



# Consejo de Administración

349.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre - 9 de noviembre de 2023

Sección Institucional

INS

**Fecha:** 30 de octubre de 2023

**Original:** español

Decimonoveno punto del orden del día

## Informes de la Mesa del Consejo de Administración

Segundo informe: Queja en la que se alega el incumplimiento por parte de Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por varios delegados a la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2023) en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

1. Por carta de fecha 16 de junio de 2023 dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Sr. Gilbert F. Houngbo, varios delegados trabajadores presentaron una queja contra el Gobierno de Guatemala en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). La carta fue firmada por 15 delegados titulares: Sr. Plamen Dimitrov (Bulgaria), Sr. Jeffrey Vogt (Estados Unidos de América), Sr. Kassahun Follo Amenu (Etiopía), Sr. Anthony Felix (Fiji), Sr. Magnús Norddahl (Islandia), Sra. Lily Chang (Canadá), Sra. Kiah Eng Mary Liew (Singapur), Sr. David Joyce (Irlanda), Sra. Cyrene Waern (Suecia), Sra. Fanny Sequeira (Costa Rica), Sr. Stephen Russell (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Sr. Blake Mulala (Zambia), Sra. Toni Moore (Barbados), Sr. Francis Atwoli (Kenya), y Sr. Antonio de Lisboa Amâncio Vale (Brasil), además de tres consejeros técnicos y delegados suplentes: Sra. Catelene Passchier (Países Bajos), Sra. Akiko Gono (Japón) y Sra. Catarina Tavares (Portugal), así como un consejero técnico: Sr. Nuhu Abbayo Toro (Nigeria). El texto de la queja se adjunta en el anexo.

2. En el plenario de la mencionada reunión de la Conferencia, la Sra. Catelene Passchier, Consejera técnica y delegada suplente y Presidenta del Grupo de los Trabajadores de la Conferencia, informó sobre la mencionada queja <sup>1</sup>. El Presidente de la Conferencia, Sr. Ali bin Samikh Al Marri tomó nota de la queja y señaló que sería remitida a la Mesa del Consejo de Administración.
3. El artículo 26 de la Constitución de la OIT dice 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 considerare 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 considerare 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 o 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.
4. La queja se refiere a convenios que han sido ratificados por Guatemala, y que siguen en vigor en ese país. Guatemala ratificó los Convenios núms. 87 y 98 el 13 de febrero de 1952. Por consiguiente, dichos convenios se hallan en vigor para este país desde el 13 de febrero de 1953.
5. En la fecha de la presentación de la queja, 15 de los firmantes eran delegados de los trabajadores de sus países respectivos en la 111.ª reunión de la Conferencia. Por lo tanto, en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT, dichos delegados podían presentar una queja si, a sus pareceres, Guatemala no había adoptado medidas para dar cumplimiento satisfactorio a estos dos convenios.
6. Habida cuenta de lo que antecede, los miembros de la Mesa consideran que la queja es admisible de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT y, sin entrar en el fondo de la misma, han acordado remitir el asunto al Consejo de Administración.
7. En esta etapa del procedimiento, el Consejo de Administración no puede debatir sobre el fondo de la queja. En caso de que se nombrara una comisión de encuesta, decisión que el Consejo podrá adoptar en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, solo se pedirá al Consejo que tome medidas cuando la comisión de encuesta haya presentado un informe sobre el fondo de la queja.

---

<sup>1</sup> OIT, Sesión plenaria: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, ILC.111/Actas núm. 4C, 13.

8. Independientemente de la cuestión de la admisibilidad de la queja, cabe recordar que: i) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha formulado reiteradas observaciones al Gobierno de Guatemala en relación con el cumplimiento de los convenios a que se refiere la queja; ii) en los últimos diez años, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia también ha examinado en repetidas ocasiones (2013, 2015, 2016, 2017, 2022 y 2023) la observancia, en la legislación y en la práctica del Convenio núm. 87 por parte de Guatemala; iii) Guatemala es en el momento de la finalización de este documento objeto de cuatro casos activos y diez casos en seguimiento ante el Comité de Libertad Sindical; iv) Guatemala fue objeto en 2012 de una queja presentada por varios delegados de los trabajadores en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por inobservancia del Convenio núm. 87. Después de haber sido declarada admisible en noviembre de 2012, la referida queja fue cerrada en noviembre de 2018 por el Consejo de Administración por medio de una decisión en la que se pidió al Gobierno de Guatemala que informara al Consejo de Administración, en sus reuniones de octubre-noviembre de 2019 y de octubre-noviembre de 2020, de las medidas adicionales adoptadas para lograr una aplicación sostenible y completa de la hoja de ruta adoptada en 2013 en el marco del seguimiento de la referida queja, y v) en su 340.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2020), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que le presentara un informe anual sobre la ejecución del programa de cooperación técnica denominado «Fortalecimiento de la comisión nacional tripartita de relaciones laborales y libertad sindical en Guatemala para la efectiva aplicación de las normas internacionales del trabajo» en sus reuniones de octubre-noviembre, durante los tres años de duración del programa.
9. De conformidad con la práctica establecida, cuando el Consejo de Administración nombra una comisión de encuesta, las cuestiones pertinentes sometidas ante los diversos órganos de control de la OIT son remitidas a la misma. Hasta el eventual nombramiento de una comisión de encuesta, los órganos de control siguen habilitados para examinar las cuestiones planteadas.
10. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 26 de la Constitución, al estar ya el Gobierno interesado representado en el Consejo de Administración, no es necesario extender una invitación en relación a su derecho de designar un delegado para participar en las deliberaciones del Consejo de Administración.

## ► Proyecto de decisión

---

11. **Tomando en cuenta que se reúnen las condiciones establecidas en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, los miembros de la Mesa del Consejo de Administración consideran que la queja es admisible y recomiendan al Consejo de Administración que:**
  - a) **solicite al Director General que transmita la queja al Gobierno de Guatemala invitándole a que comunique sus observaciones sobre la queja a más tardar el 15 de enero de 2024, y**
  - b) **incluya este punto en el orden del día de la 350.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2024) del Consejo de Administración.**

## ▶ Anexo

---

### La queja

Sr. Gilbert F. Hougbo  
Director General  
Oficina Internacional del Trabajo  
4 Route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza

16 de junio de 2023

**Asunto: 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) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)**

Los abajo firmantes, delegados de los trabajadores a la 111.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2023), presentamos una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Guatemala por el incumplimiento grave y sistemático del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98, ambos cuales fueron ratificados el 13 de febrero de 1952.

Guatemala está siendo objeto de un examen atento y constante por parte del sistema de control de la OIT. Hasta la fecha, se han presentado 111 casos ante el Comité de Libertad Sindical. En los veinte últimos años, la Comisión de Aplicación de Normas ha examinado el cumplimiento por Guatemala del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98 en 14 ocasiones. Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha venido expresando de manera periódica, incluso este año, su preocupación y su pesar por el incumplimiento de dichos convenios por el Gobierno de Guatemala.

Debido al dilatado historial de incumplimiento por el Gobierno de Guatemala del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, varios delegados de los trabajadores presentaron contra dicho Gobierno una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, por la violación sistemática del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98. A la sazón no se adoptó una decisión inmediata en relación con la comisión de encuesta, ya que el Gobierno había aceptado tratar las preocupaciones planteadas en la queja a través de un memorándum de entendimiento suscrito antes de la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2012. El año siguiente se adoptó una hoja de ruta provista de un cronograma concreto. Además, la OIT envió al país un representante de alto nivel para que diera seguimiento al memorándum de entendimiento y a la hoja de ruta. En noviembre de 2017 se selló un acuerdo tripartito nacional con objeto de aplicar la hoja de ruta, lo cual incluía constituir una comisión nacional tripartita de libertad sindical. La creación de dicha comisión es quizá el único resultado de ese proceso que ha perdurado, aunque no ha permitido llevar a cabo una sola de las acciones pertinentes contempladas en la hoja de ruta. Además, durante los cuatro últimos años, la Comisión de

Tratamiento de Conflictos ha funcionado sin contar con un mediador y no ha resuelto conflicto alguno.

Por desgracia, y pese a las enérgicas objeciones del Grupo de los Trabajadores, en noviembre de 2018 se puso fin al proceso de examen de la queja sin haberse resuelto una sola de las cuestiones planteadas en ella. Cuatro años después, en septiembre de 2022, la preocupación suscitada por la ausencia de medidas significativas con arreglo a la hoja de ruta motivó el envío a Guatemala de una misión conjunta integrada por la OIT, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), así como la adopción de un plan de acciones prioritarias de un año de duración para que el Gobierno se centrara en las cuestiones más urgentes. Desafortunadamente, el Gobierno no ha llevado a cabo las tareas que se suponía debía cumplir.

El Grupo de los Trabajadores deplora que, desde la fecha de presentación de la primera queja en virtud del artículo 26, hace once años, no se hayan logrado progresos notables en relación con las cuestiones antes señaladas. Por eso no tenemos más remedio que presentar una nueva queja en la que solicitamos el establecimiento de una comisión de encuesta, con la firme esperanza de que esta permita mejorar la suerte de los trabajadores de Guatemala.

La presente queja está motivada, entre otras cosas, por las cuestiones que indicamos a continuación:

#### **Violencia e impunidad:**

Siguen cometiéndose asesinatos contra sindicalistas guatemaltecos. Solo desde 2017, ocho líderes sindicales han sido asesinados, y también se han enviado al menos 41 amenazas de muerte a responsables sindicales y afiliados de organizaciones de trabajadores. En total, más de 110 afiliados y dirigentes sindicales han muerto en los dos últimos decenios. Los sucesivos Gobiernos no han adoptado medidas para prevenir los ataques contra los sindicatos, ni siquiera mediante la promoción de la libertad sindical, y poco se han esmerado en investigar de manera exhaustiva las amenazas y los asesinatos perpetrados, lo que ha dado lugar a un clima de impunidad en todo el país. Además, se han archivado muchos casos de asesinato pendientes desde antiguo y en otros muchos casos no se ha logrado identificar a los autores. Así pues, la inmensa mayoría de los muchísimos casos de asesinato de sindicalistas denunciados siguen sin desembocar en sentencias condenatorias.

#### **Protección de los sindicalistas amenazados:**

Si bien existen medidas de protección individual y colectiva para los sindicalistas, los programas destinados a su aplicación siguen siendo cuestionados. Según las cifras facilitadas por el propio Gobierno, de las 46 solicitudes de protección de sindicalistas recibidas por el Ministerio de Gobernación entre el 1.º de enero y el 27 de julio de 2022, solo una ha dado lugar a la adopción de medidas de seguridad personal. En la actualidad, estas medidas benefician solamente a dos dirigentes sindicales, que además deben costear su propia protección, pagando entre otras cosas el alojamiento y la alimentación de sus guardaespaldas. Esta situación representa una carga para unos trabajadores que cobran magros salarios, además de ser injusta para los guardaespaldas. Las amenazas proferidas contra sindicalistas deberían ser objeto de toda la atención y el rigor de las autoridades; deben ser investigadas con todos los medios disponibles y juzgadas a fin de eliminar el menor riesgo de que se cumplan.

**Despidos antisindicales:**

Los despidos antisindicales en los sectores público y privado siguen siendo un grave problema. Las órdenes de reinstalación en el empleo suelen ser objeto de recursos que pueden durar años, de forma que resultan totalmente ineficaces para combatir la discriminación antisindical. Según cifras facilitadas por el Gobierno hasta 2021, las autoridades solo han aplicado 197 de las 2 165 órdenes judiciales firmes de reinstalación dictadas. Es cierto que, a falta de una acción rápida y de ser readmitidos en el empleo, los trabajadores se sentirán coartados en el ejercicio de su derecho legal a constituir un sindicato o de afiliarse a él. Pero también es verdad que, de todas formas, los empleadores desobedecen sencillamente las órdenes firmes de reinstalación en el empleo. El Gobierno de Guatemala estableció últimamente tres juzgados especializados en el delito de desobediencia de dichas órdenes. Por ahora no disponemos de datos sobre su eficacia. Observamos sin embargo que, si no se toman medidas para subsanar la dilación de las actuaciones judiciales, las decisiones dictadas por esos juzgados sobre hechos cometidos años atrás tendrán repercusiones limitadas, si es que las tienen, en la lucha contra la discriminación antisindical.

**Registro de sindicatos:**

El registro de sindicatos dista aún mucho de ser un mero trámite administrativo. Los sindicatos siguen denunciando demoras en el proceso de registro y la denegación arbitraria de algunas solicitudes. Asimismo, señalan el rechazo arbitrario de documentos que presentan para actualizar la información relativa a sus dirigentes y composición, o bien demoras en su tramitación. Estos actos tienen repercusiones importantes en la capacidad de los sindicatos para ejercer los derechos que la ley les otorga.

**Acoso antisindical en los sectores de la maquila y la agricultura:**

Los sectores de la maquila y la agricultura figuran entre los más importantes del país y son fuente de cuantiosos ingresos derivados de la exportación. Sin embargo, el acoso antisindical es habitual en ellos. Como consecuencia de los despidos, los cierres por represalias y la externalización desenfrenada para impedir la constitución de sindicatos, la tasa de sindicación en esos sectores es inferior al 1 por ciento y solo se tiene conocimiento de la homologación de un convenio colectivo de una empresa dedicada a la maquila en todo el país.

**Promoción de la negociación colectiva:**

El Gobierno no ha adoptado medidas tangibles para promover eficazmente la negociación colectiva en todos los planos. El número de convenios colectivos existente en el país es muy bajo y la cobertura de la negociación colectiva escasa. Ello tiene que ver con la continua disminución de la densidad sindical y con la persistencia de obstáculos legislativos, como el elevado número mínimo de afiliados requerido para constituir un sindicato sectorial o configurar marcos para la negociación colectiva de ámbito sectorial. Si bien esta cuestión se contempla en la hoja de ruta y se debate desde hace varios años en consultas tripartitas, no se ha avanzado en la elaboración de legislaciones que hagan efectivas estas recomendaciones. Existen además otras prácticas que frustran la negociación colectiva, como el proceso de homologación de los convenios colectivos. En los sectores público y privado, el Gobierno de Guatemala sigue imponiendo reservas a los artículos acordados y pretende que no es posible ir más allá de los derechos contemplados en la ley.

**Legislación:**

Desde 2012, año en que se presentó la primera queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, no se ha enmendado ni una sola de las leyes que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado en sus informes acerca de la observancia del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98. Después de cuatro años de inactividad, el Gobierno de Guatemala presentó al Congreso un proyecto de ley en que se reflejaba un consenso tripartito sobre algunas de las leyes mencionadas. Sin embargo, a falta de un esfuerzo significativo por parte del Gobierno de Guatemala para lograr su aprobación, el proyecto de ley no prosperó y no existen posibilidades de que así sea antes de las elecciones previstas para el 25 de junio de 2023, a pesar del acuerdo que el Gobierno firmó en septiembre de 2022 para dar prioridad a esta cuestión (así como a la negociación sectorial, anteriormente mencionada). Pasada esa fecha, el próximo Gobierno deberá iniciar de nuevo todo el proceso, si decide hacerlo.

Por los motivos expuestos, se debe establecer una comisión de encuesta que examine las violaciones graves y generalizadas de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva en Guatemala, y formule recomendaciones destinadas a garantizar el cabal cumplimiento de esos derechos.

Firmado por los siguientes delegados trabajadores acreditados el 16 de junio de 2023:

Bulgaria	Sr. Plamen Dimitrov
Estados Unidos	Sr. Jeffrey Vogt
Etiopía	Sr. Kassahun Follo Amenu
Fiji	Sr. Anthony Felix
Islandia	Sr. Magnús Norddahl
Canadá	Sra. Lily Chang
Singapur	Sra. Kiah Eng Mary Liew
Irlanda	Sr. David Joyce
Suecia	Sra. Cyrene Waern
Costa Rica	Sra. Fanny Sequeira
Reino Unido	Sr. Stephen Russell
Zambia	Sr. Blake Mulala
Barbados	Sra. Toni Moore
Kenya	Sr. Francis Atwoli
Brasil	Sr. Antonio de Lisboa Amâncio Vale
Países Bajos	Sra. Catelene Passchier
Japón	Sra. Akiko Gono
Portugal	Sra. Catarina Tavares
Nigeria	Sr. Nuhu Abbayo Toro