

VICTORIA DE COSTA RICA ANTE EL USTR

Lic. Gonzalo J. Facio

Embajador de Costa Rica en Washington

La infundada demanda de la AFL-CIO

La Federación Americana del Trabajo (conocida por sus siglas en inglés como la AFL-CIO) pidió a la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), la suspensión de los beneficios que, de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), ha venido disfrutando Costa Rica desde que el otorgamiento de tales beneficios fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos.

La AFL-CIO fundó su petición contra nuestro país en el falso supuesto de que Costa Rica no había tomado, ni estaba tomando, los pasos necesarios para asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos.

La demanda de la AFL-CIO fue debidamente contestada por el señor Ministro de Trabajo, Lic. don Carlos Monge y por quien esto escribe, como Embajador de Costa Rica en Washington. El material de la respuesta fue fundamentalmente confeccionado por la señora Viceministra de Trabajo, Dra. Anabelle León, con el asesoramiento de don Danilo Jiménez, ex Ministro de Trabajo y antiguo funcionario de la OIT.

La posición de los representantes de Costa Rica obtuvo gran apoyo nacional. Se distinguieron por su actividad en defensa de la tesis nacional el Presidente de la Unión de Cámaras, Ing. Marco Vinicio Ruiz, el Presidente de la Cámara de Industrias, Ing. Samuel Yankelewitz, y el dirigente de la AMCHAM, empresario James Fendell. Se integró una Gran Comisión Nacional para coordinar todos los sectores que se oponían a la demanda de la AFL-CIO, la que presidió, con su

habitual destreza, el señor Segundo Vicepresidente de la República, Lic. Arnoldo López Echandi.

En la carta que dirigimos el Ministro de Trabajo y yo al Embajador Mickey Kantor, representante de los Estados Unidos para el Comercio Exterior, trasmitiéndole la respuesta de Costa Rica y una voluminosa documentación probatoria, hicimos las siguientes afirmaciones:

«Increíblemente, dentro de los Estados que la demanda reputa como violadores de los derechos básicos del trabajador, la AFL-CIO se ha atrevido a incluir a Costa Rica, que no gozaría de la reputación democrática que los mismos petentes reconocen, si desconociera los derechos de sus trabajadores en la forma en que ellos lo presentan».

«Los petentes tratan de sustentar su petición contra Costa Rica con una serie de afirmaciones que son, o del todo falsas, o producto de una distorsión de la realidad. Los demandantes desconocen arbitrariamente los esfuerzos que ha realizado nuestro país para poner en práctica las recomendaciones de la OIT. Todo su discurso contra Costa Rica pone en evidencia la frustración que siente la AFL-CIO por el crecimiento del Movimiento Solidarista, y por el correspondiente fracaso sufrido en sus esfuerzos por atraer un mayor número de adherentes a los sindicatos que ellos protegen».

Tras varios meses de litigio, que se inició el 1 de junio de este año, el día 17 de noviembre de 1993, el Subcomité de USTR encargado de la revisión de la conducta laboral de Costa Rica, la dio por terminada, reconociendo que nuestro país sí ha venido tomando los pasos necesarios para que en su territorio

se respeten los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos.

Tal reconocimiento constituyó una rotunda victoria para la causa costarricense. En este artículo me propongo explicar cómo y por qué obtuvimos esa valiosa victoria ante las oficinas del USTR.

La condicionalidad de los beneficios del GSP y de la CBI

La Ley que creó el Sistema Generalizado de Preferencias otorgó al Presidente de Estados Unidos la facultad de otorgar, unilateralmente, exención de impuestos aduaneros a una serie de artículos importados de los países en desarrollo que califiquen para ser declarados beneficiarios. Entre las condiciones a que se sujetó el otorgamiento del citado beneficio destaca la de que el país beneficiado:

«Haya tomado o esté tomando los pasos necesarios para proteger los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos».

En concordancia con las Convenciones de la OIT, la misma Ley señaló que esos derechos del trabajador internacionalmente reconocidos, son los siguientes:

- a. El derecho a la libre asociación;
- b. el derecho a organizar sindicatos y a la contratación colectiva;
- c. el derecho a devengar un salario mínimo, a la limitación de la jornada de trabajo, a la seguridad y a la sanidad de los lugares donde el trabajo se desempeña;
- d. la prohibición de utilizar cualquier forma de trabajo forzado o compulsorio; y
- e. la fijación de una edad mínima para el trabajo de los menores.

La historia legislativa del GSP demuestra que el Congreso de los Estados Unidos siempre ha considerado que el cumplimiento de esta condición debe ser flexible. La Comisión que redactó el informe favorable al proyecto de Ley, advirtió que no esperaba que los países en desarrollo elevaran inmediatamente sus niveles de protección a los derechos del trabajador al de los propios Estados Unidos u otros países desarrollados. Las diferencias de clima, de hábitos laborales, de oportunidades económicas y de tradiciones industriales

deben ser tomadas muy en cuenta para determinar el grado de cumplimiento de esta condición. Por tal razón, la ley no exige que todo país candidato a los beneficios del GSP pruebe que otorga protección a los derechos de sus trabajadores, sino que «ha tomado o está tomando los pasos necesarios para establecer esa plena protección».

El mismo Congreso estadounidense se adelantó a rechazar las críticas que pudieran hacer los países en desarrollo, en el sentido de que las condiciones para el otorgamiento unilateral de beneficios pudieran interpretarse como una intervención en los asuntos internos de esos países, alegando que:

- a. El desconocimiento de los derechos básicos del trabajador perpetúa la pobreza y promueve la inestabilidad política y social.
- b. El promover el respeto por los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos, es un medio importante de asegurar que sectores cada vez más amplios de la población se beneficiarán con los programas del GSP.
- c. La falta de respeto a esos derechos básicos constituye un poderoso incentivo para la emigración de capital estadounidense hacia esos países irrespetuosos, permitiéndose así una competencia desleal para quienes incurren en los gastos más elevados que implica el trato justo a sus trabajadores. Para desincentivar la migración de empresas desde los Estados Unidos hacia países que permiten prácticas de explotación laboral, el GSP niega los beneficios arancelarios que el Presidente puede otorgar a aquellos países que no cumplen con la obligación internacional de proteger los derechos de sus trabajadores.

¿Constituye Intervención y el condicionamiento de los beneficios?

Como expliqué con anterioridad el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de los Estados Unidos (GSP), condiciona el otorgamiento de sus beneficios a que el país beneficiado haya tomado, o esté tomando, pasos efectivos para la protección de los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos.

En forma semejante, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) condiciona el otorgamiento de los beneficios que Estados Unidos pueda otorgar a los países de esa región, al

hecho de que los beneficiarios otorguen debida protección a sus trabajadores.

Como dichos sistemas implican sendas concesiones unilaterales de los Estados Unidos, técnicamente no puede afirmarse que la referida condición constituya indebida intervención del condicionante en los asuntos internos del condicionado. Porque, se alega, que si el beneficiario no acepta que se le impongan condiciones, está en libertad de rechazar los beneficios. Entonces, si el gobierno de los Estados Unidos investiga la conducta laboral de un país que ha aceptado «libremente» la condición de proteger los derechos de sus trabajadores, no está, jurídicamente, interviniendo en los asuntos internos del Estado beneficiario, sino determinando si ese Estado beneficiario llena o no llena los requisitos que la ley estadounidense exige para que su Presidente pueda otorgarle ese beneficio unilateral.

Sin embargo, dada la enorme importancia del mercado estadounidense, la libertad de un país subdesarrollado para rechazar los beneficios comerciales sujetos a esa condición es muy relativa. Porque no sólo se trata de perder deducciones de impuestos aduaneros a cambio de negarse a cumplir las condiciones unilateralmente impuestas por los Estados Unidos. Se trata, en realidad, de perder la posibilidad de exportar hacia el mercado estadounidense, ya que los productos de un país que no goza de beneficios arancelarios no podrían competir en el mercado de los Estados Unidos, con los mismos artículos que exportan otros países que si se someten al cumplimiento de las condiciones, a cambio de obtener los condicionados beneficios.

Luego, si bien los países subdesarrollados no pueden alegar que el condicionamiento de los beneficios arancelarios que otorga el **GSP**, o los que también otorga a los países del Caribe la **CBI**, constituye violación del principio de **NO INTERVENCIÓN**, los respectivos Gobiernos si tienen el derecho de pedir diplomáticamente a los Estados Unidos el que el condicionamiento se ejercite muy objetivamente. Porque si la investigación de la conducta laboral de un Estado beneficiado obedece a fines diferentes de los que busca el condicionamiento, se estaría ejercitando una indebida presión sobre el Estado beneficiado, para alcanzar fines diferentes de aquellos que fija la respectiva ley.

Y esa inhibida presión fue la que sentimos los costarricenses cuando se inició la investigación de la conducta laboral de nuestro país, a pedido de la **AFL-CIO**. Porque, dados los términos de la demanda, todo parecía indicar que lo que se perseguía no era la verdadera protección de los derechos básicos del trabajador costarricense, (que, como lo demostraré

más adelante, comenzaron a protegerse en nuestro país, desde hace más de cincuenta años) sino satisfacer el interés político de la máxima confederación sindical estadounidense, que es el de lograr la supervivencia de los sindicatos costarricenses, legítimamente disminuidos por la existencia en un movimiento solidarista preferido por nuestros trabajadores.

El gran esfuerzo nacional

La suspensión de los beneficios que Costa Rica recibe con la aplicación del **GSP** y de la **CBI**, habría afectado negativamente exportaciones de nuestro país hacia los Estados Unidos por un valor superior a los **US\$350 millones** anuales. Si a ese daño tangible se suman las intangibles pérdidas que hubiéramos sufrido por las inversiones potenciales que no se verificarían y la disminución del turismo que provocaría el que se nos condenara como violadores de los derechos básicos del trabajador, se explica la magnitud del perjuicio que se nos hubiera causado si no hubiéramos salido bien librados de la demanda que nos planteó la **AFL-CIO**.

Por ello se hizo necesario que el país comprendiera no sólo el peligro que para su estabilidad económica nos planteaba esa demanda ante las oficinas del **USTR**, sino la necesidad de realizar un gran esfuerzo nacional para aprobar algunas reformas en nuestra legislación laboral, sin cuya aprobación inmediata ofrecíamos pretexto para que se nos acusara de falta de protección de los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos.

Ya en 1989, la Confederación Internacional del Sindicalismo Libre (conocida por sus siglas en inglés como **ICFTU**) había presentado ante el Comité de Libertad de Asociación de la **OIT** una denuncia de que el Gobierno de Costa Rica no brindaba protección suficiente a los sindicatos domésticos, con el objeto de favorecer a las asociaciones solidaristas. La Administración anterior no le prestó la debida atención a esta denuncia, y, después de una investigación prolongada, el citado Comité de la Organización Internacional del Trabajo concluyó, en junio de 1991, que sí existía discriminación en favor del Solidarismo, y llamó la atención de nuestro Gobierno para que otorgara a los sindicalistas las garantías apropiadas.

En un memorándum que el 11 de agosto de 1993 dirigí al Vicepresidente López Echandi, en su condición de Presidente de la Comisión Nacional para la Defensa de Costa Rica frente a demanda de la **AFL-CIO**, recordé este antecedente y advertí que:

«Aunque, en general, los costarricenses estamos convencidos de las bondades del solidarismo, y cree-

mos que sus asociaciones constituyen un instrumento de paz social superior al que ofrecen los sindicatos, (ya que éstos están inspirados en el concepto anacrónico de la lucha de clases, que debe ser reemplazado por el moderno concepto de la armonía entre los factores de la producción que inspiró el movimiento solidarista), debemos reconocer que:

- a. La opinión mundial todavía no ha reconocido la obsolescencia del sindicalismo, y lo sigue protegiendo como si fuera el principal instrumento de justicia social; y
- b. que esa opinión mundial ha inspirado las Convenciones vigentes de la OIT., y la legislación laboral de la mayoría de los países desarrollados, entre la que destaca la de los Estados Unidos de América».

«Por esos dos motivos estamos obligados a tomar medidas para evitar que se acuse a Costa Rica de practicar discriminación en favor del solidarismo (que, por lo demás, este movimiento no la necesita, ya que es, por sus propios méritos, mucho más fuerte que el sindicalismo, que utiliza esa discriminación como pretexto para explicar a sus protectores extranjeros su creciente grado de debilidad)».

En ese mismo memorándum de agosto de 1993, urgí a la Comisión para que promoviera un gran esfuerzo nacional destinado a aprobar, inmediatamente, la legislación necesaria para eliminar los aspectos legales que daban pábulo a las acusaciones de discriminación en favor del solidarismo, que, repito, no las necesita, entre las que, a mi juicio, debían incluirse medidas efectivas que, sin llegar a constituir un **fuero sindical**, sirvieran para proteger del despido y de otras formas de persecución a los trabajadores que intentan formar sindicatos en las empresas privadas donde trabajan, o que desean adelantar la negociación de convenciones colectivas de trabajo.

Quiero dejar constancia de la eficiencia con que trabajó la Comisión Nacional presidida por el Segundo Vicepresidente de la República, y del gran sentido de comprensión de lo que debía ser un gran esfuerzo nacional que, dentro y fuera de esa Comisión, pusieron en evidencia los representantes de la Unión de Cámaras, de la Cámara de Industrias y de la American Chamber of Commerce (conocida por sus siglas como **AMCHAM** de Costa Rica.)

Las reformas laborales de octubre

Según la demanda planteada por la **AFL-CIO** ante las oficinas del **USTR**, Costa Rica debía ser privada de los beneficios otorgados por los Estados Unidos de acuerdo con el **GSP** y la **CBI**, porque, tanto en su legislación como en sus prácticas laborales:

1. Se discriminaba contra los sindicatos en favor de las asociaciones solidaristas;
2. no se protegía a los trabajadores contra la persecución patronal cuando intentaban organizar sindicatos o cuando pretendía negociar colectivamente convenciones laborales; y
3. se negaba a los trabajadores del sector público el derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo.

Estas imputaciones coincidirán con las que en 1989 había hecho ante la OIT la Confederación Internacional del Sindicalismo Libre (ICFTU), acogidas parcialmente por la Comisión de Libertad de Asociación de la OIT, a las que las oficinas del **USTR** no prestaron, entonces, mayor atención. Pero en junio de 1993 las circunstancias políticas habían variado en los Estados Unidos. Porque la influencia de la **AFL-CIO**, progresivamente disminuida durante los 12 años de predominio de los Republicanos en la Casa Blanca, se habían reforzado con el triunfo de los Demócratas, ya que la misma **AFL-CIO** había sido una importante financiadora de la campaña electoral del ahora Presidente Clinton, quien, además, necesitaba del apoyo de las organizaciones obreras para lograr la aprobación del revolucionario programa de salud, que había constituido la más importante promesa de la campaña electoral del nuevo Presidente.

Desde mi primera reunión con los miembros de la Comisión del **GSP** encargada de investigar la conducta laboral de los países beneficiarios, sentí que en esta ocasión no saldríamos bien librados de las acusaciones de la **AFL-CIO** a menos de que lográramos que en Costa Rica se aprobaran, rápidamente, las reformas laborales que nuestros anteriores Ministros de Trabajo habían ofrecido llevar a cabo, sin darle cumplimiento a sus promesas.

En una nota que en el mes de setiembre de 1993 el Ministro de Trabajo, Lic. Carlos Monge, envió al Dr. Arturo Bronstein, funcionario del Servicio LEG-REL de la OIT, hizo referencia a los proyectos de ley que su Ministerio, con la activa participación de la Viceministra, Dra. Anabelle León, había

preparado para complementar el esfuerzo de Costa Rica dirigido a otorgar debida protección a los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos. Entre estos proyectos se encontraban los siguientes:

- a. Adición de un inciso al artículo 8 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, para que éstas no asuman funciones que son de la competencia exclusiva de los sindicatos;
- b. equiparación del número de trabajadores requerido para constituir un sindicato al número requerido para constituir una asociación solidarista;
- c. modificación del sistema de multas aplicables a los patronos que violen derechos de los trabajadores, relacionándolas con el monto de los salarios;
- d. hacer obligatoria la comparecencia de las partes de un conflicto laboral a las Audiencias de Conciliación que convoca la Inspección General del Trabajo;
- e. protección más efectiva del derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a negociar colectivamente, sometiendo a especial regulación el despido de trabajadores que estén envueltos en una u otra actividad.

En nota que a principios del mes de setiembre envié al Presidente de la Comisión Nacional, Lic. Arnoldo López, le hice ver la urgencia de que la Asamblea aprobara, antes de que venciera el mes de octubre, esos proyectos de ley, u otros semejantes, porque, de lo contrario, no lograríamos convencer a la Comisión investigadora de la conducta laboral de los beneficiarios del **GSP**, de que en Costa Rica estábamos tomando todos los pasos necesarios para asegurar el respeto de los derechos básicos del trabajador.

El esfuerzo nacional coordinado por la Comisión que se había nombrado para la defensa de Costa Rica frente a la demanda de la AFL-CIO, logró lo que muchos creían imposible: Que la Asamblea Legislativa, -no obstante el filibustero de un novel diputado desatadamente populista-, aprobara, antes de que venciera el mes de octubre (en un tiempo verdaderamente récord) las reformas laborales que las organizaciones extranjeras estimaban necesarias para que Costa Rica calificara como fiel cumplidor de los requisitos de orden laboral a los que el **GSP** y la **CBI** condicionan el goce de los beneficios que uno y otra otorgan.

Significado de la resolución 5000 de la sala constitucional

En abril de 1993, la **Compañía Bananera Cocobola, S.A.**, despidió a tres trabajadores sin causa justificada. Los trabajadores despedidos alegaron que el despido se debía:

- a. A que ellos, como representantes de los trabajadores pretendían renegociar un convenio colectivo con la empresa;
- b. a que ellos pretendían organizar un sindicato en el lugar del trabajo. La Federación Nacional de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones pidió protección para los despedidos mediante un recurso de **AMPARO** planteado ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Por sentencia No. 5000-93 dictada a las 10:09 horas del 8 de octubre de 1993, la Sala Constitucional otorgó el amparo demandado.

El precedente sentado por esa Resolución No. 5000-93 que, de acuerdo con nuestra legislación tiene fuerza vinculante «erga omnes», ha venido a demostrar, categóricamente:

- I. Que desde 1943, cuando a iniciativa del entonces Presidente de la República, Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, padre de nuestro actual Presidente, se aprobó la enmienda constitucional que introdujo un capítulo de **Garantías Sociales** en nuestra Constitución, y se emitió el Código de Trabajo, se inició en nuestro país un proceso efectivo para la protección de los derechos de los trabajadores, entre los que destacan: los de organizar sindicatos, los de desempeñar cargos como directores de tales sindicatos, los de negociar convenciones colectivas de trabajo y los de declarar huelgas legales y de participar en ellas.
- II. Que desde 1960, cuando la Asamblea Legislativa de Costa Rica ratificó los Convenios de la OIT. Nos. 87 y 98, los principios contenidos en esas Convenciones sobre Derecho a la Sindicalización y a la Negociación Colectiva comenzaron a regir en nuestro país con autoridad superior a las leyes domésticas, de acuerdo con el Artículo 7 de nuestra Constitución; y que el mismo fenómeno se produjo desde 1976, en cuanto al Convenio No. 135 de la OIT, cuando nuestra Asamblea Legislativa lo ratificó, elevan-

do a normas superiores a las de nuestra legislación doméstica, los contenidos de ese Convenio No. 135 sobre **Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa.**

- III. Que desde octubre de 1989, cuando se aprobó la **Ley de Jurisdicción Constitucional**, que abarca el ejercicio de la acción de **AMPARO**, tanto contra sujetos de Derecho Público como contra sujetos de Derecho Privado, se abrió un amplio camino para que los trabajadores o sus sindicatos pudieran reclamar ante la Corte Constitucional la protección (**Amparo**) de los derechos que les garantizan desde 1943 la Constitución. (Artículos 60, 61, y 62), el Código de Trabajo (Artículos 70 y siguientes, 339 y siguientes) y los referidos Convenios Nos. 87, 98, y 135 de la OIT.
- IV. Que, en consecuencia, los derechos que el Estado costarricense otorga a sus trabajadores, que han sido infundadamente cuestionados en la petición de la AFL-CIO ante el USTR, hace más de 50 años que comenzaron a ser protegidos por nuestra Constitución y nuestras leyes.

Por lo tanto, desde hace más de medio siglo Costa Rica ha venido tomando los pasos necesarios para la debida protección de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos. Lo que ha hecho falta en los casos en que esos derechos han sido violados, no es que la legislación nacional los proteja, sino que los sindicatos nacionales y sus protectores extranjeros hayan tenido la diligencia y la capacidad necesarias para ejercitar las acciones jurisdiccionales que la ley costarricense les ha brindado y les brinda ahora en forma más amplia.

En razón de todo lo expuesto, estando demostrado que en Costa Rica se ha dado, desde hace muchos años, la debida protección a los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos, la petición de la AFL-CIO contra nuestro país constituye lo que en el derecho anglosajón se denomina «**a moot question**», sea una discusión académica, sin sentido práctico, o sin **Interés actual**, como lo denomina nuestra legislación procesal civil, porque el asunto que se quiere traer a discusión ya está satisfactoriamente resuelto.

Gracias a esa sentencia, oportunamente dictada cuando la Subcomisión del GSP investigaba la conducta laboral de Costa Rica, quedó demostrado lo que alegábamos ante el

USTR quienes representábamos a nuestro país: sea que aun sin dictar la nueva legislación que desde fines de octubre vino a reforzar la protección existente, los costarricenses teníamos el derecho de solicitar del Subcomité investigador que se diera por terminada, inmediatamente, la revisión que se inició a consecuencia de una infundada petición de la AFL-CIO, sin necesidad de realizar audiencias públicas o seguir cualquier otro procedimiento.

Las dos etapas del proceso ante el USTR

Para determinar si se cumplen las condiciones a que se sujeta el otorgamiento de los beneficios del GSP, la ley prevé que se practique una revisión anual de la conducta laboral de los Estados beneficiarios. La dirección del proceso de revisión está a cargo de las oficinas del USTR por medio de un subcomité del llamado **Comité de Política Comercial** (conocido por sus siglas en inglés como **TPS**) que está compuesto por delegados de los Ministerios de Trabajo, de Comercio, de Estado, de Agricultura y del Consejo de Seguridad Nacional, coordinados por un representante del USTR.

En la práctica, la revisión anual sólo se practica en relación con aquellos países contra los que se ha presentado denuncia de que no están realizando esfuerzos para proteger los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos.

Dicha revisión consta de dos etapas: una, en que se analiza la denuncia para determinar si ofrece razones de peso para justificar se abra el proceso de revisión contra un Estado beneficiario, y la segunda, en que se analiza a fondo la conducta laboral del país cuestionado.

El propósito de establecer estas dos etapas parece ser el de evitar que se entre a la ligera a investigar la conducta laboral de un país, incluyendo audiencias públicas, donde en realidad se sienta a un Gobierno extranjero en el banquillo de los acusados.

Cuando se notificó a Costa Rica de la denuncia presentada ante el **USTR**, sus representantes nos propusimos realizar todos los esfuerzos necesarios para evitar el bochorno de llegar a la segunda etapa, donde se lleva a aquellos sobre los que el TPS tiene serias dudas acerca de su respeto por los derechos básicos del trabajador.

A pesar de que consideramos evidente que Costa Rica está entre los países en desarrollo que mejor que cumplen con sus deberes laborales, reconocimos que las circunstancias políticas del momento no favorecían un rechazo «**AD PORTAS**» de una denuncia planteada por la AFL-CIO, cuyo apoyo

a la campaña electoral del Partido Demócrata, ahora victorioso, aparentemente hacía merecedora a esa organización sindical de consideraciones que se le habían negado durante los doce años anteriores de administraciones republicanas.

Para evitar que se nos llevara a la segunda etapa, hubiera sido necesario que en el período transcurrido entre la fecha de la denuncia de la AFL-CIO (1 de junio de 1993) y el de la fecha en que el TPS se pronunciaría sobre cuáles denuncias se estimarían bases aceptables para llevar al país denunciado a esa segunda etapa (4 de octubre de 1993) Costa Rica hubiera aprobado una serie de reformas laborales recomendadas por la OIT y reclamadas por las Confederaciones Sindicales extranjeras y nacionales.

Como a pesar de los esfuerzos extraordinarios de la Comisión Nacional para la defensa de Costa Rica frente a la AFL-CIO, no fue posible lograr que la Asamblea Legislativa aprobara en tiempo tan corto esa legislación, el día 5 de octubre se nos comunicó que la demanda de la AFL-CIO contra nuestro país había sido aceptada, que se iniciaría de inmediato la segunda etapa de la revisión de la conducta laboral de Costa Rica, y que las audiencias públicas se iniciarían el 18 del mes de noviembre de 1993.

Sin embargo, al hacer el anuncio público de las decisiones sobre revisión anual tomadas por el TPS, el Embajador Mickey Kantor, Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) hizo notar que en varios países de Latinoamérica, entre los que, desde luego, incluyó a Costa Rica **«acciones dirigidas a mejorar la protección de los derechos del trabajador parecen estar en proceso»** y que, por lo tanto, su oficina se reservaba el derecho de dar por terminada la revisión de la conducta laboral **«en el momento en que esté convencida de que cualquiera de esos países ha tomado acciones concretas para mejorar el respeto a los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos»**.

Tales declaraciones nos alentaron a redoblar los esfuerzos para lograr que la Asamblea Legislativa aprobara las reformas que, con base en las recomendaciones de la OIT, había elaborado nuestro Ministerio de Trabajo.

Al mismo tiempo, el Gobierno y la Comisión Nacional aceptaron mi recomendación de que contratáramos los servicios de una buena firma de abogados de Washington, para que nos brindara el asesoramiento indispensable a fin de lograr que nuestro país fuera excluido de la lista de países sometidos a la pública revisión de nuestra conducta laboral, en demérito de nuestro bien ganado prestigio como la más antigua y más estable democracia latinoamericana.

Después de analizar las ofertas de prestación de servicios de asesoramiento legal que, a nuestro requerimiento, nos hicieron varios de los más prestigiosos Bufetes de Washington, D.C. escogimos a la firma de MANATT, PHELPS & PHILLIPS, con oficinas principales en el 1200 New Hampshire Ave, N.W. La escogencia resultó muy acertada, dados los magníficos alegatos por ellos preparados, y el esfuerzo que hicieron los abogados de la firma que se hicieron cargo del asunto por conocer nuestra legislación laboral.

Las audiencias privadas ante la PTS

Con lo que hasta aquí llevo expuesto, creo haber demostrado que Costa Rica, desde hace más de medio siglo, ha venido tomando medidas progresivas para otorgar mejor protección a los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos. Llena así, uno de los requisitos fundamentales exigidos por las leyes que crearon el GSP y la CBI para que un Estado, como el nuestro, pueda gozar de los beneficios arancelarios que esas leyes otorgan a una amplia gama de artículos que los países beneficiarios exportan a los Estados Unidos.

Sostuve ante la Subcomisión del USTR encargada de revisar la conducta laboral de los Estados beneficiarios que, si se hiciera un examen general de todos los 135 países en desarrollo a los que se les ha otorgado los beneficios del GSP, Costa Rica se encontraría entre los cinco, o si acaso, entre los diez, que más protección dan a los derechos básicos del trabajador, y jamás entre los siete que este año habían sido acusados como la minoría que los niega. Razón por la cual a la enorme mayoría de los costarricenses nos ofendió tanto la acusación que, a instancia de los sindicatos domésticos, nos hizo la AFL-CIO, como el que, las circunstancias políticas del momento, y no el comportamiento laboral de nuestro país, hubieran impedido que se rechazara, ad-portas, la injusta acusación.

No tuvimos, entonces, más remedio que dedicarnos a demostrar, no sólo que desde hace más de cincuenta años habíamos emprendido el camino de la protección de los derechos básicos del trabajador, sino que también estábamos dispuestos a tomar los pasos complementarios que organismos internacionales y confederaciones sindicales extranjeras consideraban indispensables para que nuestros trabajadores no estuvieran expuestos a la persecución patronal, ni a discriminaciones en favor de asociaciones solidaristas.

Por ello nos empeñamos en que la Asamblea Legislativa aprobara, antes de la fecha fijada para las audiencias públicas a celebrarse aquí, en Washington, (17 de noviembre de 1993) las reformas laborales que, con la recomendación de

la OIT, había preparado nuestro Ministerio de Trabajo y habían sido acogidas, en principio, por una Comisión ad-hoc de nuestro Poder Legislativo.

La Asamblea Legislativa, venciendo obstáculos increíbles, aprobó en pocos días una reforma laboral que en circunstancias normales hubiera tomado muchos meses. El 27 de octubre de 1993 se expidió la ley que: (1) vino a poner fin a la alegada discriminación en contra de los sindicatos y en favor de las Asociaciones Solidaristas; (2) modificó el sistema de multas que el Ministerio de Trabajo podía imponer a los violadores de las obligaciones patronales, haciéndolas mucho más rigurosas; (3) convirtió en obligatoria la comparecencia a las audiencias de conciliación en el caso de conflictos laborales individuales; y, (4) sobre todo, que otorgó protección adicional a los trabajadores contra el despido y otras formas de persecución patronal relacionadas con su actividad dirigida a organizar sindicatos o a negociar convenciones colectivas de trabajo.

Pocos días después de aprobada esta legislación, el 2 de noviembre de este mismo año, el Ministro de Trabajo logró en Ginebra que la Comisión de Contactos de la OIT, que había visitado recientemente nuestro país, rindiera un dictamen favorable, y que la Comisión de Normas de la misma OIT emitiera un comunicado demostrando su satisfacción, tanto con la legislación de Costa Rica, como con su determinación de conformar sus leyes a los más altos niveles legislativos internacionales.

Mientras tanto en Washington celebramos una serie de audiencias privadas con la Subcomisión revisora (PTS). Reforzó nuestros esfuerzos la presencia de la señora Viceministra de Trabajo, Dra. Anabelle León, quien con su profundo conocimiento de la legislación laboral costarricense, estuvo en capacidad de aclarar todas las dudas que los miembros de la Subcomisión planteaban sobre los alcances de la nueva legislación. En una sola de esas audiencias privadas, que se prorrogó por casi cinco horas, la Dra. León evacuó más de 50 preguntas que nos hizo la delegada del Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos. Las exposiciones de doña Anabelle, hechas en español, fueron en el mismo acto traducidas al inglés por el Ministro de nuestra Embajada, Lic. José Antonio Muñoz, cuya condición de abogado unida a su espléndido manejo de la lengua inglesa, hizo que las respuestas de la doctora León fueran fácilmente comprendidas por sus interlocutores.

No obstante que estas audiencias privadas no dejaron dudas en la Subcomisión de que, en realidad, Costa Rica había hecho más de lo que se podía esperar de cualquier nación en desarrollo para proteger los derechos básicos de los trabajado-

res, se nos dio a entender que, para proceder de inmediato a dar por terminado el proceso de revisión laboral iniciado a solicitud de la AFL-CIO, se hacía indispensable el consentimiento de la petente.

No nos quedó, entonces, otra alternativa que la de llevar a cabo negociaciones con nuestros detractores, comenzando por los sindicatos domésticos.

La AFL-CIO retira su demanda contra Costa Rica

A pesar de que la reforma laboral, aprobada por nuestra Asamblea Legislativa el 27 de octubre de 1993, reforzada grandemente la protección a los derechos básicos del trabajador, las organizaciones sindicales costarricenses, que guardaron silencio durante su tramitación en el parlamento, se atrevieron a afirmar que tal reforma, no sólo no mejoraba la situación de los trabajadores, sino que la debilitaba.

Tal posición tan absurda, no fue compartida por la AFL-CIO. Ante esa organización recurrimos para que debatiera con nosotros en cuáles puntos era fallida la reforma laboral que ellos mismos habían reclamado. Desde luego no lo pudieron puntualizar. Tampoco quisieron aceptar nuestro requerimiento de que la representación de Costa Rica debatiera el punto en sus oficinas con representantes de los sindicatos costarricenses. Se limitaron a decirnos que profundizarían el estudio de la nueva legislación, en consulta con los personeros de los sindicatos de Costa Rica.

Días después recibimos el pronunciamiento emitido el 2 de noviembre por el Comité de Normas de la OIT al que antes hice referencia. El Comité recogió el informe de la Comisión de Contactos que había visitado Costa Rica, en el que se sostenía que nuestro país ha demostrado, en forma indiscutible, su voluntad de promulgar legislación en plena concordancia con los Convenios de la OIT ratificados por su Parlamento, así como la de cumplir con las recomendaciones y observaciones de los órganos de la OIT.

El mismo informe de la Comisión de Contactos reportaba que el Poder Ejecutivo había enviado a la Asamblea Legislativa, para su ratificación, los Convenios de la OIT Nos. 151 y 154, relativos a las relaciones laborales y a la negociación colectiva en el Sector Público, y que ya la respectiva comisión legislativa había rendido dictamen favorable a la ratificación solicitada por el Poder Ejecutivo. Y terminaba diciendo que como Costa Rica ya había ratificado los Convenios Nos. 11, 87, 98, 135 y 141, la próxima ratificación de los referidos Convenios números 151 y 154 pondría a Costa Rica, junto con Uruguay, a la cabeza de todos los países del Hemisferio Americano

(incluyendo a los Estados Unidos) en cuanto a la firma y ratificación de Convenciones de la OIT sobre el tema de libertad sindical y de negociación colectiva.

Basada en esas consideraciones tan importantes, la Comisión recomendó que el Comité de Expertos de la OIT incluyera a Costa Rica en la lista de los países que han avanzado más con respecto a la aplicación del Convenio No. 87 de la OIT, referente al Derecho de Asociación y a la protección del Derecho a Organizar Sindicatos.

Después de que hicimos conocer el referido pronunciamiento de los organismos de la OIT, tanto a la PTS como a la AFL-CIO, se hizo más evidente el absurdo de mantener a Costa Rica bajo investigación, como presunta violadora de los derechos básicos del trabajador. Ello debe haber movido a la federación sindical norteamericana a instar a los sindicatos costarricenses a cambiar la posición, porque días después, anunciaron en San José que estaban dispuestos a negociar con el Gobierno una fórmula para pedirle a la AFL-CIO retirara su demanda contra Costa Rica. La solicitada negociación se realizó con el Primer Vicepresidente, Lic. Germán Serrano, acompañado del Ministro de Trabajo a.i., Lic. Carlos Vargas, y de la Viceministra de Trabajo, Dra. Anabelle León, y consistió en aclaraciones sobre la forma en que se aplicaría la reforma laboral del 27 de octubre de 1993.

Comunicado que le fue el acuerdo a la AFL-CIO, nos reunimos con ellos para aclarar dudas que, según ellos, les suscitaba lo negociado en San José. Concurrimos a esa

reunión con el Ministro de la Presidencia, Lic. Rolando Laclé, quien se encontraba en Washington negociando problemas suscitados con la expropiación de bienes de ciudadanos estadounidenses. Agotadas las preguntas y respuestas, don Rolando reclamó de la AFL-CIO una respuesta antes del día fijado para la primera Audiencia Pública de la revisión laboral de Costa Rica conducida por la PTS. Ellos prometieron darla oportunamente, y cumplieron su compromiso el día 17 de noviembre de 1993.

En esa fecha recibí una carta, firmada por el Director Ejecutivo del «American Institute for Free Labor Development», Mr. William C. Doherty, en la que me acompañaba copia de la carta que, en esa misma fecha, la AFL-CIO había dirigido al Presidente del Subcomité del GSP, indicándole su decisión de retirar su demanda contra Costa Rica porque dicha federación sindical cree:

«que Costa Rica está comprometida a seguir una política y un programa para asegurar a sus trabajadores los derechos laborales internacionalmente reconocidos».

Con base en esa comunicación, el Subcomité que revisaba la conducta laboral de Costa Rica, inmediatamente dio por terminada la revisión, reconociendo así que Costa Rica cumple a satisfacción el requisito de otorgar debida protección a los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos, que constituye condición «sine qua non» para que nuestro país siga disfrutando de los beneficios, tanto del GSP como de la CBI.