

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN COSTA RICA

INFORME PARA LA REUNIÓN SOBRE COSTA RICA DEL MECANISMO DE EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES (MEPC) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

(Ginebra, 18 y 20 de septiembre del 2019)

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica ha ratificado todos los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, en adelante). En particular, ratificó el Convenio no. 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948, en 1960. El mismo año, ratificó el Convenio no.98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949.

Pese a ello y frente a un reconocimiento constitucional de la actividad sindical, en la práctica, existen incumplimientos continuados de las obligaciones del país derivadas de ambos convenios fundamentales.

En diferentes sectores de la economía costarricense se pueden encontrar obstáculos para la organización sindical, así como jornadas laborales por encima de los máximos establecidos en la normativa nacional e internacional y salarios por debajo del mínimo legal establecido.

De igual manera, son generalizadas situaciones de discriminación por motivos de género y origen nacional, siendo frecuente la explotación laboral de mujeres y personas migrantes.

2. LIBERTAD SINDICAL Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN

2.1 Contexto general: represión a la actividad sindical e impunidad de actos antisindicales

A pesar de que el Convenio 87 de la OIT (relativo a la libertad sindical) fue ratificado por Costa Rica en el año 1960, los trabajadores se enfrentan a importantes obstáculos para organizarse en sindicatos.

El sector público concentra más del 80% del sindicalismo costarricense. En la inmensa mayoría de las empresas privadas no se protege el derecho a la libertad sindical. El intento por constituir un sindicato o afiliarse a uno existente expone al trabajador a sufrir diferentes formas de persecución, incluyendo el despido. Además, ante la falta de respuesta institucional adecuada, estos hechos se dan en un contexto de impunidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, no resulta sorprendente que el porcentaje de afiliación sindical sea extremadamente bajo; 0.49% con respecto a la Población Económicamente Activa y 0.54% con respecto a la Población Ocupada.

Existen 39 sindicatos en empresas privadas, habiéndose logrado acuerdos derivados de negociación colectiva en únicamente 12 de ellos. De esta manera, el porcentaje de trabajadores protegidos por acuerdos logrados mediante negociación colectiva se sitúa por debajo del 0.50%.

La tendencia continuada de aumento del trabajo informal y el incremento de tasa de desempleo, ambas relacionadas con las políticas económicas existentes en el país, contribuyen a lastrar aún más la posibilidad de realizar la actividad sindical necesaria para conseguir el respeto de los derechos laborales reconocidos en los convenios fundamentales de la OIT.

Las estadísticas más recientes a disposición de los sindicatos costarricenses indican que 490.000 trabajadores costarricenses reciben salarios inferiores al mínimo legal. En el segundo trimestre de 2019, el porcentaje de población ocupada en el sector informal llegó al 46.3%.

En relación a las personas unidas por una relación laboral de dependencia con un empleador, el porcentaje de informalidad es del 30.7%.

Por otro lado, el derecho de sindicación es un derecho vulnerado de forma sistemática en Costa Rica, tanto en el sector público como en el sector privado. La constitución de un sindicato puede implicar el despido de los trabajadores que lo promuevan o de aquellas personas que se afilien.

Normativa laboral nacional (Reforma Procesal Laboral, RPL), aprobada en 2017, creó fueros de protección especial a personas sindicalizadas. Sin embargo, hasta el momento, los cauces de protección establecidos no han sido suficientes para evitar que la persecución a la actividad sindical sea generalizada.

Además de la posibilidad de enfrentarse a un despido, los trabajadores sindicalizados se enfrentan a actos de discriminación y persecución tales como la asignación de tareas no adecuadas al perfil profesional y reducción salarial asociada. Estas prácticas se utilizan para crear un clima hostil a la actividad sindical que desincentive la organización de otros trabajadores.

2.2 Trabajadores migrantes y sectores de especial riesgo

Una problemática especialmente preocupante es la situación del millón de trabajadores migrantes que residen en Costa Rica, quienes sufren un riesgo mayor de sufrir violaciones de sus derechos laborales.

La propia Constitución del país prohíbe a los trabajadores extranjeros ocupar puestos directivos en sindicatos, sin que exista por el momento ningún proyecto de modificación de la misma para revertir esa situación que supone la violación de las libertades sindicales de cientos de miles de personas trabajadoras. Además, al trabajar de forma estacional por deseo de sus empleadores, muchas de estas personas se ven privadas del derecho a la seguridad social y otros derechos recogidos en la normativa laboral.

La mayoría de trabajadores migrantes se emplean en sectores especialmente vulnerables como el de transporte, agrícola, construcción y servicios domésticos.

La OIT realizó en el pasado solicitud directa en relación a abusos cometidos en el sector de producción de piña y banano.

En el transporte remunerado de personas, es frecuente que a los trabajadores les impongan jornadas extenuantes de dieciséis o más horas de trabajo, en muchas ocasiones sin periodo de descanso para consumir los alimentos y/o lugares decentes para sus necesidades fisiológicas. Un alto porcentaje de estos obreros no gozan del pago de horas extras y, por la cantidad de horas laboradas, su remuneración no alcanza el pago de salario mínimo.

En relación con los trabajadores de la agro-industria y específicamente los que laboran en las fincas piñeras, no solo se incumplen sus derechos laborales, sino que también las prácticas antisindicales se dan con mayor frecuencia. Además de despidos de personas afiliadas a sindicatos, en los últimos años, en el sector de producción de piña se han dado casos de ataques violentos a huelguistas por parte del personal de seguridad de la empresa. De igual manera, empleadores han utilizado la situación administrativa irregular de trabajadores migrantes para no respetar sus derechos laborales. Finalmente, el retraso en la tramitación de procedimientos judiciales destinados a restituir los derechos de trabajadores sindicalizados, ha dado lugar a una ausencia de protección efectiva.

2.3 Obstáculos al ejercicio del derecho a huelga

El sistema de relaciones laborales en Costa Rica se ha venido deteriorando ante la inaplicación de normas internacionales y nacionales protectoras de los derechos individuales y colectivos de trabajadores. Esta inaplicación ha sido resultado de la influencia excesiva de las organizaciones empresariales en el gobierno del país.

Un motivo de preocupación especial son las acciones tendentes a imposibilitar el ejercicio del derecho a huelga. En el momento de presentación de éste documento, se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley 21.049. La conversión en ley del mencionado proyecto implicaría restricciones adicionales al ejercicio de un derecho cuyo ejercicio es actualmente extremadamente complicado en el país.

Actualmente, a tenor de normativa nacional (inciso c del artículo 376 del Código de Trabajo), existe la prohibición de huelga en el sector transporte, ferroviario, marítimo y aéreo y para los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en los atracaderos, así como los que desempeñan los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte.

En el año 2018 se lleva a cabo en el país la huelga más larga de la historia, con una duración de 85 días y la participación de organizaciones diversas. Se llevó a cabo por la aprobación de un proyecto de ley, de Reforma Fiscal, que tenía entre sus contenidos la reducción de derechos laborales de los empleados públicos incluidas restricciones a la negociación colectiva.

Durante la huelga, el 17 de septiembre de 2018, la Policía lanzó gases lacrimógenos contra manifestantes (algunos de ellos, menores de edad) en las localidades de Limón y Caldera. De igual manera, se produjeron episodios de uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en las localidades Barranca (provincia de Puntarenas) y de La Garita (provincia de Alajuela).

El gobierno de Costa Rica, en todas sus instituciones, trató de frenar la huelga solicitando a los tribunales de justicia competentes la declaración de ilegalidad de la misma. La mayoría de resoluciones

judiciales han sido favorables a la interpretación sindical que defendía el derecho a desarrollar una huelga contra políticas públicas, atendiendo a la doctrina emanada de las resoluciones de la OIT.

3. DERECHO DE SINDICACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Al igual que en relación al Convenio 87, Costa Rica ha incumplido sus obligaciones derivadas del Convenio 98 de la OIT. Los incumplimientos al mencionado convenio fundamental han sido objeto de atención por parte de diversos procedimientos de la OIT en el pasado.

Actualmente, aún con la modificación de normativa laboral en 2017 (Reforma Procesal Laboral), los actos de discriminación sindical se siguen dando. La modificación normativa señalada no ha sido un remedio suficiente para frenar el despido de personas trabajadoras, por el hecho de querer formar un sindicato o afiliarse al mismo.

El derecho a la negociación colectiva, por su parte, sigue siendo cercenado por la Sala Constitucional, bajo el argumento de que para los trabajadores del sector público deben privar los principios de racionalidad y proporcionalidad frente a lo acordado en procesos de negociación colectiva.

Existen directrices, emanadas del gobierno del país, para que todas las instituciones del Estado pongan fin a la vigencia a los acuerdos de negociación colectiva existentes (mediante el mecanismo de denuncia de convenciones colectivas).

Por otro lado, es motivo de preocupación un proyecto legislativo (expediente 21.336) relativo al sector público. La propuesta iría en contra de las recomendaciones de la OIT, intensificando la tendencia a dejar sin efecto las convenciones colectivas en el sector público. Además, es contrario a las obligaciones emanadas del Convenio 98 de la OIT en tanto haría imposible una negociación colectiva libre entre representantes de trabajadores del sector público y el estado.

3.1 Primacía de acuerdos directos frente a convenciones colectivas, en el sector privado

Existe un marco legal que permite (mediante la figura legal de los arreglos directos) a organizaciones no sindicales llegar a acuerdos con los empleadores con contenidos similares a los que tendría una convención colectiva. De esa manera, el instrumento puede ser utilizado por los empleadores para debilitar o anular la posición de los trabajadores en un eventual proceso de negociación colectiva. La continuidad del crecimiento de arreglos directos (mediante organizaciones no sindicales) frente a las convenciones colectivas (las cuales deben realizarse por organizaciones sindicales) se trata de un hecho constatado por los órganos controlados de la OIT.

Así, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT expresó su preocupación en diferentes años por el hecho de que “mientras que el número de convenios colectivos en el sector privado era muy bajo, el número de arreglos directos con trabajadores no sindicalizados era muy elevado”.

La Comisión además pidió al Gobierno que tomara medidas para aplicar los criterios de la sentencia núm. 12457-2011 en la que la Corte Suprema de Justicia dio claramente prioridad a las convenciones

colectivas, que tienen reconocimiento constitucional, respecto de los arreglos directos con trabajadores no sindicalizados.¹

3.2 Utilización de Sala Constitucional para limitar alcance de convenciones colectivas

La Sala Constitucional, órgano judicial encargado del control de constitucionalidad en el país, ha dictado diferentes resoluciones que ponen en peligro la negociación colectiva, de por sí debilitada en Costa Rica. Concretamente, ha anulado cláusulas de convenciones colectivas (acuerdo, con fuerza legal vinculante, producto de negociación colectiva).

Así, la OIT señaló “su preocupación acerca de la frecuente utilización del recurso de inconstitucionalidad para cuestionar la validez de las convenciones colectivas firmadas en el sector público”.²

Además de los pronunciamientos de la OIT, existen opiniones jurídicas contrarias al ejercicio de ese control de constitucionalidad en relación a cláusulas de convenciones colectivas.

A la fecha del envío del presente informe, la práctica de recurrir a la Sala Constitucional para anular cláusulas de convenciones colectivas se mantiene. Los diferentes gobiernos han hecho uso de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para vaciar de contenido las convenciones colectivas, mediante la presentación de acciones de inconstitucionalidad que han tenido como consecuencia la anulación de cláusulas de las convenciones colectivas.

Desde que se fundó la Sala Constitucional, se han conocido cerca de 80 reclamos en contra de las convenciones colectivas. Ese hecho ha llevado a que se declare inconstitucional un importante número de cláusulas incluidas en convenciones colectivas. En los últimos años se ha producido una intensificación del impacto de estas acciones. Además, los procesos iniciados en los últimos años han dado lugar a la estigmatización en prensa del movimiento sindical y los empleados públicos, sin que el gobierno tome medidas para evitarlo.

3.3 Denuncia obligatoria de convenciones colectivas en el sector público

Los jefes de la administración central tienen el deber de denunciar las convenciones colectivas al vencimiento y aquellas cláusulas que se consideren abusivas, según norma aprobada por el gobierno en el pasado mes de junio (Directriz N° 009-H).

La directriz establece que los jefes tienen la responsabilidad personal de impedir la prórroga automática de las convenciones colectivas vigentes y “están en el deber de denunciar todas aquellas cláusulas convencionales que se consideren abusivas y que atenten contra el buen manejo de las finanzas públicas”.

¹ Observación (CEACR) - Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017)

² Observación (CEACR) - Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017)

Cabe señalar, en relación con lo anterior, que la Declaración de 22 de julio de 2016 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala respecto a los programas de consolidación fiscal que:

“si esos programas se aplican sin respetar plenamente las normas de derechos humanos y sin tener en cuenta las obligaciones de los Estados para con los titulares de derechos, pueden menoscabar una serie de derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y que “los que corren mayor peligro son los derechos laborales, especialmente el derecho a trabajar (art. 6), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en particular el derecho a un salario equitativo y a una remuneración mínima que proporcione a los trabajadores condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias (art. 7), el derecho a la negociación colectiva (art. 8), el derecho a la seguridad social, incluidas las prestaciones de desempleo, la asistencia social y las pensiones de vejez (arts. 9 y 11)”.

Además, la política de denuncia obligatoria de las convenciones colectivas es contraria a jurisprudencia constitucional costarricense. Así, en “Consulta de constitucionalidad” acerca del proyecto de “Ley del Fortalecimiento de las finanzas públicas”, Expediente legislativo 20580, la Sala Constitucional estableció que la denuncia de las convenciones colectivas no es obligatoria.

La denuncia de una convención colectiva implica, en el caso de no existir nuevo acuerdo, la eliminación de los beneficios obtenidos por los trabajadores en el marco de procesos de negociación colectiva. En el caso de que la convención colectiva no sea denunciada, su vigencia se extendería por un periodo igual al estipulado (artículo 58 del Código de Trabajo costarricense).

La política de denunciar las convenciones colectivas llevada a cabo por el gobierno costarricense, dio inicio en el periodo del gobierno anterior. Durante el mandato del actual presidente, Carlos Alvarado Quesada, se ha continuado aplicando la política gubernamental de denunciar las convenciones colectivas. Además, en el gobierno actual se ha generalizado otra acción contraria a la negociación colectiva y, por tanto, al convenio 98: la anulación de oficio de algunas cláusulas de convenciones colectivas.

Sin embargo, el Gobierno mantiene una posición contraria al criterio de la Sala Constitucional y, por tanto, violentando una vez más el principio de negociación libre y voluntaria que señala el Convenio 98 de la OIT.

Por otro lado, como se señalaba anteriormente, se producen actuaciones de oficio que limitan los derechos conseguidos mediante procesos de negociación colectiva. Una vez alcanzado un acuerdo mediante un proceso de ese tipo, el acuerdo (convención colectiva) debe pasar por trámites administrativos de los que se encarga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social costarricense.

Aprovechando ese trámite administrativo, de acuerdo con directrices gubernamentales, se impide la aplicación de determinadas cláusulas del acuerdo cuando el empleado público correspondiente considera que son contrarias a principios establecidos en normativa tributaria.

Una circular en ese sentido (MTSS-DMT-CIR-8-2019), suscrita por el Ministro de Trabajo, lesiona abiertamente el derecho a negociar colectivamente y el principio de negociación libre y voluntaria. La circular, representa una involución en el desarrollo del derecho laboral costarricense e invierte la jerarquía normativa que establece que la norma laboral debe imponerse a la norma no laboral.

Puede concluirse, por todo lo anteriormente señalado, que en Costa Rica existe una actuación gubernamental que impide el ejercicio libre de la negociación colectiva por parte de las personas trabajadoras. De este modo, por todo lo anteriormente señalado, es posible concluir que Costa Rica incumple de forma generalizada sus obligaciones derivadas del Convenio 98 de la OIT.

4. RECOMENDACIONES

Para cumplir con sus obligaciones internacionales, en el marco de los convenios fundamentales de la OIT 87 y 98, el gobierno de Costa Rica debería:

1. Supervisar el cumplimiento de la normativa relativa a jornadas máximas y salario mínimo, particularmente a través del uso de inspecciones de trabajo.
2. Eliminar las situaciones discriminatorias en el lugar de trabajo, prestando especial atención a las producidas por razón de afiliación sindical, género y origen nacional.
3. Supervisar el cumplimiento de la normativa laboral en sectores vulnerables como el transporte, la producción agrícola (especialmente en el sector de producción de piña y banano), la construcción y el trabajo doméstico.
4. Emprender reformas legales y prácticas oportunas destinadas a incrementar el número de convenciones colectivas, con el objetivo de que sea esta figura y no la de los acuerdos directos la que preste protección a la mayoría de trabajadores costarricenses.
5. Reforzar los fueros especiales de protección, relativos a actividad sindical, previstos en la Reforma Procesal Laboral de 2017
6. Adoptar las medidas necesarias para reducir la duración de los procedimientos relativos a despidos realizados por formar parte de un sindicato y reinstalar a trabajadores injustamente despedidos.
7. Cesar la política de recurrir al control constitucional de cláusulas convenciones públicas en el sector público, así como emprender reformas legislativas a fin de priorizar el libre ejercicio de la negociación colectiva frente a disposiciones de normativa tributaria.
8. Revertir lo dispuesto por la Directriz N° 009-H, eliminando la política gubernamental de denunciar las convenciones colectivas vigentes.
9. Establecer la prohibición de anular cláusulas de convenciones colectivas de manera extrajudicial, en el proceso de homologación de convenciones colectivas.
10. Iniciar un proceso de modificación constitucional, a fin de eliminar la prohibición de que los trabajadores migrantes ocupen puestos directivos en sindicatos.
11. Priorizar el respeto de los derechos laborales, independientemente de la situación administrativa del trabajador.
12. Modificar la normativa nacional (inciso c del artículo 376 del Código de Trabajo) que prohíbe la huelga en el sector transporte, ferroviario, marítimo y aéreo y para los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en los atracaderos, así como los que desempeñan los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte. La normativa debe cumplir con el concepto de la OIT sobre servicios esenciales.

13. Retirar el Proyecto de Ley 21.049 o, subsidiariamente, eliminar las disposiciones contrarias a las obligaciones derivadas de los convenios fundamentales de la OIT.
14. Adoptar las medidas oportunas para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.