



# La adopción de un modelo sindical en Costa Rica

-----► por Mauricio Castro Méndez

## Introducción

Las reformas sociales de principios de la década de los 40 tuvieron objetivos diversos. Sobre Argentina se ha señalado la intención de crear un actor político fuerte y unificado que pudiera canalizar los intereses de los trabajadores, pero que pudiera ser disciplinado con discrecionalidad por parte del Estado (James, 2010). Perón señalaba:

*“Las masas obreras que no han sido organizadas presentan un panorama peligroso, porque la masa más peligrosa, sin duda, es la inorgánica. La experiencia moderna demuestra que las masas obreras mejor organizadas son las que pueden ser dirigidas y mejor conducidas en todos los órdenes. La falta de una política social bien determinada ha llevado a formar en nuestro país esa masa amorfa. Los dirigentes son, sin duda, un factor fundamental que aquí ha sido también totalmente descuidado. Y yo llamo a la reflexión a los señores para que piensen en manos de quiénes estaban las masas obreras argentinas y cuál podía ser el porvenir de esa masa, que en un crecido porcentaje se encontraba en manos de comunistas, que no tenían ni siquiera la condición de ser argentinos, pues eran importados, sostenidos y pagados desde el exterior. Hay una sola forma de resolver el problema de la agitación de las masas, la tercera solución, y ella es la verdadera justicia social en la medida de todo aquello que sea posible según la riqueza de un país y su propia economía” (Perón, 1997).*

Rafael Angel Calderón Guardia, presidente de Costa Rica (1940-44) tenía un discurso similar. La reforma social se expresó en la ley del Seguro Social; un capítulo constitucional de garantías sociales y el Código de Trabajo. Todas ellas continúan vigentes. En 1943 Calderón señalaba que *“espontáneamente, sin control del Estado, el movimiento sindical está tomando proporciones que, de no regularse, pueden ser peligrosas. Hay que*

*evitar a todo trance que los sindicatos asuman características políticas contrarias a su finalidad esencial, que es la de defender sus intereses económicos”* (Calderón cit. por Salazar, 1981).

A diferencia de Perón y de su contacto con el modelo italiano de Mussolini, Calderón, formado en Lovaina, seguía la doctrina social de la iglesia a partir del cardenal Mercier y el Código de Malinas. Ahí conoció a su esposa, Yvonne Clays Spoelders, aristócrata belga que hablaba 4 idiomas, amiga de Eleanor Roosevelt y del Subsecretario de Estado Sumner Welles.

A pesar del enfoque compartido e impulsar reformas que representan el constitucionalismo social en Argentina (1949) y Costa Rica (1943), Perón y Calderón tuvieron un signo diferente. Las siguientes líneas pretenden hacer un trabajo de memoria del caso costarricense. La OIT (1991) ha señalado como antisindical la utilización en Costa Rica de los “arreglos directos” por medio de “asociaciones solidaristas” (entidades de composición mixta en principio con finalidad mutualista) y desde el 2006 por medio de un estudio experto de Adrián Goldín, señaló que utilizar los arreglos directos suscritos por coaliciones de trabajadores, como sustitutos de convenios colectivos suscritos por sindicatos, viola la obligación de fomentar la negociación colectiva. Tal práctica, fomentada por empleadores y tolerada por el Ministerio de Trabajo, ha permitido que los arreglos directos sean negociaciones colectivas vacías de contenido real, suscritos por coaliciones que en muchos casos carecen de autonomía (Goldín, 2006). Dentro de las causas de este fenómeno está el contexto histórico en el que se produce la reforma social.

## Antecedentes

A principios del siglo XX, Costa Rica era una economía agroexportadora de enclave en lo que al banano se refiere y con una industrialización y exportación de café

oligopólica de la “oligarquía cafetalera”, alemana en buena parte. Las relaciones de trabajo se regían por el Código Civil de inspiración francesa. Salvo experiencias sindicales bananeras y servicios relacionados (ferrocarril) predominan organizaciones mutualistas mixtas. En la segunda década del siglo se transita del mutualismo al sindicalismo contestatario de clase, organizado a partir del conflicto. La Revolución Rusa, la crisis de la Guerra Mundial, la participación de migrantes europeos anarquistas, las luchas por la jornada de 8 horas y la dictadura de los Tinoco (1917-19) influyen en ese tránsito. Surgen sindicatos más allá del banano, que no son reprimidos por el Estado, salvo en banano y minas.

La competencia electoral se daba entre partidos de ideología liberal moderada. El voto directo (1914) colocó las demandas de los trabajadores en el centro del proceso electoral. Las huelgas de 1920 provocaron la proliferación de organizaciones y se transformaron en exigencias legislativas. La CGT mantuvo una discusión interna (1921 y 1922), sobre una línea apolítica versus la creación de un partido obrero. En 1923 la CGT funda el Partido Reformista, con un rendimiento electoral notable (5 diputados y el 20% de los votos en 1924). La población que votaba pasó del 0.2%, al 11,3% (1919) y al 17,2% (1940) con el voto directo masculino. A partir de ese momento, nace una demanda al Estado sobre la regulación de condiciones de trabajo e intervención en la economía, “con notables resultados en la ampliación (...del...) horizonte de derechos”. La demanda se canaliza ante el Estado y no por medio de la negociación colectiva y genera una explosión de conflictos y leyes laborales. De 1920 a 1939 se aprueban más de 100 leyes laborales (jorna-

das, salarios, accidentes de trabajo, pensiones, empleo público, desempleo y se crea la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, para preparar un proyecto de Código de Trabajo y organizar departamentos de inspección de trabajo, enseñanza profesional y previsión social.

Durante la década de los treinta los sindicatos se concentran en la codificación, la aplicación de legislación laboral y en formar un movimiento sindical unificado aliado al Partido Comunista (1931), ya que por diversas razones el Partido Reformista fue desapareciendo. El rendimiento electoral del Partido Comunista fue notable: un 5% en su primera elección, un 12,1%, en 1938, un 9,6% en 1940 y un 16,2% en 1942. Salvo el chileno, ningún otro partido comunista latinoamericano obtuvo ese crecimiento electoral, que se basó en el movimiento sindical.

### Alianzas conflictivas y reforma social

La Segunda Guerra Mundial causó un impacto directo en las alianzas diversas. En 1935 la Internacional Comunista estableció la estrategia de frentes populares frente al fascismo y en 1936 el Frente Popular gana las elecciones en España. En ese contexto, en 1940, se enfrentan Partido Comunista y Partido Republicano con Calderón como candidato, quien gana las elecciones. Ivonne Clays, quien fungió como enlace diplomático con la Casa Blanca, así como de traductora en la cita de Calderón con Roosevelt. En ese encuentro Roosevelt planteó que tarde o temprano EEUU entraría en el conflicto y plantea dos aspectos que marcarían fuertemente los sucesos posteriores en Costa Rica:

*“Roosevelt nos dijo ‘(...) les voy a confiar un secreto (...) de Estado, tan grande, que no quiero que nunca se escriba una palabra sobre esto (...) La base para submarinos que nosotros tenemos en Cuba, es una base muy importante, pero inadecuada (...) por las corrientes submarinas que tiene (...) tanto que los submarinos (...) se encuentran gravemente expuestos (...) me parece que entre usted y yo podemos celebrar un acuerdo secreto (...) para la vigilancia del Canal de Panamá existe ya un plan concreto en el cual entran aguas territoriales de su país. El acuerdo entre usted y yo se limitaría a ese conocimiento, y a una aprobación tácita, no escrita. A cambio, Costa Rica recibiría la protección (...) y una significativa ayuda económica (...) Usted declarará la guerra a Alemania en el momento en que los Estados Unidos lo hagan.”*<sup>22</sup>

*“Nosotros no podemos (...) ocupar ni sus costas ni sus aguas, si ustedes están en paz con el Eje (...) Entonces yo quisiera saber cuál es su opinión sobre eso’. Rafael Ángel (...) le dijo que estaba a su disposición y que podía contar con él, que en el momento en que estuviera seguro de que los Estados Unidos entrarían en guerra sin dudar, declararían la guerra al Eje antes que los Estados Unidos lo hiciera para que de esa manera pudieran venir a nuestras aguas con su flota.»*<sup>23</sup>



Además Roosevelt preguntó a Calderón cuál era su estrategia anticomunista. Calderón contestó la “religiosidad del pueblo”, a lo cual Roosevelt respondió:

*“... lo mismo se había dicho de España (...) En su criterio la mejor fórmula para derrotar al comunismo era establecer un sistema de seguridad social (... similar al New Deal...). Si esto se realizaba (...) Costa Rica podía contar con apoyo económico y político. El momento era propicio para promulgar garantías sociales de duración, inmunes a los ataques políticos (...)”*<sup>4</sup>

La ayuda económica se materializó, pero la declaratoria de guerra a Alemania llevó al confinamiento en campos de concentración de alemanes, italianos y japoneses que, de acuerdo a listas de EEUU, se consideraban nazis, incluida la oligarquía cafetalera, base política de apoyo de Calderón.

Durante la “ventana democrática” EEUU abandonó la doctrina del “destino manifiesto” y adoptó la “política de buen vecino”. Cuando la alianza internacional se suscribe (Stalin, Roosevelt y Churchill), las condiciones para un frente popular estaban dadas. Esto permitió que Iglesia, políticos católicos y liberales, se aliaran con el Partido Comunista y los sindicatos. Esto era necesario ante la destrucción de la base de apoyo de Calderón y resultó fundamental para aprobar la reforma social. Pero era una alianza frágil y que no soportaría las presiones derivadas de la guerra fría. La reforma tendría como objetivo estratégico un “anticomunismo reformista”. Salazar (1981) plantea que la regulación de las organizaciones sindicales no tuvo como objetivo “crear organizaciones sindicales de

*lucha política, sino más bien centrales obreras bajo el control del estado o de la Iglesia Católica.”*

El Código incluyó por primera vez la libertad sindical, pero con graves carencias: inexistencia de un sistema de retención de la cuota sindical; libre despido que permitió perseguir dirigentes sindicales; disolución sindical por participación en asuntos político-electorales o antidemocráticos; definición restrictiva del sindicato; negociación colectiva de empresa; exclusión sindical de la titularidad de la huelga y de los medios de solución de conflictos colectivos, concediéndose a representantes no sindicales por medio de comités; definición amplia de sectores con prohibición de huelga (administración pública, agropecuario, pesquero, forestal, agroindustrial, transporte y servicios cuya paralización amenace la salud o economía públicas); exigencia de un apoyo del 60% de los trabajadores para que la huelga sea legal.

Pero la reforma representó un discurso jurídico-político pro-sindical, lo que produjo una explosión de sindicatos y afiliación en los 40. Esta reforma continuó con el impuesto sobre la renta (1947). La polarización política y social derivada de las reformas, las acusaciones sobre irregularidades electorales, así como la guerra fría que cerró la “ventana democrática”, entre otros factores, produjeron la ruptura de la alianza y culminó con la guerra civil (1948). Esta alianza se enfrentó con otra alianza conflictiva: la naciente socialdemocracia con la oligarquía “traicionada”. Ya en guerra fría, EEUU facilitó las condiciones para que este segundo bloque triunfara. En 1948 asume una junta militar que instaló una dictadura de 18 meses. La reforma no tuvo más

un contexto pro-sindical y evidenció todo su potencial antisindical en un contexto autoritario, que se mantuvo por varias décadas aún en democracia. Hasta los 70 se legaliza de nuevo al partido comunista y en 1993 se crea un “fuero” sindical con importantes limitaciones. Recién con la reforma laboral de diciembre del 2014 (entrará en vigencia en el 2016), los problemas del modelo acordado durante los 40, serán atendidos.

## Algunas conclusiones

El rol político de los sindicatos fue fundamental -aunque coyuntural- en la articulación política de los años 40, pero no fue capaz de soportar la polarización de la guerra fría. El modelo normativo, en tanto discurso jurídico producto de las relaciones de poder, genera instrumentos de disciplinamiento sindical. Durante los 40 se asumió un “anticomunismo reformista”, pero en Costa Rica marcado con una postura antisindical, mientras que en Argentina con una íntima articulación política con los sindicatos no comunistas. Las comisiones internas en Argentina representaron un actor político central, mientras que en Costa Rica configuraron un mecanismo al servicio del mutualismo como forma de mediatizar el conflicto. En Argentina se configuraron como la expresión más potente de resistencia ante el autoritarismo, mientras que en Costa Rica se concibieron como una estrategia de debilitamiento sindical y herramienta del autoritarismo. ♦

## Notas

1. Sojo, 2010.
2. Acuña, 1995.
3. Villegas, 1985.
4. Acuña, 1995.