

## RESUMEN EJECUTIVO

Traducción no oficial

### Propósito de este informe

- El 23 de abril del 2008, la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) recibió una comunicación pública en el contexto del Capítulo 16 (Capítulo Laboral) del Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centro América – Estados Unidos (CAFTA-DR), presentada por la Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y seis sindicatos de Guatemala: el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (STEPQ), el Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI), el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Internacional de Productos Congelados (SITRAINPROCSA), la Coalición de Trabajadores de Avandia, el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Fribo (SITRAFRIBO), y la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustria y Similares de Guatemala (FESTRAS).<sup>1</sup>
- El 12 de junio del 2008, la OTLA aceptó la comunicación pública “U.S. Submission 2008-01 (Guatemala),” considerando que dicha comunicación cumplía con los criterios de aceptación, e hizo pública su decisión a través de la Gazeta (Federal Register notice) publicada el 18 de junio del 2008.<sup>2</sup> La OTLA ha revisado la extensa documentación presentada por los autores de la comunicación y por el Gobierno de Guatemala, y realizó dos visitas a Guatemala, durante las cuales los representantes de OTLA se reunieron con los trabajadores, líderes sindicales, empleadores, funcionarios del gobierno, y con otras organizaciones relacionadas a la comunicación pública. Durante el proceso de revisión, OTLA hizo consultas con el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y con la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR). El propósito de este informe es el de hacer públicos los hallazgos y las recomendaciones de la OTLA, basadas en la información obtenida según los Procedimientos Oficiales de la OTLA.

### Resumen de la Comunicación “U.S. Submission 2008-01 (Guatemala)”

- U.S. Submission 2008-01 (Guatemala) se centra en el alegato de que el Gobierno de Guatemala ha violado el Artículo 16.2.1(a), entre otros, del Capítulo Laboral.<sup>3</sup>
- La comunicación presenta cinco casos (STEPQ, SITRABI, la Coalición de

---

<sup>1</sup> Copias de la comunicación pública se encuentran en los archivos de la OTLA. En la web en [http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/globoeconomy/upload/guatemala\\_petition.pdf](http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/globoeconomy/upload/guatemala_petition.pdf)

<sup>2</sup> 73 Fed. Reg. 34793 (18 de junio del 2008).

<sup>3</sup> CAFTA-DR, 16.2.1 (a) (For the full text of the Agreement see [http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Regional/CAFTA/CAFTA-DR\\_Final\\_Texts/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/CAFTA-DR_Final_Texts/Section_Index.html)).

Trabajadores de Avandia, STIRABRIBO, STRAINPROCOSA, y FESTRAS) en los cuales Guatemala está acusada de haber fallado en la aplicación de sus leyes laborales en temas referidos a la libertad de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, y a condiciones aceptables de trabajo.<sup>4</sup>

- Los alegatos relacionados con la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva incluyen: la impunidad en actos de violencia y amenazas contra líderes sindicales y miembros de sindicatos, creando un clima en el cual la libertad de asociación no puede ser ejecutada libremente; los despidos ilegales de líderes sindicales y la subsiguiente falla en la reinstalación de los trabajadores despedidos, violando los fallos de las cortes, así como otras formas de represalias anti-sindicalistas; fallas en la protección de los derechos sindicales y otros derechos de los trabajadores, en casos donde hubo cambios de propietario de una empresa (sustitución patronal); y fallas en hacer cumplir disposiciones dentro de la ley laboral de Guatemala, que requieren que los empleadores negocien de buena fe con sindicatos legítimos.
- Los alegatos relacionados a las condiciones aceptables de trabajo se refieren a las fallas en hacer cumplir normas referidas al pago de indemnización por despido, y regulaciones legales en torno a las contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) por parte de los empleadores.

## **Hallazgos**

Durante todo el proceso de revisión, el Gobierno de Guatemala, bajo el Presidente Colom, ha demostrado una buena disposición para discutir con el gobierno de los Estados Unidos los temas presentados en la comunicación pública. Funcionarios del gobierno de Guatemala se reunieron con funcionarios de los Estados Unidos, han suministrado la información solicitada, y facilitado reuniones con funcionarios claves del gobierno para hablar sobre los alegatos presentados en la comunicación pública. La OTLA desea resaltar que el Gobierno de Guatemala, recientemente ha hecho esfuerzos para responder a algunos de los temas presentados en el informe. Lo siguiente es un resumen de los hallazgos de la OTLA, relacionados a los temas presentados en el informe.

### Medidas administrativas

- Según el Artículo 281 del Código de Trabajo, el Ministerio de Trabajo tiene la facultad de llevar a cabo inspecciones. Aparentemente en varias ocasiones detalladas en este informe, el Ministerio de Trabajo no pudo llevar a cabo efectivamente esta función. En tres de los casos, a los inspectores se les negó la entrada a la empresa un total de 12 veces. Revisando solamente los documentos en posesión de la OTLA, se puede determinar que Avandia negó la entrada a un inspector de trabajo dos veces, INPROCOSA negó la entrada tres veces, y Fribo negó la entrada siete veces. El poder de inspección de la IGSS también pareciera

---

<sup>4</sup> FESTRAS, una federación sindical en Guatemala, la cual provee apoyo a los dos sindicatos y la coalición de trabajadores que fueron incluidos en la comunicación pública.

ser limitado. En el caso de Fribo solamente, la IGSS hizo seis intentos para reunirse en la fábrica y revisar planillas de sueldos, y nunca obtuvo acceso.

- El Ministerio de Trabajo no tiene la facultad de sancionar violaciones a las leyes del trabajo. Como agencia administrativa, depende de las cortes para hacer cumplir las leyes laborales. Personas entrevistadas indicaron que las cortes no comparten los documentos con el Ministerio de Trabajo cuando son solicitados, ya que una vez que los casos son referidos al sistema judicial, ya no se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo. Esto indica que el Ministerio de Trabajo y sus inspectores no pueden constatar si efectivamente el resultado de sus inspecciones ha sido confirmado por la corte. Por ejemplo, en el caso de INPROCSA, la Corte de Constitucionalidad declaró que no era “lógico” que los empresarios despidieran a los organizadores de un sindicato por falta de trabajo o falta de materiales, y revocó la conclusión de los inspectores. Aparentemente, el Ministerio de Trabajo, no tenía conocimiento de este fallo de la Corte.<sup>5</sup> En consecuencia, los inspectores podrían seguir emitiendo conclusiones que la Corte de Constitucionalidad ya ha decidido que son ilógicas.

### Medidas judiciales

- Está dentro de la jurisdicción de una corte en Guatemala el hacer cumplir sus propios fallos.<sup>6</sup> Si un empleador no cumple con un fallo, la corte debe certificar el caso (certificarlo conducente) para que proceda a la corte criminal, para procesar un caso criminal contra el empleador por no haber cumplido con el fallo.
- Basado en los documentos revisados, la OTLA encontró que en cuatro de los cinco casos incluidos en la comunicación, 11 fallos fueron incumplidos. En el caso de Avandía, hubo siete fallos de las cortes que no se cumplieron; en el de INPROCSA, hubo dos fallos de las cortes que no se cumplieron, en el de Fribo, hubo un fallo que no se cumplió, y en el de STEPQ, hubo un fallo que no se cumplió.

Estos hallazgos demuestran serios problemas con respecto al cumplimiento de los fallos de las cortes, sobre todo en los fallos correspondientes a órdenes de “emplazamiento,” que previenen actos de represalia, y las órdenes de reinstalación posteriores a despidos ilegales de miembros de sindicatos.

### Violencia contra miembros de sindicatos

---

<sup>5</sup> Guillermo Gándara, Director de Asuntos Internacionales, Planificación y Cooperación, Ministerio de Trabajo, respuesta preliminar a las preguntas de USDOL, por medio de correo electrónico a USDOL, 25 de octubre del 2008.

<sup>6</sup> Constitución de Guatemala, (artículo 203): “... Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de los juzgado.” Ley del Organismo Judicial (artículo 156): “debe ejecutar la sentencia el juez que la dictó en primera instancia;” Gobierno de Guatemala, Código de Trabajo (artículo 283)” ... los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, a quienes compete juzgar y ejecutar lo juzgado.”

- La OTLA reconoce que los asesinatos en los casos de STEPQ y SITRABI ocurrieron en un contexto de un alto nivel de crímenes violentos en Guatemala, con efecto no sólo a nivel del sector laboral, sino a nivel de todo el país.
- La OTLA admite que las investigaciones iniciales del Gobierno de Guatemala indican que los homicidios no estaban directamente relacionados con las actividades laborales de los líderes sindicalistas, pero entiende que las investigaciones siguen adelante. No se puede tener seguridad acerca de los motivos de quienes cometieron los homicidios, hasta que dichos individuos hayan sido juzgados y declarados culpables. Sin embargo, cuando un líder sindical es atacado violentamente con impunidad total, el impacto del crimen puede alcanzar más allá del individuo, creando una sombra de temor sobre los demás, debilitando el derecho a la asociación y a la negociación colectiva.

### Coordinación entre las agencias

- Los límites del poder del Ministerio de Trabajo por hacer cumplir la ley, y los retos enormes que enfrenta el sistema judicial guatemalteco, parecieran haber obstaculizado el cumplimiento de las leyes laborales nacionales. La OTLA considera que algunos de esos problemas podrían ser tratados a través de una mejor coordinación entre las agencias del gobierno, específicamente diseñada para hacer cumplir los fallos de las cortes y asegurar a las agencias ejecutivas relevantes, el acceso a los lugares de trabajo.
- La recientemente reactivada Comisión de Trabajo Multi Institucional para las Relaciones Laborales en Guatemala (Comisión) podría proveer un foro para tratar los asuntos puntualizados en la comunicación pública en forma integral y coordinada. El 6 de noviembre del 2008, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se reunieron y reactivaron esta Comisión, establecida por Decreto Presidencial el 13 de agosto del 2003.<sup>7</sup>
- Como parte de esta coordinación, el Ministerio de Economía podría tener un papel crítico en términos de algunos temas puntualizados en este informe. Actualmente, el Ministerio de Economía certifica a empresas para exonerarlas de ciertos impuestos y otorgarles otros beneficios bajo Decreto 29-89 y Decreto 65-89.<sup>8</sup> La Oficina de Política Industrial del Ministerio de Economía extiende esos beneficios sólo después de certificar que la empresa está exportando su producto, empleando trabajadores de acuerdo a las leyes laborales del país, y ha pagado el impuesto al IGSS. En la actualidad, aproximadamente unas 640 empresas

<sup>7</sup> Ayuda memoria, reactivación de la Comisión de Trabajo Multi Institucional para las Relaciones Laborales en Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 430-2003, 6 de noviembre del 2008.

<sup>8</sup> Ley de Fomento y Desarrollo de La Actividad Exportadora y de Maquila, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 29-89; Ley de Zonas Francas, Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 65-89.

reciben estos beneficios.<sup>9</sup> El Ministerio de Economía ha utilizado la facultad de suspender (o amenazar con suspender) el beneficio de la exoneración de impuestos en el pasado, pero no en los últimos años.<sup>10</sup>

## Recomendaciones

El Gobierno de Guatemala ha demostrado su interés en resolver los asuntos puntualizados en este informe y ha tomado algunos pasos iniciales críticos. A raíz de la relación positiva entre la OTLA y el Gobierno de Guatemala, generada por este proceso de revisión, la OTLA sugiere varias medidas concretas adicionales que el gobierno de Guatemala podría aplicar con el fin de avanzar en el proceso. La OTLA continuará trabajando con el Gobierno de Guatemala para evaluar el progreso con respecto a la respuesta a los asuntos puntualizados en el informe. Esas medidas podrían incluir los siguientes pasos:

- Hacer cumplir las órdenes de captura pendientes sobre los asesinatos de miembros de sindicatos, y llevar a cabo los procedimientos penales.
- Avanzar la investigación de casos pendientes de violencia contra sindicalistas y emitir o hacer cumplir órdenes de captura según sea necesario.
- Fortalecer la Unidad Fiscal de Delitos Contra Periodistas y Sindicalistas (por ejemplo - contratar más personal, establecer un sistema electrónico de administración de casos, que permitiría la búsqueda por crímenes relacionados).
- Explorar las opciones para asegurar que el Ministerio de Trabajo pueda llevar a cabo inspecciones en los lugares de trabajo.
- Hacer cumplir los fallos de las cortes relacionados a la reinstalación de los trabajadores despedidos ilegalmente, incluyendo el procesamiento de acciones legales contra los empleadores que continuaran ignorando estos fallos.
- Desarrollar y emitir guías que clarifiquen el criterio para la aplicación del Artículo 23 (sustitución patronal) para asegurar que se eviten subterfugios por parte de los nuevos dueños.
- Mejorar la cooperación entre las agencias en términos de fomento y protección de los derechos laborales y del procesamiento de disputas laborales existentes. Dicha colaboración podría incluir:

---

<sup>9</sup> Telma Doris de León, Director del Departamento de Política Industrial, Dirección de Servicio al Comercio y a la Inversión, Ministerio de Economía, entrevista con oficiales de USDOL, 31 de octubre de 2008.

<sup>10</sup> Departamento del Estado de los Estados Unidos, Cable No confidencial, Guatemala 01813, 15 de julio de 2003.

- El desarrollo de un mecanismo de coordinación entre la Unidad Fiscal de Delitos Contra Periodistas y Sindicalistas y otras agencias relevantes en el caso de violencia contra sindicalistas.
  - La revisión de experiencias previas que relacionen licencias de exportación o exoneración de impuestos con el cumplimiento de fallos de las cortes, y la exploración de otros mecanismos posibles para garantizar el cumplimiento; y
  - El desarrollo e implementación de propuestas que aseguren la entrada de los inspectores del Ministerio de Trabajo a los lugares de trabajo.
- Desarrollar y distribuir públicamente los lineamientos para clarificar el derecho de reinstalación de un trabajador despedido ilegalmente que haya aceptado un pago por indemnización, y garantizar que los trabajadores que han sido despedidos ilegalmente sean informados de este derecho.
  - Promover un proceso de intercambio de información con el sistema de las cortes (y mejorar la distribución pública de las acciones judiciales) para asegurar que el Ministerio de Trabajo pueda acceder a las decisiones de las cortes, de manera de evaluar adecuadamente el desempeño y la eficiencia de los inspectores.
  - Asegurar el cumplimiento efectivo de las normas relacionadas a los pagos al IGSS, y garantizar que los trabajadores cuyos pagos del IGSS fueron descontados de sus ingresos tengan acceso a los servicios de IGSS, según los requerimientos de la ley.

### **Consultas Laborales de Cooperación bajo el Artículo 16.6.1 de CAFTA-DR.**

Según los procedimientos de OTLA, el informe público de OTLA debe incluir toda recomendación elevada a la Secretaria de Trabajo con respecto a si Estados Unidos debería solicitar consultas con otra de las Partes, acorde al Artículo 16.6.1 del CAFTA-DR, en caso de ser relevante y apropiado.<sup>11</sup>

Durante todo el proceso de revisión, el Gobierno de Guatemala, bajo el Presidente Colom, ha demostrado una buena disposición para discutir con el gobierno de los Estados Unidos los temas presentados en la comunicación pública. Funcionarios del gobierno de Guatemala se reunieron con funcionarios de los Estados Unidos, han suministrado la información solicitada, y facilitado reuniones con funcionarios claves del gobierno para hablar sobre los alegatos presentados en la comunicación pública. La OTLA desea resaltar que el Gobierno de Guatemala recientemente ha hecho esfuerzos para responder a algunos de los temas presentados en el informe, como la reactivación el 6 de noviembre del 2008 del la reactivada Comisión de Trabajo Multi Institucional para las Relaciones Laborales en Guatemala (Comisión) establecida por decreto Presidencial el 13 de agosto

---

<sup>11</sup> 71 Fed. Reg. 76691 (21 de diciembre del 2006).

del 2003 – un paso crítico a una respuesta integral por parte del Gobierno de Guatemala.<sup>12</sup>

En este caso presente, la OTLA no recomienda que los Estados Unidos soliciten consultas según el Artículo 16.6.1 del CAFTA-DR. La OTLA continuará trabajando con el punto de contacto en Guatemala para evaluar el progreso en respuesta a los temas presentados en este informe, y en la implementación de cualquier otros pasos que pudieran ser tomados en respuesta a las recomendaciones contenidas en este informe. Además, la OTLA – en consulta con la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos y el Departamento del Estado de los Estados Unidos - reevaluará la situación dentro de los seis meses posteriores a la publicación de este informe, y determinará si se justifica alguna acción adicional, incluyendo Consultas Laborales Cooperativas según el Artículo 16.6.1 del CAFTA-DR.

---

<sup>12</sup> Ayuda de memoria, reactivación de la Comisión de Trabajo Multi Institucional para las Relaciones Laborales en Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 430-2003, 6 de noviembre del 2008.