

*Markt orientiert,
Paul Fiedler*



Politische Vierteljahresschrift

Zeitschrift der deutschen Vereinigung
für Politische Wissenschaft

33. Jahrgang -1992
Heft 1

Sonderdruck

Durch den Buchhandel nicht zu beziehen
© Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1992



Westdeutscher Verlag

Interessenkonflikte und institutioneller Kontext in der spanischen Gewerkschaftspolitik¹

Eine spieltheoretische Interpretation

Jacint Jordana

In diesem Artikel wird die These aufgestellt, daß die spanischen Gewerkschaften einer neuen strategischen Orientierung folgen. Damit wird ihre vorherige Strategie der schnellen Institutionalisierung sowie die Phase der Entscheidungsunsicherheit bezüglich ihrer Orientierung abgelöst – beides war eine Folge des politischen Regimewechsels und der ungünstigen ökonomischen Situation in den 70er Jahren. Die neue gewerkschaftliche Strategie beinhaltet ein konstanteres Verhalten, das auf eine Erhöhung der sozialen Interventionsfähigkeit der Gewerkschaften abzielt. Dabei soll aber der Wandel zu einem Gewerkschaftstyp der „Opposition“ vermieden werden. Mit Hilfe der Spieltheorie wird in diesem Artikel versucht, die Konfliktsituation zu analysieren, die durch den Generalstreik vom 14. Dez. 1988 entstand. Ferner wird die Veränderung der Präferenzordnung der beteiligten Akteure untersucht, insbesondere die Optionen, welche die Gewerkschaften nach dem Streik entwickelten, deren Implikationen für die zukünftigen Aktivitäten sowie einige Kontextfaktoren, welche diese Optionen beeinflussten.

Die Auswirkungen des Generalstreiks vom 14. Dez. 1988 gingen weit über die angestrebten sozialen und politischen Ziele der Gewerkschaften hinaus, die ihn ausgerufen hatten. Eine der unbeabsichtigten Konsequenzen der 24-stündigen Arbeitsniederlegung von mehr als 90% der erwerbstätigen Bevölkerung war eine breite Diskussion über die Rolle der Gewerkschaften in der gegenwärtigen spanischen Gesellschaft: „Krise der Modelle“ und „historische Brüche“ waren zwei der meistwiederholten Kommentare der Massenmedien. Sie wurden von – manchmal widersprüchlichen – Überlegungen zu den Beziehungen zwischen den gesellschaftlich Handelnden, der Rolle der Parteien und der Neuformulierung des Wohlfahrtsstaatsmodells begleitet. Es besteht kein Zweifel, daß nach dem Übergangsprozeß zur Demokratie, der hauptsächlich durch Konsenspolitik bestimmt war, der Streik eine große Erschütterung für die spanische Gesellschaft und ihre politischen Eliten mit sich brachte.

Hier sollen nicht die Momente analysiert werden, die diese Bewegung auslösten, sondern die Elemente der durch sie hervorgerufenen Situation. Zuerst geht es darum, den Verlauf der Verhandlungen und die Positionen der verschiedenen beteiligten Akteure zu interpretieren. Dann wird die Entwicklung ihrer Beziehungen in den nachfolgenden Jahren aufgezeigt. Wegen der Bedeutung politischer Interventionen für das spanische Gewerkschaftswesen seit den Anfängen des Übergangs zur Demokratie, die – wenn auch in anderer Form – durch die Ziele der Bewegung des 14. Dezember

bestätigt wurde, will der Artikel den Möglichkeiten und Grenzen dieser Interventionen auf den Grund gehen.

In diesem Artikel werden hauptsächlich die Strategien analysiert, die sich aus der Interaktion zwischen Gewerkschaften und Regierung ableiten, und insbesondere die, welche die sogenannte „Konzertierung“ in den Mittelpunkt rücken. Damit ist der Verhandlungsprozeß gemeint, der im allgemeinen zu Abkommen (pactos) führt, wobei substantielle Leistungen zwischen den Parteien ausgetauscht werden². Die Abkommen erzeugen normalerweise gleichzeitig – dank der Aspekte sozialer Integration, die sie beinhalten – einen Prozeß der Legitimation der beteiligten gesellschaftlichen Handlungsträger (Berger 1981; Schmitter/Lehmbruch 1979), obwohl dieses Phänomen viel komplexer scheint, als es seine frühen Interpretationen glauben machten (Streit 1988; Parsons 1987). Im ersten Teil des Artikels untersuchen wir die gewerkschaftlichen Strategien zwischen 1986 und 1988. Darauf folgt eine Analyse der Verhandlungen nach dem Streik und der Konsequenzen, die sich für die Gewerkschaften ergaben. Im zweiten Teil des Artikels werden die Strategien von Gewerkschaften und Regierung seit dem Streik analysiert. Es werden die sich herausbildenden Optionen auf Konzertierung in jener Zeit und die Entscheidungsprobleme der Gewerkschaften diskutiert, die auch für die Entwicklung des heutigen Arbeiterorganisationskonzepts in Spanien weiterbestehen.

I. Teil: Die wirtschaftliche Erholung und die Auswirkung des Generalstreiks auf die gewerkschaftlichen Strategien

Ein Wendepunkt

Es ist problematisch, die Ereignisse, die sich in den letzten Monaten des Jahres 1988 zutragen, als Ende eines Modells zu verstehen, weil das spanische Gewerkschaftswesen während der Jahre des politischen Übergangs und der wirtschaftlichen Krise nur wenig stabile Verhaltensregeln entwickelte³. Ohne die Beitrittslawine von 1977 konsolidieren zu können, stabilisierte sich die Mitgliederzahl der demokratischen Gewerkschaften seit 1979 bei ca. 15% der erwerbstätigen Bevölkerung. Diese Situation, die sich in den letzten Jahren etwas veränderte, beschränkte die Möglichkeiten der Gewerkschaften während der gesamten achtziger Jahre. Sie führte zu einer nur geringen Durchsetzungsfähigkeit bei Kollektivverhandlungen in den Unternehmen, verbunden mit einer Stagnation der Organisationsstrukturen. Die Ausgangskonstellation der Gewerkschaften war besonders ungünstig: gerade von der Diktatur befreit, mußte sie sich nun in einer freiheitlichen Demokratie in vielen Punkten an neue Handlungsmöglichkeiten gewöhnen. Außerdem war wegen der langen Dauer des Frankismus ihre demokratische Erfahrung fast gleich null. In dem entscheidenden Moment, als die Gewerkschaften hätten expandieren und stark werden müssen, zwang ihre Schwäche sie, sich fortwährend an die Entwicklung ihres Umfeldes anzupassen, und sich mit kurzfristigen Strategien, die mehr Proklamation als Wirklichkeit waren, auf ihr Überleben zu konzentrieren (Aguilar/Jordana 1988).

Die gewerkschaftlichen Organisationen (deren Schwerpunkt in der Intervention bei zentralen Abkommen mit der Regierung und dem Arbeitgeberverband lag) spielten

eine herausragende politische Rolle in den Jahren des Übergangs zur Demokratie. Während dieser ganzen Zeit konnten die Gewerkschaften – trotz ihrer Schwäche – eine Schlüsselvariable der wirtschaftlichen Entwicklung kontrollieren: das Lohnwachstum. Darüber hinaus jedoch war ein Indikator ihrer Schwäche, daß die Kontrolle über die anderen wichtigen Elemente der Arbeitsbeziehungen fehlte. Ohne die Entwicklungen und taktischen Wechsel einzeln aufzuführen, lag die Hauptlinie der gewerkschaftlichen Organisationen⁴ von 1979 bis 1985 darin, Abkommen mit Regierung und Arbeitgeberorganisationen zu erzielen, in denen sie im Austausch gegen die Kontrolle des Lohnwachstums bei der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen mitbestimmen konnten. Aufgrund ihrer Schwäche konnten sie diese nicht direkt erreichen. Zusätzlich garantierten die Abkommen ihr Überleben ohne größere Verluste und ermöglichten die Entwicklung der neuen demokratischen Institutionen. Die geschlossenen Pakte waren im großen und ganzen das Ergebnis der konjunkturellen politischen Umstände, wie ihre unterschiedlichen Inhalte beweisen (Roca 1987; Pérez Díaz 1987; De la Villa/Sagardoy 1987). Im allgemeinen verhandelten die Gewerkschaften über Maßnahmen, welche die Auswirkungen der Krise auf die Arbeiter reduzieren sollten, über Formen institutioneller Beteiligung, Hilfen für die Organisationen und Kompromisse zur Weiterentwicklung des Arbeitsrechtes. Trotzdem wurden viele Klauseln der Vereinbarungen nicht erfüllt, die institutionelle Beteiligung der Gewerkschaften erwies sich als inhaltsleer und ohne wirkliche Fähigkeit zur Mitbestimmung. So blieben die Gewerkschaften weiterhin schwach. Mit ihrer kleinen und stagnierenden Mitgliedschaft waren sie zunehmend abhängig von staatlichen Subventionen. Außerdem wurde die Hoffnung, eine sozialistische Regierung würde helfen, die gewerkschaftliche Position zu verbessern, – weshalb übrigens die UGT bis 1985-86 diese Art von Abkommen unterstützt hatte – durch die politische Entwicklung wiederholt enttäuscht⁵. Von 1986 an widersetzten sich die gewerkschaftlichen Organisationen endgültig der Logik der vorherigen Abkommen, die außerdem sehr vom Stil der Konsenspolitik des Übergangs beeinflußt war. Andererseits verloren teilweise auch Regierung und Unternehmer das Interesse, zu Übereinkünften zu gelangen, da die wachsende wirtschaftliche Erholung die Bedeutung der Lohnvariable im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren reduzierte. Während die Unternehmen auf breiter Ebene Überschüsse produzierten und die makroökonomischen Indikatoren bedeutende Verbesserungen zeigten, hatten die Gewerkschaften in den Jahren 1986-88 kaum die Möglichkeit zu gesellschaftlicher Intervention; sie verzeichneten einen sehr leichten Anstieg der Mitgliederzahl, waren in hohem Maße von den Kanälen staatlicher Finanzierung abhängig und verfügten trotz der Präsenz in den großen und mittleren Unternehmen nur über eine geringe Verhandlungsmacht bei den Abschlüssen (Lope et al. 1989). All diese Faktoren ließen die Notwendigkeit einer Reaktion der gewerkschaftlichen Organisationen erkennen, um dem Teufelskreis, in dem sie sich befanden, zu entkommen, wenn sie weiterhin autonome Organisationen bleiben wollten.

In diesem Zusammenhang versuchte die sozialistische Regierung, die Logik der früheren Abkommen beizubehalten, bzw. die Gewerkschaften in ihrem Zustand der Abhängigkeit und begrenzten Handlungsfähigkeit zu halten. Da die Regierung an die Schwäche der Gewerkschaften glaubte, erzwang sie Maßnahmen mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt stärker zu flexibilisieren, wobei sie keinen unüberwindbaren Widerstand erwartete. So waren das Zusammenwirken der Regierungsoffensive und eine leichte

gewerkschaftliche Erholung verbunden mit der Erwartung auf Wirtschaftswachstum die Faktoren, die dazu führten, daß die gewerkschaftliche Strategie in Opposition zur Regierungspolitik geriet. Als letzter Schritt wurde der Generalstreik ausgelöst.

So kann man den 14. Dez. 1988 wegen seiner Problemstellung und Reichweite als einen Wendepunkt in der Entwicklung der Arbeitnehmerorganisationen bezeichnen, da es sich um das erste 'spektakuläre' Ergebnis einer zwei Jahre zuvor initiierten strategischen Neuorientierung handelte. Nun waren die Gewerkschaften nicht mehr in der Gefahr, in ihre frühere Situation der Schwäche zurückzufallen. Deswegen konnte hier der Ausgangspunkt für weniger defensive Strategien liegen, deren mögliche Auswirkungen und Grenzen klar waren. Man muß einfügen, daß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Gewerkschaften einen größeren Spielraum bei der Definition ihrer strategischen Ziele und Handlungsmöglichkeiten erlaubten.

Eine schematische Erklärung der Vorgänge

Ohne in die Einzelheiten zu gehen, die zahlreiche journalistische Chroniken bereits aus verschiedenen Blickwinkeln beschrieben haben (Santos Julia 1989), können wir die Auseinandersetzungen zwischen der sozialistischen Regierung und den Gewerkschaften von einem grundlegenden Faktor aus charakterisieren: der allmählich wachsenden Auseinandersetzung – besonders seit 1986 – zwischen PSOE und UGT. Dieser lag einerseits ein Interessenkonflikt auf wirtschaftlichem und arbeitsrechtlichem Gebiet, andererseits ein Kampf um größere politische Autonomie zugrunde, die von der UGT als Voraussetzung für weiteres Wachstum ihrer organisatorischen Basis in den Unternehmen angesehen wurde. In dieser Situation bekam die UGT die Unterstützung der CCOO, die seit 1983 der sozialistischen Regierung allein oppositionell gegenüber gestanden hatten. So kam es zu einer Aktionseinheit zwischen den Gewerkschaften. Angesichts des wirtschaftlichen Aufschwungs wurde die intensive soziale Polarisierung zum Auslöser. Es wurde immer sichtbarer, daß wirtschaftliche Erfolge nur einem Teil der Gesellschaft zugute kamen. Eine Regierungspolitik, die darauf aus war, ein Modell von Wirtschaftswachstum zu konsolidieren (González Calvet 1989; Share 1989), dessen sozialer Schutz nur schwerwiegende Spannungen verhinderte (Rodríguez Cabrero 1989), begünstigte die Konfliktsituation. Mit der Erweiterung der nicht paktierten Flexibilität der Arbeitskräfte bedrohte dieses Modell die Expansionsmöglichkeiten der Gewerkschaften. Da es auf die Förderung der Unternehmerrgewinne setzte, handelte es sich auch nicht um eine klassische sozialdemokratische Lösung, die auf keynesianischer Politik und einem Aufschub der Einkommensneuverteilung beruht hätte⁶. So konnten die Gewerkschaften seit Anfang 1988 mit ihrer 'politischen' Aktionseinheit die Opposition gegen die durch die wirtschaftliche Entwicklung erzeugten Ungleichheiten verstärken, indem sie Forderungen der Randgruppen der Gesellschaft, also nicht aus Bereichen die sie direkt repräsentierten, hervorhoben. Aber sie sammelten auch die Ansprüche und Ressentiments weiter Bereiche der Gesellschaft, insbesondere der großen Mehrheit der Lohnabhängigen, gegenüber dem notwendigen Wechsel des wirtschaftlichen Wachstumsmodells. Dies alles zusammen erzeugte eine soziale Identität der Opposition, die von den beiden Gewerkschaften angeführt wurde⁷, doch weder bei ihnen noch bei den ihnen nahestehenden Parteien politisch genügend artikuliert war.

Der Streik brachte kurzfristig keine konkreten Resultate, aber die durch ihn geschaffene Situation brachte den Gewerkschaften einige unmittelbare Vorteile für ihre Organisationen und ihre Ziele auf arbeitsrechtlichem Gebiet ein (Casas/Baylos 1990). Eine größere organisatorische Kohäsion, der Anstieg der Pressionsfähigkeit in den Unternehmen, eine intensivere Unterstützung durch die Arbeiter – mit einem gewissen Anstieg der Mitgliederzahl – und bessere Resultate in den Tarifverhandlungen gehörten zu den Folgen des Generalstreiks. Und wie später noch analysiert wird, trugen diese Effekte gleichzeitig dazu bei, in den folgenden Jahren einige politische Ziele der Gewerkschaften zu verwirklichen⁸. Zusammen mit der gewerkschaftlichen Aktionseinheit führte dies zu einem bedeutenden Wandel in der Kräftekorrelation zwischen Gewerkschaften und Unternehmern. Die spanische Arbeitgeberorganisation (CEOE) war gezwungen, ihre Strategie in den Tarifverhandlungen von 1989 zu modifizieren (indem sie sich auf Lohnthemen konzentrierte, um nicht in anderen Aspekten nachgeben zu müssen). So konnte ein Gewerkschaftsführer diese Tarifrunde als „die beste der ganzen demokratischen Periode“ bezeichnen (Moreno 1989).

Die Szenarien im Spiel

Um den Konflikt zwischen Regierung und Gewerkschaften, der zum Generalstreik führte, und den Verlauf der Verhandlungen besser zu verstehen, formalisieren wir die unterschiedlichen vorhandenen Positionen. Erwägen wir zwei verschiedene Strategien jedes Akteurs (Nachgeben/Nichtnachgeben), ergeben sich vier verschiedene Szenarien, die aus den Kombinationen der Strategien resultieren können. Auf beiden Seiten gab es viele Elemente, die sich summieren und die Fronten verschärften, aber im Mittelpunkt stand die gegensätzliche Wertung des Konzepts 'Wirtschaftswachstum', wie es in Spanien seit Beginn der achtziger Jahre gefördert wurde, sowie der Wirtschaftspolitik, die mit diesem Konzept in Verbindung stand. Für die Gewerkschaften ging es darum, eine wichtige Änderung der Regierungspolitik zu erreichen. Diese sollte in irgendeiner Form das Versprechen der Sozialdemokraten erfüllen, die Verteilung der Gewinne des Wirtschaftswachstums auf die Arbeiter zu sichern (Saracibar 1988). Offensichtlich standen auch andere Ziele, wie eine größere gewerkschaftliche Mitbestimmung oder die Kontrolle der Verwaltung, auf der Wunschliste der Gewerkschaften, aber immer mit der Absicht, diese in Verhandlungen durchzusetzen (CERES 1988). Die Regierung wünschte eine Legitimation ihrer Gesamtpolitik von den Gewerkschaften, meinte aber, diese als Abfallprodukt von Verhandlungen zu erlangen, in denen ihr grundlegendes Ziel eine Selbstbeschränkung der Gewerkschaften bei den Lohnforderungen war⁹. Die Regierung hielt ein starkes Ansteigen der Löhne wegen der Auswirkung auf das Wachstum der Inlandsnachfrage und die Möglichkeit eines Inflationsschubs für gefährlich, da so die Erwartungen auf Wirtschaftswachstum reduziert worden wären, was die politischen Kosten erhöht hätte¹⁰.

Nachdem so das Hauptziel jeder Konfliktpartei erkannt ist, kann man die verschiedenen Streikszenarien unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strategien des Nachgebens oder Nichtnachgebens im Hinblick auf diese Hauptziele festlegen:

A) *Konfrontation*. In dieser Situation gibt es kein Übereinkommen der Partner, weil die Regierung keine bedeutende Änderung ihrer Sozialpolitik zulässt und die Gewerkschaften sich auf keine Limitierung ihrer Lohnforderungen einlassen.

B) *Teilweise Übereinstimmung.* Man erreicht ein Abkommen, wobei die Regierung in ihrer Sozialpolitik nachgibt und die Gewerkschaften zusagen, das Lohnwachstum zu begrenzen.

C) *Nachgeben der Regierung.* Die von den Gewerkschaften gewünschte Situation. Sie erreichen eine Änderung der Sozialpolitik der Regierung, ohne einem Kompromiß über das Lohnwachstum zuzustimmen, ein Trumpf für die nachfolgenden Verhandlungen.

D) *Nachgeben der Gewerkschaften.* Die von der Regierung bevorzugte Situation. Sie erlangt ein Abkommen in der Lohnfrage, ändert ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik aber so wenig wie möglich.

Die Reihenfolge der Präferenzen und das Scheitern der Verhandlungen

Obwohl schon vor dem Streik der Interessenkonflikt zwischen Regierung und Gewerkschaften ein „Prisoners' Dilemma“-Spiel darstellte, wie es häufig in Konflikten über Interessen von Kapital und Arbeit vorkommt¹¹, tauchten zwischen der Vorbereitung des Streiks (Sommer 1988) und einigen Monaten nach Abbruch der nachfolgenden Verhandlungen (Frühjahr 1989) zwei spezifische Situationen der Auseinandersetzung auf:

Zu Beginn, und zwar bis wenige Wochen nach der Realisierung des Streiks, war für die Gewerkschaften die Reihenfolge ihrer Präferenzen klar: sie zogen eine 'Kapitulation' der Regierung einem Teilabkommen mit beiderseitigen Zugeständnissen vor. Die Regierung präferierte einen 'Zusammenbruch' der Gewerkschaften – Scheitern des Streiks, unkontrollierbare Konsequenzen – gegenüber Verhandlungsergebnissen mit wirklichen Konzessionen. Damit behielten beide lieber die Frontstellung bei, als in ihren Zielen nachzugeben. Aufgrund ihrer unterschiedlichen subjektiven Wahrnehmung der Situation war es das Bestreben beider Seiten, an ihren Positionen festzuhalten und, falls die andere nachgab, die daraus entstandene Situation auszunutzen¹². Wenn man dieses Spiel nun als Matrix repräsentiert, erkennt man, daß die Beziehungen zwischen beiden die Interaktionsstruktur des „Prisoners' Dilemma“ wiedergeben. Formal erscheinen die Präferenzen von Regierung und Gewerkschaften bei den im vorherigen Absatz genannten Szenarien, angesichts der zwei einfachen Strategien (N: Nachgeben; NN: Nichtnachgeben) bis Anfang Dezember 1988 in der folgenden Reihenfolge (wir ordnen der Skala der Präferenzen jedes Vertreters Ziffern zu):

Regierung (88): (NN,N) = 4 > (N,N) = 3 > (NN,NN) = 2 > (N,NN) = 1
 Gewerkschaften (88): (N,NN) = 4 > (N,N) = 3 > (NN,NN) = 2 > (NN,N) = 1

		Gewerkschaften (Spalte)	
		N	NN
Regierung (Zeile)	N	(3, 3)	(1, 4)
	NN	(4, 1)	(2, 2)

Weil die Gewerkschaften über das durch den Streikerfolg erzeugte Kräftepotential verfügten und die Regierung andererseits all ihren Rückhalt behielt, war das Ergebnis dieser ersten Phase – der Übereinstimmungspunkt oder die Lösung des Spiels – eben die Konfrontation. Als ein Zeichen der im Grunde verschiedenen Gewichte von Gewerkschaften und Regierung muß hervorgehoben werden, daß die relative Gleichheit dem Erfolg des Streiks zu verdanken war (Quirk 1989). Wenn dieser Erfolg zweideutiger und umstrittener gewesen wäre, wäre den Gewerkschaften mit ziemlicher Sicherheit das Szenarium (D) von der Regierung aufgezwungen worden, als Gegenleistung für ihr Überleben¹³.

In den Wochen nach dem Streik (bis Ende Februar 1989) fanden Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften statt, um zum 'kooperativen' Szenarium zu gelangen. Im Verlauf dieser Verhandlungen tauchte eine andere Reihenfolge der Präferenzen der Beteiligten auf. Dies geschah infolge der Zermürbung, welche die harten Auseinandersetzungen – etwas für beide Seiten neues – mit sich gebracht hatten und wegen des vom Ministerpräsidenten festgesetzten Zeitlimits. Von den letzten Wochen des Jahres 1988 an verbannten Gewerkschaften und Regierung die Konfrontation auf den letzten Platz ihrer Präferenzen und bevorzugten eher das Nachgeben. Zweifellos behielten beide Seiten die sonstige Reihenfolge bei. Man setzte darauf, daß die Gegenseite bei der Realisierung von punktuellen Abkommen nachgeben würde, da die wechselseitige Überzeugung, daß der Gegner zum Schluß Kompromißbereitschaft zeigen würde, schon ziemlich stark war. Diese Reihenfolge der Präferenzen gestaltete ein „Chicken Game“, in dem es ohne eine definitive Lösung zwei Gleichgewichtspunkte gab: (N,NN) und (NN,N). Obwohl die Regierung (N,NN) und die Gewerkschaften (NN,N) bevorzugt hätten, war das Resultat (NN,NN). Für die Lösung (N,N) hätten die Kosten der Nichtkooperation sehr hoch und für beide Seiten ähnlich sein müssen (Rapoport 1966: 137-144). Die formale Struktur war die folgende:

Regierung (89): (NN,N) = 4 > (N,N) = 3 > (N,NN) = 2 > (NN,NN) = 1
 Gewerkschaften (89): (N,NN) = 4 > (N,N) = 3 > (NN,N) = 2 > (NN,NN) = 1

		Gewerkschaften (Spalte)	
		N	NN
Regierung (Zeile)	N	(3, 3)	(2, 4)
	NN	(4, 2)	(1, 1)

So brachte die Veränderung in der Reihenfolge der Präferenzen keine Erhöhung der Chancen auf eine Verhandlungslösung mit sich. Da durch sie die Möglichkeit eigenen Nachgebens näher rückte, reduzierte sie unmittelbar die Erwartungen der Akteure, zu einem Abkommen zu gelangen. Dies führte am Ende der Verhandlungen zu einer Stagnation mit gegenseitiger Zermürbung, paradoxerweise die von beiden Partnern am wenigsten gewünschte Option. Diese Situation blieb fast im ganzen Jahr 1989 konstant.

Man kann die Entwicklung dieses Konflikts als einen Prozeß von Interaktion interpretieren, der sich auf zwei verschiedenen Ebenen artikulierte. Einerseits diktierte

während der ganzen Zeit die Logik der Interessen beider Seiten das Beibehalten von Präferenzen, die in ein „Prisoners' Dilemma“ führten; andererseits gebot die Logik der Auseinandersetzung Variationen in der Reihenfolge der Präferenzen, um gemeinschaftliche Lösungen zu finden oder die konfliktträchtigsten zu vermeiden. Während des Streiks trafen beide Logiken in ein und derselben Interaktionsstruktur zusammen („Prisoners' Dilemma“). Dagegen war die konkrete Form von Interaktion, die sich in den nachfolgenden Verhandlungen ergab, die eines „Chicken Game“. Dieses Spiel ergab das Resultat (NN,NN), welches ein gemeinschaftliches Ergebnis unmöglich machte und stattdessen zur Konfrontation führte, obwohl die Vertreter ernsthaft darüber verhandelten, eine Kooperation zwischen ihren teilweise abweichenden Interessen, deren Präferenzen weiterhin ein „Prisoners' Dilemma“ charakterisierte, zu erreichen. In diesem Sinne kann man dieses „Chicken Game“ (oder andere mögliche Spiele) vielleicht besser in Analogie zu einem „Nested Game“ (Tselbis 1988) in der Situation (N,N) des „Prisoners' Dilemma“ verstehen, aus dem Verhandlungen hervorgingen, in denen beide Seiten die Überzeugung teilten, daß diese Situation die am leichtesten zu erreichende unter allen möglichen und vorteilhaften war¹⁴.

So war dieses eingefügte Spiel durch eine größere Flexibilität in der Anordnung der Präferenzen gekennzeichnet. Dies ist ein charakteristisches Merkmal der Interaktionen zwischen den Eliten verschiedener Organisationen, für die taktische Wechsel leichter sind, um die Vorteile der gemeinschaftlichen Lösungen auszunutzen oder die Nachteile einer Stagnation der Konflikte zu vermeiden. Jedoch wurden dieselben Verantwortlichen weiterhin durch das Spiel höherer Ordnung (z.B. ein „Prisoners' Dilemma“) mit den Reihenfolgen der Präferenzen, die durch die verschiedenen Interessen ihrer Basis bzw. der möglichen Wähler bestimmt wurden, beeinflusst. Im allgemeinen kann sich der Eindruck aufdrängen, daß die Verantwortlichen mittels des eingefügten Spiels versuchen, die Lösung zu verbessern, die unmittelbar aus der Interaktion im Spiel der höheren Rangordnung resultiert. Aber sie versuchen nur eine Verschlechterung zu verhindern, damit ihre Repräsentationsfähigkeit keine Einbußen erleidet.

II. Teil: Die Entstehung eines strategischen Scheideweges: Dilemmata der spanischen Gewerkschaften in den neunziger Jahren

Die möglichen Szenarien

Mitte 1989 bestand der als „Prisoners' Dilemma“ idealisierte Interessenkonflikt weiter und seine kooperative Lösung war durch ein „Chicken Game“ blockiert, das die Konfrontation stabilisierte. Damals konnte man in Funktion der Resultate, die die Präferenzen des „Nested Game“ erwarten ließen, bzw. als Resultat seines Verschwindens vier Richtungen in der Entwicklung des Verhältnisses zwischen Regierung und Gewerkschaften voraussagen¹⁵. In diesem Sinne handelte es sich jetzt nicht mehr einfach um eine Interaktion über Nachgeben oder Nichtnachgeben in der Sozial- und Lohnpolitik. Die neuen Szenarien implizierten Konsequenzen, die mittelfristig für die Entwicklung der spanischen Gewerkschaften und die von ihnen vertretenen Interessen wichtig waren. Die Gewerkschaften waren an einem Wirtschaftswachstumsmodell interessiert, das gleichzeitig dazu geeignet war, ihre Macht als Organisationen durch

Ausweitung ihrer Fähigkeit zur gesellschaftlichen Intervention zu verstärken, als auch eine Umverteilung zugunsten der von ihnen direkt oder indirekt vertretenen Gruppen zu erreichen. Die Regierung war daran interessiert, das Gesamtprodukt der Wirtschaft zu vergrößern und seine Gewinne zu nutzen, ohne dabei in erster Linie die Bedürfnisse der sozialen Kollektive, die von den Gewerkschaften vertreten wurden, berücksichtigen zu müssen. Im folgenden führen wir nun die vier Szenarien auf:

(A) *Die Situation der Konfrontation* als erweiterter Konflikt, der zugleich das Fehlen jeder Art von Abkommen, monetaristische Politik von seiten der Regierung und der Opposition der Gewerkschaften beinhaltet, also eine starke gegenseitige Zermürbung sowie das vollständige Fehlen von Flexibilität in ihren Beziehungen. Das Modell der Konfrontation, das während der achtziger Jahre in Großbritannien praktiziert wurde, wäre die Referenz für diese Option (Rubery 1988).

(B) *Die Realisierung von Teilabkommen* über konkrete Fragen der institutionellen Beteiligung und der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats, sowohl auf zentraler, als auch auf regionaler Ebene. Dieser Prozeß brächte möglicherweise stillschweigend eine gewisse Mäßigung der Gewerkschaften in der Lohnfrage mit sich. Auch wenn diese sich nicht als Teilhaber der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung fühlten, stünden sie dieser Entwicklung doch nicht total gegnerisch gegenüber. Die gewerkschaftliche Plattform von 20 Punkten, die im September 1989 gemeinsam von UGT und CCOO präsentiert wurde, um Teilabkommen mit der Regierung zu erreichen, implizierte mittelfristig eine Aktionseinheit.

(C) *Eine Änderung der Wirtschaftspolitik* und des Verhaltens der Regierung gegenüber den Gewerkschaften, welche durch die Realisierung eines weitreichenden Prozesses der Institutionalisierung der Gewerkschaften unterstützt würde. Dieser Prozeß wäre möglicherweise mit einer ausdrücklichen Legitimation der Gewerkschaftspositionen verbunden. Die gewerkschaftliche Gegenforderung wäre ein direktes Eingreifen in die Produktionsstruktur, verbunden mit mehr Macht bei Verhandlungen, vielleicht sogar mit einer Entwicklung von Formen betrieblicher Mitbestimmung.

(D) *Eine Änderung des Verhaltens der gewerkschaftlichen Organisationen*, welche simultan eine Angebotspolitik der Regierung und eine Realisierung von Lohnrestriktionen erlauben würde. Die Gewerkschaften gewährten der Regierung soziale Legitimation, während diese wiederum eine offen anti-gewerkschaftliche Politik verhinderte, aber die gewerkschaftliche Mitbestimmungsfähigkeit außerhalb des engen arbeitsrechtlichen Rahmens wäre eingeschränkt. In gewissem Maße wäre dies eine Rückkehr zu der Situation vor 1986.

Änderungen der Reihenfolge der Präferenzen: Kooperation oder Nichtkooperation?

Die Vermutung liegt nahe, daß die Gewerkschaften in Spanien an Abkommen mit der Regierung auf nationaler und regionaler Ebene interessiert waren, wenn sie genügend Gegenleistungen und Garantien für ihre Erfüllung bekamen und wenn der Inhalt mit ihren Forderungen übereinstimmte¹⁶. Es wird auch erwogen, daß die Regierung daran interessiert war, die Konfrontation abzuschwächen, da sie dadurch ihre Kontrolle über die Einkommenspolitik verbessern und die politischen Kosten reduzieren konnte, die ihr durch den ständigen Konflikt mit den Gewerkschaften entstanden. Dies ist einerseits

zu erklären durch das Aufeinandertreffen der sozialdemokratisch dominierten Mehrheitsgewerkschaften und der liberal-orientierten Regierung, die keine Garantien für eine Unterstützung der Gewerkschaften bot. Andererseits muß auch berücksichtigt werden, daß keine der beiden konfligierenden Akteure einen Zusammenbruch erlebte. Im Laufe des Jahres 1990 setzte sich das kooperative Szenarium durch, indem die Gewerkschaften verschiedene Teilabkommen, wenn auch sehr unbeständiger Art, mit der Regierung schlossen¹⁷.

Lassen wir ein mögliches irrationales Verhalten beiseite; begrenzt durch das Spiel der höheren Ordnung, konnten sich Gewerkschaften und Regierung nur schwer an das Szenarium mit Strategien der gegenseitigen Kooperation annähern, ohne in ihren Präferenzlisten im „Nested Game“ die Reihenfolge zu verändern. Aus diesem Grund analysieren wir, wie sich die Änderung der Präferenzen, die zu (B) führte, vollzog, sowie die Einflüsse der Szenarien (C) und (D) als mögliche Alternativen.

Wir prüfen formal, welche die möglichen Änderungen der Präferenzreihenfolge der einzelnen Akteure des „Nested Game“ im Vergleich zu 1989 sein könnten. Das Ergebnis dieser Änderungen wäre das Auftauchen eines neuen Szenariums mit anderen Resultaten für Gewerkschaften und Regierung als denen, die aus ihrer Konfrontation entstanden. Nach der formalen Analyse nähern wir uns den verschiedenen Faktoren, die einige konkrete Änderungen in der Skala der Präferenzen im Laufe des Jahres 1990 einleiteten und damit teilweise zum 'kooperativen' Szenarium führten und die sicherlich ihren Einfluß auf das Verhalten der Gewerkschaften in Spanien in den nächsten Jahren behalten werden.

Ein erster Fall, in dem sich deutlich ein Szenarium von Teilabkommen (B) durchsetzte, träte ein, wenn sich das „Chicken Game“ in ein „Assurance Game“ verwandelt, so daß beide vorrangig zu kooperieren wünschen (Sen 1967). Dafür müßte sich die folgende Präferenzordnung einstellen:

Regierung (90a): (N,N) = 4 > (NN,N) = 3 > (N,NN) = 2 > (NN,NN) = 1
 Gewerkschaften (90a): (N,N) = 4 > (N,NN) = 3 > (NN,N) = 2 > (NN,NN) = 1

		Gewerkschaften (Spalte)	
		N	NN
Regierung (Zeile)	N	(4, 4)	(2, 3)
	NN	(3, 2)	(1, 1)

Nun ziehen beide Akteure die Zusammenarbeit der Nichtkooperation vor. Die Regierung präferiert (N,N) gegenüber (NN,N) und die Gewerkschaften (N,N) gegenüber (N,NN). In dieser Situation ist (N,N) die Auflösung des Spiels und der Punkt des Ausgleichs. So würde sich das „Assurance Game“ nur ereignen, wenn sich für beide Partner gleichzeitig der gleiche Wechsel in der Reihenfolge ihrer Präferenzen ergibt. Es existieren zwei andere Möglichkeiten, die ebenfalls zur Kooperation führen können, wenn *nur* einer der Akteure die Kooperationslösung „Verrat der kooperativen Position“ vorzieht, falls sich die Zusammenarbeit des Opponenten ergibt. Diese Situation war

nach den Positionen von 1989 wahrscheinlicher, weil sie impliziert, daß nur einer der beiden Akteure die Reihenfolge seiner Präferenzen abändern muß.

Im Falle des Nachgebens der Regierung:

Regierung (90b): $(N,N) = 4 > (NN,N) = 3 > (N,NN) = 2 > (NN,NN) = 1$
 Gewerkschaften (90b): $(N,NN) = 4 > (N,N) = 3 > (NN,N) = 2 > (NN,NN) = 1$

		Gewerkschaften (Spalte)	
		N	NN
Regierung (Zeile)	N	(4, 3)	(2, 4)
	NN	(3, 2)	(1, 1)

Im Falle des Nachgebens der Gewerkschaften:

Regierung (90c): $(NN,N) = 4 > (N,N) = 3 > (N,NN) = 2 > (NN,NN) = 1$
 Gewerkschaften (90c): $(N,N) = 4 > (N,NN) = 3 > (NN,N) = 2 > (NN,NN) = 1$

		Gewerkschaften (Spalte)	
		N	NN
Regierung (Zeile)	N	(3, 4)	(2, 3)
	NN	(4, 2)	(1, 1)

In diesen beiden Situationen sind die Ergebnisse hinsichtlich der Erlangung eines gemeinschaftlichen Abkommens zweideutiger als in der ersten. Die Wahl zwischen der Zusammenarbeit oder dem Verrat hängt von den Vorteilen ab, die der Spieler, der nicht (N,N) als höchste Präferenz hat (in dem einen Fall die Gewerkschaften, im anderen die Regierung) durch die eine oder andere Strategie zu bekommen meint. Auch wenn der Nutzen von der NN-Strategie größer ist als der von N, jedoch der Unterschied nicht sehr groß ist, ist es in beiden Fällen wahrscheinlicher, daß beide Akteure zur Zusammenarbeit tendieren. Dieses bringt sie zum kooperativen (B) statt zu dem Szenarium (A), zu dem die instabilen Lösungen dieses Spieles führen (Rapoport et al. 1976: 25-28).

Bei den Verträgen des Jahres 1990 zwischen Gewerkschaften und Regierung war der Auslöser eine gewisse vorübergehende Schwäche einer Seite, in diesem Fall der Regierung: Diese veränderte die Reihenfolge der Präferenzen im „Nested Game“. Es ergab sich das Spiel (90b), in dem die Regierung die Präferenzen änderte, wobei sie (N,N) gegenüber (NN,N) den Vorzug gab. An diesem Punkt waren es verschiedene institutionelle Faktoren, die die Adaption des Szenariums (B) durch die Gewerkschaften erleichterten. Ohne die Reihenfolge der Präferenzen zu ändern, konnten sie die Kooperation der Nichtkooperation vorziehen. Im Falle des Versuchs, das Angebot der Regierung zur Zusammenarbeit für sich auszunutzen, hätten sich die Gewerkschaften wieder in der alten Situation der Konfrontation befunden. Später hätten die Gewerk-

schaften sicher Druck gemacht, um das Szenarium (C) zu erreichen und ohne Verhandlungen eine weitere Schwächung der Regierung zu erzwingen.

Diese Faktoren sind es, welche die Vermutung erlauben, daß sich die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierung im Fall Spanien über einen ausgedehnten Zeitraum hinweg in einem – allerdings labilen – Gleichgewicht um das Szenarium der Kooperation herum orientieren können. Die Mitspieler neigen dazu, die Kooperation zu bevorzugen, aber sie tun den ersten Schritt, auf den der Gegner normalerweise kooperativ reagiert, nur, wenn sie sich schwach fühlen. Aber wenn der Schwächere sich erholt, kehrt er zu seiner alten Reihenfolge der Präferenzen zurück, was beide Vertreter wieder in die vorhergehende Konfrontationssituation zurückfallen läßt.

Eine Umwandlung dieser Faktoren wäre notwendig, damit sich ein stabiles Interaktionsmodell bilden könnte. Denn die institutionellen (organisatorischen, sozio-kulturellen und strukturellen) Rahmenbedingungen, die diese Einstellungen prägen (bzw. den Stil der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern) könnten nur vorübergehend die Präferenzen beider Akteure (in kooperativem Sinn) modifizieren. In den letzten Jahren – und voraussichtlich auch in den folgenden – wählen die Gewerkschaften ihre Präferenzordnung aus (89), (90b) und (90c), je nach ihrer konjunkturellen Stärke. Sie suchen den Konflikt, wenn sie in einer Ausgangslage vergleichbarer Stärke sind. Die Suche nach Kooperationsformen wird gefördert, wenn sie sich in einer überlegenen Situation befinden. Sie lassen sich auf das Angebot des Gegners zur Kooperation ein, wenn ihre Positionen schwächer sind. Diese Faktoren gruppieren wir in drei Bereiche: gewerkschaftliche Kultur, Tarifverhandlungsstruktur und gewerkschaftliche Organisation.

Die gewerkschaftliche Kultur, die sich während der Periode des Regimewechsels herauskristallisierte, hat hinsichtlich der Kooperationspolitik in den großen gewerkschaftlichen Organisationen folgende Züge: a) Die Abkommen, die erreicht werden können, tragen nicht dazu bei, wirtschaftliche Ergebnisse zu erzeugen, die auch für sie günstig sind (z.B. Arbeitsplatzbeschaffung); b) Es fehlen Garantien (von Seiten der Regierung), daß ihnen, bei gemäßigeren Forderungen der Arbeiter, die zukünftigen Gewinne, die erzielt werden können, nicht erst in allerfernster Zukunft zugute kommen¹⁸; c) Die großen Abkommen sind demobilisierend für die Basis, und in den Teilübereinkommen ist die Fähigkeit des gewerkschaftlichen Handelns nicht so eingeschränkt.

Die Struktur der Tarifverhandlungen ist momentan ziemlich desorganisiert und wenig gegliedert, die Verbände kontrollieren teilweise einige Schlüsselemente des Verhandlungsprozesses, aber zum größten Teil entwickelt sich dieser auf provinzieller und lokaler Ebene (Garcia de Blas 1985; Jódar/Lope 1987; Fernández de Frutos 1989; Roca 1991). Indem sie die Berücksichtigung einer Reihe von Punkten in den Verhandlungen erzwingen, verdeckten die zentralen Abkommen Anfang der achtziger Jahre einen großen Teil dieser Realität, die sich seit den letzten Jahren des Frankismus nicht großartig verändert hat. Zusammenfassend kann man sagen, daß dort, wo die größte Kraft ist, mehr erreicht wird. Aber die Resultate dort weiten sich nicht auf die Gesamtheit aus, was egoistische Handlungsweisen begünstigt, die nur mit großer Mühe von den Gewerkschaftsführungen kontrolliert werden. Wenn es möglich wäre, diese Tendenz im Sinne einer Ausnutzung der starken Punkte mittels einer strukturierten Verhandlung zum Wohle der Gesamtheit umzukehren, würde dies außerdem den Gewerkschaften auf ihren verschiedenen Ebenen größere Möglichkeiten zu Tauschge-

schäften geben (Ragini 1988; Cawson 1985; Schmitter 1989). Nach dem Streik folgten die spanischen Gewerkschaften einer Strategie der Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, was eng mit ihrer Absicht, die Zahl der Mitglieder zu erhöhen, verbunden war.

Der schwache gewerkschaftliche Rückhalt (bis jetzt ist der Organisationsgrad nur in den großen Unternehmen von Bedeutung) und die Schwäche der Industrieverbände erzeugten die latente Gefahr, die Gewerkschaften in kleine „Pressure Groups“ zu verwandeln, und zwangen sie – um dieses zu vermeiden – dazu, die Mobilisierung zu intensivieren. In dem Maße, in dem die Gewerkschaften größer werden, sich in den kleinen und mittleren Unternehmen ausbreiten, sich neuen Gruppen von Arbeitern nähern und sich gleichzeitig in den traditionellen Sektoren verstärken, ihre Fähigkeit zu Vertragsabschlüssen erhöhen, verfügen sie über mehr Möglichkeiten, Druck auszuüben und können ihre Kräfte gemäß den Notwendigkeiten ihrer politischen Strategien einteilen¹⁹. Angesichts der europäischen Erfahrung ist es für die spanischen Gewerkschaften lebenswichtig, ihre Verwurzelung in den Unternehmen mittels der direkten Beteiligung der Arbeiter mit gewerkschaftlicher Repräsentation außerhalb der Unternehmen in Einklang zu bringen (Allen 1990).

Die Konzertierungspolitik und die gewerkschaftlichen Modelle in den neunziger Jahren

Nach der tiefen Krise, welche die Gewerkschaften im Verlauf der achtziger Jahre durchmachten, und die nicht nur ihre Repräsentativität, sondern auch die organisatorische Entwicklung betraf, und aufgrund ihres aktuellen Entwicklungsstandes, zeichnen sich, auf der Basis der aufgeführten Elemente, drei Idealtypen ihrer zukünftigen Gestaltung ab²⁰. Diese Typen sind eng mit den verschiedenen aufgezeigten Szenarien für die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften verbunden, obwohl auch andere Faktoren – besonders aus den Wandlungen im Produktionsprozeß –, die hier nicht aufgezeigt werden konnten, in der Zukunft einen bestimmenden Einfluß auf die Entwicklung der Gewerkschaften haben werden (Lope et al. 1989).

I) Der erste wäre die Herausbildung von Gewerkschaften als Organisationen, die nur Forderungen stellen, die strikt die Interessen der in ihnen repräsentierten Mitglieder vertreten, die vor allem in den großen Unternehmen arbeiten, die wenig Mitspracherecht bei den sie betreffenden Entscheidungen haben, und deren Führung sich zunehmend mit immer weniger Macht von der Basis isoliert. Zwar kennzeichnet das Auftreten von „COBAS“ (Basiskomitees) in dieser Phase des Homogenitätsverlusts der Arbeiter alle Typen, wäre aber möglicherweise hier stärker als in den übrigen.

II) Im zweiten wäre die Gewerkschaft eine Organisation, die versucht, die Gesamtheit der sozialen Klasse aller Arbeiter zu integrieren und zu vertreten. Die Entwicklung einer breiten bürokratischen Organisation, die Einrichtung von Dienstleistungen und die aktive Beteiligung um einen Teil der Gewinne, die durch das Wirtschaftswachstum (an dem die Gewerkschaft durch die Kontrolle der Lohneinkünfte mitwirkt) produziert werden, zu garantieren, wären die wichtigsten Elemente ihrer Definition²¹.

III) Der dritte Typus, als Variante des vorherigen, wäre durch eine starke politische Aktivität der Gewerkschaften charakterisiert, mit Beziehungen zu einer Vielfalt von gesellschaftlichen Gruppen, deren Rückgrat die Arbeiterorganisationen bilden. Die

tägliche Aktivität der Gewerkschaften würde dauernd ihre Repräsentation in Frage stellen, was sie mit der Förderung einer starken kollektiven Identität zu kompensieren versuchen²².

Aufgrund der aktuellen Gestaltung des spanischen Gewerkschaftswesens existieren verschiedene Elemente, welche die Durchsetzung des zweiten oder vielleicht auch des dritten Modells begünstigen: i) Der Einfluß des europäischen geographischen Umfelds, welches als Referenzmodell funktioniert, und in dem die Konzeption der Gewerkschaft als Klassenorganisation vorherrscht – besonders in den Nachbarländern. ii) Im Gegensatz zum Rest Europas erlaubt in Spanien das geringe Gewicht des Wohlfahrtsstaats noch die Beibehaltung der im Hinblick auf dieses Modell zu erreichenden Ziele als zentrale Forderungen der Gewerkschaften. iii) Die ideologische Konzeption, welche die Gewerkschaftsführer und -kader von ihrer Aktivität haben, ist auf ziemlich hohem Niveau und identifiziert sich mit dem der Klassengewerkschaft, was zu ihrer Ablehnung eines Gewerkschaftswesens ohne politische Dimension führt. Dagegen wird das erste Modell durch die aktuelle Implantation der Gewerkschaften gefördert. Außerdem gibt es einige Bedingungen, welche die Annäherung an die anderen Modelle erschweren. Die Gewerkschaften begannen sich während des Regimeübergangs zu entwickeln, also relativ spät, als die Zeit der größten Homogenität der Arbeiterklasse schon vorbei war und die Heterogenität zunahm. Zu nennen sind auch die Mängel der gewerkschaftlichen Kultur bei den Arbeitern und die seit der Epoche des Frankismus bestehende Schwäche des Vereinsnetzes in Spanien.

Es verbleibt noch ein hohes Maß von Ungewißheit über die Entwicklung der Gewerkschaften in Spanien. Sicherlich wird sich im Laufe der nächsten Jahre keines der großen aufgezeigten Modelle völlig durchsetzen, und die Gewerkschaften werden in Zwischenstadien verweilen. Doch erscheint es wahrscheinlich, daß sich die eine oder die andere Tendenz verstärkt. Wenn man lange Zeit die Kooperation beibehalte – mit den Interaktionen (90b) und (90c) –, erscheinen die Tendenzen in Richtung auf das zweite oder das dritte Modell des Gewerkschaftswesens wahrscheinlich, da sich die Anstrengungen der Gewerkschaften auf die Erlangung einer breitgefächerten sozialen Unterstützung konzentrieren müßten. Falls aber die Konfrontation vorherrscht (89), hätten die Gewerkschaften – selbst bei einer Stärkung ihrer Position in den Unternehmen – Schwierigkeiten, über genügend Zusammenhalt und Legitimation zu verfügen, um die Gesamtheit der Interessen der Arbeiter zu vertreten. Trotzdem könnten sie spezifische Konflikte derjenigen Gruppen, die ihre Fähigkeit zu Pressionen erhielten, lösen und sogar höchst militant dabei sein. Falls die Präferenzen der Vertreter sich so wandeln, daß ein „Assurance Game“ gespielt würde (90a), würde sicherlich die Annäherung an das zweite Modell erleichtert und ein breiter Prozeß der Konzertierung durchgesetzt.

Grenzen und Möglichkeiten der spanischen Gewerkschaften

Die Geschicklichkeit der Gesamtheit der beteiligten Akteure, sowohl in den Arbeitsbeziehungen wie in der Politik, flexibel von Spannung zu Kooperation zu wechseln, könnte entscheidend sein, um nicht in Situationen der Stagnation zu verweilen. So üben die Gewerkschaften möglicherweise punktuellen Druck auf die Regierung aus, um Solidaritätshaltungen in ihrer – diffus abgegrenzten – Klasse zu erzwingen, eine

starke kollektive Aktion zu ermöglichen und direkte Auseinandersetzungen mit der Regierung zu vermeiden. Aber die Existenz eines stagnierenden Parteiensystems in einer wenig konsolidierten Lage (Linz/Montero 1986) unterstreicht die politische Rolle der gewerkschaftlichen Interventionen in einer Weise, welche die Regierung in vielen Fällen als bedrohlich empfindet.

Von den Resultaten, welche die Gewerkschaften intern – als Organisation –, wie extern – als sozialer Akteur – erreichen werden (auf der Ebene der Unternehmen wie in der Politik) hängt es ab, ob sich ihre Möglichkeiten erhöhen, das erste Modell zu vermeiden, das sie auf keinen Fall wollen. Um es zu vermeiden, besteht das Dilemma nicht nur darin, auf die Kooperation zu setzen; es muß darüber hinaus die Entwicklung der verschiedenen genannten Faktoren und Zusammenhänge richtig bewertet werden. Falls Abkommen geschlossen werden, geht es darum, wie sich diese an das Ziel größerer sozialer Einflußnahme anpassen, während man gleichzeitig auf eine Erhöhung des Gewichts in den Unternehmen setzt. Falls man die Kooperation mit der Regierung nicht erreichen sollte, wird sich die Problematik für die Gewerkschaften um die Vermeidung unsolidarischer Aktionen ihrer Mitglieder zentrieren, die unterschiedlichen Einfluß im Produktionsprozeß haben. Ferner werden sie versuchen, über die Einlösung größerer Forderungen, welche die Arbeiter in den Unternehmen anzieht, politischen Druck auszuüben.

Auf jeden Fall war seit dem untersuchten Zeitraum die Festigung einiger Grundlinien des sozialen Konflikts der zentrale Punkt. Wie Giner und Sevilla (1984: 136) aufzeigen, beruht der spezifische politische Unterschied des spanischen Staats zum Rest Europas auf „a number of cultural patterns, social institutions and ethnic characteristics, the combination of which is unique“. Es ist verständlich, daß die Artikulation des sozialen Konflikts komplexer war als die Konzepte der ersten Zeit des Regimeübergangs, waren die Organisationen doch ohne jegliche Erfahrung und widmeten sich hauptsächlich Fragen, die wenig mit eigentlichen Konfliktpunkten zu tun hatten. Ohne sich wesentlich von den anderen europäischen Ländern zu unterscheiden, hat sich die Entwicklung der industriellen Beziehungen im demokratischen Spanien in einen notwendigerweise langsamen Prozeß verwandelt, in welchem die Organisationen durch die Erfahrung gelernt haben, sich den realen Problemen bei der Artikulation der Interessen zu stellen; in der Repräsentationsförderung waren sich die Gewerkschaften jedesmal bewußter, daß sie sich den Entscheidungen mit Risiken und Konsequenzen stellen müßten, ob das Endergebnis nun konfliktiv oder kooperativ, zentralisiert oder lokal begrenzt ist.

Anmerkungen

- 1 Eine erste Version dieses Artikels, mit dem Titel „Del 14-D al sindicalismo de los años noventa“ wurde in spanischer Sprache veröffentlicht in *Sociología del Trabajo*. Nueva época, 8, 1990, 31-58. Der Autor dankt für die Kommentare von Pilar Carrasquer, Robert Fishman, Andreu Lope, Felix Ovejero, Hans-Jürgen Puhle, Ferran Requejo und Adrienne Windhoff-Héritier zur vorangegangenen Version.
- 2 Die Ausdehnung des Konzepts ist offenkundig, wie G. Spyropoulos erkennt (1987: 459): „As it is currently understood, social concertation encompasses a wide range of possibilities, from the existence of a mere state of mind, a will to consult on different levels (the *animus* of concertation), to the establishment of specific structures for concertation, and their manifestation in the form of agreements or ‘social pacts’“.

- 3 Das spanische Gewerkschaftsbild, das mit dem Übergang auftauchte, war vor allem charakterisiert durch die Existenz verschiedener gewerkschaftlicher Organisationen (siehe Anm. 4) innerhalb wie außerhalb des Unternehmens, die enge Bindung dieser Organisationen an die politischen Formationen, das Fehlen von Erfahrung und organisatorischen Mitteln, die Fähigkeit zur Mobilisierung bei konkreten Konflikten und durch eine Repräsentationsstruktur, welche die Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen gewerkschaftlichen Organisationen förderte. Über das spanische Gewerkschaftswesen in den Jahren des Übergangs siehe die Arbeiten von Fishman (1984, 1990), Miguelez (1985), Zufiaur (1985), Bernecker (1987), Schütz (1988) und Foweraker (1989).
- 4 Wir beziehen uns auf die Union General de Trabajadores (UGT), verbunden mit dem Partido Socialista Obrero Español (PSOE), und auf die Comisiones Obreras (CCOO), verbunden mit dem Partido Comunista de España (PCE), die beiden großen Organisationen, die (ab 1980 unbestreitbar) die Vorherrschaft bei der gewerkschaftlichen Repräsentanz erlangten. Die Strategien der beiden Gewerkschaften unterschieden sich während dieser Jahre ständiger Auseinandersetzungen um die gewerkschaftliche Vorherrschaft, doch schließlich ergaben sich ziemlich gleiche Positionen. Andere Organisationen bestanden weiter, aber mit geringer Bedeutung, mit Ausnahme der Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV), die im Baskenland die Mehrheit stellte.
- 5 Über die Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung siehe Merkel (1989).
- 6 In dem Sinne, in dem Przeworsky (1985: 156) die Beziehungen zwischen Arbeitern und Kapitalisten analysiert: „The game is therefore cooperative in the sense that wage-earners bid legitimizing levels of wages while threatening with militancy and capitalists bid increased investments out of profits while threatening to increase consumption. [...] The positive-sum nature of the capitalist system does not in itself constitute the game between wage-earners and capitalists as a cooperative one. If and only if wage-earners regularly obtain some part of the increase made possible by the past exploitation can they be reasonably expected not to pursue the noncooperative strategy of an immediate confiscation of capital.“
- 7 Der Streik wurde nicht nur als punktueller Konflikt gesehen, sondern die Gewerkschaften definierten ebenfalls langfristige Ziele, insbesondere die Regulierung des Wirtschaftswachstums und seine Auswirkungen. Jedoch war das erste Resultat für die Gewerkschaften die Stärkung der Solidarität als Teil des gemeinschaftlichen Prozesses der Identitätsfindung der Beteiligten (Pizzorno 1978).
- 8 Trotzdem war diese Dynamik nicht intensiv genug, um in den Unternehmen eine größere Identifikation mit den allgemeinen politischen Problemen anzuregen, die mit den Problemen des Arbeitslebens (Wandel in der Produktion, Förderung der Flexibilität, Generationswechsel, etc.) in Verbindung gebracht werden können (Sabel 1982; Sainsaulieu 1985).
- 9 Wie ein interner Rundbrief des PSOE zeigte: „[...] die Gewerkschaften haben seit mehr als einem Jahr wiederholt ein Angebot der sozialistischen Regierung abgelehnt, über alle Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verhandeln [...]. Der Generalstreik ist zutiefst negativ für Spanien, für die Arbeiter und für das Projekt einer progressiven Umwandlung unserer Gesellschaft“, (PSOE 1988: 4). Andererseits hatten die Vorschläge der Regierung, die CEOE an den Verhandlungen mit den Gewerkschaften zu beteiligen (El País, 16.12.1988 und 10.01.1989), die versteckte Absicht, Lohnkompromisse in die zu verhandelnden Materien einzubringen.
- 10 Die Analyse von Scharpf (1988) über dieses Dilemma in einer Situation der Stagflation, über die makroökonomische Regierungspolitik, die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Antworten und die möglichen Wahlgewinne für die Regierungspartei, zeigt, daß die monetaristische Politik der Stabilisierung geringere politische Kosten hat als die keynesianische.
- 11 Przeworsky (1985: 177-197) untersuchte ausführlich die Möglichkeiten der Modellbildung in diesem Kontext. In dem einfachen Spiel ohne Wiederholungen und wenn die Akteure sich rational verhalten, liegt der Punkt des Gleichgewichts im Szenarium (A). Obwohl die gegenseitige Mitarbeit zu einem besseren Ergebnis führt, setzt sie sich nicht durch, da die Verluste größer sind, wenn ein Akteur nachgibt, während der andere nicht nachgibt, als in dem Fall, daß beide nicht nachgeben (Luce/Raiffa 1957; Rapoport 1966). Stillschweigend wird angenommen, daß die Interaktion ein Spiel mit einer von null verschiedenen Summe ist. Eine alternative Interpretation entsteht, wenn für die Akteure das beiderseitige Nachgeben nicht die gegenüber dem Konflikt bevorzugte Situation ist. Dies bringt eine andere Struktur der Interaktion mit sich. In der nachfolgenden Analyse wird angenommen, daß die

- Akteure in Spanien die Kooperation pauschal höher bewerten als die Nichtkooperation. Dessen ungeachtet verdient das Thema besondere Aufmerksamkeit, insbesondere in den Ländern mit einem weiter entwickelten Wohlfahrtsstaat (Offe 1987).
- 12 Die in diesem Absatz enthaltenen Behauptungen, aufgrund derer eine formalisierte Reihenfolge der Präferenzen von Regierung und Gewerkschaft ausgearbeitet wurde, basieren auf zahlreichen Erklärungen von Politikern und Gewerkschaftlern zwischen November 1988 und Februar 1989. Als Beispiel seien zwei aussagekräftige Interviews genannt: J.M. Zufiaur, „El Presidente iba a aplastarnos, o reaccionábamos o moríamos“ (Der Ministerpräsident wollte uns zerschmettern; entweder wir reagierten oder wir gingen zugrunde), *El Independiente*, 16.12.1988, und C. Solchaga, „Las centrales siguen un esquema nacionalsindicalista“ (Die Zentralen folgen einem nationalsyndikalistischen Schema), *El País*, 15.01.1989.
 - 13 Abgesehen von der Ungleichheit der Hilfsmittel agieren die Gewerkschaften mit zwei verschiedenen Logiken (Offe/Wiesenthal 1980), die in Momenten wie diesem eine große Spannung zwischen der bürokratischen Repräsentation der Interessen und dem Niveau der durch den Streik erreichten 'kollektiven Identität' mit sich bringen.
 - 14 Einen metaphorischen Stil beibehaltend, haben sich Annahmen über die Wirkung eines Spiels in Beziehung zu einem anderen etabliert, aber ohne die eingefügten Spiele zu formalisieren (Über die Probleme der verbundenen Spiele, Scharpf 1990). Man hebt nur die bestehenden Probleme hervor, Interessen, Kontexte und Strategien bei der Analyse der Verhandlungen in Beziehung zu setzen (Midgaard 1983). Ein in ein „N-Prisoners' Dilemma“ eingefügtes „K-Chicken Game“ (mit $N \geq K$) kann die Interaktion der Spieler untereinander zeigen, die sich entscheiden zu kooperieren (Taylor 1987: 92-94).
 - 15 In einem „Nested Game“ ergibt sich mit Ausnahme von (N,N), was zur gemeinschaftlichen Lösung des „Prisoners' Dilemma“ führt, immer die Situation der Konfrontation (NN,NN), auch wenn man eine der möglichen zwei Gleichgewichte des „Chicken Game“ (NN,N; N,NN) erzielt. Die Ergebnissen (NN,N) und (N,NN) des „Prisoners' Dilemma“ können mit dem Verschwinden des eingefügten Spiels und dem Aufzwingen der Ziele der einen Seite auf die andere erscheinen.
 - 16 Ideologisch gesehen waren UGT - z.B. Zufiaur (1988) - wie CCOO (obwohl dort die Tendenzen unterschiedlicher sind, da Aspekte des inneren Zusammenhalts eine Rolle spielen) prinzipiell nicht gegen die soziale Konzertierung (CCOO 1987). Die Formen, in der sich eine konzertierte Aktion artikulieren könnte, sind sehr verschieden, je nach den Inhalten, den beteiligten Parteien oder dem Verhandlungsniveau. Für jeden Akteur gibt es in jedem Moment mehr oder weniger geeignete Formeln.
 - 17 Ein Beispiel: Der herausragendste und am meisten von den Unternehmern kritisierte Beschluß war der über die gewerkschaftliche Mitbestimmung bei der Kontrolle der befristeten Arbeitsverträge. Vor dem Hintergrund der unzähligen Fälle von Betrug handelten die Gewerkschaften hier, damit sich diese Verträge der Gesetzeslage anpassen.
 - 18 Przeworsky (1985: 178). Es handelt sich bis zu einem gewissen Grad um einen Kompromiß - vermittelt durch den öffentlichen Sektor - über die zukünftigen Investitionen. Doch die Nichtexistenz von institutionellen Mechanismen der Absicherung dieser möglichen Kompromisse in Spanien macht die Kooperation im „Prisoners' Dilemma“ höchst unbeständig und zwingt dazu, andere Mechanismen der Koordination zu entwickeln, die außerhalb derjenigen liegen, die durch die ständige Interaktion und den Rabatt der Zukunft erzeugt werden.
 - 19 Vielleicht gilt nach Sabel (1987: 55): „instead of concentrating all its attention on the fact that decentralization of production can be ruinous to workers in vulnerable position, the labor movement should be thinking of ways to make workers doing decentralized work less vulnerable“. Zu möglichen Antworten auf die Flexibilität der Unternehmen siehe auch Recio (1988).
 - 20 Wir nehmen die von Regini (1981) vorgeschlagene Typologie zum Vorbild, verändern aber einige Aspekte.
 - 21 Verschiedene europäische Gewerkschaften sind Beispiele für dieses Modell. Sie haben wegen der wachsenden Veränderungen des Arbeitsmarktes bedeutende Probleme mit ihrer Repräsentativität (z.B. Markovits 1988) und benötigen neue politische Strategien (Koelble 1988).
 - 22 Die Gewerkschaften könnten die internen Spannungen vermeiden und eine Krise der Repräsentationsfähigkeit umgehen, „only if priority is given to distributive justice in favour

of the unemployed (then) will the utilitarian calculus be weakened and the trap of 'rational inaction' avoided" (Hinrichs et al. 1985: 226). Einige Aspekte der Intervention der Gewerkschaften in lokalen Bereichen, ihre gespannte Haltung gegenüber Umwandlungen im Produktionsprozeß sowie die Kontrolle und Entwicklung von dezentralisiertem, politischem Austausch mit anderen Interessenvertretern lassen sich im Fall von Italien beobachten (Regini/Sabel 1988).

Literaturverzeichnis

- Aguilar, Salvador/Jordana, Jacint, 1988: The interests groups in the spanish political transition to democracy, Friedrich Ebert Seminar „Incomes policy concertation“, Bonn (unveröffentl. Papier). Auf Katalanisch, L'organització de treballadors i empresaris en la transició política espanyola, in: *Perspectiva Social* 28, 7-29.
- Allen, Christopher S., 1990: Trade Unions, Worker Participation and Flexibility. Linking the Micro to the Macro, in: *Comparative Politics* 23, 253-272.
- Berger, Suzanne D. (Hrsg.), 1981: Organizing interests in Western Europe, Cambridge.
- Bernecker, Walther L., 1987: Arbeitsbeziehungen und Demokratisierung in Spanien, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1, 68-73.
- Casa, Maria Emilia/Baylos, Antonio, 1990: Las relaciones laborales en 1989 del conflicto social a la renovación de la concertación social. Un modelo distinto de concertación social?, in: *Revista de Trabajo* 98, 9-41.
- Cawson, Allan, 1985: Organized Interests and the State. Studies in Meso-corporatism, London.
- CERES (Comissió Obrera Nacional de Catalunya), 1988: Valoración económica y social de la política del PSOE, in: *Circular Informativa* 9, Barcelona.
- Comisiones Obreras (CCOO), 1987: Ponencias IV Congreso de la Confederación Sindical de CCOO, Madrid.
- De la Villa, Luis E./Sagardoy, Juan A., 1987: Social concertation in Spain, in: *Labour and Society* 12, 385-407.
- Fernández de Frutos, Ramón, 1989: La realidad de la negociación colectiva española: estructura, contenido y ámbitos, in: *ders./u.a., Negociación colectiva: presente y futuro*, Barcelona.
- Fishman, Robert, 1984: El movimiento obrero en la transición: Objetivos políticos y organizativos, in: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 26, 61-112.
- Fishman, Robert, 1990: Working class organization and the return to democracy in Spain, Ithaca.
- Foweraker, Joe, 1989: Making democracy in Spain, Cambridge.
- García de Blas, Antonio, 1985: La negociación colectiva en España: situación y perspectivas, in: *Papeles de Economía Española* 22, 329-342.
- Giner, Salvador/Sevilla, Eduardo, 1984: Spain: from corporatism to corporatism, in: *Allan M. Williams (Hrsg.), Southern Europe transformed*, London, 113-141.
- González Calvet, Josep, 1989: La liberalización como estrategia socialdemócrata, in: *Mientras Tanto* 38, 23-42.
- Hinrichs, Karl/Roche, William K./Wiesenthal, Helmut, 1985: Working time policy as class-oriented strategy: unions and shorter working hours in Great Britain and West Germany, in: *European Sociological Review* 1, 211-229.
- Jódar, Pere/Lope, Andreu, 1987: Apuntes sobre la problemática sectorial de los sindicatos, *Universidad Sindical USO*, Martorell.
- Koelble, Thomas A., 1988: Challenges to the Trade Unions: The British and West German Cases, in: *West European Politics* 11, 92-109.
- Linz, Juan J./Montero, José R. (Hrsg.), 1986: Crisis y Cambio: Electores y partidos en la España de los años ochenta, Madrid.
- Lope, Andreu/Jordana, Jacint/Carrasquer, Pilar, 1989: La nova etapa de l'acció sindical a Espanya: Transformacions laborals i canvis estratègics, in: *Papers. Revista de Sociologia* 32, 89-114.
- Merkel, Wolfgang, 1989: Sozialdemokratische Politik in einer postkeynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988), in: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 629-654.
- Luce, R. Duncan/Raiffa, Howard, 1957: *Games and Decisions*, New York.

- Markovits, Andrei S., 1986: The politics of the West German trade unions. Strategies of class and interest representation in growth and crisis, Cambridge.
- Midgaard, Knut, 1983: Rules and Strategy in Negotiations: Notes on an Institutional and Intentionalist Approach, in: *European Journal of Political Research* 11, 151-166.
- Miguel, Faustino, 1985: Sindicalismo y conflicto social en la España de la transición, in: *Mientras Tanto* 24, 19-44.
- Moreno, Agustín, 1989: La propuesta sindical prioritaria, in: *El País*, 24. October.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut, 1980: Two logics of collective action, in: *Political Power and Social Theory* 1, 67-115.
- Offe, Claus, 1987: Democracy against the Welfare State, in: *Political Theory* 15, 501-537.
- Parsons, Stephen, 1988: On the Logic of Corporatism, in: *Political Studies* 36, 515-523.
- Pérez Díaz, Víctor, 1987: Economic policies and social pacts in Spain during the transition, in: *Ilja Scholten* (Hrsg.), *Political Stability and neocorporatism*, London, 216-246.
- Pizzorno, Alessandro, 1978: Political exchange and collective identity in industrial conflict, in: *Colin Crouch/Alessandro Pizzorno* (Hrsg.), *The resurgence of Industrial conflict in Western Europe since 1968*, Bd. 2, London, 277-298.
- Przeworsky, Adam, 1985: *Capitalism and Social democracy*, Cambridge.
- PSOE (Comisión Ejecutiva Federal), 1988: Circular 6, 23 November, Madrid.
- Quirk, Paul J., 1989: The cooperative resolution of policy conflict, in: *American Political Science Review* 83, 905-921.
- Rapoport, Anatol/Guyer, Melvin J./Gordon, David G., 1976: *The 2x2 Game*, Ann Arbor.
- Rapoport, Anatol, 1966: *Two-person game theory*, Ann Arbor.
- Recio, Albert, 1988: Flexibilidad, eficiencia y desigualdad (notas sobre la flexibilidad laboral), in: *Sociología del Trabajo*. Nueva época 4, 81-105.
- Regini, Mario, 1981: La crisis de representatividad de los sindicatos de clase, in: *Sociología del Trabajo* 6, 51-67.
- Regini, Mario/Charles, Sabel, 1988: Le strategie di riaggiustamento industriale in Italia: il ruolo degli assetti istituzionali, in: *Stato e Mercato* 24.
- Regini, Mario, 1988: La sfida e le risposte, in: *Mario Regini* (Hrsg.), *La Sfida della Flessibilità*, Mailand, 13-38.
- Roca, Jordi, 1991: Els pactes socials i la negociació col·lectiva, in: *Josep González u.a.*, *Sindicalisme i canvi social a Espanya, 1976-1988. Els contextos de l'acció sindical*, Fundació Jaume Bofill/Stiftung Volkswagen, Barcelona, 251-313.
- Roca, Jordi, 1987: Neo-corporatism in Post-Franco Spain, in: *Ilja Scholten* (Hrsg.), *Political Stability and neo-corporatism*, London, 247-268.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, 1989: La política social en España: realidades y tendencias, in: *Rafael Muñoz* (Hrsg.), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, 183-203.
- Rubery, Jill, 1988: Il sindacato negli anni '80: Il caso della Gran Bretagna, in: *Richard Edwards/Paolo Garonna/Elena Pisani* (Hrsg.), *Il Sindacato oltre la crisi*, Mailand, 101-159.
- Sabel, Charles F., 1987: A Fighting Chance. Structural Change and New Labor Strategies, in: *International Journal of Political Economy* 17, 26-56.
- Sabel, Charles F., 1982: *Work and Politics. The division of labor in industry*, Cambridge.
- Sainsaulieu, Renaud, 1985: *L'identité au travail*, Paris.
- Santos, Julia (Hrsg.), 1989: *La desavenencia*, Madrid.
- Saracibar, Juan Antonio, 1988: Las razones que se quieren ocultar, in: *El País*, 13 December.
- Scharpf, Fritz, W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: *Politische Vierteljahresschrift* 29, 6-41.
- Scharpf, Fritz, W., 1990: Games Real Actors Could Play: The Problem of Connectedness, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Discussion Paper 90/8, Köln.
- Schmitter, Philippe C., 1988: The consolidation of political democracy in Southern Europe (dritte überarbeitete Version), Stanford (unveröffentl. Papier).
- Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.), 1979: *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills.
- Schmitter, Philippe C., 1989: Corporatism is Dead! Long live Corporatism!, in: *Government & Opposition* 24, 54-73.
- Schütz, Roland, 1988: Gewerkschaften in Spanien 1976-1986: Die armen Verwandten der Demokratie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18, 354-366.

- Sen, Amartya*, 1967: Isolation, assurance and the social rate of discount, in: *Quarterly Journal of Economics* 81, 112-124.
- Share, Donald*, 1989: Dilemmas of Social Democracy. The Spanish Socialist Workers Party in the 80s, Westport.
- Spyropoulos, Georges*, 1987: What is the future of social concertation?, in: *Labour and Society* 12, 451-467.
- Streit, Manfred E.*, 1988: The Mirage of Neo-corporatism, in: *Kyklos* 41, 603-624.
- Tselbis, George*, 1988: Nested games: The Cohesion of French Electoral Coalitions, in: *British Journal of Political Science* 18, 145-170.
- Taylor, Michael*, 1987: *The Possibility of Cooperation*, Cambridge.
- Zufiaur, Jose Maria*, 1988: La posición de UGT ante el Pacto Social, in: *El País*, 8-9 September.
- Zufiaur, Jose Maria*, 1985: El sindicalismo español entre la transición y la crisis, in: *Papeles de Economía Española* 22, 202-234.



Aus dem Programm Politikwissenschaft



Gert-Joachim Glaeßner
**Der schwierige Weg
zur Demokratie**

Vom Ende der DDR
zur deutschen Einheit.
1991. 230 S. Kart. DM 29,80
ISBN 3-531-12318-1

Das Jahr 1989 markiert eine historische Wende. Die sozialistischen Systeme in Osteuropa brachen innerhalb weniger Monate zusammen. Die DDR, der langjährige „Vorposten“ des sowjetischen Imperiums, überlebte diesen revolutionären Umbruch nur ein Jahr. Die Einheit Deutschlands, an die kaum noch jemand geglaubt hatte, wurde Wirklichkeit.

Dieses Buch untersucht die Ursachen für den Zusammenbruch und Sturz des politischen Systems in der DDR und beschreibt den komplizierten und widerspruchsvollen Weg des Übergangs zur Demokratie. Neben den inneren Aspekten werden auch die europäischen Konsequenzen des Weges zur staatlichen Vereinigung Deutschlands dargestellt und analysiert. Besondere Beachtung wird schließlich den Problemen des sozialen und kulturellen Zusammenwachsens zweier höchst unterschiedlicher Teilgesellschaften gewidmet.

Oscar W. Gabriel (Hrsg.)
unter Mitarbeit von
Frank Brettschneider

**Die EG-Staaten
im Vergleich**

Strukturen, Prozesse,
Politikinhalt.

1992. 639 S. Kart. DM 46,-
ISBN 3-531-12282-7

Mit der zum Beginn des Jahres 1993 vorgesehenen Einrichtung des europäischen Binnenmarktes wird sich die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Verflechtung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft intensivieren. Die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den EG-Staaten wird nicht nur die euro-

päischen Institutionen verändern, sondern auch die Abläufe in den nationalen politischen Systemen beeinflussen. Für das Verständnis der politischen Vorgänge im integrierten Europa ist eine gründliche Kenntnis der nationalen politischen Systeme erforderlich. Diese Informationen vermittelt dieser Band in einer systematischen, vergleichenden Übersicht über die politischen Strukturen und Prozesse der EG-Mitgliedsstaaten und über ausgewählte Inhalte der staatlichen Politik.

Uwe Thaysen

**Der Runde Tisch. Oder:
Wo blieb das Volk?**

Der Weg der DDR in die
Demokratie.

1990. 215 S. Kart. DM 24,80
ISBN 3-531-12228-2

Gezeigt wird, wie sich die Bewegungen in der DDR aus dem Widerstand konspirativ zu einer „Kontaktgruppe“ am Runden Tisch zusammenfanden, um dort die SED und den Stasi niederzuringen; wie sich der Runde Tisch von einem Veto-Organ zur Steuerungsinstanz des alten Regimes entwickelte, wie es Modrow gelang, die Oppositionellen in seine Regierung einzubinden. Dokumentiert wird der Kampf um die politische Macht, die in die Wahl am 18. März 1990 mündete. Repräsentierte der Runde Tisch das Volk oder eilte das Volk dem Runden Tisch davon? Welche Rolle spielten die DDR-Flüchtlinge, die Demonstranten, die Kirchen, Hans Modrow? Hat es in der DDR wirklich eine „Revolution“ gegeben?



WESTDEUTSCHER
VERLAG

OPLADEN · WIESBADEN



Workshop on "Trade Unions as Political Actors in Mediterranean Europe"
European Consortium for Political Science
Limerick, March 30-April 4, 1992

**Influence of political parties on the shaping of a
competitive trade union arena in Spain (1970-1985)**

Jacint Jordana

Universitat Pompeu Fabra
Rambla Sta. Mònica, 32
E-08002 Barcelona.

The purpose of this paper is to analyze the main factors having an influence on the development of various trade union confederations operating in open competition in Spain during the Seventies. The existence of various trade union confederations in the Mediterranean regions of Europe is normal as distinct from the predominant trend in central and northern Europe where usually we find a single dominant trade union confederation. In analyzing the Spanish case, which was the latest one to develop, we shall discuss the specific political leanings of trade unions in Mediterranean countries which, where they have existed, have led to the emergence of a competitive trade union arena. The sharp political split between the socialist and communist parties following the Twenties undoubtedly exerted an important influence on the shaping of national trade unions. In Europe as a whole this development is quite well known¹. Nevertheless, it is interesting to reexamine this issue. We shall attempt to set out the political structures and other factors which made possible competitive trade union confederations and stood in the way of the emergence of a unified trade union movement in Spain.

With this in mind, this paper presents first a brief review of the trade union models which existed in Spain between 1960 and 1990. Next it introduces several hypotheses on the changes which consolidated the competitive situation. Three elements stand out as basic factors. First, there is the strong partisan (that is political party) membership of the union movement. Secondly, there is the competitive strategy of the left-wing political parties during the Transition. And finally, we have the active influence of the State during the emergence of the new organizations. The thesis set out in this paper is that the combined effects of these elements led to the appearance of continuous struggles for control of the trade union movement in Spain, made the maintenance of a unified trade union confederation impossible and weakened the new divided unions.

Trade union models in Spain between 1960 and 1992

There have been a surprisingly large number of changes in the trade union movement in Spain over the past thirty years. Some four types of movements developed in this period but none of them lasted long enough to become consolidated. A trade union model is usually understood to be a set of basic characteristics defining a labour movement -the existing trade unions, the relationship between workers and organizations, the regulatory framework, etc. Briefly, the

models which developed in Spain were:

a) The Unitary Model. During the Sixties under the Franco dictatorship we saw the development of *Comisiones Obreras* (the Workers' Commissions). This movement which was very much decentralized in its early stages emerged as a unitary form of organization in the work place combining legal and illegal tactics in order to counteract the limitations imposed by the official Franco union, the *Central Nacional Sindicalista* (CNS)². The small groups of workers that initially supported *Comisiones* during the Sixties were of diverse political leanings ranging from left falangists to communists and including anarchists, Catholic progressives and independent socialists. Generally, most of political parties on the left which were clandestine under the dictatorship promoted and helped to create this movement. At first, *Comisiones* maintained contact with *Unión Sindical Obrera* (USO), an organization which also grew up in the Sixties and which originally had Christian influences although later it evolved toward socialist ideas. In *Comisiones* forms of coordination were relatively weak which helped avoid its becoming a clandestine trade union and facilitated its participatory dimension. In this respect, *Comisiones Obreras* usually made good use of the existing mechanisms at the lower levels of the official union (CNS) which allowed for some participation while at the same time formulating strong wage and political demands and encouraging massive worker demonstrations³. Although there was unified action in the workplace the coordination of *Comisiones Obreras* was greatly affected by the tensions which existed between the clandestine political parties⁴.

In this context, the Spanish Communist Party (*Partido Comunista de España/PCE*) held a predominant position in *Comisiones* from the end of the Sixties on and in the Seventies was playing a major role in defining its strategies. Nevertheless, because of its own open-minded nature, the presence of members of other political groups such as Catholic militants was quite substantial in *Comisiones*. The non-existence of a formal membership allowed the effective participation of workers who were not directly linked to the movement. Thus, in spite of the predominance of those from the PCE it should not be taken as given that during this period *Comisiones Obreras* was an instrument of this party in order to control the working class. During the dictatorship the *Comisiones Obreras* movement as a whole was a very fluid reality which up until the present moment has been only partially studied⁵. Most of the groups and movements which were actively working against the Franco regime came together in this movement although not always without some conflict.

b) Pluralism. During the Seventies the conflicts inside and outside the *Comisiones Obreras* movement increased. The various clandestine political parties which generally were quite small struggled to obtain the largest possible number of sympathizers and members within the network of the labour movement. The aim in almost all cases was to be able to direct a strategy of political confrontation against the Franco regime and in the period of transition to democracy to lead the representation of the workers' interests on the new political scene. As the PCE stood out as the party with the biggest membership, during the Seventies its ability to exercise control over *Comisiones Obreras* as a whole continued to grow. This situation brought about a complete split with USO at the beginning of the Seventies, as well as the leaving of a substantial part of the Catholic and socialist members. In addition, in the years 1976-1977, those political parties which also had participated in *Comisiones Obreras* (apart from the PCE) left the movement to form their own trade union organizations. Among these we should mention the *Sindicato Unitario* (SU) and the *Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores* (CSUT). The reason behind the moving away of these groups was the conversion of *Comisiones* into a formal organization which made it possible for the PCE to consolidate its control. To all these changes must be added the resurgence of *Unión General de Trabajadores* (UGT), almost non-existent during the whole period of the dictatorship, from the years 1975-76 on thanks to the support it got from the *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) and from members of other socialist groups. Also the *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT), the anarchist trade union -majority in Spain before the civil war- intended its resurgence since 1975.

All of these changes facilitated the emergence from the beginning of the Transition of a "pluralist" trade union arena with a multitude of organizations in open competition⁶. As well as the organizations already mentioned we should not forget other organizations which because of their nationalist component carried on their activities only in their own regions in competition with organizations of a countrywide nature. The logic for union activity during this period was that each party would promote its own trade union organization with the aim of carrying out its activities and obtaining membership across all industries and economic sectors. This logic was connected to the struggle going on among the political parties to obtain their own place in the new post-Franco political scene. This phenomenon can partly be explained if we take into consideration the non-existence of well-established trade union organizations at that time and therefore the existence of good opportunities to create and develop new organizations among large sectors of the working class which were somewhat disoriented because of the intense political

changes taking place. This plethora of trade union options which at no time settled into a stable situation evolved in parallel to the development of the new democratic institutions between the years 1977 and 1980.

c) "Duopoly" (Shared monopoly). The process of formation of a trade union "duopoly" (a situation in which two major confederations shared practically the entire trade union membership) setting out from the previous "pluralism" was very directly influenced by the strategies of the political parties in the definition of labour relations under the new democratic framework. The political parties acted in favour of their respective trade union organizations thus hoping to receive their support for the political strategies they carried out. As a result, trade unions such as USO and CNT which had not had strong political support during the transition later found themselves unable to enter the "duopoly". The outcome of this situation was that from the end of the Seventies on we see a strong trend in Spain's trade union movement toward the creation of a model with two large trade union organizations competing amongst themselves, the final objective being to achieve the exclusion of the rival body.

From 1980 on, although the situation did not become clearly consolidated until 1985, we can note the existence of a trade union "duopoly" in Spain made up of UGT and CCOO with strong limitations standing in the way of the formation of new organizations⁷. This "duopoly" must be qualified by the presence of certain important organizations in the Basque Country and to a lesser extent in Galicia. Other organizations which had played a substantial role during the Transition or in the final years of the Franco regime disappeared during the Eighties or continued at a very weak level which had little to do with the representation of worker interests in Spain.

d) Joint Action. Finally, the most recent developments in Spain's trade union movement show a trend toward another quite distinct form of unitary model. During the second half of the Eighties, especially since 1988, as a result of the symbolic effect of a successful general strike, a strategic rapprochement took place between the two large trade union organizations which finally predominated⁸. Various factors came into play in this new phase which ranged from the end of the period of transition to democracy to a common opposition to the socialist government's economic policies⁹, the relatively equality of the two organizations and changes on the international scene. Taken as a whole, these factors at first brought the strategies at the top levels of the two trade union organizations close together and later resulted

in substantial joint action by the two organizations at the sector level and in quite a number of cases at the plant level. This change from competition to cooperation between the two trade union bodies led to a confluence of long-term strategies in keeping with the similarity which could be noted in both organizations so far as concerns membership and labour practices. With this in mind it may be concluded that this process of joint action was not merely a process of temporary strategy but a situation spread over a period of time which holds the prospect of a certain stability in the foreseeable future.

Militant consciousness of labour activists and union democracy

Any analysis of the Spanish trade union movement during the transition involves a working hypothesis which may be somewhat surprising to those living outside the country. We refer to the phenomenon of the dual membership of many workers in political party and trade union. From the ideological perspective of the militant, his work within the union was part of a joint effort of a political party to obtain its political objectives. In this the trade union was only the instrument while the party acted as the central coordinating body. From the political party perspective, having control over a trade union organization was considered necessary in order to develop its political strategies in the labour area and not merely to spread its ideological positions. This situation was not seen by trade union members as a situation of political party domination. Rather it was a matter of the existence of a common cultural framework, involving political party and trade union, shared by militants and their sympathizers on the left. Within this common cultural framework which existed during the Seventies the common objective was the break-up of the Franco regime. This common framework did not include all those involved in the labour movement who to some extent were involved through demonstrations in the streets by politicized militants¹⁰. Nevertheless, it was these politicized militants who took on the tasks of coordinating the labour movement and it was they who later on would assume the job of setting up the trade union organizations.

This form of action, more or less present in the political culture of most Mediterranean countries, took on a very marked form in Spain because of the very long period of dictatorship, which among other things brought about the disappearance of the trade union traditions which had existed before the Civil War. At that time in spite of the political involvement of trade unions the political culture and the trade union culture were more differentiated. Efforts to carry out militant

trade union activity, including the handling of a labour dispute, are much more difficult under a dictatorship than in a democracy. There is for example the danger of repression and the forms of coordination are much more arduous. In this context for trade union activists the step from labour problems to political questions was very short because the limitations to their activity as labour leaders were the political limitations set by the dictatorship. The long period (forty years) in which the labour movement had to act within this context led to a situation where the trade union culture of militant workers in Spain meant that trade union activity was seen as action of an instrumental nature. Party discipline ruled over the union struggle because political objectives such as democracy and freedom had priority over the full realization of objectives which were properly labour objectives. Only those organizations without relationship to a political party, such as CNT and USO, partly differed from this concept but frequently their militants tended to create their own political groupings within their trade union organization with the aim of controlling the trade union's political strategy¹¹.

This type of politico-trade union culture which crystallized in Spain in the Seventies also had an effect on the development of union democracy. Because of the problems of clandestine operation, the question of union democracy was not formally dealt with during the Franco period. At the local level, worker assemblies were common while at upper levels leaders often remained in their positions on a more or less stable basis without any effective election by workers due to the implicit difficulties of the fact that unions were illegal. During the Transition the formal structures of organizations set up incorporated the normal procedures for union democracy although these procedures were rather ineffective with the result that oligarchical structures arose almost immediately. The conflicts which arose around union democracy often involved power conflicts between representatives of the various political parties involved in the same trade union who were competing for control over union strategy.

During the Transition years, as a result of the cultural framework established, most of the trade union organizations covering several branches of industry had a low membership widely spread over these various industry sectors which paralleled the limited membership of almost all parties. There was clearly a lack of strong organizations involving single branches of industry in which militants of the various parties could compete. In each industry sector there were many trade unions (some with bigger membership than others) competing to negotiate with management and each labour conflict turned into an inter-union contest to attract workers to its particular organization¹².

This surprising situation cannot be fully explained by the trade union culture of militant workers at the time. Also involved were the strategic evaluations by the political parties which promoted their own respective trade union organizations. Due to the lack of strong trade unions at the industry branch level it was much more useful to try to completely control a trade union covering a particular branch of industry than to negotiate with representatives of other parties the creation of a new industry branch level trade union involving the various political groups. One factor which might have significantly changed this situation may have been the transformation of the old Franco trade union organization into a democratic union. Nevertheless, this institution was dissolved shortly after the granting of trade union freedom in March 1977¹³. In order to explain how this came about it is necessary to analyse the strategic behaviour of *Comisiones* which at that time had the largest membership and capacity for mobilization.

The breakdown of the Workers' Commissions movement

It is often said that the breakdown of the Workers' Commissions movement was due to the growing control over it by members of the PCE during the Sixties and at the beginning of the Seventies which produced a parallel leadership inside the trade union organization which coordinated its strategies through party structures. In a more and more direct way members of this party imposed its strategies on *Comisiones* bringing about sharp internal conflicts with members of other parties at various levels of action and often producing organizational crises with labour leaders who were not members of the Communist Party¹⁴. Nevertheless, the weak structure of *Comisiones* which had no formal membership and very flexible mechanisms for coordination, the participation of many workers not connected to political parties and the predominance of local leaders in the running of union affairs (due to the clandestine nature in whole or in part of *Comisiones* throughout the Franco period) to some extent made possible the coexistence of various political tendencies within the movement. It was only in the organs of coordination that important confrontations took place but these hardly affected militant activity at the lower levels where each political faction developed and spread its own strategies without any serious problem. This was due to the fact that *Comisiones* had developed as a movement and the organs of coordination did not possess any coercive power over the lower levels.

Between 1975 and 1977 with the end of the Franco dictatorship all the

regulatory structures for dealing with labour relations to which *Comisiones* had become adapted began to break down. This was both because of the inadequacy of the new political system being created and because of pressure from the labour movement imposing the need for new regulations more in keeping with the existing industrial development of Spain. In any case, at least up to 1980 a provisional system of labour relations regulations, based on the old Franco laws with some democratic adjustments¹⁵, continued to function although there were legal gaps and some confused situations which brought about a high level of uncertainty about the development of labour relations and the growth of the new trade union organizations.

In this context especially in the early years there were various possible scenarios for the development of a new trade union model in Spain. In the first place, there was the possible development of *Comisiones* as a unitary movement providing for the involvement of members from various parties which would jointly put pressure to bear so that it would inherit the property of the old Franco official union. A second option was the transformation of *Comisiones* into a formal organization which would make it easy for the PCE to guide the strategy of *Comisiones* while accepting emergence of new competing organizations. A third option was the disbanding of this trade union movement with the beginning of democracy and the setting up of new trade union organizations by groups of militants belonging to the various political parties at the beginning of the transition (in the last two cases allowing for a sharing of the property of the old Franco union). This third option was supported by the groups which first left *Comisiones* during the Sixties (USO) and those which had never taken part in that movement (UGT).

The Communist Party, because it had a majority of active members in the movement, adopted the second option thus converting *Comisiones* into a formal trade union organization. A rapid transformation of *Comisiones* was carried out between 1976 and 1977 and care was taken with the form of this transformation in order to maintain the involvement of those sectors of the working class who were supporters of the *Comisiones* movement although not directly linked to a political party¹⁶. This was not the only transformation possible but indeed it was the one which was of most interest to the Communist Party (PCE) which through its membership had a broad control over the movement. The new trade union organization was careful to maintain the old traditions of struggle and organization developed during the dictatorship and to reshape them within a democratic framework of labour relations. The intention which was partly achieved was to capitalize on the recognition and prestige of *Comisiones Obreras* in an organization controlled and directed by the Communist Party. As a result, during the period 1977-1982, *Comisiones Obreras* as

a trade union organization closely linked to the Communist Party applied the strategy of that party in the labour and economic fields. During those years its role changed radically given that, having been a very decentralized movement used by the Party during the Franco dictatorship largely as a means of spreading its own ideological position, it became an organization pushing for the centralization of collective bargaining and following a policy of wage stabilization. This policy made it possible for the PCE to obtain concessions and bargaining power during the process of transition to democracy.

For many communist militants within *Comisiones* this drastic change was not accepted without internal conflict although the political culture of double membership (plus the expected benefits for the Communist party) assured that at least up until 1980-1981, *Comisiones* would follow the role assigned it by the PCE so far as strategy was concerned. The poor electoral results obtained by the PCE in subsequent elections which put PSOE as the dominant party on the left meant that the PCE would have a much smaller role in the second phase of the transition. As a result there were increasing internal conflicts within *Comisiones* so far as concerned the strategy to be followed¹⁷. As a formal organization, *Comisiones* (CC.OO.) took its place in the trade union "duopoly" which developed but it suffered greatly from problems arising from the fact that the Communist Party (PCE) did not become the leading party on the left. Apart from internal conflicts in subsequent years, CC.OO. had to adopt a defensive position both in the face of the pressure offered by other organizations trying to occupy a leading position and attempts by the right-wing political parties and employer organizations to weaken its membership and its capacity for labour action.

The role of the State and "other" trade union organizations

The strategy followed by the PCE to consolidate an organization of its own through *Comisiones* no doubt had a very important influence on the rapid appearance of trade union pluralism. It was especially significant that the explicit definition of this strategy took place in mid-1976, one year before the legalization of trade unions and the dissolution of the Franco "vertical" trade union organization¹⁸. Although *Comisiones* set for itself a relatively slow strategy for change keeping in mind the rapidity with which the overall background was changing at that time, its final objective could already be plainly seen by the other political forces some of which were already promoting their own trade union organizations. In addition, given the

structure that the trade union movement was taking in Spain, the State encountered practically no resistance to the dissolution of the vertical trade union organization and the taking over of its assets. We cannot be sure whether or not it would have done this if there had been a unified trade union movement but in any case it could have run into more difficulties.

Among the "new" trade union organizations developing we should point out the *Unión General de Trabajadores* (UGT), the trade union historically linked to PSOE, which was practically inactive during the final years of the Franco regime (except for a few very localized groups in the Basque Country and Asturias). Nevertheless, the international recognition which PSOE received from the European Socialist parties as the continuation of the historic tradition of Spanish socialism, favoured early moves for the revival of this trade union. This recognition was to the detriment of other socialist groups which had been more active inside the country in the previous years, most of which had been linked to USO. Basically established through members of PSOE, UGT later defined its trade union position which offered a model for action quite different from that of the CC.OO. thus breaking with the traditions of the workers' movement under the Franco dictatorship. As of 1977, with the emergence of PSOE as the majority party of the left this trade union followed a very rapid development attracting members from other socialist groups which had not found their own political constituency (such as those coming from USO). These factors made it possible for UGT to become one of the two major organizations in existence in the Eighties with considerable influence in the determination of the new framework of labour relations and for some time entertained hopes of becoming the dominant trade union body in Spain.

The other two confederations to show rapid development in the early years of the transition were *Unión Sindical Obrera* (USO) and *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT). Today these are two small trade union bodies of a very different nature which do have something in common -the fact that they were not linked to any political party during the transition¹⁹. In the early days of the Transition both organizations had good prospects for their later development, in the case of USO, because of the fact that it was well established during the Franco years, much more so than UGT. In the case of CNT these good prospects existed because of the possible effect that its historic role could have on workers but in both cases these prospects did not bear fruit partly because of internal conflicts which brought about the early failures and splits (USO) and the early successes (CNT) and partly because State intervention aimed at establishing a model for trade union organization carried a great deal of weight thus limiting the development of the more radical trade

unions. But their failure may also be construed as an exponent of the need to link up with party strategies in order to achieve consolidation as trade union organizations in the period during the establishment of democracy.

The so-called "independent" trade unions also appeared at the beginning of this period reflecting a reality in which there was a great deal of fragmentation. Ranging from the poorly-organized remains of the old Franco vertical unions (generally organizations at the level of provincial sectors and struggling to survive) to company organizations set up by businesses themselves, these groups even included autonomous worker movements holding extreme left positions which refused to establish organizational links with trade union bodies²⁰. A large part of the "independent" trade unions might possibly have been incorporated in a centralized trade union organization if a right-wing party with greater cohesion than the governing party (*Unión de Centro Democrático/UCD*) had taken shape in the early years of the transition. Because of its agglomerate nature UCD was in a weak position to coordinate or give rise to the development of a single big trade union organization.

The difference between the support of the political parties for the establishment of their own trade union organizations and the support of the trade unions coming from the militant logic of the political parties behind them may be seen more clearly in the case of those trade unions which developed as a result of a breakaway from the Workers' Commissions. The development of SU and CSUT may be seen as unitary replicas of *Comisiones* which came about as a result of the break in 1976 between those supporting the various plans for the future of the Workers' Commissions brought about by members of various parties making up the movement. With the transition, these trade unions also were established as formal organizations and obtained a certain level of representation although this was quite uneven in terms of industrial sectors (Appendix 1). These organizations were to disappear at the beginning of the Eighties due partly to the failure of the political parties with which they were associated (of more or less Maoist leanings) and partly to the difficulties the State presented to their attempts to obtain some representation at the institutional level.

As well as the major national confederations in Spain there also are trade union organizations which confine their area of operations to a single autonomous community. Linked to nationalist political movements, they have no connection with parties at the national level. The case of the nationalist trade unions during the Transition is another example of the general dynamic of this period involving maintenance of party structures in the development of trade union organizations.

Along with the explosion in trade union development, in this period there also occurred a proliferation of nationalist parties and movements in most of Spain's regions especially in the three areas where ethno-cultural differences were more clear cut -in Galicia, in Euskadi (the Basque Country) and in Catalonia. Here, the nationalist parties favoured the development of their own trade unions limiting their area of activity to their respective geographical territories. The development of these trade unions was to a large extent connected to the development of the parties behind them. In those cases where the parties managed to become consolidated, both in terms of organization and involvement in government, the trade unions associated with them also were able to establish a certain level of membership²¹. Nevertheless, the role of these organizations in national politics has generally been very small and although they have introduced an element of greater complexity in the spectrum of Spain's trade union they have had to adapt to the lines set out by the interaction between the major trade union bodies and the political parties at the national level.

Struggle for definition of a trade union model: formation of the trade union "duopoly".

The 1978-1980 period is crucial for an understanding of the later development of the trade union movement because that was when the essential principles of the new set of labour relations, such as representation, were defined. The basic elements of the new framework for labour relations was set out in the wording of the Constitution (1978) and later on (after 1979) continued to be defined in two ways -- through "tripartite agreement" (covering structure of collective bargaining, trade union participation, working conditions) and negotiated legislation (Workers' Statute, 1980) which was to incorporate important elements of negotiation²². The step from a situation of trade union pluralism to a limited number of players first showed up with the holding of trade union elections in 1978. These elections set in motion by the government under pressure from the PCE and strongly supported by CC.OO.²³, which now had been set up as a formal organization, had two major objectives: to contribute to reducing the trade union pluralism existing at that time by clarifying the existing representation of each organization among the workers; and to contribute to resolving the management of labour conflict in companies at a moment when, due to the disappearance of the formulas in force under the Franco regime, a multitude of labour-industrial conflict cases (heterogeneous and informal) were proliferating, backed by those organizations involved in each specific conflict.

The trade union elections were based on the principle of competition between the trade unions represented in the factories in order to elect representatives to a Factory Committee which had the capacity to negotiate with management (coordination between various factory committees allowed collective bargaining to be carried out on a broader basis than at the plant level). This situation, together with the existence of more than one trade union confederation led to the appearance of problems similar to those involving parliamentary representation -clashes between the various trade unions making up the factory committee and the fact that the trade unions acted as if they were party structures. In order to reduce trade union pluralism, through negotiations with the central government in 1980 the major organizations were able to impose a representation rule (the need for 10% of elected delegates or 15% in the case of a regional trade union) in order for trade unions to be able to take part in negotiations of a sectoral or inter-sectoral nature at the national or regional level and they enjoyed government recognition as well as many other organizational advantages²⁴.

The results of the trade union elections (see Appendix 1) was an early demonstration of the strength of trade unions in Spain. CC.OO. came out as the leading trade union body while the UGT was in second place. Other organizations however showed a significant presence, according to industrial sector and area, while there was also a substantial segment of independent and non-affiliated workers. Given this situation, the process of trade union and political competition between the major organizations began to grow sharper. Whereas the strategy of CCOO was to call mass demonstrations in order to achieve a framework of labour relations favourable to their interests as pressure tactics which might be used by the communist parliamentary group in legislative debates, from 1979 on important changes took place in the correlation of forces. In 1979, PSOE, the party linked to the UGT, reaffirmed its electoral predominance on the left while a broad organization representing business and industry (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales/CEOE*) took shape and the party in power (UCD) began to suffer major internal crises²⁵. Within this context we saw the beginning of a strategic narrowing of differences between PSOE and UCD (supported by CEOE) in an attempt to break the predominance of CC.OO. on the Spanish trade union scene at that time²⁶. This narrowing of differences was aimed at facilitating the growth of UGT to the detriment of the CC.OO. with the intention of making Spain's worker movement more moderate and to bring the distribution of the electoral representation of the political parties more into line with the distribution of representation at the level of the trade union confederations. To this end the CEOE

worked out with UGT what would be the basic lines of the new labour relations framework while UGT received the support of companies so that it could take a leading role in collective bargaining. In terms of legislation these pacts were put into practice with parliamentary agreements between PSOE and UCD against which the head-on opposition of the PCE achieved no result whatsoever. As a result, CC.OO., in spite of trying to oppose this manoeuvre through mass demonstrations and an increase in labour conflicts was able to achieve little, largely due to the worsening of the economic crisis during this period and because of the rapid changes in its operational strategies in the preceding years.

Comisiones was unable to impose the basic lines of its model whereas UGT, along with PSOE, slowly took on a greater role in the definition of the new labour relations framework²⁷. Nevertheless, the very process of spreading the labour relations model led to successive modifications in the strategy of each trade union confederation. In the case of UGT it was a matter of adapting itself to the contexts and traditions of representation defined by CC.OO. in the Seventies, while in the case of CC.OO. it was a case of modifying its trade union model in order to incorporate most of the legislative changes introduced by the PSOE and UCD. Another important aspect worked out which in this case also benefited CC.OO. was the establishment of the "most representative trade union" clause. In the face of this measure, other trade union organizations affected by this clause took action in order to take part in the new model of limited representation which was taking shape. The most notable attempt was that by USO which with the support of some sectors of UCD at the time of the 1980 elections tried to win more than 10% of the votes and thus achieve the category of "most representative trade union". Nevertheless, the crisis within the UCD together with the difficulties of coordination with the various independent trade unions needed to help increase votes for USO blocked this objective and set USO on the road of becoming a marginal trade union in the Eighties.

Overall, the inter-union struggle which led to the formation of a "duopoly" model may be characterized as the implementation of opportunistic strategies by organizations which did not have their own trade union culture. Setting out from the peculiar cultural context of anti-Franco militancy which scarcely made any distinction between the political arena and the trade union arena the major segments of the left worked out strategies in an attempt to obtain exclusive representation of the workers. During the years 1976-78 it was CC.OO. which broke the possibility of establishing trade union unity if we consider that because of its resources it was able to achieve broad control of Spain's worker movement. Later on between 1979

and 1985, it was UGT which launched an offensive to reduce the role of CC.OO. in the almost marginal political space which the PCE had at that time. Neither of these two strategies won through and the result was the consolidation of the "duopoly" situation as well as the constant confrontation between the two major organizations for more than ten years which helped to weaken both of them.

An important factor in explaining the tension between UGT and CC.OO. throughout this period was the existence of a context of rapid changes in the rules of the game without established traditions which did not offer better alternative strategies to the trade unions. To maintain a trade union strategy centred only on improving internal strength implied that in a situation of trade union competition other organizations were able to define the forms of interaction as they pleased. In this context both the trade unions themselves and their methods of interaction were rapidly being defined. Their internal weakness was so acute and their ability to manoeuvre so reduced by their political links that failure to develop an opportunistic strategy in this period of rapid changes was to opt for ostracism and being left on the outside as organizations. The consolidation of the new political structures led trade union organization leaders to adopt a style of negotiation which was scarcely in line with the extent of the representation of workers' interests they were trying to carry out. In a certain sense, assuring first their ability to exclude new organizations and the institutionalization of their own organizations was considered fundamental in a situation that was highly unstable when no organization was really able to consolidate its standing with the working class.

Conclusion: the "dividends" of competition and joint action

During the Eighties the trade union weakness has been a phenomenon shared by all trade union organizations in Spain. Since the 1977 legalization we may characterize its development as a slow process of organizational development made difficult by internal competition between trade unions and their own opportunistic strategies. With very few differences, Spain's trade unions have followed a similar development since 1977 -a short period of growth up until 1978, internal crises and a drop in worker support between 1979 and 1986 followed by a slow recovery from then on. Their organizational structures suffer from the same situation seeing that they are centred on multi-sector geographical levels. The Industrial Federations, or sectoral trade unions, have always been in a situation of chronic weakness given that collective bargaining at the factory and negotiation at the geographical level has

limited their capacity for action. Up until 1985 at the time when the impact of the economic crisis was sharpest and rates of unemployment were highest affiliation was dropping to rates of around 10% overall. From then on it began to recover very slowly until 1988 with a slightly sharper increase in the years 1989-1991²⁸.

The differences between the various trade union organizations in the Seventies have continued to reduce becoming less notable as a result of the successive cases of joint action between them within a framework more and more clearly defined and common to all. The party dimension present in the political culture of the trade unions (strategic links with a specific political party) was also greatly reduced during the second half of the Eighties. In keeping with the political logic of the transition, the internal conflicts brought about by the gradual disappearance of these links, both in CCOO and UGT, were very sharp throughout the decade taking up a large part of trade union energy²⁹. For these reasons, in recent years political conflict in the trade unions has been articulated within its own framework, somewhat apart from the tactical needs of the political parties and more aimed at the interests' representation, establishing strategies to deal with liberalization of the labour market. Perhaps these factors will contribute to an organizational strengthening in coming years and some indications along these lines can already be noted. Nevertheless, this cannot hide the fact that for more than ten years during the greater part of the Transition and the process of consolidation of democracy Spain's trade unions have faced up to situations calling for joint action from internal situations of extreme weakness resulting from the development of opportunistic strategies.

Notes.

1. For example, R. Deppe et al., "The Relationship between Trade Union Action and Political Parties", en C. Crouch y A. Pizzorno, The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968, New York, 1978.

2. The francoist union organization was a corporatist organization created by the francoist state in 1939. Joining workers and employers together, it had a very bureaucratic structure and was completely controlled by the government. Nevertheless, in its lower levels this organization offered a minimal way to a worker participation -since 1958-, allowing the election of representative officials in the firm plants. This opportunity was used by *Comisiones* for improving its implantation (M. Ludevid, Cuarenta años de sindicato vertical, Barcelona, 1976).

3. On *Comisiones Obreras* during the Franco regime, J. Amsden, Collective Bargaining and Class Conflict in Spain, London, 1972; F. Almendros et al., El Sindicalismo de Clase en España (1939-1976), Barcelona, 1978; R. Fishman, Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain, Ithaca, 1990; M. Ludevid, El movimiento obrero en Cataluña bajo el franquismo, Barcelona, 1977; J.M. Maravall, Dictatorship and Political Dissent: Workers and Students in Franco's Spain, London, 1978; N. Sartorius, El Sindicalismo de Nuevo Tipo, Barcelona, 1978.

4. Actually, the Spanish regions were dominated by different political orientations (J. Amsden, Collective..., 1972). Nevertheless, in some zones and specific political moments, it could exist parallel coordinating organs (J. Hernández, "Aproximaciones a la historia de las CC.OO. y de las tendencias forjadas en su seno", Cuadernos de Ruedo Ibérico, 39-40, 1973), or a political party could impose an own organ to replace the one which was controlled by another political party (J. Sanz Oller, "La larga marcha del movimiento obrero español hacia su autonomía", Horizonte Español, II, 1972). That was the case for Catalonia between 1966-1970, when a university-based group (*Front Obrer de Catalunya*, FOC) replaced the PCE in the control of the Barcelona coordination organ (J.A. Díaz, Luchas internas en Comisiones Obreras, Barcelona, 1977).

5. For a state of the researches on this issue, see F. Miguelez, "Los orígenes del 'nuevo movimiento obrero' en España. Algunas hipótesis de investigación", en VVAA, Industrialización y Obrerismo, Barcelona, 1985. A recent research focused on Catalonia can be found in P. Gabriel et al., Comissions Obreres de Catalunya, 1964-1989, Barcelona, 1989.

6. F. Almendros et al. El Sindicalismo de Clase..., 1978, offers a vast description of the union organizations existing in Spain around 1977.
7. Only some branch unions, such as the *Confederación Sindical Independiente de Funcionarios* (CSIF), obtained a place in the union arena. On this issue, concerning the teacher's unions, see P. Iriso, "State Structures and Industrial Relations. The Teacher's Unions in Spain", International Journal of Political Economy, 20, 1987.
8. The effects of the general strike on the union strategy are analyzed in J. Jordana, "Interessenkonflikte und Institutioneller Kontext in der spanischen Gewerkschaftspolitik. Eine Spieltheoretische Interpretation", Politische Vierteljahresschrift, 33, 1992.
9. For the economic socialist policies, see W. Merkel, "Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988)", Politische Vierteljahresschrift, 30, 1989; and D. Share, Dilemmas of Social Democracy: The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s, New York, 1989.
10. R. Fishman (Working-Class Organization..., 1990, pp. 121-137) analyzes the formation of the protest in the public space -demonstrations, pamphlets, graffiti, ...- during the sixties. His argument is that "*the movement's use of public space increased its mobilizational capacity and, in a sense, the power of the working class beyond the level produced by labour organization itself*" (p. 126). Thus, the limited ability of the Comisiones' militants was increased by this activity.
11. The internal conflicts produced in CNT were specially relevant during the period 1976-1978, when this organization intended its reconstruction (CNT. Ser o no ser, Ruedo Ibérico, Barcelona, 1979).
12. A description of the collective bargaining procedures during this period can be found in Anuario de las relaciones laborales en España 1976, Madrid, 1977.
13. "Real Decreto-ley de Relaciones Laborales" (4-3-1977) and "Ley de Asociaciones Sindicales" (1-4-1977).
14. In this sense, see the critique of the Workers' Commissions evolution in J.A. Díaz, Luchas internas..., 1977.
15. As an example: the regulation of collective bargaining was based on the "Ley de Convenios Colectivos" (1973), but only partially, because it contradicted the new democratic principles, as the right to strike and the right to joint free unions. Thus, the essential traits of the francoist labour relations disappeared (OIT, Situación

sindical y relaciones laborales en España, Geneve, 1985, pp. 59 ff.), and the state intervention became less direct.

16. An example of the reasons offered during this period can be found in J. Ariza, Comisiones Obreras, Barcelona, 1976. Specially, justifying the relationship with the party, see J. Aznar, "Las relaciones Partido /Sindicato", Zona Abierta, 17, 1978.

17. Such tensions can be found, for instance, in the PCE document: Los comunistas en el movimiento obrero: Reunión de militantes obreros comunistas. Madrid, 17-18 de Mayo 1980. resumen de las intervenciones, Madrid, 1980. Or also during the second congress of the *Comisiones Obreras* in Catalonia, which was the beginning of an important split in the PCE (CONC, "Documents del II Congrés", Lluita Obrera, 33, 1981).

18. This strategy was already adopted during the first conference of *Comisiones*, in 1976. The minority sectors of *Comisiones*, against this strategy, announced their desertion, as a result of the majority choice (J. Jordana and R. Mendoza, "Informe sobre la Confederación Sindical de Comisiones Obreras", 1976-1986, Barcelona, 1988).

19. USO had relations with a political party twice. In 1976-1977, with a socialist party, alternative to the PSOE (*Federación de Partido Socialistas*, FPS); and in 1979-1980 with UCD, the governmental party. The intentions in each case were very different, but what interests most is that both of them show the need for a political support that this organization perceived. CNT was divided in two organizations in 1979. The majority faction took recently (1989) the name *Confederación General del Trabajo* (CGT).

20. The most representative example of these movements was the FASA-Renault affair in Valladolid (see E. Charrón, "FASA-Renault. Un caso de internacionalización de la producción automovilística", Política y Sociedad, 5, 1990).

21. Their presence is remarkable in Galicia and Euskadi: the INTG in Galicia is the third trade union in order of importance in the zone, immediately after UGT and CC.OO.; *Solidaridad de Trabajadores Vascos* (ELA/STV) is the majority trade union in Euskadi, linked to the governmental party since 1979 *Partido Nacionalista Vasco* (PNV); *Langile Abertzaleen Batzordea* (LAB) is the fourth basque trade union linked to the pro-independence HB party. In Catalonia the governmental party *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) has tried several times unsuccessfully to develop an adjacent union.

22. On the lawmaking process, see F. Pérez Amorós and E. Rojo, "Legislació i relacions laborals", in Els contextos de l'acció sindical, vol. II of Sindicalisme i

canvi social a Espanya, 1976-1988, Barcelona, 1990. See also R. Sastre, Derecho sindical y transición política, Madrid, 1987.

23. For different reasons, the rest of trade unions were, more or less, against the union elections. Some of them (UGT for instance) preferred to wait a little longer, and others (CNT) did not accept this logic of representation.

24. An analysis can be found in R. Schutz, "Gewerkschaften in Spanien 1976-1986: Die armen Verwandten der Demokratie", Zeitschrift für Parlamentsfragen, 18, 1988, pp. 301-4. On the resulting final situation, see OIT, Situación sindical y relaciones laborales..., 1985; and F. Pérez Amoros and E. Rojo, "Legislació i relacions laborals", 1990.

25. These crises increased until 1982 -when the PSOE won the legislative elections-, and UCD was drastically reduced to a small party (C. Huneus, La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España, Madrid, 1986).

26. S. Aguilar, "El asociacionismo empresarial en la transición postfranquista", Papers, 24, 1985.

27. S. Aguilar y J. Jordana, "L'organització de treballadors i empresaris en la transició política espanyola", Perspectiva Social, 28, 1989, pp. 26-27.

28. During the eighties, the affiliation rates were not very reliable, because the trade unions did not want to accept their low membership. In 1988 a CIS survey -a governmental office- (CIS, "Actitudes y Demandas sindicales de los trabajadores españoles", estudio 1771, 1988) noted an affiliation rate around the 16%. During the last two years, different union sources point at an increasing annual rate around the 10%.

29. For the CC.OO. case, because of the collapse of the PCE political project (1981-1985) (E. Mujal-León, "Decline and fall of Spanish Communism", Problems of Communism, 35, 1985). For the UGT case, due to the increasing contradiction between the strategy of the party and the strategy of the union on the Spanish economic development (R. Gillespie, "The Break-up of the 'Socialist Family': Party-Union Relations in Spain, 1982-1989", West European Politics, 12, 1990).

Appendix 1

RESULTS OF THE "UNION" ELECTIONS

(% of representative officials elected from each union)

	1978	1980	1982	1986	1990
CCOO	34,45	30,86	33,40	34,27	36,98
UGT	21,69	29,27	36,71	40,19	42,04
USO	3,87	8,68	4,64	3,83	2,89
CSUT	2,92	0,52	-	-	-
SU	1,66	0,73	-	-	-
CNT-CGT	0,20	-	-	1,04	-
INTG	-	1,01	1,17	0,63	1,49
CXTG	-	-	-	0,62	-
ELA/STV	1,00	2,44	3,30	2,92	3,16
LAB	-	0,48	0,57	1,14	-
CSIF	-	-	-	-	2,55
Independents and Others	12,36	10,24	8,69	8,38	7,35
Without union	18,12	15,77	12,09	7,60	3,54
TOTAL officials	193.112	162.959	140.770	162.298	237.361

Notes:

-INTG and CXTG are two nationalist unions in Galicia. In 1989 both unions joined in the CIG.

-Due to its ideological basis, CNT decided between 1978-1982 not to take part in the 'union' elections.

-CSIF did not participate in the 'union' elections before 1987, because there was not representative procedures in the public administration. The results of 1987 are no showed because they were not at the same time to the "union" elections in the private sector.

Sources:

-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Resultados de las elecciones sindicales, several years.

-For the 1990 elections there are only provisional results (El País, November 9, 1991). The results of CNT and LAB in 1990 are included in 'others'.