asunto podría aplicarse a otras empresas que operen en Estados propensos a conflictos”, además, sostuvo que “la forma en que el Pacto Mundial aborda los negocios y la paz se concentra más en

(41) Información obtenida de: <<https://www.unglobalcompact.org/participants/search>>. Fecha de última consulta: 4 de setiembre de 2014.

(42) El listado de empresas puede revisarse en la siguiente página web: <https://www.unglobalcompact.org/COP/analyzing_progress/expelled_participants.html?page=2&per_page=250#paged_results>.

(43) La relación de participantes puede revisarse en: <https://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=%E2%9C%93&commit=Search&keyword=&country%5B%5D=155&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search>.

En el Perú, la red nacional que promueve el Pacto Mundial, fue lanzada el 2003 con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en Perú, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y Perú 2021. La Confiep tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la Red del Pacto Mundial en el Perú.

(44) La información de este caso que se detalla en este trabajo, ha sido obtenida del libro “La progresiva incorporación de las empresas multinacionales en la lógica de los derechos humanos”, de SALMON, Elizabeth (coordinadora), BAZAY, Lorena y GALLARDO, María Belén (investigadoras). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú-Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2012, pp. 52-53.

la inclusión que en la exclusión y en el poder de la acción colectiva más que enfocarse en una empresa en particular”, y manejar el caso respecto a una empresa particular podía ser perjudicial para la meta del Pacto Mundial.

Los denunciantes enviaron cartas a los miembros de la junta del Pacto Mundial, consiguiéndose una revisión del pronunciamiento del Director. Sin embargo, la junta decidió mantener a PetroChina como participante adherente, considerando que la matriz de PetroChina, CNPC (*China Nacional Petroleum Corp.*), “ha apoyado activamente el desarrollo sostenible en Sudán y ha participado en la Red Local del Pacto Mundial en China aunque ella misma no sea signataria del Pacto Mundial” (solo PetroChina participaba del Pacto Mundial, no CNPC). Además, “el hecho que una empresa opere en un ambiente represivo o débilmente gobernado no sería fundamento suficiente para retirarlas de la iniciativa”.

Si bien se puede entender la posición asumida en este caso, ya que el Pacto Mundial busca mejorar el desempeño social de las empresas, por lo que la exclusión de una empresa iría en contra de ese objetivo, refleja también la debilidad de este instrumento (este mecanismo de queja se aproximaría más a un mecanismo conciliador o mediador)⁽⁴⁵⁾, y el riesgo de que sea utilizado por empresas que no son socialmente responsables. Esta debilidad puede apreciarse también en el alto número de empresas que inicialmente manifestaron interés en participar en el Pacto Mundial, y finalmente no cumplieron con presentar oportunamente la CoP.

VII. REFLEXIONES FINALES

Los tres instrumentos descritos en los párrafos precedentes están diseñados para actuar en forma paralela, sin entrar en conflicto, pudiendo ser tomados de referencia o adoptados por cualquier empresa multinacional, voluntariamente. Es el procedimiento para su control y seguimiento el que los distingue y permite analizar su grado efectividad.

En el caso de las Directrices, que contemplan la designación de un PNC así como un procedimiento de reclamo, estas características particulares han permitido su uso en un número considerable de casos⁽⁴⁶⁾, aunque no siempre se ha obtenido el resultado favorable que podría esperarse, pues ello ha dependido del nivel

(45) *Ibidem*, p. 53.

(46) Aunque el número puede ser no muy relevante si consideramos que este instrumento tiene casi cuarenta años, pero ello se explica porque luego de una fase inicial activa, las Directrices cayeron en desuso y recién a fines del siglo pasado su uso se ha reactivado.

de compromiso del PNC y del interés de la multinacional en resolver los problemas, lo cual puede haber estado vinculado al sector en el que desarrolla sus actividades, su relación con los gobiernos⁽⁴⁷⁾, y el nivel de las presiones de sus consumidores y otros grupos de interés, entre otros factores.

La Declaración en cambio, pese a ser la más completa en materia laboral, ha tenido dificultades en su seguimiento (las encuestas no llegaron a funcionar adecuadamente) y han sido bastante limitados los temas que fueron resueltos a su amparo⁽⁴⁸⁾, aunque no hay que negarle su rol en el establecimiento de principios orientadores para las empresas multinacionales⁽⁴⁹⁾.

Finalmente, el Pacto Global, si bien cuantitativamente muestra cierto nivel de éxito al involucrar a más de ocho mil empresas y es considerado como “la iniciativa voluntaria de mayor relevancia sobre ciudadanía corporativa”⁽⁵⁰⁾, tiene una cantidad considerable de empresas declaradas “no comunicantes” o que han sido expulsadas, que demuestran lo difícil que puede resultar obtener un compromiso permanente de las multinacionales en materia de responsabilidad social empresarial. Aunque lo que cabe resaltar, es que este instrumento constituye una plataforma que permite verificar de una manera más o menos estandarizada, la información que manejan las empresas multinacionales socias del Pacto Mundial, en las materias que abarca, y que son de acceso público. Por esta razón, las empresas deberían cuidar que la información de su CoP sea real pues la misma se encuentra sometida al escrutinio público. Tal como señala Domínguez, el Pacto Mundial representa una evolución desde una concepción reactiva de las estrategias de responsabilidad social corporativa, a otra “más afín al concepto de regulación articulada”⁽⁵¹⁾.

(47) Como señalan Ojeda y Compa al analizar las estrategias litigiosas y el uso de las posibles vías para que los derechos de los trabajadores avancen en la economía global, “Una queja a la OCDE puede ser más adecuada para una compañía multinacional más grande dependiendo de sus buenas relaciones con los gobiernos anfitriones”. OJEDA AVILÉS, Antonio y COMPA, Lance. “Globalización, *Class Actions* y Derecho del Trabajo”. En: *Relaciones Laborales*. Nº 2, Revista crítica de teoría y práctica. Madrid, 2002, p. 244.

(48) A criterio de Hernández, “El problema real es la poca utilización de este sistema, su carácter promocional, el escaso ámbito de interpretación, los requisitos tan estrictos de admisión y el carácter tripartito de los miembros de la Subcomisión. Ésta introduce a las resoluciones en lógicas de consenso que benefician a los sectores dominantes mayoritarios en la relación jurídica, es decir, a las empresas multinacionales”. HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan. Ob. cit., p. 399.

(49) Aunque existen serias críticas sobre el instrumento, como la hecha por Ojeda, para quien “el conjunto ofrece una imagen de acumulación improvisada, pese a las dos reformas, y la autoridad de la OIT no ha sido suficiente para llevarla a ocupar un papel predominante entre los modelos de códigos”. OJEDA AVILÉS, Antonio. *Derecho Transnacional del Trabajo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 368.

(50) *Ibidem*, p. 366.

(51) DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael. “La dimensión internacional de la responsabilidad social de la empresa”. *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*. Granada, Editorial Comares, 2012, p. 46.

Es posible advertir que al tratarse de instrumentos voluntarios, aquel más vinculado a una acción de los gobiernos (las Directrices) es el que viene teniendo un resultando más efectivo⁽⁵²⁾. Sin embargo, los ajustes que se vayan haciendo a estos instrumentos en el futuro, podrían cambiar la situación, y asegurar una mayor efectividad a los mismos, al menos mientras se implementa algún mecanismo obligatorio que permita proteger los derechos laborales a nivel global, lo cual, lamentablemente, no parece que vaya a ocurrir en un futuro cercano.

(52) Incluso a criterio de Lance Compa, las Directrices constituyen una de las opciones políticas para lograr el respecto de estándares sociales por parte de las empresas, junto con las cláusulas sociales, los métodos voluntarios (como los códigos de conducta y los acuerdos globales), las campañas sociales y el litigio en tribunales nacionales o internacionales.

Opinión expresada en la conferencia “The model of integration between social rights and international trade” en el seminario organizado por la *International Society for Labour and Social Security Law* “Fundamental social rights in the age of globalization”, realizado en Venecia del 1 al 10 de julio de 2014.