



## Consejo de Administración

316.ª reunión, Ginebra, 1.º-16 de noviembre de 2012

GB.316/INS/15/2

Sección Institucional

INS

Fecha: 8 de noviembre de 2012

Original: español

DECIMOQUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Informe de la Mesa del Consejo de Administración

#### Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

##### Finalidad del documento

Se invita al Consejo de Administración a que pida al Director General que solicite al Gobierno de Guatemala que comunique sus observaciones sobre la queja; a que considere en su reunión de marzo de 2013 si se debe remitir la queja a una comisión de encuesta y, de ser así, a que decida sobre el financiamiento de dicha comisión (véase el proyecto de decisión en el párrafo 8).

**Objetivo estratégico pertinente:** Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

**Repercusiones en materia de políticas:** Ninguna en esta etapa.

**Repercusiones jurídicas:** Si el Consejo de Administración decide constituir una comisión de encuesta, todos los otros mecanismos de supervisión quedarán suspendidos hasta que la comisión acabe sus labores.

**Repercusiones financieras:** Posiblemente, si el Consejo decide constituir una comisión de encuesta.

**Seguimiento requerido:** El Director General podría escribir al Gobierno pidiendo que transmita sus observaciones sobre la queja y se preparará un nuevo documento para el mes de marzo de 2013.

**Unidad autora:** Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

**Documento conexo:** Informes del Comité de Libertad Sindical (GB.316/INS/9/1 y GB.316/INS/9/2).



1. En la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General recibió una comunicación de fecha 12 de junio de 2012, firmada por los siguientes delegados y consejeros técnicos: Sr. Luc Cortebeek (Bélgica), Sr. Luiz Carlos Motta (Brasil), Sra. Barbara Byers (Canadá), Sr. José Manuel Díaz (Chile), Sr. Guanping Jiang (China), Sr. Felix Anthony (Fiji), Sra. Helen Kelly (Nueva Zelanda), Sr. Sam Gurney (Reino Unido), Sr. Behki Ntshalintshali (Sudáfrica), y Sr. Brian Finnegan (Estados Unidos), y por la cual los antedichos delegados y consejeros técnicos, amparándose en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, presentaban una queja contra el Gobierno de Guatemala por violación del Convenio núm. 87. En anexo figura el texto de la mencionada comunicación (véase el anexo I).
2. Además, en la decimotercera sesión plenaria de la Conferencia, celebrada el 14 de junio de 2012, la Sra. Hellen Kelly formuló una declaración para presentar brevemente el contenido de la queja, de modo que el Gobierno de Guatemala y todos los miembros de la reunión de la Conferencia tuvieran conocimiento de la misma.
3. En la 315.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (junio de 2012), el Vicepresidente trabajador, Sr. Luc Cortebeek informó verbalmente al Consejo de Administración sobre el contenido de la queja presentada en la reunión de la Conferencia.
4. El artículo 26 de la Constitución dispone lo siguiente:
  1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
  2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerase conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
  3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
  4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
  5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.
5. El Convenio núm. 87 fue ratificado por Guatemala el 13 de febrero de 1952 y, por consiguiente, se halla en vigor para este país desde el 13 de febrero de 1953. En la fecha en que fue presentada esta queja, casi la totalidad de sus autores eran delegados de los trabajadores de sus países respectivos en la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia. Por lo tanto, en virtud del párrafo 4 del mencionado artículo 26 de la Constitución de la OIT, dichos delegados tenían el derecho de presentar una queja. Es decir, se cumplen las condiciones para la admisibilidad de la queja estipuladas en los párrafos 1 y 4 del artículo 26 de la Constitución.
6. En esta etapa del procedimiento no es posible debatir sobre el fondo de la queja. En efecto, una discusión en el Consejo de Administración sobre el fondo de la queja sería incompatible con el carácter judicial del procedimiento previsto en el artículo 26 y siguientes de la Constitución hasta que el Consejo de Administración tenga ante sí los

argumentos del gobierno contra el cual se formula la queja, junto con una evaluación objetiva de estos argumentos por parte de un órgano imparcial.

7. Considerando que la queja es admisible de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT y sin entrar a examinar su contenido, los miembros de la Mesa han acordado remitir el asunto al Consejo de Administración y señalar a su atención el Memorándum de Entendimiento tripartito firmado en ese país el 10 de octubre de 2012 (véase el anexo II).

### **Proyecto de decisión**

#### **8. La Mesa recomienda que el Consejo de Administración:**

- a) *pida al Director General que comunique la queja al Gobierno;*
- b) *invite a la Oficina a que solicite información pertinente al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Guatemala, en particular acerca del Memorándum de Entendimiento firmado el 10 de octubre de 2012 y del informe de la misión de alto nivel realizada en mayo de 2011, y a que informe al respecto al Consejo de Administración en su 317.ª reunión (marzo de 2013), y*
- c) *inscriba este punto en el orden del día de su 317.ª reunión a fin de decidir si se deben adoptar otras medidas con respecto a la queja, a la luz de la información proporcionada por la Oficina en relación con el apartado b).*

## Anexo I

### Traducción

Sr. Juan Somavia  
Director General  
Organización Internacional del Trabajo  
4, Route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza

12 de junio de 2012

#### **Queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Guatemala por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**

Los abajo firmantes, delegados trabajadores a la 101.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2012), solicitamos que se constituya sin demora una comisión de encuesta para que examine el grave incumplimiento por el Gobierno de Guatemala del Convenio núm. 87, que ratifico el 13 de febrero de 1952.

Guatemala ha sido objeto de un examen constante por parte de los mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante aproximadamente los últimos 25 años.

Desde 1989, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha publicado observaciones sobre la aplicación por Guatemala del Convenio núm. 87 en 19 ocasiones, en las que se han señalado con creciente preocupación las graves violaciones registradas y se ha solicitado al Gobierno que adoptase medidas urgentes para cumplir con las disposiciones del Convenio.

Actualmente hay 13 casos sometidos a examen ante el Comité de Libertad Sindical, y se ha decidido que dos casos sean objeto de seguimiento. Estos casos se suman a los 73 casos que se han presentado y que ulteriormente se han cerrado. Las violaciones denunciadas en estos muchos casos incluyen la sanción y el despido antisindical, la negativa a negociar colectivamente o la violación de convenios colectivos, así como amenazas de muerte y el asesinato de dirigentes sindicales.

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha examinado en 14 ocasiones la medida en que Guatemala está aplicando el Convenio núm. 87, concretamente en 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010 y 2011 (con doble nota a pie de página). Guatemala fue designada de nuevo como un caso con doble nota a pie de página en 2012.

En 2011, una delegación de alto nivel visitó el país. Esta delegación se sumó a las numerosas misiones técnicas llevadas a cabo anteriormente.

En su conjunto, los mecanismos de control de la OIT han detallado violaciones sistemáticas y extremadamente graves del derecho de libertad sindical en la legislación y en la práctica, incluido el asesinato. En cada ocasión, la OIT ha intentado entablar un diálogo constructivo con el Gobierno para encontrar soluciones a estas gravísimas violaciones, pero estos intentos han resultado infructuosos. Lo cierto es que se siguen produciendo graves violaciones del derecho de libertad sindical sin que se apliquen sanciones, lo cual genera una situación de impunidad casi total en Guatemala. Asimismo, a pesar de que el Gobierno viene prometiendo desde hace años que adoptará las medidas

necesarias para responder a esta crisis, la situación no hace sino empeorar con el paso del tiempo.

Los abajo firmantes tomamos nota de las siguientes cuestiones profundamente preocupantes que han sido señaladas por la CEACR:

1. En los últimos años se han cometido numerosos actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, como asesinatos, amenazas de muerte, secuestros, torturas, agresiones armadas y allanamientos. La tasa de impunidad respecto de estos delitos alcanza aproximadamente el 98 por ciento, lo que se debe principalmente a la falta de voluntad política del Gobierno para hacer frente a este problema extremadamente grave mediante medidas preventivas eficaces o investigaciones y enjuiciamientos competentes.
2. El Gobierno ha incumplido sistemáticamente su obligación de poner en consonancia su legislación nacional con el Convenio núm. 87, a pesar de las repetidas solicitudes al respecto y de las numerosas misiones técnicas realizadas. En 2012, la CEACR concluyó que «no ha habido progresos significativos sobre las reformas legales solicitadas» y que se deberían hacer muchos más esfuerzos.
3. Sigue habiendo obstáculos considerables para el registro de sindicatos, así como un gran número de solicitudes que quedan pendientes durante largos períodos sin que se adopten medidas al respecto.
4. En el sector de la maquila no hay prácticamente ningún sindicato debido al despido de los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad sindical y su derecho de sindicación.
5. El sistema de justicia laboral sigue siendo extremadamente lento, está sujeto a graves abusos de procedimiento y es incapaz de ejecutar sus propios fallos cuando estos favorecen a trabajadores o a sindicatos. Estos fallos sistémicos deniegan la posibilidad de obtener una reparación efectiva a los trabajadores que han sido objeto de un despido antisindical o de otras violaciones.

Los numerosos intentos por impeler a Guatemala a cumplir sus obligaciones con respecto al Convenio núm. 87 han sido evidentemente infructuosos, debido en gran medida a la manifiesta falta de voluntad política del Gobierno. Todo recurso ulterior a estos mecanismos, que se han utilizado de forma paciente y persistente durante más de dos decenios sin que se hayan obtenido resultados continuados o significativos, sería inútil. Desde todos los puntos de vista objetivos, este caso representa exactamente el tipo de situación que justifica la constitución de una comisión de encuesta.

Teniendo en cuenta todo lo que antecede, los abajo firmantes nos sentimos obligados a presentar una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, y pedimos al Consejo de Administración que constituya posteriormente una comisión de encuesta para que examine el incumplimiento del Convenio núm. 87 en la legislación y en la práctica. Los querellantes nos reservamos el derecho a presentar información adicional cuando sea oportuno.

Los abajo firmantes también deseamos dedicar la presente queja a la memoria de los al menos 63 sindicalistas que han sido asesinados en Guatemala desde 2007. El asesinato mas reciente se produjo el 1.º de junio de 2012, esto es, el día en que comenzó la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

CORTEBEECK, Luc,  
Bélgica

MOTTA, Luiz Carlos,  
Brasil

BYERS, Barbara,  
Canadá

DIAZ, José Manuel,  
Chile

JIANG, Guangping,  
China

ANTHONY, Felix,  
Fiji

KELLY, Helen,  
Nueva Zelandia

GURNEY, Sam,  
Reino Unido

NTSHALINTSHALI, Behki,  
Sudáfrica

FINNEGAN, Brian,  
Estados Unidos



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

**Memorándum de Entendimiento**  
**para la puesta en marcha del**  
**MARCO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OIT: Programa de Trabajo Decente**  
**para la República de GUATEMALA 2012 - 2015**

Reunidos en la Ciudad de Guatemala a los diez días del mes de octubre del 2012, el Gobierno de la República de Guatemala, representado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social; las Organizaciones de Empleadores, representadas por el Presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); las Organizaciones de Trabajadores, representadas por Central General de Trabajadores de Guatemala –CGTG-, Confederación de Unidad Sindical de Guatemala –CUSG-, Confederación Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad –CTC-, Federación Nacional de Sindicatos de Empleados Públicos –FENASSEP-, Federación Nacional de Servidores Públicos –FENASEP-, Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado de Guatemala –FENASTEG-, Federación Sindical de Empleados Bancarios de Servicios y del Estado de Guatemala –FESEBS-, Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agro-Industria y Similares de Guatemala –FESTRAS-, Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos –FETRACUR-, Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala –SNTSG-, Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala –STEG-, Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Electrificación –STINDE- y Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala –UNSITRAGUA-; y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), representada por el Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

**ACUERDAN:**

**PRIMERO:** En concordancia con el mandato de la OIT, el Gobierno de Guatemala y los representantes de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores, manifiestan su decisión de ejecutar el Programa de Trabajo Decente (PTD) para Guatemala durante el período 2012-2015, entendiéndose éste como el **Marco de Cooperación Técnica** de la OIT para el país y, por lo tanto, en donde se establecen las prioridades y los efectos esperados de esa cooperación para el periodo indicado.

**SEGUNDO:** El PTD para Guatemala 2012-2015 se estructurará en torno a cuatro prioridades y sus correspondientes efectos esperados, acordados por los constituyentes de la OIT en Guatemala, luego de sendas consultas y diálogos sostenidos para este fin:

**PRIORIDAD 1:** Promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo

Efecto esperado 1.1. Los Mandantes de la OIT toman acciones para mejorar el sistema de justicia laboral y asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos sindicales y laborales, conforme las normas internacionales del trabajo, el marco constitucional guatemalteco y tomando en consideración los comentarios de los Órganos de Control, con especial atención a la libertad sindical, la negociación colectiva, la lucha contra la impunidad, y en todo caso, el respeto a las garantías del debido proceso y el del derecho de defensa de todas las partes.

Efecto esperado 1.2. El Estado, con el apoyo de la OIT, sobre una base de consulta tripartita, ejecuta la Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil, eliminando progresivamente las causas que dan origen al mismo.



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

Efecto esperado 1.3. El Estado, con el apoyo de la OIT, dentro del marco jurídico constitucional, asegura el respecto y efectivo cumplimiento y aplicación del Convenio núm. 169, velando por que se respete el espíritu de su texto en lo que respecta al procedimiento consultivo, legítimo, eficaz y de buena fe a los pueblos indígenas, tomando en cuenta las recomendaciones de los Órganos de Control de la OIT, y velando por el desarrollo del país y sus habitantes.

Efecto esperado 1.4. Los Mandantes, con el apoyo de la OIT, sobre una base de consulta previa tripartita, definen la conveniencia de ratificar y promover los convenios internacionales del trabajo que sean de interés nacional.

PRIORIDAD 2: Crear las oportunidades y propiciar las condiciones, para que tanto las mujeres como hombres dispongan de ingresos y empleos decentes.

Efecto esperado 2.1. El Estado, con el apoyo de la OIT, ejecuta estrategias, planes y programas para la promoción del trabajo decente, con enfoque de género, a partir de experiencias exitosas de políticas internacionales y de la situación del mercado de trabajo en Guatemala, garantizando la libertad sindical y la negociación colectiva.

Efecto esperado 2.2. El Estado, en consulta previa tripartita y con el apoyo de la OIT, garantiza la Formación Profesional integral del trabajador(a), para atender las necesidades humanas y del mercado de trabajo, modernizando y fortaleciendo el sistema para asegurar la calidad de sus programas y servicios, ampliando de tal forma la oferta y acceso a los trabajadores(as), con énfasis en grupos vulnerables.

Efecto esperado 2.3. El Estado, con el apoyo de la OIT, desarrolla, sobre la base de consultas previas tripartitas, un Plan Nacional de Trabajo Decente para la Juventud y madres desempleadas, poniendo especial atención a aquellas jóvenes que no estudian ni trabajan, y los del sector rural.



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

Efecto esperado 2.4. El Estado, con el apoyo de la OIT, ejecuta estrategias, planes y programas para la formalización del empleo, la promoción de empresas sostenibles (de acuerdo a la legislación nacional aplicable y a las Resoluciones de la OIT sobre dicha materia), apoyando especialmente los encadenamientos productivos con las MIPYME, y la atención a las categorías más vulnerables de trabajadores, sin menoscabar los derechos laborales establecidos en la legislación nacional vigente y en los convenios de la OIT ratificados por Guatemala.

PRIORIDAD 3: Realzar el alcance y la eficacia del sistema de seguridad social universal y no discriminatorio.

Efecto esperado 3.1. El Estado, con el apoyo de la OIT, con participación previa tripartita, y a partir de un análisis y diagnóstico actuarial apropiado, fortalece el sistema de seguridad social, la ampliación de la cobertura de los servicios del IGSS, la sostenibilidad de sus fondos, así como la resolución de los problemas estructurales del IGSS y el sistema de seguridad social, y además garantiza el fondo de las clases pasivas del estado.

Efecto esperado 3.2. El Estado, con el apoyo de la OIT y una participación tripartita, define las políticas de Estado y la estrategia para la fijación del salario mínimo.

Efecto esperado 3.3. El Estado, con el apoyo de la OIT, se compromete a fortalecer y actualizar las políticas mediante las cuales se promuevan los programas y estrategias relacionados con la información, prevención y tratamiento del VIH y SIDA en el ámbito laboral.



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

**PRIORIDAD 4:** Fortalecer el tripartismo y el diálogo social efectivo y objetivo.

Efecto esperado 4.1. El gobierno, empleadores y trabajadores, como parte de los Mandantes de la OIT, se comprometen a fortalecer sus capacidades de propuesta y participación tripartita, dentro de los mecanismos representativos y efectivos de diálogo social incluyente, efectivo y objetivo, que les permitan formular, adoptar y ejecutar estrategias, políticas y programas, de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social, laboral y productivo del país.

Efecto esperado 4.2. El Estado, con el apoyo de la OIT, se compromete de manera objetiva, a depurar, modernizar y fortalecer los mecanismos de inspección laboral, de conformidad con el marco jurídico nacional y en todo caso, según las observaciones de los órganos de control de la OIT, así como los servicios de la administración del trabajo y su estrecha coordinación con el Ministerio Público y los Tribunales laborales de justicia.

La promoción de los principios de igualdad y equidad de género será incorporada de manera transversal en todas las prioridades y efectos esperados.

**TERCERO:** Las Partes se comprometen a crear un Comité Tripartito de Seguimiento que, exclusivamente, se encargará de asegurar el efectivo cumplimiento del presente Marco de Cooperación Técnica de la OIT.

**CUARTO:** Los firmantes entendemos que el presente Marco de Cooperación Técnica: Programa de Trabajo Decente para Guatemala 2012-2015, es un instrumento que orienta la cooperación de la OIT en el país, por lo que no debe utilizarse o invocarse para finalidades comerciales u otros fines ajenos a dicho Marco de Cooperación Técnica.



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

**QUINTO:** La OIT se encargará de facilitar, a partir de consultas y participación tripartita, la elaboración del Plan de Implementación del Marco de Cooperación Técnica: Programa de Trabajo Decente para Guatemala 2012-2015 y de su sistema de monitoreo y evaluación.

Leído por las partes y en prueba de conformidad firmamos en la Ciudad de Guatemala a los diez días del mes de octubre del dos mil doce.

Carlos Contreras Solórzano  
Ministro de Trabajo y Previsión Social

Marcio Cuevas Quezada  
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras  
-CACIF-

Central General de Trabajadores de Guatemala  
-CGTG-



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

Confederación de Unidad Sindical de Guatemala

-CUSG-

Confederación Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad

-CTC-

Federación Nacional de Sindicatos de Empleados Públicos

-FENASSEP-

Federación Nacional de Servidores Públicos

-FENASEP-



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*

*Guatemala, C. A.*

Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado de Guatemala

-FENASTEG-

Federación Sindical de Empleados Bancarios de Servicios y del Estado de Guatemala

-FESEBS-

Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agro-Industria y Similares de

Guatemala -FESTRAS-

Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos

-FETRACUR-



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*  
*Guatemala, C. A.*

Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala

-SNTSG-

Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala

-STEG-

Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Electrificación

-STINDE-

Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala

-UNSI TRAGUA-



*Ministerio de Trabajo y Previsión Social*

*Guatemala, C. A.*

Doctor Virgilio Levaggi

Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

**Testigo de Honor:**

Otto Pérez Molina

Presidente de la República de Guatemala