

# Violencia e impunidad en Guatemala Se debe instituir de inmediato una comisión de encuesta de la OIT

Desde hace mucho tiempo se deniega la libertad sindical en Guatemala, tanto en la legislación como en la práctica. En los últimos 20 años, durante los cuales el país ha estado bajo constante escrutinio, los mecanismos de supervisión de la OIT han reseñado violaciones sistemáticas y sumamente graves del derecho de sindicación en ese país, que incluyen amenazas de muerte y asesinatos. Si bien la OIT (y los interlocutores sociales) ha intentado entablar un diálogo constructivo con el gobierno de ese país con el fin de encontrar soluciones prácticas a estas gravísimas violaciones, esos esfuerzos han resultados vanos. Las violaciones del derecho de sindicación siguen produciéndose con la misma intensidad y las sanciones aplicadas (cuando se llegan a adoptar) han sido poco significativas, lo que ha dado lugar a una situación de impunidad casi total. Pese a que el gobierno ha venido prometiendo durante mucho tiempo que adoptaría las medidas necesarias para responder a la crisis, la situación no deja de empeorar año tras año, principalmente en razón de la visible falta de voluntad política en ese país.

El actual gobierno, encabezado por Otto Pérez Molina, que prestó juramento en enero de 2012, sostiene que es diferente de los anteriores gobiernos y que solo necesita más tiempo para atender las preocupaciones de los trabajadores. Sin embargo, hay pocos indicios que sugieran que eso sea verdad. En efecto, los trabajadores siguen sufriendo violaciones sistemáticas de sus derechos laborales fundamentales con escasas posibilidades de recurso legal efectivo.

Los trabajadores guatemaltecos han probado y agotado todos los demás recursos disponibles en el marco de la OIT. Las características del caso claramente justifican el establecimiento de una Comisión de Encuesta. La Confederación Sindical Internacional (CSI), sus afiliadas guatemaltecas y el movimiento sindical internacional instan a los miembros del Consejo de Administración de la OIT a que, en su período de sesiones de marzo de 2013, aprueben el establecimiento de una Comisión de Encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, para que examine las violaciones sistemáticas de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948 (Nº 87).¹ Esta medida permitirá que el Consejo de Administración y la comunidad internacional presionen al gobierno de Guatemala para que adopte por fin las reformas necesarias y tanto tiempo exigidas tanto de su legislación como en la práctica.

#### A. Una cultura de violencia contra los sindicalistas:

"¡Aléjese de los sindicatos o los próximos serán sus hijos!" — fue la amenaza que recibió César Orlando Jiménez, dirigente sindical, tras el secuestro y tortura de su esposa²

"[L]a ausencia de fallos contra los culpables comporta una impunidad de hecho que agrava el clima de violencia y de inseguridad, lo cual es extremadamente perjudicial para el ejercicio de las actividades sindicales."<sup>3</sup>



En 2011, Oscar Humberto González Vásquez, dirigente del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (SITRABI) recibió 35 disparos. Idar Joel Hernández Godoy, Secretario de finanzas de SITRABI sería sido asesinado un mes después. En 2012, Miguel Ángel González Ramírez, otro sindicalista fue asesinado mientras llevaba a su hijo en sus brazos de camino a la plantación de plátano, donde trabajaba. Sin embargo, esa suerte no se reserva solo a los trabajadores bananeros. En julio de 2011, Lesbia Elías Xurup fue asesinada a machetazos en su domicilio en la comunidad de La Selva, Santo Domingo, Suchitepéquez. Formaba parte de las Comunidades en resistencia a la empresa Unión FENOSA. El día siguiente, María Santos Mejía, miembro de la ejecutiva del Sindicato de Maquilas Independientes fue asesinada de un disparo en la cabeza por dos individuos en una motocicleta.<sup>4</sup>

Estos ejemplos representan solo una ínfima parte del total de actos de violencia cometidos contra los sindicalistas. Desde 2007, se han documentado al menos 64 asesinatos de sindicalistas. Solo en 2012 se han registrado seis asesinatos como los mencionados.

<sup>1</sup> El 14 de junio de 2012, 10 delegados de los trabajadores de América del norte, Sudamérica, Europa, África y de Asia y el Pacífico, que asistieron a la Conferencia Internacional del Trabajo, presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). El texto de la queja se puede consultar en: http://www.tluc-csi.org/IMG/pdf/s3009\_20120614\_093807.pdf 2 Proyecto de Solidaridad Laboral Las Américas (US LEAP). Murder and Impunity of Guatemalan Trade Unionists, noviembre de 2010, disponible en: http://www.usleap.org/Guatemala%20Fact%20Sheet\_No/%202010.pdf 3 Ofician Internacional del Trabajo, Informes del Comité de Libertad Sindical, 313.\* reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012, página 177, párrafo 611, disponible en: http://www.ib.corg/wcmsp5/groups/public/--ed\_norm/--relcont/documents/

<sup>3</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Informes del Comité de Libertad Sindical, 313.ª reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012, página 177, párrafo 611, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\_176578.pdf

<sup>4</sup> Informe Anual de la CSI. Disponible en: http://survey.ituc-csi.org/Guatemala.html?edition=336#tabs-5

Además, se han constatado numerosas tentativas de asesinato, tortura, secuestros, violación de domicilio y amenazas de muerte, que han instigado una cultura de miedo y violencia en la que el ejercicio de los derechos sindicales es imposible.<sup>5</sup>

Hasta la fecha, solo una fracción de esos incidentes han sido investigados y ni un solo asesino ha sido condenado.<sup>6</sup> La Fiscalía especializada en delitos contra sindicalistas y periodistas se ha negado reiteradamente a investigar los crímenes cometidos contra sindicalistas, determinando unilateralmente, sin investigación, que la persona y su familia habían sido agredidas y/o asesinadas por motivos no relacionados con sus actividades sindicales. 7 Como es de prever, los asesinatos no dejan de producirse.

### B. Un sistema jurídico inoperante y corrupto

Habida cuenta de la brutal violencia y de la casi total impunidad de años recientes (además de los esfuerzos para eliminar el movimiento sindical durante el conflicto armado interno de los años ochenta), no es sorprendente que la afiliación sindical actual sea inferior al 2% de la población activa. Sin embargo, los problemas en Guatemala no se limitan a la represión violenta. El sistema de justicia laboral es fundamentalmente deficiente a pesar de los millones de dólares en asistencia técnica y otras formas de apoyo que ha prestado la OIT y varios donantes internacionales. Así, los trabajadores que son despedidos por sus actividades sindicales, algo muy frecuente en Guatemala, no disponen de ningún recurso efectivo.

Si bien el gobierno ha contratado a un número mayor de inspectores recientemente. esta medida sigue siendo deplorablemente insuficiente dado el total de trabajadores. Además, los inspectores disponen de escasos instrumentos para realizar su trabajo de forma eficaz. Con frecuencia advierten a los trabajadores de que solo realizaran las inspecciones si se les costea el viaje, las comidas y el alojamiento – lo que significa que si se trata de un trabajador pobre, la inspección nunca tendrá lugar. En las raras ocasiones en que los inspectores están dispuestos a realizar su trabajo, con frecuencia se les prohíbe la entrada a la fábrica. Sin embargo, solo en raras ocasiones se valen de las fuerzas policiales para hacer cumplir la ley, pese a disponer de esa facultad.8 Por otra parte, en general los inspectores no hablan con las víctimas de violaciones de sus derechos laborales y, en cambio, dan informe de la versión del empleador, por lo que emiten informes de inspección incorrectos desde el punto de vista fáctico y jurídico. Hasta la fecha, los inspectores no tienen la facultad de sancionar posibles violaciones de la legislación laboral, como consecuencia de una impugnación a la constitución por parte de la asociación de empleadores.



Los tribunales laborales tampoco son capaces de garantizar el respeto de las leyes laborales. El número de casos de infracciones laborales presentados cada año es de casi 13.000, con más de 5.000 casos de despidos injustos. Hay menos de 22 jueces encargados de tratar la abrumadora mayoría de casos (9.700 en 2010). 9 Según un estudio de 2012 del sistema de justicia laboral, del 1º de enero al 30 de junio de 2012, los tribunales laborales de primera instancia solo emitieron 1.255 sentencias y seguía habiendo 3.679 pendientes en ese mismo periodo. En el mismo informe se estima que hay un retraso de 23.444 sentencias que no se han dictado desde 2005. 10 Con esa carga de trabajo, los fallos definitivos son lentos y a menudo se dictan mucho tiempo después de que el recurso pueda ser efectivo.

Los empleadores a menudo abusan del proceso de apelación con la aquiescencia de los tribunales, lo que significa que las mociones por vicio de procedimiento alargan los casos durante varios años. Incluso en los casos en que los trabajadores logran obtener un fallo definitivo favorable, raras veces es ejecutado. Las empresas frecuentemente ignoran tales fallos y los tribunales no hacen muchos esfuerzos por asegurar que se ejecuten, ni se valen de la facultad que les confiere la ley de recurrir a la autoridad de la policía. 11

Por ejemplo, los trabajadores de los cafetales, miembros de UNSITRAGUA han pedido que su empleador, la Finca Santa Cecilia, paque el salario mínimo a sus trabajadores, como lo exige la lev. Este caso se ha venido arrastrando durante 12 años, sin esperanza de solución. No solo se ha denegado a los trabajadores una adecuada compensación, sino que muchos han sido despedidos desde entonces por intentar ejercer sus derechos en ese deficiente sistema. 12 Lamentablemente este caso no es excepcional.

En un incidente reciente, el Banco de Trabajadores despidió a más de 226 trabajadores sindicalizados, en su mayoría quardias de seguridad, en septiembre de 2012. Los trabajadores solicitaron una inspección y el equipo de inspectores determinó que en el Banco había, de hecho, un convenio colectivo y que, por lo tanto, los despidos eran ilegales. El empleador no se presentó a la inspección,

<sup>5</sup> ld; OIT: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. 2012. Página 173. Disponible en: www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm.

<sup>6</sup> ld; Véase también el Informe Anual de la CSI, nota 4 supra. 7 USLEAP, nota 2 supra.

<sup>8</sup> OIT. Informe de la Comisión de Expertos, nota 5 supra

<sup>9</sup> OIT. Informe de verificación: Guatemala (2011) páginas 231-232, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\_jose/documents/publication/wcms\_180129.pdf

<sup>10</sup> MSICG, De Herodes a Pilatos: El Sistema de Justicia Laboral Guatemalteco (Nov. 2012), páginas 123-24.

<sup>11</sup> El informe del Departamento del Trabajo de EE.UU. sobre la denuncia presentada contra Guatemala en el marco del CAFTA confirma esta situación. Véase http://www.dol.gov/ilab/media/reports/otla/20090116Guatemala.pdf

<sup>12</sup> Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala. Casos de violación a los Derechos Humanos, Laborales y Sindicales en Guatemala. Caso Nº 2. (2011) página 7

a pesar de haber recibido la debida citación, con el evidente propósito de obstaculizar el proceso. Además, esta maniobra fue inmediatamente recompensada por el inspector laboral general, que modificó el informe de inspección, afirmando que no se había producido ninguna violación.

Los trabajadores municipales sindicalizados también han atravesado momentos difíciles bajo el actual gobierno. Por ejemplo, en el municipio de San José el Rodeo el sindicato tuvo que cesar sus actividades el 16 de enero de 2012, cuando todos los trabajadores que pertenecían al sindicato fueron despidos. En el municipio de Guanagazapa en Escuintla, la primera decisión adoptada por el nuevo alcalde fue despedir a 250 trabajadores, incluidos los que estaban formando un sindicato. Estas medidas antisindicales han quedado impunes. En varios otros municipios, se han modificado unilateralmente las condiciones de trabajo de los trabajadores o se ha procedido a despidos masivos.

#### C. El sector de la maquila



© CSI

Desde hace varios decenios el gobierno ha apoyado la maquila mediante exoneraciones fiscales y el recurso sistemático a la no aplicación de las leyes laborales. Cualquier empresa que exporte más del 51% de su producción puede clasificarse como maquila y beneficiarse así de importantes desgravaciones fiscales durante un periodo de 10 años. Aunque el artículo 23 del decreto 29-89 exige que esas empresas respeten las leyes laborales para poder seguir beneficiándose de esas desgravaciones fiscales, esa disposición prácticamente nunca se aplica en la práctica.

Es en el sector de la maquila en el que las condiciones de trabajo son más difíciles para los trabajadores. Como se indica en el informe de la Misión de Alto Nivel, que se basa en estadísticas oficiales, en este sector hay unas 740 empresas que emplean a 110.000 trabajadores (en su mayoría, mujeres jóvenes). En ese sector, sin embargo, los sindicatos son prácticamente inexistentes – solo hay seis sindicatos y tres convenios colectivos que cubren a 4.600 trabajadores. Los intentos de organizar a los trabajadores son rápida y, a veces, violentamente reprimidos mediante despidos individuales o colectivos, amenazas de muerte, listas negras o a través, simplemente, del cierre de la fábrica (en ocasiones reinstalándose en otro lugar con una nueva razón social). La labor de afiliación sindical también es deliberadamente coartada mediante el uso de la subcontratación interna, en la que plantillas enteras son contratadas a través de intermediarios, de tal forma que el verdadero empleador no se hace legalmente responsable de los

<sup>13</sup> Id. at 21, nota 35; Véase también Brigadas Internacionales de Paz. Impunidad en la Maquila de Guatemala. Boletín Nº 17, marzo de 2009, página 3, disponible en: http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user\_files/projects/guatemala/files/spanish/0903\_Boletin\_17\_esp.pdf

trabajadores. Suele ocurrir que los trabajadores de la misma cadena de producción trabajen para contratistas diferentes y no puedan así afiliarse al mismo sindicato. Esto ha dado lugar a una situación de extrema explotación en la que los salarios son bajos, los trabajadores son obligados a prestar horas extraordinarias sin compensación y en condiciones de trabajo peligrosas.

#### D. Porqué exigir que se instituya una Comisión de Encuesta de inmediato

A pesar de la presión internacional, en particular el proceso judicial en curso en el marco del capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) por no aplicar de forma repetida sus leyes laborales, Guatemala no ha adoptado ninguna medida significativa. Durante más de 20 años, los trabajadores han agotado todos los mecanismos internacionales disponibles. Efectivamente, desde 1991 la Comisión de Aplicación de Normas ha examinado 14 veces el incumplimiento por Guatemala del Convenio núm. 87 (siendo objeto de doble nota al pie de página) y tres veces por incumplimiento del Convenio núm. 98. Se han presentado 93 quejas ante el Comité de Libertad Sindical, 17 de las cuales siguen en curso actualmente. En 2011 se envió una Misión de Alto Nivel, que seguía las varias misiones técnicas que se habían enviado a ese país en los últimos años. Sin embargo, los trabajadores aún siguen esperando los resultados de esas medidas. En efecto, la situación empeora año tras año.

## Los trabajadores ya no tienen tiempo de esperar. Es preciso instituir urgentemente una Comisión de Encuesta de la OIT.

Si no se logra ejercer una mayor presión, el gobierno de Guatemala seguirá haciendo caso omiso de las críticas y recomendaciones de los mecanismos de supervisión de la OIT, como ha venido haciendo en los últimos 20 años. En los Informes de la Comisión de Expertos y de la Misión de Alto Nivel de 2011 se refleja la exasperación que genera esta situación pese a las múltiples recomendaciones formuladas durante varios años, y se expresa decepción y profunda preocupación por la situación actual. Como procedimiento investigativo de más alto nivel en la OIT, la Comisión de Encuesta podría fomentar las imprescindibles reformas en la legislación y en la práctica. La Comisión de Encuesta podría contribuir a abrir los espacios de debate y de consulta necesarios.

Más importante aún, no hay ningún indicio de que el gobierno aborde seriamente la cuestión de la ola de violencia desatada contra los sindicalistas ni sobre la situación de impunidad casi total. El gobierno no ha puesto en marcha ningún mecanismo de prevención efectivo para proteger a los trabajadores de los actos de violencia de que son víctimas, ni para investigar de forma creíble y eficaz los casos o enjuiciar a los responsables. Una Comisión de Encuesta podría ayudar a aprovechar la experiencia adquirida en otros lugares para establecer mecanismos para proteger a los sindicalistas y reducir el grado de impunidad.

Tras la presentación de una petición a favor de la institución de una Comisión de Encuesta por parte de los trabajadores, Guatemala adoptó el Programa de Trabajo Decente de País en octubre de 2012 y firmó el marco para la cooperación técnica con la OIT. Esto no disminuye en absoluto la necesidad de que se establezca una Comisión de Encuesta. De hecho, la Comisión podría ser una herramienta eficaz para investigar y hacer un diagnóstico de los profundos problemas a que se enfrenta el país en lo que atañe a las violaciones de los derechos laborales, la violencia y la impunidad. El Programa de Trabajo Decente de País podría ser una vía complementaria que permita el examen, la adopción y aplicación de las recomendaciones de la Comisión, y siente las bases para que la OIT pueda, posteriormente, cumplir una función de supervisión y seguimiento. Aumentaría asimismo las posibilidades de que la asistencia técnica del personal de la OIT se incorpore de forma coherente y se acompañe de un estrecho seguimiento.

Como en ese país se deniegan la libertad sindical y otros derechos humanos fundamentales, la Comisión de Encuesta también contribuiría a crear un entorno que posibilite el ejercicio de la libertad sindical en la sociedad en su conjunto. La vulneración de los derechos humanos fundamentales y la falta de democracia siguen siendo obstáculos importantes para el pleno ejercicio por los trabajadores de la libertad sindical. Así pues, la Comisión permitiría abordar cuestiones que beneficiarían a otros segmentos de la sociedad, lo que favorecería el avance hacia procesos más democráticos.

#### E. Conclusión

La CSI y sus afiliadas instan al Consejo de Administración a que apoye a los trabajadores de Guatemala en su demanda de ejercer libremente su derecho fundamental de sindicación. Es preciso que se establezca una Comisión de Encuesta de inmediato para asegurar que esas demandas esenciales dejen de ser meras aspiraciones y se conviertan en una realidad.