

LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS LABORALES INTERNACIONALES. - EL PARADIGMA DEL ACUERDO DE BANGLADESH 2013

ANTONIO OJEDA AVILÉS

Catedrático de Derecho del Trabajo

Fecha de recepción: 13-10-2015

Fecha de aceptación: 21-10-2015

SUMARIO: 1. IMPORTANCIA DEL ACUERDO BANGLADESH. 1.1. Factores determinantes. 1.2. Legislación laboral bangladesí: las reformas de 2006 y 2013. 1.3. Los firmantes del Acuerdo. 1.4. El contenido del Acuerdo. 2. DEBILIDADES SUBJETIVAS. 2.1. Cierta lenidad de la OIT. 2.2. El distanciamiento del Gobierno bangladesí. 2.3. La desorganización sindical de los trabajadores locales. 3. LOS ACUERDOS COINCIDENTES. 3.1. ¿Complementariedad o competitividad? 3.2. El Pacto por la Sostenibilidad de Bangladesh. 3.3. La Alianza para la Seguridad Laboral de Bangladesh. 4. LA CUESTIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES A LAS VÍCTIMAS. 5. LA GESTIÓN DEL ACUERDO BILATERAL. 6. REFLEXIÓN FINAL.

RESUMEN: Apenas hay estudios sobre la importante cuestión de la aplicación de los acuerdos laborales internacionales, pues se tiene la idea de que lo importante consiste en negociarlos y firmarlos, y así puede ser todavía hoy, cuando son pocos los convenios y acuerdos laborales que consiguen firmarse a nivel internacional. No obstante se trata del problema principal, pues tales instrumentos se elaboran para ser aplicados. Cuando además se trata de un acuerdo laboral de tipo distinto al de los convenios colectivos, como es el Acuerdo de Bangladesh sobre prevención de riesgos laborales, la cuestión asume un relieve aun más especial, porque hablamos de un país que está a la cabeza del trabajo miserable por elección consciente de su Parlamento.

ABSTRACT: The studies on the enforcement of international labour contracts and agreements are today quite rare, due to the fact that there are not many subject to study. Enforcement represents, however, the main problem, since such instruments are made to be observed. Moreover, when we speak about labour contracts other than

collective agreements, like that of Bangladesh Accord on Fire and Building Safety, the subject assumes yet more importance, since we are speaking of a country at the head of miserable work after a clear option of its Parliament.

PALABRAS CLAVE: acuerdos laborales internacionales, seguridad y salud, sindicatos globales, acción sindical internacional, acuerdo sobre incendios en Bangladesh.

KEYWORDS: International labour agreements, health and safety, global unions, international unions' activity, Bangladesh accord on fire.

1. IMPORTANCIA DEL ACUERDO BANGLADESH

1.1. Factores determinantes

La acción sindical internacional no siempre va encaminada a la negociación de convenios colectivos o a convocar boicots o huelgas, sino que tiene también una vertiente reguladora de capital importancia, no encaminada directamente al establecimiento de condiciones de trabajo, sino más bien a establecer bases futuras de entendimiento con los demás actores internacionales. Y contra lo que pudiera parecer, por unas u otras razones, dicha actividad tiene mayor frecuencia e interés que la estrictamente sindical de negociar convenios o convocar medidas de conflicto.

Evidentemente una de las razones radica en el hecho de que las organizaciones internacionales de empleadores, y significativamente la Organización Mundial de Empresarios, renuncian a actuar como contraparte de los sindicatos globales en tales acciones colectivas, delegando en sus filiales nacionales la mayor parte de las veces. En otros casos el motivo consiste en privilegiar la proximidad al caso, lo que desde el punto de vista jurídico denominaríamos el principio de especialidad, por más que haya también aspectos cuyo ámbito propio de negociación o confrontación es el global. En el lado opuesto, la función reguladora no colectiva –y utilizo el concepto colectivo en una acción muy restringida, de negociación de condiciones de trabajo y de aplicación de medidas de conflicto– trata de introducir los intereses de los trabajadores en foros y ámbitos donde hasta el momento se encuentra relegado, o bien de hacer frente a un problema de trascendencia general donde también los trabajadores están afectados.

Entre los casos de la segunda posibilidad, las grandes catástrofes o accidentes mayores habían tenido un relieve modesto en la acción sindical internacional. Accidentes como los de Seveso en 1976, Bophal 1984, Chernóbyl 1986 o Fukushima 2011 no habían merecido una intervención sindical reguladora, a pesar de que la catástrofe de Seveso motivó hasta tres Directivas de la Unión Europea sobre prevención de riesgos, o que la fusión del núcleo atómico de la central de Fukushima produjo 16.000 muertos. Solo en abril de 2013, con el incendio y derrumbamiento en Dacca, Bangladesh, de un edificio dedicado a la fabricación de prendas de vestir para las grandes marcas occidentales y la muerte dentro de él de 1.129 obreras y la invalidez de otras 1.900, una sensibilizada opinión pública internacional permite en un tiempo récord la creación de una mesa negociadora y la firma, al mes siguiente, del Acuerdo al que vamos a dedicar las presentes líneas.

Conviene dejar claro que al Acuerdo no se llega de un momento a otro, contra lo que pudiera parecer. Y en tal sentido las otras grandes catástrofes mencionadas tuvieron en su contra lo inesperado de su acaecimiento y el secretismo con el que, al menos en la mayoría de los casos, se trató a las consecuencias laborales de la tragedia. Cuando el hundimiento del edificio Rana Plaza ocurre, en cambio, la opinión pública internacional se hallaba alertada por los frecuentes incendios con resultados mortales que se venían sucediendo en Bangladesh, y a causa de ellos ya se había alcanzado un primer acuerdo regulador en 2012 entre, por un lado, la federación sindical internacional IndustriAll y varios sindicatos locales y, por otro, dos empresas multinacionales¹. Si bien la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Ropa bangladesí y la mayoría de las marcas multinacionales habían optado por continuar con el socorrido método de auditar sus fábricas a través de empresas auditoras pagadas por las mismas compañías, cuyo método operativo solía incluir el aviso previo de la llegada de inspectores².

A finales del mismo año 2012, otros incendios ocurridos y la inercia en la aplicación del primer acuerdo habían conducido a varias propuestas separadas, cuya fragmentación acabaría en primer término con las magras expectativas del primero y debilitarían a los actores hasta el punto de reducir la esperanza de lograr una acción efectiva en la cuestión: por una parte, varias multinacionales se empeñaron en llegar a un “programa” de reducción de incendios en las fábricas, aunque ya el líder de la

¹ PVH Corp (Tommy Hilfiger, Calvin Klein, etc.), norteamericana, y Tchibo, alemana.

² He tratado el tema con más detalle en mi colaboración al libro *Los sindicatos. Homenaje al Profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*, Thomson Reuters y Lex Nova, Valladolid 2014, titulada “Las funciones del sindicato en un mundo globalizado”, pp. 289 ss.

iniciativa, Wal Mart, traía a sus espaldas una poco edificante aureola de mal empleador, por más que hubiera logrado salir indemne en Estados Unidos de la más amplia acción colectiva laboral conocida, que afectaba a un millón de empleadas; por otra parte, los actores locales, tanto el gobierno como los sindicatos y las asociaciones de fabricantes del país, firmaron un plan de acción nacional en materia de seguridad en las fábricas; y por último, la OIT había conseguido reunir en Ginebra al sindicato global ya mencionado IndustriAll y varias organizaciones de derechos humanos, junto con un amplio número de multinacionales textiles, para fijar un plan de acción sobre el preocupante problema de la falta de seguridad en las fábricas bangladesíes.

No solo la gravedad de lo ocurrido y la sucesión de acontecimientos habrían impulsado tan inmediata reacción. Dos hechos nuevos pueden explicar adicionalmente el Acuerdo de mayo de 2013 y su distancia respecto a las débiles iniciativas tomadas en anteriores ocasiones, tanto Bangladesh como en el resto del mundo. De un parte, la poderosa presencia de organizaciones de derechos humanos implicadas en el sector, como las muy conocidas Campaña Ropa Limpia y Red de Solidaridad con la Maquila, junto a otras también importantes como el Foro Internacional de Derechos Laborales y el Consorcio de Derechos de los Trabajadores. Tales ONGs incluso habían ayudado con tesón en la iniciativa a los sindicatos globales, pues habían auspiciado el primer acuerdo de 2012, y ahora firman como “testigos” el Acuerdo de mayo. De otra parte, las multinacionales habían sufrido en ese momento importantes descalabros en su prestigio a causa de su política anti-laboral, comenzando por Nike, y habían suscrito en torrente códigos de conducta de responsabilidad social corporativa, solas o en acuerdos con los comités de empresa europeos y los sindicatos globales. Sin duda que el cinismo había sobrevolado la generalidad de tales comportamientos, pues no por firmar habían las multinacionales abandonado buena parte de sus prácticas odiosas, pero ciertamente habían rebajado su intensidad y bastantes de aquellas marcas no se mostraban tan agresivas con los sindicatos y los derechos de los trabajadores. Por ejemplo, Russell Athletics, que había cerrado una factoría en América Latina por la formación de un sindicato en sus instalaciones, había tenido que enfrentarse a multitud de rescisiones de contratos por parte de sus grandes clientes, las Universidades norteamericanas para las que fabricaba ropa deportiva, así como a campañas masivas de denuncia por las organizaciones estudiantiles, y acababa de ordenar la reapertura de la fábrica sureña y el reconocimiento de su sindicato.

Pero quedaba el segundo nivel, el de las empresas locales que subcontrataban con las grandes marcas la producción básica, sobre las que las multinacionales ejercían una presión demoledora con los plazos y condiciones mercantiles. Bangladesh, segundo productor textil del mundo tras China, contaba con miles de empresas locales de textil y cuatro millones de trabajadores en condiciones miserables, mientras que las

multinacionales a las que proveía habían suscrito en su mayoría escrupulosos códigos de conducta. Y no todas seguían el ejemplo de Ikea, de exigir el cumplimiento del código de conducta también a las subcontratistas locales, aunque incluso en tales ocasiones la buena intención podía irse al traste si en el contrato de suministro mercantil se fijaban unos precios asfixiantes.

1.2. Legislación laboral bangladesí: las reformas de 2006 y 2013

He dicho en otro lugar que el tibio cumplimiento del Acuerdo por las multinacionales firmantes no ha sido producto de una mala gestión sindical, sino de las facilidades a las empresas que da el gobierno del país, absolutamente decidido a mantener bajo mínimos las leyes laborales como método principal de atraer las inversiones y el empleo. Tal modelo, que cabe denominar “tantálico” porque expone a sus ciudadanos a condiciones infrahumanas e incluso a perder la vida en el trabajo a fuer de conseguir el favor de las multinacionales extranjeras³, se centra básicamente en impedir la actividad sindical y en dejar expuestos a los trabajadores a la mayor parte de los riesgos laborales, de los que los incendios vienen siendo en ese país moneda común incluso en la actualidad. Ya en 2006 se aprobó una amplia reforma tratando de poner en unas bases mínimas la situación de los derechos laborales⁴, pero en materia sindical y de prevención de riesgos la situación no mejoró y la tragedia de Rana Plaza impulsó a Estados Unidos a excluir al país de los acuerdos comerciales preferentes y Europa amenazó con hacerlo también⁵, por lo que el parlamento bangladesí aprobó

³ Como se sabe, Tántalo fue sacrificado y ofrecido por su padre a los dioses para congraciarse con ellos. He analizado el modelo tantálico en un estudio titulado “The confrontation of social models at the turn of the century”, *King’s Law Review* 4 (2015), aún por aparecer publicado. Contra lo que pueda parecer, el modelo no solo se aplica en países con regímenes totalitarios, sino también con regímenes democráticos, como sucede con Bangladesh, república parlamentaria desde 1990.

⁴ La Ley del Trabajo 42/2006 tuvo el mérito de haber reformado una ley demasiado antigua, la de Relaciones Industriales 22/1990, antes de la cual todo se había reducido a Ordenanzas de la dictadura militar y a restricciones en el ámbito de los servicios esenciales. La legislación bangladesí está traducida únicamente al inglés. Utilizo las traducciones oficiales a este idioma del portal gubernativo de legislación “Laws of Bangladesh”; hay también traducciones no oficiales de las leyes más importantes en el portal de Natlex (OIT).

⁵ La Unión Europea constituye el mayor mercado de productos de ropa de Bangladesh gracias en parte al acceso sin cuotas y *duty free* dentro de los acuerdos preferenciales Everything But Arms (EBA).

apresuradamente una reforma laboral con la Ley 30/2013⁶, cuyos avances no pueden por menos de parecer ridículos.

Las normas principales a resaltar son las siguientes:

a) En el ámbito sindical, cabe la posibilidad de establecer un sindicato en la empresa siempre que consiga un 30 por 100 de firmas de los trabajadores en plantilla⁷. En principio, la reforma parece benévola si tenemos en cuenta que la legislación norteamericana solo permite la negociación colectiva en la empresa a los sindicatos que obtengan en ella la mayoría de los votos, en tanto que en Bangladesh la organización de trabajadores se constituye “inicialmente con el objeto de regular las relaciones con los empresarios y con otros trabajadores”, es decir, un objetivo más amplio a medio camino entre profesional y contractual, y que en punto a negociación colectiva el sindicato legitimado será el que obtenga un tercio al menos de los votos en una elección secreta⁸. Pero la impresión es engañosa, porque si bien las funciones reconocidas exceden de la pura negociación colectiva de forma un tanto nebulosa, el porcentaje de adhesiones se requiere para la constitución como tal sindicato, y no exclusivamente para la negociación colectiva⁹.

La Ley regula además el comité de personal según el modelo francés, y el derecho de huelga¹⁰ y de *check-off*¹¹, por lo que la impresión del espectador es en conjunto

⁶ Act No. 30 of 2013, An Act adopted to amend further the Bangladesh Labour Act, 2006 (Act No. 42 of 2006).

⁷ Art. 179 de la Ley 42/2006: “(2) A trade union of workers shall not be entitled to registration under this chapter unless it has a minimum membership of thirty percent of the total number of workers employed in the establishment in which it is formed”.

⁸ Art. 176 Ley 42/2006: “(a) workers, without distinction whatsoever, shall have the right to form trade union primarily for the purpose of regulating the relations between workers and employers or workers and workers and, subject to the constitution of the union concerned, to joint trade union of their own choosing”. El art. 202.15 especifica que obtendrá la condición de agente negociador exclusivo el sindicato que obtenga al menos un tercio de los votos en la votación secreta desarrollada por el Director de Trabajo.

⁹ Por ejemplo, el comité de personal del que se habla a continuación queda formado en la parte laboral por representantes de los sindicatos *registrados* en proporción a su representatividad, por lo que los no registrados quedan al margen.

¹⁰ Arts. 210 ss., Ley 42/2006: requiere quince días de negociaciones previas para resolver el conflicto antes de convocar la huelga. El gobierno puede nombrar un conciliador mediante publicación en el Diario Oficial (!), quien tiene 30 días para intentar el acuerdo. La participación en huelga ilegal se castiga con hasta un año de prisión y/o multa de 5.000 *taka* (art. 294). La participación en actividades de un sindicato no registrado se castigan con hasta seis meses de prisión y/o 2.000 *taka* (art. 299).

¹¹ Art. 204.

positiva. No obstante, la práctica marcha por otro camino. La Ley determina la obligación por parte del registrador de remitir al empleador los nombres de los organizadores del sindicato en cuanto reciba la petición de registro¹², una indicación que si bien no abarca al conjunto de trabajadores firmantes de la petición basta para permitir al empresario influir en el destino del sindicato incluso antes de que nazca a la vida. Todavía en la primavera de 2015, los 463 trabajadores de la petrolera Chevron en su filial de Bangladesh decidieron en asamblea constituir un sindicato y de inmediato la policía y las fuerzas de seguridad bloquearon la sede de la organización, mientras que la empresa despidió a los 17 líderes recién elegidos. Paradójicamente Chevron proclama en su página web haber suscrito la Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas, lo que ha servido a los líderes sindicales para observar irónicamente que “es claro que su compromiso se limita a la página web”¹³.

Las limitaciones a los derechos de sindicación y huelga tampoco pueden entenderse cabalmente sin hacer alusión a la muy extensa lista de sectores declarados como servicios esenciales en los que se hallan prohibidos, y a la existencia de “zonas industriales de exportación privada” donde se asientan la mayoría de las empresas exportadoras y en donde los sindicatos estuvieron prohibidos hasta 2008, y desde esa fecha mantienen restricciones en su actividad¹⁴. Human Rights Watch entiende por tales razones que la valoración de la reforma debe ser negativa¹⁵.

¹² Art. 177.3 Ley 42/2006: “The Director of Labour or the officer authorized in this behalf shall, on receipt of an application under sub-section (1), forthwith send a copy thereof along with the list of officers of the union to the employer concerned for information”. Con anterioridad a la Ley las autoridades remitían al empleador la lista de los trabajadores afiliados, algo que probablemente en la práctica continúa siquiera residualmente.

¹³ Página web de IndustriALL, entrada “Chevron sacks union organizers in Bangladesh”. El motivo de la constitución del sindicato residía en que la gran mayoría de los trabajadores tenían contratos temporales de tres meses de duración, en cadenas que en algunos casos llegaban a los veinte años. Ante la demanda judicial de la Federación de Sindicatos, Chevron alegó que la conducta anti-sindical no había provenido de ella, sino de otra empresa interpuesta.

¹⁴ La Ley de zonas francas EPZ Workers Association & Industrial Relations de 2004 los había autorizado a partir de 2006, pero solo a partir de 2008 se articuló un reglamento que permitió aplicarla: AL FARUQUE A., *Current Status and Evolution of Industrial Relations System in Bangladesh*, Oficina de OIT para Asia Meridional, Nueva Delhi 2009, p. 22. El mismo autor, *ibidem* p. 61, indica que el derecho de huelga fue suspendido hasta finales de 2010, pero otras informaciones extienden la suspensión hasta la actualidad.

¹⁵ La reforma hace la sindicación más difícil, entiende la ONG, al añadir más sectores donde los trabajadores no pueden formar sindicatos, y porque en la zonas francas de exportación no es posible crearlos, sino las melifluas “asociaciones de bienestar laboral”:

b) En materia de prevención de riesgos, la reforma de 2013 obliga a las empresas a indemnizar a los supervivientes por muerte del causante en accidente, que si es “normal” dará derecho a una cuantía de un mes de salarios y, si accidente de trabajo, a 45 días de salario por año de antigüedad, siempre que el trabajador o trabajadora muertos tuvieran en la empresa una antigüedad de al menos dos años¹⁶. Al pertenecer al sexo femenino en torno al 80 por 100 de los trabajadores textiles, lo habitual será que el cónyuge superviviente sea el marido y no la esposa. Respecto a las enfermedades profesionales y del trabajo, la reforma de 2013 introduce la responsabilidad objetiva del empresario a la hora de ofrecer atención médica al enfermo¹⁷. Las prescripciones sobre invalidez y sobre fondos de pensiones permanecen sin modificación relevante¹⁸.

GREENHOUSE S., “Under Pressure, Bangladesh Adopts New Labor Law”, *The New York Times* de 16 de julio de 2013.

¹⁶ Ley 30/2014, n.10, de reforma del art. 19 de la 42/2006: “19. Compensation due to Death.-If a worker dies while in service after a continuous service of not less than two years, his nominee or in the absence of any nominee, his dependent shall be paid by the employer a compensation at the rate of thirty days’ wages for a normal death and of forty five days for an accidental death while working in the establishment or on duty for every completed year of service or for any part thereof in excess of six months, or gratuity whichever is higher, and the amount will be in addition to any other benefit to which the deceased worker would have been entitled to had he retired from the service”. En las leyes laborales de Bangladesh llama la atención la semejanza de las regulaciones con leyes europeas, como por ejemplo la institución de los comités de personal, la causalidad de los contratos temporales o, en este caso de la indemnización por muerte, la cuantía de 45 días de salario por años de antigüedad, tan similar a la indemnización española por despido improcedente anterior a la cuantía vigente.

¹⁷ Ley 30/2013, n. 27, de inserción de un nuevo párrafo en el art. 82 de la Ley 42/2006, del siguiente tenor: “(2a) The employer shall arrange medical treatment for a worker affected and suffered by occupation diseases and identified by the Chief Inspector”. N. 28, de inserción de un nuevo párrafo en el art. 89 de la ley citada: “(7) The employer shall have to continue treatment, on his own cost and responsibility, of the workers’ disease, injury or sickness suffering from occupational disease or injury in an occupational accident by an appropriate or specialized physician until the worker becomes completely cured”.

¹⁸ Sobre invalidez, arts. 150 ss de la Ley 42/2006, que contempla solo la debida a riesgos profesionales; sobre fondos de pensiones (“Provident Funds”), arts. 264 ss de la misma Ley, los cuales prevén su creación voluntaria, a menos que otra cosa diga el Gobierno o que lo soliciten las $\frac{3}{4}$ partes de la plantilla, debiendo pagar cada trabajador mensualmente entre el 7 y el 8 por 100 de su salario, y el empleador una cantidad idéntica.

Igualmente se insta en empresas de cierto tamaño la obligación de crear un comité de seguridad y salud y de nombrar un encargado de seguridad laboral¹⁹. Y como las empresas pudieran declararse insolventes para atender a las nuevas responsabilidades, les exige el aseguramiento obligatorio privado allí donde dispongan de más de 100 trabajadores, cuando hasta el momento se exigían más de 200²⁰.

En líneas generales, la prevención de riesgos mejora los escasos niveles alcanzados en la Ley de 2006, por mucho que aún exista una amplia distancia con los niveles europeos. Son sobre todo los umbrales de número de trabajadores empleados los impositivos de un funcionamiento pleno de las cautelas establecidas, como cuando solo hace obligatorio el aseguramiento de los riesgos a las empresas con más de 100 trabajadores, aunque también el hecho de establecer un umbral temporal de nada menos que dos años de antigüedad en la empresa para tener derecho a la prestación de viudedad, sin gradientes menores, supone a mi juicio el impedimento más grave de los expresados, al unirse a la alta rotación de los contratos de trabajo para disminuir drásticamente el número de derechohabientes²¹.

1.3. Los firmantes del Acuerdo

Hay que decir ante todo que el Acuerdo es europeo porque la mayor parte de las multinacionales firmantes pertenecen a esta región. La Fundación para el Acuerdo de Bangladesh, con sede en Amsterdam, mantiene actualizada una lista de empresas

¹⁹ Ley 30/2013, n. 28, de inserción de un nuevo párrafo en el art. 89 de la Ley 42/2006: “Where in any establishment, 500 or more workers are employed, the employers of those establishments shall arrange for a Welfare Officer against the specified number of workers in the manner prescribed by rule.” N. 29, de inserción de un nuevo art. 90.a en la Ley citada: “90a. Formation of the Safety Committee. Where in any factory, 50 or more workers are employed, there shall be a Safety Committee formed and functioned in the manner prescribed by the Rule.”

²⁰ Ley 20/3013, n. 32, sustitución del art. 99 de la Ley 42/2006 por el siguiente: “99. Compulsory Group Insurance.- (1) The Employer shall introduce group insurance under the existing Insurance Act, in the establishments wherein 100 permanent workers are employed”.

²¹ Aunque podríamos pensar en la dificultad de contratar nuevos trabajadores constantemente para evitar el umbral de los dos años, y de hecho ya hemos visto cómo el empleador los une con frecuencia en largas cadenas que podrían ser unificados por los tribunales, ha de tenerse en cuenta que la población empleada en el sector textil es de 4,5 millones de trabajadores, en un país donde el hambre y el desempleo son endémicos y la población supera los 167 millones de habitantes.

signatarias, que alcanza en el momento presente la nada despreciable cifra de 234 firmas. Desde Japón, Austria, Sri Lanka o Polonia, países todos ellos con una empresa, a Alemania, con 61, la lista de firmantes es reveladora y no me resisto a indicar al menos los números totales por país, en orden alfabético:

Alemania: 61.
Australia, 13
Austria: 1
Bélgica: 6.
Canadá: 2.
Dinamarca: 7
España: 5.
Estados Unidos: 25.
Francia: 8.
Hong Kong: 8.
Italia: 4.
Japón: 1.
Noruega: 3.
Países Bajos: 25.
Polonia: 1
Reino Unido: 30.
Sri Lanka: 1.
Suecia: 13.
Suiza: 2.
Turquía: 2.

El núcleo principal lo forman en ese listado las empresas alemanas, británicas y holandesas. Como puede verse, no todas las multinacionales firmantes son europeas o americanas, aunque sí la mayor parte de ellas. Ningún país de América Latina, ni siquiera Brasil, se halla presente, y en cambio una sola ciudad-estado, Hong Kong, aparece con tantas firmas como Francia y con varias más que Italia, España, Bélgica y otros países europeos. China, por su parte, no aparece con ninguna de sus grandes empresas, varias de las cuales han comenzado a subcontratar su enorme producción con otros países asiáticos, incluido Bangladesh, y casi lo mismo cabe decir de Japón, solo presente con una empresa.

Mención especial merece Estados Unidos. Solo 25 empresas norteamericanas, el mismo número que Países Bajos, han suscrito el Acuerdo, y quizá no sean las más importantes de esa nacionalidad si paramos mientes en los nombres. El vacío se debe en parte a la firma separada de un Acuerdo alternativo, liderado por Wal-Mart y Gap, del que hablaremos después, pero las quince empresas suscriptoras del mismo tampoco cubren todo el enorme espectro de las multinacionales de ese país dedicadas a la fabricación de ropa.

En cuanto a las organizaciones sindicales firmantes, el liderazgo lo han tenido en todo momento los sindicatos globales IndustriAll y UNI, a los que se han unido nada menos que ocho federaciones textiles de trabajadores bangladesíes. La fragmentación del movimiento sindical local es evidente, pues en tales federaciones signatarias no se encuentran los sindicatos independientes, por lo común de ámbito empresarial, constantemente en proceso de creación y disolución a resultas de la pésima regulación legal y de la agresividad de los empresarios, que no dudan en despedir a los líderes o a un número de afiliados suficiente para quedar por debajo del 30 por 100 de la plantilla, umbral exigido para poder constituirlos.

Las Organizaciones No Gubernamentales que tanta importancia han tenido en el largo proceso que lleva al Acuerdo de 2013 no aparecen como firmantes, sino como “testigos”, probablemente con la idea de mantener su papel habitual, en realidad de “supervisores” o “controladores” de la correcta evolución del cumplimiento. Tampoco aparece la firma del Gobierno de Bangladesh, un rasgo posiblemente anómalo bajo la perspectiva de la mayoría de los países occidentales pero habitual en la vida negocial del país de Bengala, donde el Gobierno estampa su firma para garantizar el cumplimiento de los actores principales, a manera de acuerdo de concertación, en materias relacionadas con los derechos fundamentales, como por ejemplo el salario mínimo interprofesional²². Por último, tampoco una organización internacional que igualmente se ha hallado detrás del operativo, la OIT, ha querido firmar el Acuerdo, ni siquiera como “testigo”, siendo así que en otras regiones y en casos parecido no ha tenido inconveniente en ello, siquiera a través de su representación territorial, cuando así conseguía pacificar la tensión reinante entre las partes. A mi modo de ver, la ausencia de la OIT y el papel secundario de las ONGs en la firma del Acuerdo

²² En opinión de AL FARUQUE, *op. cit.*, p. 99, es en concreto la excesiva presencia y protagonismo del Gobierno en la multitud de órganos tripartitos lo que limita más seriamente una estrecha colaboración capital-trabajo. En sentido parecido, MONDAL A.H., “Globalisation, Industrial Relations and Labour Policies: The Need for a Renewed Agenda”, apud VV.AA. (MUQTADA M., SINGH A.M. y MOHAMMED A.R., ed.), *Bangladesh: Economic and Social Challenges of Globalisation*, UPL, Dacca 2002, p. 127.

persigue reforzar la presencia de los verdaderos actores, sindicatos y empresarios, en el documento de mayo 2013.

Con ello, no obstante, han dejado al descubierto una ausencia estridente. Por la parte empresarial no se encuentran las subcontratistas locales, aquellas que emplean a los trabajadores directamente y utilizan instalaciones obsoletas y peligrosas para fabricar las prendas de vestir. Una ausencia no venial, pues la fabricación se encuentra en manos de empresas locales en el 95 por 100 de los casos, agrupadas en la poderosa Asociación Bangladesí de Productores y Exportadores de Ropa (BGMEA), que debería haber sido la interlocutora natural de los sindicatos. El vacío se cubre en el Acuerdo mediante el comité asesor y el compromiso de las multinacionales firmantes para influir cerca de las subcontratistas locales para que cumplan los compromisos asumidos, como veremos después, pero en todo caso, sin por ello prescindir de las multinacionales inductoras, debería haberse intentado la firma de los fabricantes del país²³.

1.4. El contenido del Acuerdo

Un Acuerdo sobre incendios y seguridad de fábricas parecería que debiera estar formado primordialmente por algo similar a las normas técnicas sobre seguridad y salud, es decir, por mínimos y máximos de seguridad en máquinas y elementos mecanismos de control de emisiones, higiene industrial, etc. El Acuerdo deja a un lado tales aspectos, que en gran medida ya han sido regulados por la Ley del Trabajo 42/2006, y dirige el foco de atención sobre cuestiones quizá menos importantes, pero cuya ausencia permite la evasión del cumplimiento por las empresas defraudadoras. Veamos una síntesis de las cláusulas antes de entrar finalmente en el estado de su cumplimiento.

a) Cabe decir que la parte principal del Acuerdo se refiere a la creación y funcionamiento de un cuerpo de inspectores independientes, seleccionados de manera objetiva por el Inspector de Seguridad creado por el Acuerdo y obedientes a esa misma autoridad contractual. Los inspectores reciben amplias facultades en la revisión de

²³ En una encuesta reciente, el 80% de las grandes multinacionales de ropa manifestaron su intención de llevar la deslocalización de sus producciones de China hacia Bangladesh, al haber aumentado sustancialmente el salario de los trabajadores chinos (Informe McKinsey de 2011). El gobierno bangladesí, colocado no obstante en difícil situación por las críticas de los sindicatos, de las ONG, de las redes sociales, y por la presión de Estados Unidos y de algunos países europeos, viene manifestando reiteradamente su decidida voluntad de mantener la política de bajos salarios y mínimas condiciones de trabajo.

instalaciones de las empresas productoras, para lo cual éstas se dividen en tres niveles a tenor de su importancia. No se trata de las visitas de un día y el método de chequeo de cuestionario, como suelen utilizar las empresas de auditoría pagada por los propios fabricantes de ropa²⁴, sino algo distinto y más intenso. Las multinacionales signatarias designarán a las subcontratistas locales que les suministran los productos clasificándolas para ello en uno de los tres siguientes niveles: nivel 1, subcontratistas que producen más del 30 por 100 del volumen de producción de cada multinacional firmante, las cuales soportarán inspecciones, propuestas de reformas y entrenamiento contra incendios; nivel 2, el resto de suministradoras, hasta llegar al 65 por 100 del volumen de producción adquirido por cada multinacional, las cuales habrán de soportar inspecciones y propuestas de reforma; y nivel 3, subcontratistas ocasionales, a las que se requerirán inspecciones ocasionales en detección de alto riesgo.

b) Los firmantes elegirán un comité director formado por tres representantes como máximo de las empresas, tres como máximo de los sindicatos, y bajo la presidencia de un representante neutral perteneciente a, y designado por, la OIT. En total siete miembros, encargados de la selección y el pago del Inspector de Seguridad y de un coordinador de formación, la aprobación del presupuesto, y contratación de auditores. También designarán a un comité asesor compuesto por representantes de multinacionales, de suministradoras locales, de instituciones gubernativas, de ONGs y de los sindicatos, así como consultarán a otras varias instituciones²⁵.

c) La financiación del sistema de inspección se sufraga por las aportaciones de las empresas firmantes en proporción al volumen de sus compras en Bangladesh, sin que en ningún caso pueda superar los 500.000 dólares anuales.

d) Reconocimiento del derecho de cada trabajador a no entrar o a abandonar las instalaciones en caso de riesgo grave o inminente, la prueba de calidad de todo sistema de prevención de riesgos²⁶.

²⁴ COMPA L., “After Bangladesh, labor unions can save lives”, *The Washington Post* 26 de mayo de 2013.

²⁵ Apartado 7: al comité tripartito de alto nivel establecido para la supervisión del Plan Nacional de Acción para la Seguridad en Incendios; al Ministerio de Trabajo y Empleo del país; a la OIT; y a la Sociedad Alemana para la Colaboración Internacional (GIZ), cuyos locales se utilizarán por el comité director del acuerdo.

²⁶ Apartado 15 del Acuerdo: “Las empresas signatarias requerirán a las fábricas suministradoras que respeten el derecho de un trabajador a rehusar el trabajo cuando tengan una justificación razonable para creer que es inseguro, sin sufrir discriminación o pérdida de salarios, incluyendo el derecho a rehusar la entrada en la factoría o la permanencia en el

e) Elección de comités de seguridad en todas las fábricas subcontratistas, sin umbral mínimo de trabajadores como establece la Ley 42/2006, y elegida la representación laboral por los sindicatos presentes en la empresa o, de no existir, por elección democrática del personal²⁷.

e) Un procedimiento interno en las empresas para presentación de quejas, inspirado en el *grievance procedure* norteamericano, dibujado muy esquemáticamente en el Acuerdo y reducido al contacto en tiempo real de los trabajadores de la subcontratista con el Inspector de Seguridad²⁸.

f) Un procedimiento externo para la solución de conflictos entre los firmantes del Acuerdo, ya sean empresas multinacionales o sindicatos²⁹, consistente en la decisión del comité directivo antes de 21 días a la reclamación de cualquiera de las partes, y la posibilidad de apelación a un arbitraje vinculante, según las normas de la UNCITRAL³⁰, cuya ejecución podrá ser solicitada ante el tribunal del domicilio de la parte demandada. El Acuerdo no delimita la naturaleza de los conflictos pasibles de arbitraje.

g) El inspector internacional redactará su informe sobre la visita realizada dentro de las dos semanas siguientes a la misma y lo remitirá a la empresa, comité de seguridad, sindicatos de empresa, comité director y empresas firmantes del Acuerdo³¹. Antes de las seis semanas siguientes, el inspector hará público el informe, acompañado de la propuesta de reformas elaborada por la empresa local. La multinacional que la ha subcontratado lo requerirá para el cumplimiento de las medidas correctoras señaladas por el inspector dentro de un plazo y mediante un plan vinculantes.

interior de un edificio del que tenga una justificación razonable para pensar que es inseguro.”

²⁷ Apartado 17 del Acuerdo. El cual no precisa que deban ser sindicatos registrados, pero dice que el comité funcionará de acuerdo con la legislación bangladesí, por lo que implícitamente exige el requisito.

²⁸ Apartado 18 del Acuerdo.

²⁹ Apartado 5.

³⁰ Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1985, reformada en 2006, aprobada por la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. La sede de UNCITRAL se encuentra en Viena.

³¹ Apartado 11 del Acuerdo. No se ve muy clara la utilidad de enviar cada informe de cada inspector a las multinacionales firmantes del Acuerdo (“*the signatory companies*”). Respecto al no envío a los sindicatos firmantes, el motivo reside en que ya se envía a los sindicatos de empresa y al comité de seguridad, como se deduce por el apartado siguiente, pero por la misma razón el envío de informe a la empresa afectada debería bastar también.

2. DEBILIDADES SUBJETIVAS

Pese a la importancia del Acuerdo de Bangladesh, la realidad obliga al pragmatismo y a constatar que la mayor parte de los protagonistas de los hechos relatados adolecen aún de numerosas carencias, a causa de las cuales no puede hablarse de equilibrio contractual entre el bloque de las multinacionales firmantes –muy poderoso a pesar también de su explosiva heterogeneidad– y el resto de los sujetos operantes dentro o en el entorno del Acuerdo. Solo el temor de las marcas a la pérdida de imagen en el competitivo mundo de la moda iguala hasta cierto punto la desproporción entre los dos bloques, mientras que alguno de los sujetos prefiere permanecer al margen porque tiene intereses compartidos con ambas partes en presencia.

2.1. Cierta lenidad de la OIT

Ante todo llama la atención el que la organización internacional que debería haber asumido las riendas del plan de acción, la OIT, haya permanecido en un segundo nivel y solo haya aceptado el papel de moderador a través de la presidencia del comité de dirección³². Posiblemente nos hallemos ante una estudiada actitud de dar protagonismo a las partes sociales, después de amargas experiencias en las que el protagonismo externo había congelado las iniciativas surgidas de los propios afectados, no obstante lo cual la OIT debería distinguir entre los casos habituales y aquellos otros extraordinarios que, como el comentado, han probado ampliamente la debilidad de los actores locales y la responsabilidad de los internacionales, y requieren de una autoridad imparcial capaz de aglutinar los esfuerzos de unos y otros.

La lenidad de la OIT en este importante caso quizá sea también atribuible a otros dos motivos: su grave falla en materia de prevención de riesgos laborales, y el activismo destructivo de la parte empleadora en el seno del tri-partismo. Veamos ambos motivos por separado.

Son numerosos los Convenios y las Recomendaciones de la OIT en materia de seguridad y salud hasta el punto de que, junto a la materia de seguridad social, forma el bloque más numeroso de los 189 instrumentos normativos ratificados por sus

³² En la persona del Sr. Dan Rees, Director del programa Betterwork, una unión temporal de OIT e International Finance Corporation. La parte empresarial del comité director la forman actualmente representantes de PVH, H&M e Inditex, y la sindical los de IndustriALL, UNI Global Union y la Federación Unitaria de Trabajadores del Vestido.

Conferencias anuales. No obstante lo cual, ni uno solo de los referidos a salud y seguridad ha merecido estar dentro de los dos círculos privilegiados de normas en los que la OIT vuelca todo su mimo. En efecto, desde la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ocho convenios fueron declarados *fundamentales* y como se sabe se centraron en la libertad sindical, la abolición del trabajo forzoso e infantil, y la igualdad de género³³, mientras otros cuatro también obtuvieron la calificación de *prioritarios*, que fueron los cuatro Convenios “de gobernanza” sobre inspección de trabajo, política de empleo y consulta tripartita³⁴.

No creo que la seguridad y salud sea un tema que deba ir por detrás en importancia de otros temas esenciales como puedan ser la libertad sindical o el trabajo infantil. Cuando la salud, la vida y la integridad personal de los trabajadores están en juego, pocos aspectos pueden ponerse por delante de su regulación, y a lo sumo pueden compartir el mismo nivel. Al no introducir ninguno de los Convenios sobre salud y seguridad en los círculos privilegiados acabados de mencionar, la OIT está mostrando una trágica debilidad sustancial, que no es otra que la de ceder a consideraciones de tipo económico defendidas con prudencia pero con firmeza por dos de los tres grupos que forman la Conferencia anual. Equipos de protección individuales y colectivos, reconocimientos periódicos, comités de seguridad, mediciones de agentes químicos, bacteriológicos, etc., encarecen los presupuestos de las empresas y les restan competitividad, a menos que se obligue a todos los países a ratificar y observar las medidas preventivas. Bien es cierto que la táctica de segmentación y sectorialización de los temas ha dificultado hasta ahora el impulso a un Convenio marco sobre los aspectos comunes de la seguridad y salud similar al que, por ejemplo, presenta la Unión Europea con la Directiva Marco 89/391: la sectorialización lleva a Convenios de ámbito restringido, por ejemplo, a la gente de mar o a los trabajadores de la construcción³⁵, y la segmentación limita el alcance de la mayoría de los Convenios a un concreto agente, enfermedad o medio de trabajo, como el ruido y vibraciones, el asbesto, el cáncer o el benceno, el de trabajos subterráneos o el comercio y oficinas. Pese a todo existen Convenios de carácter general en la materia que podrían haber sido incluidos entre los fundamentales o entre los prioritarios, como son el

³³ Convenios OIT 87 (1948), 98 (1949), 29 (1930), 105 (1957), 138 (1973), 182 (1999), 100 (1951) y 111 (1958).

³⁴ Convenios OIT 81 (1947), 122 (1964), 129 (1969), y 144 (1976).

³⁵ Por ejemplo, Convenios sobre examen médico de los pescadores 113 (1959), prevención de accidentes de los estibadores portuarios n. 32 (1932) o de la gente de mar n. 134 (1970), protección de la salud y asistencia médica de los marinos n. 164 (1987), seguridad y salud en la construcción, n. 167 (1988), en las minas, n. 176 (1995) o en la agricultura n. 184 (2001), etc.

referente a seguridad y salud de los trabajadores núm. 155 (1981)³⁶, y el de marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo núm. 187 (2006)³⁷, aun sin llegar a un nivel de concreción medianamente aceptable, pues solo con el decidido apoyo de la Administración de la OIT podría inculcarse la cultura prevencionista a una gobernanza internacional demasiado acostumbrada a utilizar la salud y la vida de los trabajadores como vehículo de competitividad. El escaso número de ratificaciones cosechadas por ambos convenios, especialmente el último, que los sitúan en la franja de los menos concurridos, indica hasta qué punto se trata de una cuestión candente³⁸. Los esfuerzos de la OIT por lograr ratificaciones de sus Convenios se centran en los fundamentales y prioritarios, hasta el punto de que los primeros superan las 150 cada uno³⁹, y de seguro que la inclusión de la prevención de riesgos como materia fundamental ayudaría decisivamente a sacarla de su olvido.

El segundo motivo de la inercia de la OIT radica en la larga y soterrada lucha mantenida desde al menos 2012 por el grupo de empleadores dentro de las estructuras de aquélla para privar de significado internacional al derecho de huelga⁴⁰. Lo que en

³⁶ Muy genérico, su núcleo lo forman la Parte II, Principios de una Política Nacional; Parte III, Acción a Nivel Nacional, y Parte IV, Acción a Nivel de Empresa. El tipo de norma viene a ser el de, por ejemplo, “2. Cuando las circunstancias lo requieran y las condiciones y la práctica nacionales lo permitan, tales disposiciones deberían incluir el establecimiento de un organismo central” (art. 15.2). El Convenio ha obtenido 64 ratificaciones. El Protocolo n. 155 de 2002, en vigor desde 2005, relativo a este Convenio, muestra un contenido igualmente decepcionante: I. Definiciones. II. Sistemas de Registro y Notificación. III. Estadísticas Nacionales.

³⁷ Algo menos genérico, contiene las siguientes partes: Parte II, Objetivo. Parte III, Política Nacional. Parte IV, Sistema Nacional. Parte V, Programa Nacional. El Convenio ha obtenido unas muy exiguas 35 ratificaciones.

³⁸ Otros Convenios alcanzan cifras más satisfactorias, como el que trata sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) núm. 159 (1983) con sus 83 ratificaciones. Con todo, la gran mayoría de los Convenios OIT alcanzan un número de ratificaciones por debajo de 20, siendo el que menos ha obtenido, salvo error u omisión, el de conservación de los derechos en materia de seguridad social, núm. 157 (1982), con cuatro.

³⁹ Así, el Convenio n. 87 (1948), sobre libertad sindical, ha obtenido 153 ratificaciones, y el Convenio 129 (1930), sobre trabajo forzoso, 178.

⁴⁰ Véase al respecto, por ejemplo, el informe de la Organización Internacional de Empleadores, *Los Convenios 87 y 98 de la OIT, ¿reconocen el derecho de huelga?*, de octubre de 2014, sobre los motivos por los que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional de Trabajo de aquel año llegó a un “punto muerto” entre el grupo de empleadores y el de trabajadores.

un principio se reducía a discutir la interpretación de los Convenios 87 y 98 hecha por el Comité de Libertad Sindical (CLS) y por el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de entender comprendido el derecho de huelga dentro de la libertad sindical, considerando el grupo de empleadores que no se le mencionaba y por tanto debía entenderse que “ni contienen expresamente ni reconocen implícitamente ningún derecho de huelga”, pasó a convertirse en un intenso debate sobre la propia legitimación de los órganos de interpretación CLS y CEACR, con amagos de recurrir al Tribunal Internacional de La Haya, y finalmente derivó a un *impasse* de la entera Organización ginebrina⁴¹.

2.2. El distanciamiento del Gobierno bangladés

Es oportuno comenzar diciendo que el gobierno del país ha emprendido con el nuevo siglo pasos decisivos en la democratización y modernización de sus acciones, comenzando por la separación del Ejecutivo y el Poder Judicial, y de dos campañas anticorrupción que permitieron alejarlo del último puesto en la lista de países corruptos y dejarlo *solo* en el puesto 141 de 167.

Por cuanto hace a la prevención de riesgos, acometió la reforma legislativa de 2013 ya comentada, con sus luces y sombras, pero mantiene una actitud intermedia, como la reforma legal, o al menos el ritmo de las posibles mejoras avanza lentamente, desde el propio colapso de la autoridad de desarrollo de la capital y sus inspecciones de instalaciones, hasta la mera actitud en la ratificación de Convenios OIT sobre seguridad y salud, pese a haberse distinguido lamentablemente como el primer país en siniestralidad laboral⁴². En este sentido, si bien Bangladesh ha ratificado los Convenios fundamentales, en cambio los “técnicos” donde se encuadran los referidos a salud y seguridad han tenido una escasa frecuentación por el país, ya que solo ha ratificado 26 de 177, de los cuales solo uno es de salud y seguridad⁴³. Más aún, las ratificaciones acaecieron en su inmensa mayoría en 1972, al año siguiente de su declaración de

⁴¹ El último Convenio aprobado en las Conferencias anuales lo fue en 2011, el de trabajadoras y trabajadores domésticos, núm. 189.

⁴² Sobre la lentitud de la Dhaka’s Capital Development Authority, cfr. WESTERVELT A., “Two years after Rana Plaza, have conditions improved in Bangladesh’s factories?”, *The Guardian* de 24 de abril de 2015.

⁴³ Es el n.º 345 (1935), referido a trabajo subterráneo de las mujeres. Tomo el dato de la web oficial de OIT, ratificaciones de Convenios, si bien la clasificación no es exacta, porque incluye en otros epígrafes los dos que también pueden considerarse como Convenios sobre salud y seguridad, tales como el n.º 16 (1921), examen médico de jóvenes marinos, y el n.º 32 (1932), protección contra accidentes de los estibadores portuarios.

independencia frente a Paquistán. En los últimos años, solo dos convenios han sido ratificados por el país, entre ellos uno de los más exigentes del conjunto normativo OIT, como es el de Trabajo Marítimo de 2006⁴⁴.

Queda, en fin, la firma por el Gobierno de dos declaraciones sobre incendios y seguridad en las factorías, por más que ambos documentos habían sido impulsados desde otras instancias y el Gobierno había visto la oportunidad y conveniencia de firmarlos, pues de otro modo no se explicaría la lentitud en aplicarlo⁴⁵.

2.3. La desorganización sindical de las trabajadoras locales

La tragedia del edificio Rana Plaza ha espoleado la creación de sindicatos y, sobre todo, ha permitido la relajación de la estricta vigilancia y persecución de que les hacían objeto tanto las empresas como las autoridades locales, obsesionadas con mantener la imagen de Bangladesh como país libre de regulaciones asfixiantes y de organizaciones contestatarias. La enormidad de las muertes y la presión internacional juegan a favor de un cierto equilibrio de intereses, y ello se plasma en el número de sindicatos existentes en el sector de fabricación de ropa, ya que de los 122 existentes poco antes del incendio se pasó a los 437 de la actualidad⁴⁶.

Ahora bien, el gran aumento de sindicatos puede haberse debido al mérito de los acuerdos internacionales decididos a apoyar la libertad sindical más que a las posibilidades reales de hacerlo. Algo de eso cabe deducir del muy bajo número de afiliaciones, que si en aquel entonces no alcanzaba al 3 por 100 del total de trabajadores del sector, ahora no alcanza el 5 por 100. A mayor abundamiento, se trata de sindicatos de empresa, fácilmente controlables por los empresarios y sin la capacidad de resonancia con que cuentan los sectoriales. Sus convenios pueden ser incumplidos por la empresa con cierta impunidad, y sobre todo entran en la espiral de competición con las otras empresas del sector, algo que evitan los convenios

⁴⁴ Convenio MLC de 2006. El otro es el n. 185 (2003), sobre documentación identificativa de los marinos. Quizá por ello, la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte - Marinos no incluye a Bangladesh en su larga lista de países con banderas de conveniencia.

⁴⁵ “Plan de acción tripartito nacional sobre prevención de incendios e integridad de estructuras en el sector de fabricación de ropa”, y “Declaración conjunta de los miembros tripartitos (gobierno, empleadores y trabajadores) y la OIT”.

⁴⁶ WESTERVELT A., “Two Years of Rana Plaza”, cit., epígrafe “Safety, but not Security” (que podríamos traducir como Seguridad, pero no garantía).

sectoriales⁴⁷. Existen desde luego federaciones y confederaciones de sindicatos, algunas de ellas afiliadas a su vez a las organizaciones sindicales internacionales y con presencia en los planes de acción post Rana Plaza, aunque en un lugar secundario y de escasa operatividad. No cabe culpar de la precariedad sindical a los trabajadores –en el sector de confección, trabajadoras en el 80 por 100 de los casos–, sino que la legislación favorece la formación de los sindicatos de empresa y entorpece la labor de los sectoriales, tal y como ahora vemos en las reformas de crisis de varios países europeos.

En el concreto aspecto de los órganos de base en materia de prevención de riesgos –los comités de seguridad–, todo el empeño de los acuerdos internacionales por lograr su introducción en la totalidad de empresas fabricantes del vestido se ha visto frenado en seco por la falta de agilidad del Gobierno para establecer la adecuada regulación⁴⁸.

3. LOS ACUERDOS COINCIDENTES

3.1. ¿Complementariedad o competitividad?

El Acuerdo laboral que venimos comentando puede considerarse laboral no solo por el tema, sino también por la bilateralidad que lo anima, formada por sindicatos de una parte y grandes empresas multinacionales de otra. A lo sumo podría criticarse el hecho de no hallarse las empresas locales en cuanto directas implicadas en el prevencionismo, sino solo las grandes firmas que les encargan la producción, pero hay consenso en admitir que éstas son en último extremo responsables por su aprovechamiento del terreno en un país con un tenue nivel de normas laborales.

⁴⁷ Se trata de un aspecto importante en la legislación de la crisis en Europa, donde varios países han adoptado reformas tendentes a promocionar los convenios de empresa para reducir los salarios, como en efecto ha ocurrido en, por ejemplo, España. Los problemas ligados a semejante regulación aún no han calado en la opinión pública. Pero semejantes intenciones, que podrían estar justificadas en países con cierto nivel salarial, no son de recibo en países donde éste ha calado hasta el final del nivel de subsistencia, si pensamos en que el salario medio en el sector de la confección en Bangladesh era en esos momentos de 28 o 30 dólares mensuales. Al explicar IndustriALL Global Union su estrategia de negociar salarios más altos en los países más pobres de Asia, “Nueva esperanza para los salarios de los trabajadores de la confección”, 23 de setiembre de 2015, indica que “la clave es la negociación sectorial”, pues es muy difícil para las empresas eludir sus obligaciones cuando existen convenios a ese nivel, ya que “se apartan los costos de la mano de obra para dejarlos fuera del área de la competencia”, de manera que la eficiencia y la calidad del producto pasan a ser la base del incentivo en la competencia.

⁴⁸ WESTERVELT A., *ibidem*.

Casi coetáneamente a la firma del Acuerdo laboral de 15 de mayo de 2013 vinieron firmados otros dos Acuerdos de causalidad incierta y naturaleza distinta a la del Acuerdo laboral que analizamos. Uno de ellos se alcanza el 8 de julio con el nombre de Pacto por la Sostenibilidad de Bangladesh, lo firmaron el Gobierno del país, la Comisión Europea y la OIT⁴⁹, y se compone exclusivamente de organismos públicos⁵⁰. El segundo se alcanza el 10 de julio con el nombre de Alianza para la Seguridad Laboral de Bangladesh, y se compone exclusivamente de empresas, tanto multinacionales como locales⁵¹. Ambos se dirigían a la misma función de evitar tragedias como la acabada de vivir hacía tres meses, pero no quedaba clara la causa de cada uno. No toda la motivación de los firmantes podía reducirse al objetivo unánime de evitar más muertes por falta de medidas de seguridad, pues si en el caso del Pacto por la Sostenibilidad la idea motriz parecía dar ayuda al Acuerdo Bilateral mediante apoyo público, en la Alianza por la Sostenibilidad la intención parecía más bien la de ofrecer una alternativa *soft* a dicho Acuerdo y conjurar alguna amenaza jurídica que se cernía sobre las empresas firmantes.

3.2. El Pacto por la Sostenibilidad de Bangladesh

Con una finalidad paralela a los mismos aspectos declarados por el Acuerdo bilateral, de respeto a los derechos laborales, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva, la integridad estructural de los edificios, seguridad y salud en el trabajo y conducta responsable de las empresas con participación en la fabricación de ropa, la fuerza e interés de los organismos implicados parece dirigida realzar los más ambiciosos planes del Acuerdo Bilateral.

No obstante, en su redacción se agota en sí mismo, pues los compromisos asumidos muestran a un actor principal, el gobierno del país, y a otros dos actores dedicados a ayudarlo en los compromisos que asume. El primero reafirma su voluntad de mejorar los derechos de los trabajadores y de enviar informes periódicos sobre el

⁴⁹ Estados Unidos se incorpora poco después.

⁵⁰ Gobierno de Bangladesh, Comisión Europea y OIT, “Joint Statement - Staying engaged: A Sustainability Compact for continuous improvements in labour rights and factory safety in the Ready-Made Garment and Knitwear Industry in Bangladesh”, Ginebra 8 de julio de 2013.

⁵¹ Alliance for Bangladesh Worker Safety Inc., “Members agreement”, cuyo apartado 1.1 indica la composición empresarial de sus afiliados: “Membership is open to all business organizations which are involved in the sale or marketing of ready-made garments (“RMG”) and wish to support the principles set forth below”.

particular al comité de expertos de OIT, así como “mejorar el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva y aplicar las leyes laborales del país en las zonas de fabricación y exportación (EPZ)”, incluyendo la prohibición de listas negras y asegurando el reconocimiento del derecho de huelga en tales zonas, y, en fin, mejorar el funcionamiento de la Inspección de Trabajo con la incorporación de nuevos funcionarios hasta un total de 800. Por su parte la OIT se compromete a prestar apoyo técnico en todas estas actuaciones, y la Comisión Europea a buscar donantes, a asistir en la rehabilitación a los inválidos del Rana Plaza y a buscar financiación para su mejora.

Cabe apreciar una menor ambición en el Pacto que tiene que ver con la casi total ausencia de mecanismos que garanticen la aplicación de los compromisos. No hay referencias a arbitraje para los litigios entre partes, ni procedimientos de quejas de los trabajadores, ni publicación de los incumplimientos. Solo el envío periódico y regular de informes de aplicación a la Comisión de Expertos de la OIT⁵², y la creación de los comités de seguridad en las empresas medianas y grandes –hecha por la reforma de 2013– permite salvar del escepticismo al documento de los altos organismos.

En todo caso el Pacto tiene sin duda la intención de orientar y estimular al Gobierno de Bangladesh, sobre bases voluntarias, en la senda adecuada para que cuanto menos sea capaz de compatibilizar su implícita voluntad de permanecer siendo “la próxima China” de ciudadanía sin derechos con sus obligaciones frente a los trabajadores en punto a seguridad y salud.

3.3. La Alianza para la Seguridad Laboral de Bangladesh

Mayor interés por varios motivos ostenta la Alianza, una corporación (“inc.”) constituida inicialmente por diecisiete empresas y asociaciones de empresas, en su mayor parte estadounidenses y algunas de otros países como Canadá, en cuyo nacimiento tuvo cierta implicación el gobierno de Estados Unidos⁵³. El protagonista

⁵² Gobierno de Bangladesh, UE y OIT, *Joint Statement*, p. 3.

⁵³ “Statement of Purpose by Leaders of the Alliance for Bangladesh Worker Safety”, s/f, p.2, recoge la lista de fundadores, divididos en dos grupos, el de firmas “compradoras” (buyers) y asociaciones de empresas, grupos de los cuales nos interesa el segundo por su claridad: American Apparel & Footwear Association, Canadian Apparel Federation, National Retail Federation, Retail Council of Canada, Retail Industry Leaders Association, y United States Association of Importers of Textiles & Apparel. El documento citado lleva una introducción de dos dirigentes, uno republicano y otro demócrata, del Bipartisan Policy Center norteamericano en Bangladesh, en la cual se felicitan por haber jugado el rol de dirigir los debates y conversaciones que dieron lugar al nacimiento de la Alianza. El

en la sombra de la Alianza fue, no obstante, la cadena minorista de artículos a bajo precio Wal-Mart, quizá preocupada por las consecuencias del caso Wal-Mart c. Dukes et al, de poco tiempo antes, en donde el Tribunal Supremo de Estados Unidos había resuelto que la demanda por discriminación, presentada por tres empleadas del mismo pero en representación (“*class action*”) de un millón y medio de empleadas actuales y pasadas del famoso almacén, no podía ser admitida por un motivo secundario, haber seguido una vía procesal inadecuada⁵⁴. Algunas otras multinacionales norteamericanas habían sufrido demandas colectivas semejantes con un peor resultado, pues los tribunales norteamericanos habían fallado indemnizaciones millonarias a favor de los trabajadores de sus fábricas deslocalizadas y situadas en otros países con base en la vetusta Ley de Reclamaciones por Daños de Extranjeros⁵⁵, y el temor a una superposición de tales acciones judiciales estadounidenses con las del arbitraje o las reclamaciones nacionales derivadas del Acuerdo Bilateral parece haber contado a favor de una escisión parcial del Acuerdo aquí analizado.

Básicamente la Alianza persigue fines e instrumentos parecidos a los del Acuerdo bilateral, de inspecciones de fábricas, formación preventiva e incluso publicación del resultado de las inspecciones, y dichas actividades se instrumentan igualmente con fondos aportados por las empresas en función de su volumen de adquisiciones en el país. El carácter voluntario y desiderativo de la Alianza se revela en los siguientes rasgos:

- a) Composición unilateral, de solo empresas y asociaciones de empresarios, de la Alianza. No la firman ni organizaciones sindicales ni ONGs, lo cual puede parecer conforme con la tradición norteamericana del modelo adversativo o no participativo, pero también es síntoma claro de organización pura de una parte de los interesados.

gobierno de Estados Unidos no apareció como tal, si bien ha de recordarse que inicialmente no se adscribió al Pacto entre el Gobierno de Bangladesh, la Comisión Europea y la OIT creado pocos días antes.

⁵⁴ Wal-Mart Stores, Inc. v. Dukes et al. Certiorari to the United States Court Of Appeals for the Ninth Circuit- No. 10–277. Argued March 29, 2011 — Decided June 20, 2011. El procedimiento judicial había durado once años, en donde la imagen de los almacenes había sufrido duros embates. Alguna información, no obstante, presenta a Wal-Mart como abanderada en la defensa de los trabajadores bangladesíes, al haber planteado a finales de 2012, a la cabeza de otras firmas, la conveniencia de un programa empresarial de prevención de incendios en las fábricas.

⁵⁵ Alien Tort Claims Act de 1789, en combinación con el procedimiento de conflicto colectivo (*class action*) del art. 23 de la Reglas Federales de Procedimiento Civil de 1934.

b) Ausencia de procedimiento de solución de conflictos, ni siquiera entre las propias multinacionales firmantes. El documento fundacional alude a la conveniencia de una gestión ágil de la situación crítica del sector, pero se trata de una falacia porque un conflicto sin salida es el peor freno con el que puede enfrentarse una gestión cualquiera.

c) Ausencia de procedimiento de quejas de los trabajadores. La Alianza contempla el apoyo a los comités de seguridad en las fábricas de sus afiliadas, así como encuestas entre los trabajadores sobre la materia, pero no la posibilidad de *grievance procedures*⁵⁶.

En especial las diferencias alcanzan su clímax en la actuación de los inspectores de la Alianza, que como sabemos “conviven” con los del Gobierno y los del Acuerdo Bilateral, aun cuando solo coinciden con los del Gobierno. Para evitar las críticas de inspección amarilla, la Alianza estableció unos estándares uniformes y ha previsto la realización de auditorías externas⁵⁷. No obstante lo cual los sindicatos y las ONGs expresan una opinión claramente negativa sobre los verdaderos propósitos de la Alianza⁵⁸.

4. LA CUESTIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES A LAS VÍCTIMAS

Los acuerdos se han centrado en la prevención de los riesgos laborales, pero fuera de ellos también ha habido una frenética actividad organizativa en torno a las indemnizaciones a las víctimas, realizada por los mismos o distintos actores que han firmado los acuerdos.

En concreto el Gobierno de Bangladesh, multinacionales, sindicatos y ONGs han dado curso al Plan Rana Plaza⁵⁹ para pagar a las víctimas de la tragedia mediante el

⁵⁶ *Statement of Purpose*, cit., p. 6.

⁵⁷ “Third-party monitoring and verification”, en *Statement of Purpose*, p. 5. Los estándares se contienen en el Fire Safety and Structural Integrity Standard, redactado de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de la Edificación de Bangladesh, de 2006 (BNBC).

⁵⁸ En una declaración conjunta de los sindicatos globales IndustriALL y UNI coincidente con la aparición de la Alianza, el 10 de julio de 2013, ambas organizaciones calificaron la corporación como “Plan de seguridad Wal-Mart/Gap”, “pálida imitación del Acuerdo”, y “otro programa de auditoría empresarial inoperante ... que no hace más que repetir los errores del pasado”.

⁵⁹ Cfr. *Practical Arrangement on Payments to the Victims of the Rana Plaza Accident and their Families and Dependents for their Losses*, de 20 de noviembre de 2013.

Fondo Fiduciario de Donantes del Rana Plaza, abierto a donaciones voluntarias, de las que las mayores han provenido de las multinacionales. Un comité de coordinación dirige las actividades, confiadas a un único agente fiduciario, que es la Oficina de la OIT⁶⁰. Debido a la larga tradición del país en tragedias de fábricas, existía ya un plan de indemnizaciones que había comenzado a elaborarse con motivo del hundimiento de la fábrica Spectra de 2005, y se había aplicado en el incendio de una fábrica en diciembre de 2010 y en el de otra en enero de 2013. Sus fórmulas tienen en cuenta la pérdida de ingresos, el dolor y el sufrimiento, así como los gastos médicos, los gastos funerarios y otros importantes gastos de las familias. En base a ellas se calculó inicialmente que el importe total llegaría a los 57 millones de euros (71 millones de dólares)⁶¹, pero las reticencias de las multinacionales en abonar lo prometido e incluso en entrar en el Fondo han rebajado las expectativas –y por consiguiente las indemnizaciones– a los 30 millones de dólares.

ONGs como la de Estudiantes Unidos contra la Explotación (USAS) han emprendido campañas en los centros universitarios y manifestaciones ante las sedes de las firmas para hacer presión sobre las más renuentes al pago de las cantidades consideradas ajustadas a su volumen de producción en Bangladesh⁶². Una vez

⁶⁰ COORDINATION COMMITTEE, “Rana Plaza Arrangement”, entrada ‘The Rana Plaza Donors Trust Fund’. En enero de 2014 se pone en marcha el Fondo y se contrata a la Sociedad Alemana para la Colaboración Internacional (GIZ) para la la gestión administrativa y financiera del programa. GIZ proporciona también, como se recordará, la sede para el comité director del Acuerdo Bilateral.

⁶¹ IndustriALL, “Reuniones sobre las indemnizaciones en Bangladesh la próxima semana”, 4 de setiembre de 2013.

⁶² La lista de empresas que no han pagado y la de las que lo han hecho puede verse en varias páginas, por ejemplo en la web de UNI Global Union. Las incumplidoras más importantes han sido The Children’s Place, que inicialmente aportó 450.000 \$ y tras fuertes campañas contra ella aportó otros 2 millones, pero a la cual se le piden 8 millones; Benetton, KiK y Wal-Mart también se encuentran sometidas a fuertes campañas públicas, unificadas en torno a Pay Up! Campaign, para que aporten donaciones. En el caso de Wal-Mart, por ejemplo, su aportación de 500 dólares por víctima se ha considerado insuficiente a la vista del volumen de producción adquirido anualmente por esta cadena en el país. Vid. para estos datos SHESTACK M., “Two Years after Rana Plaza Factory Collapse, Activists Announce Major Victory for Victims”, *In These Times* 29 de abril de 2015; CAMPAÑA ROPA LIMPIA, “Time for clothing brands to pay up!”, s/f; UNI GLOBAL UNION, en su página web, en la entrada “unibangladeshaccord”. Junto a las campañas masivas de los sindicatos y las ONGs, el comité de coordinación dirige cartas a las multinacionales recalcitrantes con los compromisos asumidos para recordarles su deuda; en tal sentido escribió en abril de 2015 a Carrefour, Cato Fashions, The Children’s Place, Iconix, Inditex,

reajustado el monto de las indemnizaciones a 30 millones de dólares, se ha alcanzado la cifra más tarde de lo esperado, en el verano de 2015. El comité de coordinación del Fondo Fiduciario calcula que unos 5.000 afectados recibirán compensación en función del daño sufrido, ya que como se recordará hubo 1.138 fallecidos y en torno a 1.900 inválidos de diversa entidad⁶³.

5. LA GESTIÓN DEL ACUERDO BILATERAL

Una visión general del Acuerdo señala en primer término el riesgo de distanciarse excesivamente del país, sus gentes y su gobierno, en la obsesión por hacer cumplir lo establecido, o dicho en otros términos, el riesgo del paternalismo. Las sedes de la Fundación para el Acuerdo de Bangladesh son dos, Amsterdam y Dacca, como dos son los directores ejecutivos, uno “internacional” y otro del país, pero los informes de la propia Fundación se desvinculan de las actuaciones del gobierno en temas tan centrales como la inspección de las fábricas. Un error del que no puede culparse totalmente a ella, pues las reticencias y densa lentitud del gobierno deben hacer complicado coordinarse.

La Fundación presenta Memorias de actuación anuales a través de las que puede seguirse el cumplimiento del Acuerdo, cuya duración inicial es de solo cinco años.

A pesar de que el primer año se dedicó a la elección de los dos directores ejecutivos y del inspector jefe de seguridad, así como a la selección, contratación y formación de ingenieros de electricidad, estructuras e incendios, la Memoria del primer año arrojó un balance positivo de cien inspecciones con resultado positivo, que derivan en un plan de correcciones presentado a la empresa fabricante, la cual tiene la obligación de cumplir las indicaciones que se le hacen por el inspector o exponerse a que la compradora multinacional rescinda el contrato con ella⁶⁴. El aspecto más interesante hace referencia a los casos, menos de un 2 por 100, en que los inspectores detectaron fallos estructurales graves y decidieron la evacuación de las instalaciones mientras no tuvieran solución, en tanto se involucraba a la o las multinacionales compradoras en la financiación de las obras y se exigía a la fabricante el pago de hasta seis meses de salarios por el tiempo que durara la refacción⁶⁵.

J.C. Penny, Kohl's y Macy's. Pocos días más tarde, The Children's Place cumplió en parte con su compromiso, como se ha indicado.

⁶³ La indemnización promedio sería pues, para 5.000 afectados, de 6.000 dólares.

⁶⁴ BANGLADESH ACCORD FOUNDATION, *Accord on fire and building safety in Bangladesh - Annual Report 2013*, p. 6.

⁶⁵ *Annual Report 2013*, p. 5.

La inevitable cuestión de las inspecciones superpuestas en fábricas que suministraban tanto a multinacionales firmantes del Acuerdo como de las firmantes de la Alianza vino planteada en 2014 por la Confederación de Empresas Fabricantes de Ropa de Bangladesh y por el Gobierno del país, a resultas de lo cual las firmantes del Acuerdo y las de la Alianza se reunieron en agosto de ese año para repartir las inspecciones. Los equipos del Acuerdo llevaron a cabo 226 inspecciones en fábricas “conjuntas”, cuyos informes se trata ahora de uniformar con los de la Alianza para dar paso a los planes de acción correctora⁶⁶.

El último informe, de junio de 2015, contabiliza más de mil planes de acción (CAPs) desarrollados, lo que significa otras tantas negociaciones con la fabricante y la o las compradoras para atender y financiar las mejoras⁶⁷.

En apenas dos años, el Acuerdo ha funcionado bastante bien pero ha abierto una brecha entre, de una parte, los sindicatos globales y las ONGs, y de otra, las empresas locales fabricantes y el gobierno del país. Así lo indican las declaraciones del Ministro de Finanzas bangladesí en junio de 2015, en una reunión con los empresarios de la confección, donde expresó que el Acuerdo era “un nudo en el cuello de la industria del vestido”. A su modo de ver, las marcas internacionales han vuelto a depositar su confianza en las fabricantes bangladesíes, por lo que el Acuerdo debería suspender sus operaciones, una afirmación sorprendente porque hace reposar el objetivo de lo actuado en recuperar el favor de las multinacionales por el país, y no en evitar el triste récord de catástrofes industriales. Probablemente con ello hacía alusión velada a la reacción de algunas marcas cuando el año anterior habían rescindido contratos con las suministradoras locales tras el escándalo desvelado por una televisión independiente británica en su filmación oculta del trabajo en ciertas fábricas donde niñas de trece años prestaban jornadas agotadoras de once horas, eran vejadas y golpeadas y se las despedía por cualquier motivo⁶⁸. Y sus manifestaciones respondían a la cultura de las

⁶⁶ BANGLADESH ACCORD FOUNDATION, *Quarterly Aggregate Report*, febrero de 2015, p. 3. Los planes de acción correctora, o Corrective Action Plans (CAPs), tienen lugar una vez el informe de la inspección ha propuesto reformas (*Remediations*).

⁶⁷ *Quarterly Aggregate Report*, junio de 2015, p. 3. En p. 6 indica las observaciones hechas para cada bloque de cuestiones: 16.372 riesgos estructurales, 25.118 sobre riesgo de incendios, y 25.968 sobre riesgos eléctricos.

⁶⁸ BRIGNALL M. y BUTLER S., “Bangladesh garment factories still exploiting child labour for UK products”, *The Guardian* de 6 de febrero de 2014.

clases dominantes del país de Bengala, aún poco acostumbradas a la igualdad de género en el trabajo y a la prohibición del trabajo infantil⁶⁹.

Desde otro punto de vista se manifestó el presidente de la Confederación empresarial de la confección bangladesí en la misma reunión, al afirmar que el Acuerdo “constituía un gran problema para el sector”, en relación con la labor que realiza para procurar la reincorporación de los trabajadores despedidos al haber informado a los inspectores de fallos en la seguridad de las factorías⁷⁰.

El apoyo de los países occidentales, por el contrario, sigue firme con respecto al Acuerdo. También en junio de 2015 los líderes del G-7 reunidos en Alemania se han comprometido a adoptar las acciones necesarias para mejorar los derechos de los trabajadores en las cadenas de suministro internacional y han instado a las empresas multinacionales a crear procedimientos adecuados del tipo del Acuerdo de Bangladesh. El G-7 anunció un Fondo de Visión Cero en cooperación con la OIT para prevenir y reducir las muertes e incapacidades por accidentes industriales en el sector de la confección a nivel global⁷¹. En la misma línea, en abril de 2015, con ocasión del segundo aniversario del Rana Plaza, varios ministros USA y comisarios UE emitieron una declaración conjunta en conmemoración de los acontecimientos, con la que respaldaron los esfuerzos realizados hasta el momento y destacaron lo que aún quedaba por hacer⁷². Entre los esfuerzos realizados destacaban la creación de más de 300

⁶⁹ Aunque Bangladesh tiene una mujer como jefe de gobierno desde 1998, la Sra. Sheikh Hasina, con un intervalo en la oposición entre 2001 y 2008, y ha suscrito los ocho Convenios fundamentales de la OIT, llama la atención que seis de ellos fueron ratificados en 1972, recién lograda la independencia, y solo los dos restantes, dedicados respectivamente a la igualdad de género y a las peores formas de trabajo infantil, vinieran ratificados mucho más tarde, en 1998 el primero n. 100 (1951), y en 2001 el segundo 182 (1999).

⁷⁰ Ambas declaraciones, pueden verse en IndustriALL, “Los sindicatos mundiales denuncian comentarios hechos por el Ministro de Finanzas de Bangladesh”, 18 de junio de 2015.

⁷¹ WOKATY J., “Rana Plaza Trust Fund Secures \$30 Million Compensation for Victims of Collapse”, Interfaith Center on Corporate Responsibility, Nueva York, 10 de junio de 2015.

⁷² *Joint Statement on the Anniversary of Rana Plaza Building Collapse in Bangladesh*, firmada por el Ministro USA de Presidencia John Kerry, Ministro USA de Trabajo Thomas E. Perez, Representante USA de Comercio Michael B.G. Froman, y Administrador USA de la Agencia para el Desarrollo Internacional Alfonso E. Lenhardt; y Alta Representante UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Federica Mogherini, Comisaria UE para el Empleo, Asuntos Sociales, Capacitación y Movilidad Laboral Marianne Thyssen, Comisaria UE para el Comercio Cecilia Malmström, y Comisario UE en funciones para Cooperación Internacional y Desarrollo Neven Mimica.

sindicatos en un año, la labor inspectora sobre unas 2.000 factorías, o el cierre por alto riesgo de 30 de ellas. Pero a renglón seguido manifestaban que aún quedaba por hacer un ímprobo trabajo, señalando en primer lugar la necesidad de que el Gobierno del país profundizara en las reformas legales para adaptarse a los estándares internacionales, completara la inspección de todas las fábricas de ropa, y continuara la inscripción de sindicatos de manera transparente; del mismo modo apelaban al Gobierno local para que legislara sobre las zonas francas de exportación de manera que los trabajadores disfrutaran en ellas de los mismos derechos que fuera de ellas. Y manifestaban su interés en que el Gobierno solucionara rápidamente los casos de prácticas ilícitas, violencia y acoso contra los sindicatos y los representantes de los trabajadores. “La Unión Europea y los Estados Unidos de América –termina la declaración conjunta–, en íntima cooperación con la OIT, permanecerán plenamente comprometidos con el Gobierno de Bangladesh en el espíritu de colaboración para continuar nuestro trabajo juntos y asegurar de este modo que el crecimiento económico y el desarrollo sostenible vayan a la par con la seguridad y los derechos de los trabajadores”.

No por accidente, la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos unía a esta declaración conjunta otra del Alto Representante de Comercio USA que comenzaba hablando del elevado interés del Presidente de la nación por avanzar en los derechos de los trabajadores y mejorar los estándares laborales *a través de la política comercial* de Estados Unidos, y de que la devastadora tragedia de Rana Plaza ejemplifica por qué es tan crucial el compromiso. Y terminaba con la admonición de que los Estados Unidos, la Unión Europea y sus socios continuarían defendiendo la urgente necesidad de estos cambios, y supervisarían vigilantemente los progresos hacia ellos⁷³.

6. REFLEXIÓN FINAL

En solo dos años la labor impulsada por el Acuerdo debe ser considerada como enorme, a la vista de la soterrada resistencia que los poderes públicos y las asociaciones de empresarios del país han opuesto a la frenética actividad de los organismos internacionales y occidentales en favor de la modernización social de sus relaciones industriales. Las empresas multinacionales, por el contrario, han adoptado una actitud

⁷³ Office of the United States Trade Representative – Executive Office of the President, Press Releases/2015/April, “*Statement from U.S. Trade Representative Michael B.G. Froman*”.

de colaboración con las iniciativas en dos niveles, el Acuerdo y la Alianza, aunque algunas se han distinguido con honor –Primark– por su decidido empeño en el progreso, y otras en cambio hayan tratado de escapar de la tormenta.

De la documentación analizada cabe deducir que los mecanismos de conflicto se han utilizado desigualmente, pues el recurso al arbitraje no ha llegado a producirse, lo que demuestra una importante convergencia y sintonía entre las partes firmantes⁷⁴, mientras que el procedimiento de quejas puesto a disposición de los trabajadores parece haber funcionado mejor de lo que el gobierno del país y los empresarios hubieran deseado. Han sido estas últimas instancias, a medio camino entre la colaboración y la resistencia, las que han tratado de frenar el proceso y las que al cabo de dos años comienzan a criticarlo abiertamente.

Cuando aún no se ha alcanzado el ecuador de ambos programas, pactados para cinco años, las espadas están en alto entre las dos partes de la contienda social global: Bangladesh, su clase dominante, representa lo peor de aquellos países resueltos a atraer inversiones y empresas y a avanzar en el progreso económico sobre una alfombra de tragedias humanas y abuso de los trabajadores. Cuando China ha dejado de ser el país-fábrica de la mayor explotación laboral, Bangladesh emerge a los ojos de los analistas internacionales como el relevo en el liderato de la deshumanización capitalista. Pero en las páginas anteriores hemos visto cómo hay un gran número de actores internacionales resueltos a que los avances sociales no se pierdan por el sumidero de esos países, y especialmente de Bangladesh, que ejerce como poderoso imán de las inversiones gracias a reducir al máximo la condición humana de sus ciudadanos. Y como Tántalo, el rey de la parte más profunda del inframundo, sus esfuerzos comienzan a topar con el recelo y el desapego de las grandes potencias, que podrían castigarlo por sus desafueros.

Antonio Ojeda Avilés
Catedrático de Derecho del Trabajo
aojeda@us.es

⁷⁴ El cumplimiento de los pagos y compromisos se ha preferido llevar por los sindicatos y ONGs por la vía de amigable composición y de presión internacional, antes que por la lenta y costosa vía del arbitraje de la UNCITRAL.