



LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BAJO EL RÉGIMEN DE RESOLUCIÓN DEL FSB PARA LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS “DEMASIADO GRANDES PARA DEJARLAS QUEBRAR”

DOCUMENTO TEMÁTICO PREPARADO
POR LA ITUC, LA TUAC Y UNI
PARIS, 16 DE OCTUBRE DE 2012

1	Resumen
2	Introducción
2	El Marco del FSB
4	Los derechos de los trabajadores a la información y la consulta
4	Los Acuerdos Marco Internacionales y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales
5	Poderes de las autoridades de resolución
5	Gobernanza empresarial y control operacional sobre las empresas
6	Cooperación transfronteriza y poderes de extraterritorialidad
7	Los planes de recuperación y de resolución
7	Los Grupos de gestión de situaciones de crisis
7	Los planes de recuperación
8	Los planes de resolución
8	Cuestiones clave
9	Objetivos
9	Derechos de los interesados a reparación
10	Transparencia y acceso a la información
11	Derecho de aplicar reestructuración preventiva
11	Financiación de la resolución
12	Cooperación normativa internacional
12	Recomendaciones

Resumen

En su Cumbre celebrada en Cannes en 2011, el G20 hizo suya una lista de 29 bancos identificados por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas inglesas) como Instituciones financieras de importancia sistémica mundial (G-SFI), en otras palabras grupos financieros que están en peligro de llegar a ser o de seguir siendo “demasiado grandes para dejarlas quebrar”. Las G-SIFI estarán sometidas a normas y regulación específicas añadidas al marco prudencial y de supervisión para el sector bancario, incluyendo el diseño por las autoridades de planes de resolución y recuperación (RRP por sus siglas inglesas) específicos a la empresa para finales de 2012. Este documento se concentra en el Marco del FSB para determinar los RRP, la gobernanza del proceso de resolución y su repercusión en los derechos establecidos de los trabajadores a la información y a la consulta.

Es claramente un “estado de emergencia” el que prevalecería en caso de lanzarse un proceso de resolución, con todos los poderes concentrados en manos de las autoridades de supervisión y sin derechos, o muy limitados, de las partes interesadas a la reparación (otros que la compensación ex post). Las normas de confidencialidad estrictas que rodean a los RRP, la ausencia de financiación suficiente y segura de los marcos de resolución y la ausencia de un sólido marco de supervisión internacional también son motivos de gran preocupación. El documento concluye con una selección de recomendaciones.

Introducción

1 En su Cumbre celebrada en Cannes en 2011, el G20 hizo suya una lista de 29 bancos ¹, identificados por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas inglesas) como Instituciones financieras de importancia sistémica global (G-SIFI), en otras palabras grupos financieros que por su tamaño, complejidad e interconexión sistémica, causarían importantes perturbaciones al sistema económico y a la actividad económica más generales en caso de problemas o de quiebra “desordenada”. El FSB ha desarrollado un marco político para abordar los riesgos sistémicos y de riesgo moral asociados con tales instituciones e impedir que lleguen a ser o sigan siendo “demasiado grandes para dejarlas quebrar”. Estas G-SIFI estarán sometidas a normas y regulación específicas añadidas al marco prudencial y de supervisión para el sector bancario. Estas incluyen:

- requisitos para las empresas designadas como G-SIFI de tener una capacidad adicional para absorber las pérdidas (es decir un “colchón” de capital suplementario) ajustado al impacto de su incumplimiento.
- una supervisión más intensa y efectiva de todas las SIFI.
- la aprobación por parte de los miembros del G20 de regímenes de resolución sólidos que permitan a las autoridades nacionales gestionar la quiebra de las SIFI de manera “ordenada” sin importantes perturbaciones sistémicas, manteniendo las funciones económicas vitales, sin exponer a los contribuyentes a pérdidas.

2 Las normas internacionales para a los regímenes de resolución establecidas en los *Atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución de entidades financieras*² (tal y como aprobados por el G20 y publicados en noviembre de 2011) contienen determinados requisitos destinados específicamente a las G-SIFI. Específicamente, las G-SIFI y sus respectivas autoridades de supervisión y de resolución tendrán que desarrollar planes de resolución y de recuperación (RRP por sus siglas inglesas) específicos a la empresa para finales de 2012, cuyos términos de referencia están establecidos en los Atributos básicos de la FSB (en adelante “Marco del FSB”). Cada RPP determinará la variedad de medidas de recuperación a tomar preventivamente por las G-SIFI cuando se encuentren en situación de estrés y por las autoridades en caso de un fallo grave de una G-SIFI individual. La activación de estos planes evitaría la quiebra desordenada, que plantearía una amenaza sistemática a la estabilidad financiera y, potencialmente, pondría en peligro dinero público si a los gobiernos no les queda otra opción que “rescatar” la empresa en dificultades, , como fue el caso de Lehman Brothers en septiembre de 2008.

3 De momento, el Marco del FSB se aplicará a las 28 G-SIFI existentes designadas en 2011³, pero su aplicación potencialmente cubre un grupo mucho más amplio ya que la lista del FSB deberá actualizarse anualmente y se ampliará al sector de seguros, así como a otras instituciones financieras y ya que el FSB está desarrollando un trabajo paralelo relativo a SIFI “nacionales”.

El Marco del FSB

4 El propósito del Marco del FSB es orientar a las autoridades nacionales y a las G-SIFI en el diseño de los RRP. Las características generales se reseñan en el cuadro que sigue. Los RRP serán determinados por grupos de gestión de situaciones de crisis (CMG por sus siglas inglesas), establecidos para cada G-SIFI. Los CMG estarán dirigidos por las

1 Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Banque Populaire Cde, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Group Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group & Wells Fargo. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

2 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

3 Dexia quebró semanas antes de que se diese a conocer la lista de las G-SIFI y, desde entonces, se ha dividido en entidades separadas en Francia y en Bélgica.

autoridades “nacionales o del país de origen” (es decir donde tiene la sede la G-SIFI) e incluirán a todas las autoridades nacionales y extranjeras relevantes. El papel del CMG es planear la resolución y coordinar la acción de resolución en caso de quiebra de la empresa. Esto entraña mantener y actualizar el plan de resolución de la empresa y llevar a cabo “evaluaciones de resolución” regularmente y coordinar la aplicación transfronteriza de medidas de resolución de manera que la estrategia de resolución convenida por el CMG pueda ponerse en práctica de forma coherente y eficaz.

FSB Framework:

Instituciones financieras de importancia sistémica mundial G-SIFI	Planes de recuperación y de resolución RRP		Grupo de gestión de situación de crisis (CMG)
CEO y dirección general	Planes de recuperación	Plan de resolución	Liderazgo de la autoridad “del país de origen” y participación de autoridades “de acogida” relevantes

Secuenciación:

‘Modo rutina’	‘Modo crisis’		
Evaluación de resolución >	Planes de recuperación >	Plan de resolución >	Separación

5 El Marco del FSB, publicado en noviembre de 2011, siguió a una consulta pública relativa a un proyecto de propuesta⁴ para consulta pública que obtuvo más de 50 contribuciones, cuya mayoría procedía del sector bancario⁵. La consulta pública planteó varias cuestiones polémicas: la propuesta del FSB de “bail-in en la resolución” (es decir deuda condonada o convertida en capital para contribuir a preservar las funciones sistémicamente fundamentales de una institución en dificultades una vez que su accionariado ha desaparecido), flexibilidad para las autoridades de resolución para partir del principio de la igualdad de trato de los acreedores de la mismas clase y el poder de las autoridades de resolución de imponer un “sobresimiento temporal con respecto a los derechos de cancelación anticipada” (el derecho de una contraparte de ejercer derechos contractuales de cancelar todas las transacciones con una institución en dificultades), que de otra manera sería desencadenado por las acciones de resolución.

6 La consulta también planteó una serie de otras cuestiones de relevancia directa para los trabajadores empleados por las G-SIFI y para sus sindicatos. Este documento se concentra en esos aspectos y más específicamente en la gobernanza y la transparencia del proceso de resolución y los derechos de los trabajadores a la información y la consulta, tal y como establecidos por ley en todas las economías del G20.

7 Tras una breve discusión sobre los derechos de los trabajadores a la información y a la consulta y sobre el uso de los acuerdos internacionales, el documento describe las principales características del Marco del FSB, incluyendo los poderes extraordinarios otorgados a las autoridades de resolución durante un proceso de resolución y la gobernanza y el reparto de responsabilidades entre las autoridades y las G-SIFI. Seguidamente, enumera una lista de cuestiones y preocupaciones clave a la luz de los derechos de los trabajadores, así como preocupaciones más generales relativas a la cooperación entre supervisores. El documento termina con una lista de recomendaciones al FSB para fomentar el diálogo y la cooperación entre sindicatos, las G-SIFI y sus autoridades.

4 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.pdf

5 http://www.financialstabilityboard.org/press/c_110909.htm

Los derechos de los trabajadores a la información y la consulta

8 Los sindicatos tienen preocupaciones legítimas con respecto a las implicaciones potenciales y a las consecuencias imprevistas de los RRP. En primer lugar, el Marco del FSB no menciona ni una vez el derecho de los trabajadores. En cierto sentido, este tipo de descuido no es sorprendente, considerando el mandato del FSB de concentrarse en la regulación y supervisión financieras o la necesidad de que el FSB permanezca a un "nivel bastante alto" y, por lo tanto, tenga en cuenta las diferencias de las leyes y normas laborales nacionales. Ahora bien, desde una perspectiva sindical, sigue siendo motivo de inquietud de por sí, considerando además que las G-SIFI están atravesando un período reestructuración importante resultante de la crisis financiera de 2008.

9 Los trabajadores empleados por las G-SIFI constituyen un grupo de interesados por separado con reivindicaciones y derechos como los demás grupos clave, tales como los acreedores y los accionistas. Estos derechos y reivindicaciones están establecidos por ley y se ponen en práctica mediante negociación colectiva y mecanismos de representación en la empresa, v.g. los comités de empresa. Estos derechos incluyen la negociación colectiva relativa a los salarios, otras prestaciones laborales y condiciones de trabajo. Importante a efectos de este documento, habitualmente abarcan el derecho a la información y la consulta con respecto al plan de negocios de la empresa y a todo plan potencial de reestructuración potencial o realizado. En algunos países, los trabajadores también están representados en el máximo órgano rector de la empresa a título de representación de los empleados a nivel de consejo, o cuando los representantes del comité de empresa pueden asistir a reuniones del consejo en calidad de observadores.

10 Aunque muchos de los derechos y reivindicaciones mencionados arriba están establecidos por ley dentro de la legislación nacional, también lo están a nivel regional, tales como las directivas a nivel de la Unión Europea sobre los derechos adquiridos y el traspaso de empresas ⁶ y sobre los Comités de Empresa Europeos⁷, y a nivel internacional a través de varios convenios de la OIT y, en lo concerniente a las multinacionales, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales⁸. También están establecidos en acuerdos bilaterales entre multinacionales y organizaciones sindicales globales bajo la forma de acuerdos marco internacionales (AMI)⁹.

Los Acuerdos Marco Internacionales y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

11 Hay varias docenas de AMI concluidos y su número aumenta. Casi todos los AMI incluyen un compromiso por parte de la dirección de cumplir un número de normas concernientes a los derechos laborales y humanos, incluidos los derechos de negociar colectivamente y de adherirse a un sindicato. También establecen el proceso y la gobernanza para el intercambio de información entre la dirección y los sindicatos a nivel internacional. Hoy por hoy, solamente un G-SIFI (Nordea) ha firmado un AMI con UNI. Barclays tiene un acuerdo marco regional para sus operaciones en África y BNP Paribas ha firmado un acuerdo regional con su Comité de Empresa Europeo. Fuera de la lista actual de G-SIFI, Allianz y Danske bank también han concluido un AMI con UNI y sus miembros.

6 Directiva del Consejo 2001/23/CE del 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0023:EN:HTML>

7 Directiva 2009/38/CE del 6 de mayo de 2009 sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria a fines de informar y consultar a los empleados <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0028:0044:EN:PDF>

8 <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/>

9 <http://www.global-unions.org/framework-agreements.html>

12 Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales son expectativas gubernamentales sobre la conducta empresarial responsable de las multinacionales. Las Directrices también ofrecen un mecanismo centrado en el gobierno de resolución y mediación de conflictos entre la dirección y otros interesados en lo concerniente al cumplimiento efectivo de las Directrices (los ‘puntos de contacto nacionales’¹⁰). Esencialmente, las G-SIFIS son multinacionales, emplean decenas de miles de trabajadores a través de las jurisdicciones de la OCDE y más allá. Por consiguiente, están cubiertas por las Directrices de la OCDE por su carácter mundial. Todas las G-SIFIS salvo una (el Bank of China) tienen su sede en una jurisdicción que se ha adherido a las Directrices.

13 Las Directrices de la OCDE esperan de las empresas que emplear la diligencia debida fundada en los riesgos ...“con el fin de identificar, prevenir o atenuar los efectos negativos, reales o potenciales” e “informar sobre cómo se reacciona ante dichos efectos negativos”. Estas repercusiones incluyen aspectos cubiertos por las propias Directrices, abarcando las relaciones laborales y el derecho de información y consulta. Este último exige de las empresas que “cuando se contemplan cambios en sus actividades que puedan tener efectos significativos sobre el empleo”, “notifiquen dichos cambios con una antelación razonable a los representantes de los trabajadores” antes de la decisión final y que “cooperen” (...) “para atenuar, en la máxima medida de lo posible, los efectos adversos”.

14 Considerando lo anterior, la cuestión estriba en si el proceso para diseñar y mantener los RRP entre las G-SIFI y sus autoridades respectivas podría incidir potencialmente en el diálogo social internacional con los sindicatos, sea a través del comité de empresa, del Comité de Empresa Europeo, de la firma de AMI, o del cumplimiento del requisito de las Directrices de la OCDE de diligencia debida fundada en los riesgos.

Poderes de las autoridades de resolución

15 Los poderes excepcionales otorgados a las autoridades en caso de que se inicie un proceso de resolución son, con mucho, la característica más impresionante del Marco del FSB. Las autoridades encargadas de la resolución pueden ser o incluir en total el banco central, el ministerio de finanzas, una autoridad de resolución y/o un organismo responsable de todo plan de garantía que beneficie a los depositantes o a otros clientes (v.g. clientes de inversión o tenedores de pólizas de seguros). Las autoridades tendrían derecho a tomar el control operacional de una G-SIFI que entre en un proceso de resolución. Al hacer así, cabe aducir que las autoridades asumirían responsabilidades de empleador indirectas con respecto a los trabajadores empleados en la G-SIFI: el contrato de empleo permanecería entre el trabajador empleado y la G-SIFI empleadora, pero las decisiones relacionadas con el empleador o algunas de ellas efectivamente se desplazarían de la G-SIFI a las autoridades de resolución. Estos poderes también se concentrarían en manos de las autoridades nacionales, es decir las autoridades del lugar de la sede de la G-SIFI, y podrían tener alcance extraterritorial con respecto a filiales extranjeras. Tales poderes de extraterritorialidad plantean una serie de cuestiones para los sindicatos, ya que las decisiones tomadas en el extranjero, potencialmente podrían tener implicaciones para el empleo y sociales a nivel nacional.

Gobernanza empresarial y control operacional sobre las empresas

16 Los poderes extraordinarios garantizados a las autoridades son más evidentes en lo concerniente a la gobernanza corporativa de una G-SIFI que inicia la resolución. El Marco del FSB es bastante explícito con respecto a los derechos de las autoridades públicas de reestructurar con toda libertad sin consentimiento previo de la dirección de la empresa y de sus interesados. Las autoridades podrían “anular los derechos de los accionistas” de una empresa que inicia un proceso de resolución, incluyendo los

10 <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/2012%20NCP%20Contact%20Details.pdf>

requisitos de aprobación por parte de los accionistas con respecto a transacciones particulares, con el fin de permitir una fusión, adquisición, venta de importantes operaciones, recapitalización u otras medidas para reestructurar y disponer de las actividades de la empresa o de sus activos y pasivos. También dispondrían del poder de destituir y reemplazar a la alta dirección y a los directores, nombrando a un administrador “para que tome el control y gestione la empresa afectada para recuperar dineros de personas responsables, incluyendo la recuperación de la remuneración variable (Atributo FSB 3.2, p7).

17 Entre las decisiones de reestructuración se incluyen la creación de un “banco puente” con un control total sobre los términos y condiciones para su creación, la sección de la dirección y su régimen de gobernanza empresarial. Los poderes de resolución se extenderán naturalmente a las reivindicaciones de los acreedores, incluyendo ordenar un “bail-in” (bonos y créditos de los acreedores transformados en capital para recapitalizar la empresa), oponerse a “los derechos de cancelación anticipada” por las contrapartes de la empresa (es decir cláusulas que permiten a una parte comercial terminar a cancelar todas las transacciones con la empresa que está en dificultades) e imponer una moratoria sobre los pagos a los acreedores y clientes (con la excepción notable de los pagos vinculados con los derivados extrabursátiles comercializados a través de Contrapartes Centrales (CCP por sus siglas inglesas)

Cooperación transfronteriza y poderes de extraterritorialidad

18 Por definición un proceso de resolución de una G-SIFI exigirá una extensa cooperación entre las autoridades nacionales. Seguidamente, el FSB hace una distinción clave entre la autoridad del país de origen y las autoridades de acogida (donde el país tiene importante filiales y secciones locales). Las autoridades de resolución del país de origen deben liderar el desarrollo del plan de resolución del grupo para las G-SIFIS (11.8). Las autoridades de acogida tiene poderes de resolución sobre las entidades de una G-SIFI que se encuentran en su jurisdicción, es decir, filiales localmente incorporadas y sucursales locales. Simultáneamente se dice que, salvo en “casos excepcionales” en los que es necesaria acción independiente por parte de las autoridades de acogida para preservar la estabilidad financiera nacional, esas mismas autoridades de acogida deben ejercer sus poderes “para apoyar” el plan de resolución tal y como lo lleva a cabo la autoridad del país de origen (7.3). En los capítulos anexos (no vinculantes) del Marco del FSB se declara además que las autoridades de acogida no deben “adelantarse” a acciones de resolución de las autoridades del país de origen. Su derecho de actuar por propia iniciativa *de facto* se limitará a la ausencia de acción efectiva por parte de la autoridad del país de origen (Anexo 1.5.1).

19 La distribución precisa de los papeles entre las autoridades del país de origen y las autoridades de acogida, y el equilibrio de poder entre ella, sin embargo, dependerá del modelo de resolución que se aplique; si un grupo se resuelve mediante un “enfoque de punto único de entrada” (de arriba abajo) o si se adopta una resolución de “múltiples puntos de entrada”. El caso anterior las autoridades de país de origen serán líderes sin ningún lugar a dudas, mientras que en el segundo el proceso podría basarse en un proceso más colectivo. Aun así, cualquiera sea el modelo, parece probable que las autoridades del país de origen están llamadas a tener un papel decisivo en el diseño y, de ser necesario, en el lanzamiento del proceso de resolución, incluyendo su realización en jurisdicciones extranjeras. La preeminencia otorgada a las autoridades del país de origen tiene cierto sentido cuando se considera que 17 de las 28 G-SIFI que figuran en la lista están albergadas solamente por tres jurisdicciones, a saber Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, y que 23 están albergadas sea por jurisdicciones de Estados Unidos o por jurisdicciones de la UE.

Los planes de recuperación y de resolución

20 Los RRP consisten de dos documentos separados; un plan de recuperación que deberán preparar las G-SIFIS y revisado por las autoridades, y un plan de resolución preparado por las autoridades con contribuciones, pero no con aprobación igual por parte de las G-SIFIS. Los RRP deberán incluir un “plan operacional” detallado incluyendo “opciones y medidas concretas y prácticas” a tomar, el establecimiento de “requisitos previos” que tendrían que satisfacerse para iniciar los planes, así como los “detalles” de todo “impedimento” potencial a la ejecución de los planes (Anexo III.2). En términos de secuencia, primero se iniciaría un plan de recuperación, y la autoridad deberá tener el poder de exigir a la empresa que apruebe medidas de recuperación. En caso de que el plan de recuperación fracasase, la G-SIFI entraría en la resolución y, en determinadas circunstancias, la autoridad llevará a cabo el plan de resolución parcial o totalmente, ya que, efectivamente, las autoridades mantendrían un importante grado de flexibilidad al llevar a cabo los RRP.

Los Grupos de gestión de situaciones de crisis

21 El diseño, el mantenimiento y la realización de los planes de resolución son la responsabilidad de los Grupos de gestión de situaciones de crisis (CMG) específicos a la empresa. Los CMG incluirán a las autoridades del país de origen, así como las autoridades de acogida para las que la participación sería “material” a la resolución efectiva de la empresa. (8.1).

22 El objetivo principal del CMG es diseñar los RRP para cada G-SIFI, mantener estos documentos “bajo revisión activa” y desarrollar “acuerdos de cooperación específicos a la institución” incluyendo normas para los procedimientos y normas de confidencialidad para el intercambio entre autoridades en cada etapa del proceso de resolución: antes de la crisis (monitoreo de las G-SIFI) y durante la crisis (iniciar un proceso de recuperación y, de ser necesario, un proceso de resolución) (8.2 y 9.1). Los CMG deben realizar revisiones sobre una base anual como menos. Estas revisiones deben involucrar al CEO de la empresa “si procede”. (11.11).

23 Además de lo anterior, las autoridades del país de origen, en coordinación con los CMG, deben llevar a cabo evaluaciones de resolución de grupo (10.1), que se desarrollarán en tres etapas: i) viabilidad de las estrategias de resolución (es decir los acuerdos de cooperación de los RRP y CMG), ii) estimación de la evaluación del impacto sistémico del potencial de fracaso y resolución de la empresa y iii) acciones para mejorar la resolución incluyendo “cambios necesarios a (...) la estructura o a las operaciones de la empresa” (Anexo II). Como se menciona a continuación, lo último no es neutral desde una perspectiva normativa porque puede interpretarse, y lo fue, por el sector bancario durante la fase de consulta pública del FSB, como una restricción implícita los modelos bancarios que permiten acumular actividades bancarias minoristas y de inversión.

Los planes de recuperación

24 La responsabilidad del diseño del plan de recuperación recae sobre las G-SIFI. El texto del FSB no indica claramente quién en las G-SIFIS debe asumir la responsabilidad definitiva y el liderazgo en el diseño del plan: si es el consejo de administración (o el consejo de supervisión en los sistemas de dos consejos) o la dirección ejecutiva. Se supone que tal distinción se dejaría al criterio de las autoridades nacionales. Ahora bien, desde una perspectiva de gobernanza empresarial no se trata de una distinción secundaria. Está la preocupación (compartida por la OCDE, la Comisión Europea, entre otros) de que “CEO imperiales” y una concentración excesiva de poder en manos de unos pocos altos directivos no es una situación deseable. Por el contrario hay consenso en que el Consejo de Administración debe asumir su parte al exigir a la dirección que rinda cuentas. Desafortunadamente, el FSB sugiere que la “dirección superior” tenga

un papel central (1.6), sobre todo el CEO, quien, como se observaba antes, debe considerarse el canal de comunicación principal para los CMG (11.11). El Marco del FSB presta mucha menos atención al papel del Consejo de Administración. Solamente se menciona en un capítulo anexo: las G-SIFI deben de tener una sólida estructura de gobernanza, responsabilidades claras de las unidades de negocios, los altos directivos hasta los miembros del consejo, e incluyéndolos, para apoyar el proceso de planificación de la recuperación y la resolución (Anexo III.1.8).

25 Esencialmente, los planes de recuperación preparados por las G-SIFIS deben establecer opciones para restablecer la fuerza financiera y la viabilidad, basado en una variedad de situaciones de estrés a nivel de mercado, déficits de capital y presiones de liquidez (11.5). El documento debe incluir medidas para “reducir el perfil de riesgo” de la empresa. Las medidas y opciones enumeradas por el FSB incluyen la cesión de líneas de negocios, ventas de filiales y derivación de unidades de negocios, recapitalización, suspensión de dividendos y pagos de remuneración variable. Los planes también deben desarrollar arreglos de contingencia (incluyendo procesos internos, sistemas de TI, facilidades de compensación y liquidación, contratos de proveedores y empleados) para asegurar que la empresa sigue funcionando durante el período de recuperación. (Anexo III.3).

Los planes de resolución

26 Los planes de resolución tienen que ser realizados por las autoridades de resolución. Deben incluir una secuencia de medidas a tomar para asegurar una “resolución ordenada” de la empresa y un plan operacional para su realización. Lo que el FSB entiende por una resolución ordenada ambiciona dos objetivos paralelos y que tal vez compiten: (i) minimizar el impacto en la estabilidad financiera (evitando “un trastorno grave más generalizado” de los mercados) y (ii) evitar exponer a los contribuyentes a las pérdidas incurridas durante la resolución (Anexo III.1.8).

27 Como los planes de recuperación, los planes de resolución deben incluir medidas operacionales a aplicar en caso de resolución. Deben identificar las funciones financieras y económicas importantes de las empresas que deberían conservarse, todas las barreras potenciales, incluyendo las legales, ante la realización efectiva del proceso de resolución y acciones específicas para proteger los depositantes asegurados y los tenedores de pólizas de seguros (11.6). Tanto los planes de recuperación como los planes de resolución exigirán a las empresas que mantengan sistemas de información en materia de gestión (MIS por sus siglas inglesas) de manera oportuna y puestas a disposición “a nivel del grupo” (12.2).

Cuestiones clave

28 Aún reina mucha incertidumbre en cuanto a las repercusiones del Marco del FSB en los derechos de los trabajadores. En este primer momento no hay precedentes. Las empresas y las autoridades están aprendiendo de la experiencia de desarrollar la primera generación de RRP. Sin embargo, el FSB está preparando orientación sobre aspectos clave de la planificación de la recuperación y de la resolución, orientación que se publicará para consulta pública. En todo caso, el acceso al contenido de los RRP tal vez permanezca sumamente limitado debido a las normas de confidencialidad estricta que obligan a las partes involucradas. En consecuencia, solamente podemos especular sobre los requisitos establecidos en el documento del FSB y sobre el resultado de la consulta pública. Al hacerlo, se identifican las cuestiones fundamentales siguientes

- La falta de claridad en torno a los objetivos a los que aspira el Marco de resolución del FSB;
- Las graves limitaciones al derecho de los interesados a reparar una vez que se han impuesto medidas de resolución;

- Las estrictas normas de confidencialidad que rodean a los RRP;
- Las posibles consecuencias de las medidas preventivas que afectan a la estructura de las G-SIFIS;
- La ausencia de financiación suficiente y garantizada del Marco de resolución, y
- La incertidumbre en torno a la adecuación del marco de supervisión y al nivel de cooperación entre las autoridades.

29 Como se observó en la introducción, también sería importante abordar otras cuestiones como los instrumentos de bail-in, la suspensión temporal del derecho de las contrapartes de ejercer los derechos de “cancelación anticipada” incitada por la entrada en un proceso de resolución y la moratoria sobre los pagos a los acreedores y clientes en una perspectiva más amplia. Pero no lo son tanto dentro de la perspectiva específica de los derechos de los trabajadores.

Objetivos

30 Desde el principio una pregunta clave que debe plantearse es a quién se destina y qué propósito tienen las medidas de resolución. El texto proporciona el objetivo general de “mantener la estabilidad financiera” al mismo tiempo que protege a los contribuyentes. Sin embargo, en algunas partes del texto del FSB se sugieren objetivos adicionales y tal vez contrapuestos.

31 En primer lugar los contribuyentes no son el único grupo que debe considerarse estratégicamente importante. Los depositantes, los tenedores de seguros y los “inversores minoristas” también están incluidos como grupos interesados para los cuales la protección es un objetivo per se (3.9 y Anexo 1.4). Ahora bien, a los trabajadores no se les menciona en el documento. En lo concerniente a los acreedores, que lo más probable es que sean duramente impactados por el proceso de resolución, el FSB pide el respeto a la jerarquía de acreedores y la aplicación del principio de ningún acreedor peor parado (5).

32 En segundo lugar, no queda claro lo que abarcaría la estabilidad financiera, ni cómo este objetivo se relacionaría con la economía real y con los sectores “no financieros”. Al evaluar la viabilidad de las estrategias de resolución, por ejemplo, se encarga a las autoridades de que identifiquen funciones financieras fundamentales, pero también “funciones económicas” que llevan a cabo las G-SIFI para los sistemas financieros globales y nacionales y para el sector no financiero (Anexo II.4). Estas funciones no se definen en el Marco del FSB¹¹. En el mismo orden de ideas, los criterios enumerados para el ejercicio de evaluación de la resolución incluyen: los mercados financieros en su conjunto, la infraestructura del mercado financiero en particular, el acceso a la financiación de la capitalización de otros bancos, pero también “la economía” en general. (Anexo II.5).

Derechos de los interesados a reparación

33 Una vez puesto en marcha, un proceso de resolución requerirá “la velocidad y flexibilidad necesarias” para poder llevarse a cabo eficazmente (5.4). Y efectivamente, la resolución tendrá lugar con toda probabilidad en un entorno de mercado sumamente volátil y los supervisores y la dirección del banco tendrán que tomar decisiones en un tiempo muy limitado, en un fin de semana o de la noche a la mañana. Sigue habiendo salvaguardias esenciales y derechos de reparación de los interesados que deben tomarse en cuenta y ponderarse en relación con esa “velocidad y flexibilidad necesarias” a la realización.

.....
 11 Ahora bien, se explicitan más en un proyecto separado del FSB para consulta pública e incluirían: la aceptación de depósitos, préstamos a empresas no financieras y clientes minoristas, pagos, compensación y liquidación, actividades mayoristas (es decir préstamos y empréstitos en mercados mayoristas entre contrapartes financieras) y actividades de mercado de capitales (es decir emisión y comercialización de valores y servicios relacionados).

34 Una lectura más atenta del Marco del FSB sugiere que se otorga prioridad a la eficacia de la resolución con respecto a los derechos de los interesados. De hecho, la utilización efectiva del Marco tal vez tenga que hacer aplicar cambios legislativos para suprimir salvaguardias legales que podrían interferir en el proceso ex ante. Aunque los poderes de resolución deben estar sujetos a recursos legales y procesos adecuados protegidos a nivel constitucional (5.4), en casos, por ejemplo, en los que una autoridad de resolución ha actuado fuera de sus facultades legales, el Marco del FSB deja en claro que la legislación no debe establecer procedimientos judiciales que pudiesen limitar la aplicación (incluyendo la revocación de decisiones de los supervisores), y que los derechos de los interesados a reparación deberían limitarse ex-post otorgando compensación, si se justifica (5.5). Lo que es importante, pueden requerirse cambios de la regulación, ya que para ser válida, una transferencia de activos o pasivos no necesita del consentimiento de ninguna de las partes interesadas o de los acreedores (3.3).

35 Además, el Marco del FSB exige la inmunidad jurídica para los empleados que actúan nombre de las autoridades, pero también para la dirección superior de las G-SIFI en el ámbito de la aplicación de la resolución. La autoridad de resolución y su personal deben estar protegidos contra la responsabilidad de las acciones emprendidas y las omisiones hechos en el cumplimiento de su deber en el ejercicio de los poderes de resolución de buena fe, incluyendo acciones en apoyo de procedimientos de resolución extranjeros (2.6). Los Directores y responsables de la empresa en proceso de resolución estarán protegidos desde el punto de vista jurídico (por ejemplo de demandas presentadas por accionistas o acreedores) por acciones emprendida al cumplir decisiones de la autoridad de resolución (5.3). Por último y como se indica a continuación, el hecho de iniciar un proceso de resolución también puede repercutir en los derechos de los interesados a la información, ya que las normas en materia de información financiera podría suspenderse temporalmente de ser necesario.

Transparencia y acceso a la información

36 Si los RRP debían hacerse públicos o no fue un tema muy polémico en el momento de la consulta pública del FSB. La divulgación pública aparecía como propuesta en el proyecto de consulta del FSB, pero encontró una oposición feroz por parte de los bancos y grupos del sector. Por último, solamente debía darse a conocer la existencia de acuerdos y dependería de la autoridad del país de origen y de las autoridades extranjeras que participan en el CMG decidir si y cómo puede divulgarse al público la estructura general de los planes (9.2). La confidencialidad del proceso de resolución también puede extenderse a las propias empresas. Efectivamente, las autoridades pueden decidir no revelar un plan de resolución o partes de él a la empresa (Anexo III.1.12).

37 Las restricciones a la divulgación pública también podrían extenderse más allá de las RRP y afectar al proceso normal de presentación de informes. Según el Marco del FSB, la legislación debe permitir “exenciones temporales” o el “aplazamiento” de los requisitos regulados de presentación de informes por la empresa, incluyendo la presentación de informes financieros, las disposiciones en materia de adquisición y normas de cotización donde su revelación por parte de la empresa pudiese incidir en el éxito de la aplicación de las medidas de resolución. (5.6). Sin embargo, hay razones válidas para estas exenciones, incluyendo evitar una “retirada masiva de depósitos” (bank run) asegurando que toda información sobre medidas de resolución inminentes se comunique simultáneamente con información sobre las medidas para estabilizar la empresa.

38 Aunque las normas de confidencialidad y de restricción de la divulgación pública son numerosas en el Marco del FSB, por otra parte se otorga a los supervisores mayor acceso a la información por parte de las empresas (véase arriba) y con sus pares. No debe haber impedimentos legales, normativos o políticos al acceso a la información, incluyendo información específica a la empresa, y con otras autoridades de supervisión (12.1). Las autoridades extranjeras miembros del CMG y toda autoridad extranjera donde la empresa tiene presencia sistémica debe obtener acceso a los RRP (11.8)

siempre y cuando se respeten los requisitos y las protecciones adecuados en materia de confidencialidad (7.6, 7.7 y Anexo I.6.6).

Derecho de aplicar reestructuración preventiva

39 Una propuesta muy polémica durante la consulta pública estaba relacionada con los poderes de autoridad para hacer cumplir la reestructuración de una G-SIFI de manera preventiva durante el ejercicio de evaluación de resolución y, por lo tanto, fuera del ámbito del proceso de resolución. A pesar de una oposición enérgica de los bancos, se mantuvo la propuesta en la versión final del documento del Marco, para mejorar la resolución de una empresa, las autoridades deben tener competencias para exigir, de ser necesario, la adopción de medidas apropiadas, tales como cambios en las prácticas comerciales de una empresa, su estructura u organización, para educir la complejidad y el coste de la resolución. Más específicamente, deben evaluar si exigir que funciones (clave) se separen en entidades legal y operacionalmente independientes protegidas de los problemas del grupo (10.5).

40 La referencia a la complejidad y de segregar en entidades legal y operacionalmente independientes no pasó desapercibida durante la fase de consulta pública del FSB. Los bancos y los grupos del sector interpretaron esta formulación, y con motivo, como un sesgo implícito a favor de la separación de las actividades bancarias minoristas y de inversión. La CSI, la TUAC y sus afiliadas han apoyado la separación en el pasado. En una declaración reciente al FSB, los sindicatos solicitaron que se ampliase el conjunto normativo del FSB para que incluyese medidas estructurales que limitasen el tamaño y la complejidad de las hojas de balance de los bancos y actividades bancarias que atendiesen a la necesidad de proteger a la economía real (banca minorista, financiación de proyectos a largo plazo) contra los riesgos asociados con las actividades de inversión y operaciones bursátiles bancarias). Sin embargo, se supone que estas medidas de saneamiento deben tener lugar de manera favorable al empleo y en cooperación con los sindicatos bancarios y de seguros.

Financiación de la resolución

41 Proteger a los “contribuyentes” del costo financiero de la resolución es una preocupación política recurrente en todo del Marco del FSB. Las jurisdicciones deben poder contar con políticas estatutarias u otras para que las autoridades no estén limitadas a basarse en la propiedad pública (...) como medio para la resolución de empresas (6.1) y disponer de una garantía de depósito con financiación privada o fondos de resolución (...) o un mecanismo de financiación para la recuperación ex post del sector de los costos de (...) resolución (6.3). El plan de resolución debe facilitar el uso eficaz de los poderes de la autoridad de resolución con el objetivo de hacer posible la resolución de toda empresa sin una grave trastorno generalizado y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas al proteger funciones sistémicamente importantes (Anexo III, 1.8). Ahora bien, se admite que como último recurso y a los efectos del objetivo principal de mantener la estabilidad financiera (...) la propiedad y el control públicos temporales de la institución en dificultades puede ser aceptable (6.5).

42 Proteger a los contribuyentes es un objetivo pertinente y el FSB tiene razón al señalarlo como una condición importante para financiar la resolución (aunque también debería extenderse la protección a todos los ciudadanos, incluyendo los más pobres que no pagan impuestos y que a través de medidas tomadas para recortar gastos públicos y/o de servicios públicos degradados también pagarían por el recate de los banqueros). Sin embargo, hay un problema de coherencia con el Plan de Acción del FSB más amplio relativo a la reforma financiera. Mientras que el Marco del FSB asume que las autoridades establecerán mecanismos sectoriales o financieros a nivel de sector o generales, financiados con los impuestos para cubrir el costo de la resolución que se inicie, la realidad es algo diferente. Solamente unos pocos países de la OCDE han introducido o

umentado las contribuciones existentes del sector financiero (o gravámenes bancarios) que precisamente tienen por objeto financiar resoluciones o rescates futuros. Como alternativa a la financiación de puesta en marcha, el Marco del FSB sugiere arreglos para recuperar fondos públicos después de la quiebra (6.3, 6.4 y 6.5), pero esta alternativa también entraña una fuerte suposición: y es que *quede* algo que recuperar después de la quiebra para reembolsar a los gobiernos. En todo caso, el FSB debe abordar la cuestión de la financiación de la resolución y, en consecuencia, la imposición en el sector financiero, como parte de su plan de acción.

Cooperación normativa internacional

43 Una preocupación importante presentada por los bancos y los grupos del sector durante la consulta fue la ausencia de atención prestada a la adecuación del marco internacional para la cooperación entre autoridades nacionales. Los banqueros argumentaron que los requisitos del Marco del FSB que recaen sobre las G-SIFI (y la dirección superior) no venían acompañados de reformas apropiadas de las propias autoridades de resolución. Este desequilibrio, se sostuvo, podía, a su vez, generar diferencias en la manera en que el marco se aplicaría a nivel nacional. Para resolver este problema, varios bancos y su grupo de defensa llegaron incluso a solicitar que se transformase el Marco del FSB en un tratado internacional legalmente vinculante (o “concordato”), para asegurar condiciones equitativas y la aplicación coherente del Marco del FSB en todas las jurisdicciones.

44 Finalmente, sin embargo, el Marco del FSB dice poco sobre la manera en que las autoridades deben estructurarse y colaborar internacionalmente. En el mejor de los casos el marco se basará en una red de acuerdos bilaterales. Acuerdos binacionales entre las autoridades relevantes de la jurisdicción de origen y de una jurisdicción de acogida deben establecer la manera en que los regímenes legales nacionales y de resolución interactúan (Anexos II.2). No obstante, el FSB reconoce implícitamente que la débil cooperación transnacional es de por sí una fuente potencial de quiebra de bancos. Las evaluaciones de resolución mencionadas arriba deben efectivamente identificar factores y condiciones que incidan en la aplicación efectiva de las acciones de resolución, tanto endógenas (estructura de la empresa) y exógenas (régimen de resolución y Marco de cooperación transnacional) Anexo II.2). No cabe duda de que el FSB, sus miembros nacionales y sus órganos normativos internacionales (CSBB, AISS, CPSS y IOSCO) están colaborando activamente para reforzar la cooperación transfronteriza. La cuestión es saber si la velocidad a la que se desarrolla el proceso está a la altura del cometido y considerando la complejidad y la ambición del Marco de Resolución del FSB.

Recomendaciones

45 El Marco de Resolución del FSB es una iniciativa encomiable y en el pasado la CSI, la TUAC y UNI han puesto en claro su apoyo por a su realización efectiva. Sin embargo, un examen más detenido del marco muestra que es necesario seguir trabajando para asegurar que las autoridades y la administración superior de las G-SIFIS tomen debidamente en cuenta la dimensión del empleo de una G-SIFI que entra en un proceso de resolución. Es evidente que prevalecería un “estado de emergencia” en caso de que se iniciase un proceso de resolución, con los poderes clave concentrados en manos de las autoridades y con ningún derecho o derechos muy limitados a reparación de los interesados (otra que la compensación ex post) Incluso en el modo rutina, las autoridades tendrían derecho a imponer medidas estructurales a las G-SIFI como parte de las evaluaciones de resolución donde ello sea necesario para asegurar que una G-SIFI puede resolverse con los poderes a disposición bajo los regímenes aplicables (sin riesgo de pérdida para los fondos públicos).

46 Desde un punto de vista de estabilidad e integridad financieras, ciertamente hay poco que añadir o que cuestionar con respecto a estas medidas rigurosas. Pero lo hay

desde un punto de vista socioeconómico y, especialmente, desde un punto de vista de los derechos de los trabajadores. La cuestión no es si debe mantenerse el pleno empleo a todo costo cuando un banco determinado está a punto de quebrar. La cuestión es si se toma en serio el derecho de consulta de los trabajadores antes de tomarse una medida de reestructuración y efectivamente puede integrarse en el Marco del FSB para hacer que el proceso de resolución sea más eficiente mitigándose la repercusión en el empleo. Como se ve en este documento, estamos muy lejos de esa situación actualmente. El Marco del FSB debe reconocer el papel importante de los empleados en las G-SIFIS, así como sus derechos tal y como establecidos por ley.

47 Para avanzar y considerando lo anterior, se someten las recomendaciones siguientes al FSB:

- En lo concerniente a la falta de claridad en torno a los objetivos a los que aspira el Marco de resolución del FSB, **el FSB debe reconocer que cuando un banco entra en un proceso de resolución, esto muy probablemente tendrá graves repercusiones para el empleo y que estas repercusiones pueden atenuarse sin debilitar los objetivos de estabilidad financiera.**
- En lo concerniente a las graves limitaciones del derecho de los interesados a reparación una vez iniciado un proceso de resolución, **tanto los planes de recuperación como los planes de resolución deben incluir un capítulo específico o un anexo sobre procedimientos y situaciones para consulta con sindicatos representativos de las G-SIFIS, con el fin de atenuar la incidencia en el empleo de las medidas contenidas en los RRP.**
- En lo concerniente a las normas de confidencialidad estrictas que rodean a los RRP y de acuerdo con lo anterior, **los sindicatos representativos de las G-SIFIS deben tener acceso a las características generales de los RRP, para poder anticipar mejor la incidencia en el empleo del proceso de resolución.**
- En lo concerniente al derecho de las autoridades a tomar medidas preventivas contra una G-SIFI como parte de un proceso de evaluación de resolución, **toda medida tomada por las autoridades para obligar a una G-SIFI a reestructurar en tiempos normales, por muy legítima que sea desde un punto de vista de estabilidad financiera, debe involucrar estrechamente a los sindicatos.**
- En lo concerniente a la financiación de los marcos de resolución, **los marcos de resolución actuales a través de las economías del G20 no están financiados y muy probablemente serán pagados por los contribuyentes y ciudadanos - el FSB y sus miembros deben entablar una discusión sobre la imposición del sector de la finanza a nivel regional y global.**
- En lo concerniente al marco de supervisión internacional, **hay un desequilibrio entre la ambición del Marco del FSB relativa a la sustancia y la regulación, por una parte, y los débiles requisitos en cuanto a la supervisión del proceso y transnacional. Tendría sentido seguir desarrollando el Marco para que llegue a ser un tratado internacional vinculante y obligar a los reguladores nacionales y regionales no solamente a cooperar, sino a consolidar internacionalmente efectivamente.**

**International Trade Union
Confederation (ITUC)**

International Trade Union
House
5, boulevard
du Roi Albert II, Bte 1
1210 Brussels, Belgium
Tel : +32 (0)2 224 0111
info@ituc-csi.org
www.ituc-csi.org

UNI Global Union

Avenue Reverdi 8-10,
1260 Nyon, Switzerland
Tel: +41 22 365 21 00
contact@uniglobalunion.org
www.uniglobalunion.org

**Trade Union Advisory
Committee
(TUAC) to the OECD**

15, rue la Prouse
75016 Paris, France
Tel: +33 (0) 1 55 37 37 37
tuac@tuac.org
www.tuac.org