

**Guatemala - Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas
en el Artículo 16.2.1(a) del CAFTA-DR**

**Posición Escrita del American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations
Presentado en Conformidad con el Artículo 20.11**

del Tratado de Libre Comercio – República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos
y las Reglas 58 – 59 de las Reglas Modelo de Procedimiento

27 de Abril, 2015

El gobierno de Guatemala, mediante un curso de inacción sostenido y recurrente, no ha cumplido la ejecución de sus leyes laborales, de tal forma que se afecta al comercio en violación del Tratado de Libre Comercio – República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos (“TLC”).¹ Los casos y problemas presentados por los Estados Unidos demuestran una indiferencia arraigada y sistemática, tanto respecto a las leyes nacionales como a los derechos fundamentales del trabajador. Esta indiferencia ha distorsionado el mercado laboral, y ha perjudicado a los Estados Unidos y las otras partes del TLC, así como a los trabajadores en cada una de las partes del TLC.

La primera sección de esta presentación discute del Plan de Acción de Ejecución Mutuamente Acordado entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Guatemala (“Plan de Ejecución”).² El Plan de Ejecución tenía el propósito de rectificar el incumplimiento del capítulo laboral del TLC por parte de Guatemala, y así prescindir de este Panel.³

Guatemala no implementó de forma integral ni significativa las reformas delineadas en el Plan de Ejecución. Sin embargo, tal como ha enfatizado el movimiento laboral de Guatemala,⁴ el problema crítico con respecto a la ejecución de los derechos laborales jamás ha sido la falta de herramientas, sino más bien la falta de voluntad política del gobierno de Guatemala. Las reformas ofrecieron algunos procedimientos agilizados, pero no pudieron alterar la dinámica atrincherada del país. El Plan de Ejecución meramente postergó el momento en que Guatemala tendría que comparecer ante este panel para enfrentar las potenciales consecuencias comerciales de su incumplimiento del capítulo laboral de TLC.

En la segunda sección, respetuosamente instamos a este Panel a tomar nota del incumplimiento de Guatemala respecto a la investigación y enjuiciamiento debido de casos de violencia contra líderes sindicales y sindicalistas. Las consecuencias del incumplimiento de Guatemala en hacer que se cumplan las garantías a la libertad de asociación son particularmente severas. La impunidad prolongada y generalizada ha distorsionado profundamente el mercado laboral de Guatemala, e impuesto una carga intolerable sobre los trabajadores y sus familias.

¹ Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos, Artículo 16.2.1(a) (“TLC”)

² Plan de Acción de Ejecución Mutuamente Acordado entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Guatemala. 25 de Abril Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/04292013%20Guatemala%20Enforcement%20Plan.pdf> (el “Plan de Ejecución”)

³ Representante Comercial de los Estados Unidos, Representante Comercial de los Estados Unidos en Funciones, y Secretario de Comercio en Funciones Harris Anuncian Importante Acuerdo para Ejecución de Derechos Laborales con Guatemala, Comunicado de Prensa, Abril 11, 2013 Disponible en https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2013_april_marrantis-harris-labor-enforcement-guatemala#

⁴ Recomendaciones del Movimiento Sindicalista Guatemalteco al Plan de Acción entre los Gobiernos de Guatemala y Estados Unidos Dentro de la Queja en el DR-CAFTA, Introducción (Enero 2013) Disponible en http://www.aflejo.org/content/download/153691/3855131/DR-CAFTA_Plan_de_Accion_recomendaciones_Guatemala_21_enero_2013.pdf.

Al firmar el TLC, Guatemala se comprometió con “proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.”⁵ Cada una de las partes acordó “no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio.”⁶ Guatemala ha incumplido sus obligaciones bajo el TLC y fallado profundamente en asegurar que los derechos fundamentales se protejan dentro de su territorio.

I. GUATEMALA NO CUMPLIÓ CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE EJECUCIÓN

El Plan de Ejecución, firmado el día 25 de Abril, 2013, fue diseñado para abordar el incumplimiento de las obligaciones de Guatemala conforme al TLC, mediante el aseguramiento de la ejecución de órdenes judiciales,⁷ mejoramiento de las inspecciones de trabajo,⁸ y aumento de la transparencia y cooperación con el movimiento laboral en el proceso de reforma.⁹ Ninguna de estas reformas fue implementada de forma significativa.

A. Ejecución de Órdenes Judiciales

Guatemala ha incumplido, de forma rutinaria, en la ejecución de órdenes judiciales con respecto a leyes para aplicar y ejecutar el derecho de la libertad de asociación, y el derecho a condiciones de trabajo aceptables, mediante un curso de inacción sostenida y recurrente, y de una manera que afecta el comercio. El Plan de Ejecución intentó subsanar este problema, al fortalecer la supervisión y verificación, expeditar el proceso de aplicación de penalidades, y fortalecer los mecanismos de fiscalización o de deducción de responsabilidades. Sin embargo, Guatemala no ha cumplido con asegurar que estas medidas sean implementadas de forma completa o significativa.

Unidad de Verificación

En el Artículo 11 del Plan de Ejecución, el gobierno de Guatemala acordó crear una Unidad de Verificación especializada para verificar el cumplimiento de órdenes de los juzgados de trabajo.¹⁰ A Guatemala se le requirió producir reportes mensuales con estadísticas detallando “acciones tomadas por la Unidad de Verificación y el estatus de cumplimiento patronal con órdenes del Juzgado de Trabajo.”¹¹ Si bien el gobierno estableció una página Web, la información ha sido divulgada únicamente en forma intermitente, y los datos disponibles no incluyen los detalles necesarios para evaluar el progreso. El reporte más reciente disponible a la fecha, para el mes de Enero, 2015, no relata el estatus de cumplimiento patronal, ni las acciones tomadas por la Unidad de Verificación.¹² No hay forma de averiguar si las órdenes se están emitiendo oportunamente, ni que todos los mecanismos legales disponibles hayan sido

⁵ TLC, *supra* nota 1, Preámbulo.

⁶ TLC Artículo, *supra* nota 1, 16.2.1(a).

⁷ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Sección B.

⁸ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Sección A.

⁹ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Sección C.

¹⁰ Este compromiso fue codificado en la Acuerdo de la Corte Suprema No. 26-2012.

¹¹ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículo 11.1; Acuerdo de la Corte Suprema No. 26-2012, Artículos 1, 2, y 5.

¹² El gobierno de Guatemala ha creado el siguiente sitio web con respecto a la Unidad de Verificación:

http://www.oj.gob.gt/estadisticallaboral/index.php?option=com_content&view=article&id=212&Itemid=541. Capturas de pantalla y descargas de la información de fecha 15 de Abril, 2015 están archivadas con el AFL-CIO.

utilizados, o siquiera si hay miembros del personal que están investigando casos activamente.

En Abril del 2014 los sindicatos Guatemaltecos identificaron treinta-y-ocho casos que tenían órdenes judiciales pendientes,¹³ pero que hasta la fecha no han recibido respuesta del gobierno. Esto incluye varios casos que se discutieron en la Presentación Inicial de los Estados Unidos,¹⁴ pero inclusive el escrutinio intensificado de haber sido destacado en la disputa comercial no llevó a la acción. Guatemala no cumplió con la creación de una Unidad de Verificación efectiva, conforme a lo requerido con el Plan de Ejecución, y tampoco cumplió en el mejoramiento significativo del seguimiento y la ejecución de las órdenes judiciales.

Proceso de Sanciones

Si bien una multitud de factores contribuyen a la falta de ejecución de las leyes contra las persistentes violaciones patronales, uno de los problemas críticos que llevan a demoras inaceptables, denegación de justicia, y la difusión generalizada de responsabilidad, es la necesidad de pasar tanto por la vía del Ministerio de Trabajo (MT) y los tribunales antes de que se pueda ejecutar sentencia contra un patrón.

Los sindicatos Guatemaltecos y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han instado al gobierno a que vuelva a autorizar al MT para que aplique multas directamente, en circunstancias de violaciones patronales.¹⁵ En el año 2001, un Decreto Legislativo brevemente modificó el Artículo 415 del Código de Trabajo de Guatemala, para otorgarle dicha facultad al MT, con supervisión de los tribunales.¹⁶ Esta reforma llevó a un alza marcada en las penalidades aplicadas de la forma debida.¹⁷ Sin embargo, el día 3 de Agosto, 2004, un fallo de la Corte Constitucional invalidó varios aspectos del Decreto. Si bien este caso no se dirigió al Artículo 415,¹⁸ el gobierno se ha valido del fallo para justificar su renuencia a permitir que la autoridad aplique multas. Un fallo en el año 2009 cuestionó directamente la interpretación del gobierno, sin que esto haya tenido éxito en alterar la posición del gobierno.¹⁹

El Plan de Ejecución presentó un compromiso. Guatemala tenía la obligación de promulgar legislación que le permitiría al MT emitir recomendaciones y establecer un proceso expedito de evaluación judicial.²⁰ Se suponía que esta propuesta se desarrollaría en consulta con los

¹³ Carta dirigida a Carlos Contreras Solórzano, Ministro de Trabajo de Guatemala; Michael Froman, Representante Comercial de los Estados Unidos; Thomas Pérez, Secretario de Trabajo de los Estados Unidos y Sergio de la Torre, Ministro de Economía de Guatemala, de AFL-CIO y Sindicatos Autónomos y Globales en Guatemala, Apéndice (enviado el 19 de Abril 19, 2014) *Disponible en* http://www.aflcio.org/content/download/124811/3438201/file/April2014_Guatemala+Enforcement+Plan.pdf (“Carta de Abril 2014”)

¹⁴ Incluyendo Koa Modas S.A. y Alianza Fashion S.A. *Ver Alegato Inicial de los Estados Unidos Respecto al Asunto de Guatemala — Asuntos Relacionados con las Obligaciones Bajo el Artículo 16.2.1(a) del TLC (3 de Noviembre, 2014).*

¹⁵ En Defensa del Código Laboral: Posicionamiento y Propuesta del Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco, ante la Iniciativa 4703 del Congreso de la República, párrafo 66 (July 11, 2014) *Disponible en* http://cusg.com.gt/media/download_gallery/5%20Motivos_Contra_4703.pdf (“En Defensa”); Denuncia ante el Órgano Directivo de la Organización Internacional del Trabajo con Respecto al Incumplimiento de Guatemala del Convenio sobre la Libertad de Asociación y Protección del Derecho a la Organización (Octubre 2013) *Disponible en* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/relcon/documents/injectingdocument/wcms_227080.pdf.

¹⁶ El 14 de Mayo, 2001, el Congreso de Guatemala aprobó el Decreto Legislativo 18-2001, el cual contiene un paquete importante de reformas, incluyendo la habilitación del MT para imponer multas. Decreto Congressional 18-2001 (14 de Mayo, 2001).

¹⁷ En Defensa, *supra* nota 15, at 7.

¹⁸ Corte Constitucional de la República de Guatemala, Procedimientos Consolidados de Inconstitucionalidad, Números 898 – 2001 y 1014 – 2001 (3 de Agosto, 2004); En Defensa, *supra* nota 15, at 8.

¹⁹ En Defensa, *supra* nota 15, at 9.

²⁰ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículo 4.

sindicatos laborales.²¹ Al contrario, el gobierno presentó un proyecto de ley a la Asamblea el día 25 de Junio, 2014, sin consulta.²² El texto del proyecto de ley específicamente impide que el MT adquiera facultades para imponer sanciones en cualquier momento futuro. Guatemala no cumplió con su adhesión a los requerimientos del Plan de Ejecución, y activamente trató de esquivar reformas que tienen una trayectoria comprobada de mejorar el cumplimiento. Al hacerlo, el gobierno mostró una profunda falta de interés en asegurar que se ejecuten las leyes laborales y que se protejan los derechos del trabajador.

Sanciones Penales

El propósito del Artículo 13 del Plan de Ejecución era fortalecer las disposiciones existentes del Código de Trabajo y abordar el incumplimiento patronal prologando, al transferir casos al sistema judicial penal. Sin embargo, estos mecanismos de supervisión no resultaron en acciones significativas contra infractores persistentes.²³

En adición a las problemáticas levantadas con respecto a Koa Modas S.A. en los alegatos de los Estados Unidos, también hay órdenes de reinstalación pendientes en 43 casos de despidos injustificados contra líderes sindicales y sindicalistas.²⁴ En el año 2014, un juez determinó que los casos eran procedentes y los remitió al Ministerio Público. Procesos penales deberían haber sido iniciado en todos los 43 casos;²⁵ sin embargo, aun después de una audiencia de conciliación para rectificar la situación, únicamente se están procesando cuatro casos activamente.²⁶

El Plan de Ejecución recomienda que los casos de incumplimiento sean elevados a sanciones penales en cosa de semanas.²⁷ La mayoría de los casos que se discuten en la presentación de los Estados Unidos más bien llevan años languideciendo. En esta coyuntura, sanciones penales serían lo apropiado para la mayoría de los casos en cuestión. Las sanciones podrían ser un mecanismo crítico para incentivar el cumplimiento de la ley, pero raramente son aplicadas.

Guatemala ha mostrado un incumplimiento persistente en asegurar que patrones que violan las leyes de trabajo enfrenten consecuencias reales.

²¹ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículo 14 (requiere consultación y petición de comentarios sobre la implementación del Plan de Ejecución).

²² Los sindicatos presentaron su propio proyecto de ley al Ministro de Trabajo en Enero del 2014.

²³ Carta de Abril 2014, *supra* nota 13; Carta dirigida a Carlos Contreras Solórzano, Ministro de Trabajo de Guatemala; Michael Froman, Representante Comercial de los Estados Unidos; Thomas Pérez, Secretario de Comercio de los Estados Unidos y Sergio de la Torre, Ministerio de Economía de Guatemala, de AFL-CIO y Sindicatos Autónomos y Globales en Guatemala (enviado el 22 de Octubre, 2013) *Disponible en* <http://www.aflcio.org/content/download/153821/3856641/file/Letter+-+Guatemala-US+Enforcement+Plan.pdf> ("Carta de Octubre 2013").

²⁴ Fiscalía de Derechos Humanos, Unidad Especial de Delitos Contra Sindicalistas MP001 – 2014 – 78755, MP001 – 2014 – 78776, MP001 – 2014 – 78771, MP001 – 2014 – 87751, MP001 – 2014 – 88623, MP001 – 2014 – 94413, MP001 – 2014 – 94431, MP001 – 2014 – 94436, MP001 – 2014 – 94800, MP001 – 2014 – 94811, MP001 – 2014 – 94821, MP001 – 2014 – 94831, MP001 – 2014 – 101313, MP001 – 2014 – 111906, MP001 – 2014 – 94429, MP001 – 2014 – 94423, MP001 – 2014 – 94416, MP001 – 2014 – 94805, MP001 – 2014 – 94817, MP001 – 2014 – 94829, MP001 – 2014 – 94433, MP001 – 2014 – 78751, MP001 – 2014 – 101278, MP001 – 2014 – 111902, MP001 – 2014 – 94414, MP001 – 2014 – 94419, MP001 – 2014 – 94425, MP001 – 2014 – 94803, MP001 – 2014 – 94825, MP001 – 2014 – 68644, MP001 – 2014 – 78755, MP001 – 2014 – 111866, MP001 – 2014 – 111911, MP001 – 2014 – 94814, MP001 – 2014 – 84735, MP001 – 2014 – 78762, MP001 – 2014 – 78770 y MP001 – 2014 – 78761 (Emitido desde Mayo – Octubre 2014).

²⁵ *Id.*

²⁶ Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas, MP001-2014-68636, Causa Penal -1186-2014-05561, Juzgado Primero de Paz Penal, Municipio y Departamento de Guatemala, (registrado 12 de Noviembre 12, 2014); Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas, MP001-2014-78764, Causa Penal -1186- 2014-05565, Juzgado Primero de Paz Penal, Municipio y Departamento de Guatemala (registrado 12 de Noviembre, 2014); Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas, MP001-2014-68649, Causa Penal -1186- 2014-05563, Juzgado Primero de Paz Penal, Municipio y Departamento de Guatemala (registrado 12 de Noviembre, 2014).

²⁷ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículo 13.2(d).

B. Medidas para Asegurar la Investigación de Infracciones del Derecho Laboral

Guatemala ha incumplido rutinariamente en la realización de inspecciones adecuadas de violaciones del derecho laboral con respecto a condiciones aceptables de trabajo, por medio de una trayectoria de inacción sostenida y recurrente, de tal forma que el comercio se ve afectado.

El Plan de Ejecución contiene medidas específicas para atender la recolección de información y las inspecciones inadecuadas, incluyendo procedimientos fortalecidos para atender casos de cierres patronales y mejores comunicaciones entre los órganos del estado para verificar violaciones y asegurar una respuesta adecuada. Sin embargo, Guatemala no ha cumplido la implementación de forma significativa de estos procedimientos, ni ha asegurado que las violaciones subyacentes que fueron diseñadas para abordar sean investigadas y subsanadas adecuadamente.

Cierre Patronal

Los patronos cierran sitios laborales o cesan operaciones completamente, sin pagar salarios y remuneración legalmente obligatoria, con tanta frecuencia que el problema recibió atención extensa y detallada en el Plan de Ejecución. Los Artículos 7-9 se dirigen a varios aspectos del cierre patronal,²⁸ con medidas particulares dirigidas a patronos que reciben beneficios para la exportación bajo el Decreto 29- 89, ya que esta práctica es particularmente común entre las empresas orientadas hacia la exportación.²⁹ Sin embargo, el escrutinio fortalecido no produjo mejoras en la ejecución por las autoridades Guatemaltecas.

Una medida dirigida al fortalecimiento de la habilidad de los trabajadores de recuperar pagos devengados se enfoca sobre el proceso de sustitución patronal. Bajo el Código de Trabajo de Guatemala, las obligaciones existente para con los trabajadores pueden ser transferidas entre patronos, si se puede demostrar que los mismos propietarios siguen operando otros centros, o bien si patronos nuevos han adquirido las obligaciones de un sitio laboral existente.³⁰

El Plan de Ejecución incluye medidas diseñadas para clarificar las pautas para los casos de cierre patronal. Sin embargo, esto no ha mejorado la calidad de las investigaciones, ya que los trabajadores que participan en una lucha prologada para recuperar pagos debidos por un fabricante de prendas de vestir, originalmente conocido como Cambridge Industrial S.A. descubrieron cuando trataron de utilizar el mecanismo revisado.

Los trabajadores en la fábrica de prendas de vestir operada por Cambridge Industrial S.A. originalmente obtuvieron una orden judicial para que se efectuaran los pagos debidos, en el año 2008, cuando cerró la fábrica y la compañía cesó operaciones.³¹ Los trabajadores habían advertido al MT sobre el cierre inminente, pero los inspectores no actuaron sobre la información, aun cuando a los trabajadores se les estaba ofreciendo pagos para que renunciaran a sus puestos. En vez de investigar procedimientos de cierre, los inspectores animaron a los trabajadores a

²⁸ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículos 7-9.

²⁹ Plan de Ejecución, *supra* nota 2, Artículos 6, 7, 8.6.

³⁰ Código de Trabajo de Guatemala, Artículo 23; Instructivo Sobre Unificación de Criterios por Parte de la Inspección General de Trabajo para la Aplicación del Artículo 23 del Código de Trabajo, Corr D-GIT – 158 – 2013 (Junio 2013)

³¹ Cambridge Industrial S.A. Tribunal Octavo de Trabajo y Previsión Social, Proceso Laboral Ordinario No 01087 – 2008 – 00235 (14 de Agosto, 2008). El patrón no apeló, y la sentencia fue firme el 27 de Agosto, 2008

aceptar los pagos, que eran inferior a lo que por ley se les debía.³² A pesar de lo anterior, 80 trabajadores persiguieron un caso exitoso y pasaron los próximos seis años tratando de hacer que se cumpla.

En marzo del año 2014, trabajadores de Cambridge presentaron información que su antiguo patrono estaba operando una fábrica nueva bajo el nombre NBG Too, y solicitaron una inspección.³³ El 27 de Marzo, el MT llevó a cabo entrevistas limitadas con representantes de la empresa y trabajadores no identificados. Ambos negaron cualquier vínculo entre NBG Too y Cambridge Industrial S.A.³⁴ A pesar de esta metodología inadecuada, no se hicieron intentos posteriores para investigar el asunto. Lo anterior es reflejo de los pobres procesos investigativos que se relatan en los alegatos de los Estados Unidos. A pesar de haberse comprometido en el Plan de Ejecución con mejorar la capacitación y supervisión, Guatemala incumplió en mejorar sus inspecciones laborales para la investigación adecuada de violaciones.

Intercambio de Información

El Artículo 1 del Plan de Ejecución requiere fortalecer la cooperación intergubernamental, y en particular el intercambio de información, para asegurar inspecciones completas de violaciones y verificación. Los trabajadores pidieron un registro con información sobre inspecciones laborales, reportes anuales patronales, registros judiciales de los tribunales y fiscales, registros de propiedad y préstamos, y otra información comercial. Esto habría aumentado la transparencia, facilitando inspecciones eficientes y efectivas. El gobierno de Guatemala ignoró esta sugerencia, y no se ha podido implementar siquiera un simple requerimiento de que se intercambie la información recogida por los órganos gubernamentales.

El Artículo 1 específicamente requiere que se comparta información entre el MT y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Se exige que los patronos paguen cuotas al IGSS de parte de sus trabajadores.³⁵ El MT ya tiene la obligación de asegurar que los pagos requeridos se abonen en el sistema del seguro social y de coordinar con el IGSS.³⁶ Lo anterior no obstante, en la práctica, frecuentemente la información no se intercambia entre dichas dependencias. El Artículo 1 tenía el propósito sencillamente de hacer hincapié sobre esa obligación. Sin embargo, no resultó en un incremento en las investigaciones intergubernamentales ni el intercambio de información en casos donde al trabajador y al estado se les debían cuotas del seguro social.

Por ejemplo, en adición a los problemas en Koa Modas S.A. que se discuten en los alegatos de los Estados Unidos,³⁷ a cierto número de trabajadores en Koa Modas les falta hasta ocho años de pagos al sistema del seguro social. En la inspección efectuada el día 22 de abril, 2013, el inspector laboral notó que el patrón no estaba efectuando pagos al IGSS.³⁸ En una investigación

³² Procurador de los Derechos Humanos, Reporte sobre los Hechos en Cambridge, redactado y firmado por Lic. Marco Vinicio Hernández, Procurador de los Derechos de los Trabajadores de los Derechos Humanos, documento sin fecha.

³³ Carta de los trabajadores de Cambridge dirigida a Sergio de la Torre, Ministro de Economía (enviada el 4 de Marzo, 2014); Carta de los trabajadores de Cambridge dirigida a Carlos Contreras Solórzano, Ministro de Trabajo de Guatemala (enviada el 21 de Marzo, 2014).

³⁴ Inspección General de Trabajo, Adjudicaciones 0101 – 05006 – 2014 y 0101 – 05384 – 2014 (27 de Marzo, 2014).

³⁵ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Acuerdo 1118, Artículos 3, 5, y 6 (publicado en el Diario de Centro América, 14 de Marzo, 2003).

³⁶ Código de Trabajo de Guatemala, Artículo 274; Acuerdo Ministerial No 128 – 2009 (aprobando el Protocolo de Buenas Prácticas de la Inspección General de Trabajo; Protocolo de Investigación (Fiscalización), Bloque 4, 4.1.3.).

³⁷ Alegato Inicial, *supra* nota 14, ¶¶ 136-37, 166-72, 207-11.

³⁸ Inspección General de Trabajo, Adjudicación No 0101 – 05601 – 2013 (22 de Abril 22, 2013).

posterior efectuada el 20 de noviembre, 2013, los trabajadores reportaron que aún no podían obtener los permisos que se supone deben ser emitidos por los patronos para que los empleados obtengan acceso al sistema de salud.³⁹ Se suponía que el MT iba a remitir esta información al IGSS, pero no lo hizo. Estos trabajadores posteriormente se comunicaron directamente con el IGSS, cuyos oficiales confirmaron que el IGSS no había recibido pagos del patrón, a nombre de estos trabajadores. Sin embargo, ni el MT ni el IGSS tomó acción para restaurar el equilibrio. En Marzo del 2015, después de una prolongada inacción de parte del MT, el Sindicato de Trabajadores de Koa Modas envió una solicitud directamente a la Junta Ejecutiva de la IGSS, solicitando que iniciara una investigación.

C. Transparencia en la Participación del Trabajador

La transparencia pública y participación significativa de la sociedad civil son críticas para la creación de instituciones públicas fehacientes y efectivas, pero el gobierno de Guatemala ha incumplido rotundamente sus obligaciones bajo el Plan de Ejecución y bajo el derecho Guatemalteco. El Plan de Ejecución requería que Guatemala creara un espacio para que los trabajadores participaran en el proceso de implementación. Sin embargo, ni siquiera se realizaron plenamente las consultas tripartitas diseñadas para darle al trabajador la oportunidad meramente de expresar sus opiniones. Por otra parte, al reducir el salario mínimo para ciertos trabajadores industriales el año pasado, Guatemala incumplió en incluir mecanismos democráticos para la representación de los trabajadores, a pesar de tener la obligación legal de hacerlo.

Consultas Bajo el Artículo 14

En el Artículo 14 del Plan de Ejecución, Guatemala se comprometió con la implementación de un proceso integral de consultas que les daría a los trabajadores voz en la implementación. Sin embargo, el gobierno ha incumplido persistentemente en participar en un diálogo significativo con los sindicatos, sobre temas que corren la gama desde las reformas laborales propuestas hasta el nombramiento de funcionarios para gestionar la cooperación intergubernamental. Las reuniones requeridas ni siquiera se llevaron a cabo con regularidad.⁴⁰

Ajustes al Salario Mínimo 2015

El gobierno de Guatemala incumplió la inclusión de representantes de los trabajadores, aun cuando lo exigía el derecho pre-existente. En diciembre del 2014, el Presidente Pérez Molina emitió cuatro decretos ejecutivos⁴¹ que redujeron el salario mínimo en el sector de industria ligera a tan solo 1,500 quetzales al mes en cuatro municipalidades.⁴² Los decretos han sido detenidos mientras se impugnan por la vía judicial, pero el gobierno sigue presionando para que sean adoptadas.⁴³

³⁹ Inspección General de Trabajo, Adjudicación No 0101 – 13191 – 2013 (Noviembre 20, 2013).

⁴⁰ Carta de Abril 2014, *supra* nota 13; Carta de Octubre 2013, *supra* nota 22.

⁴¹ Acuerdos Gubernativos 471 – 2014; 472 – 2014; 473 – 2014, y 474 – 2014.

⁴² Estanzuela en el Departamento de Zacapa; San Agustín Acasaguastlán y Guastatoya, ambos del Departamento de El Progreso y Masagua en el Departamento Escuintla.

⁴³ *Ver, p.e.*, Gobierno de Guatemala, Secretario de Comunicaciones Sociales del Presidente de la Republica of Guatemala, Ejecutivo solicita a Corte ratificar salario diferenciado, 12 de Marzo, 2015; Disponible en <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/11283-sjexecutivo-solicita-a-corte-ratificar-salario-diferenciado>.

El Artículo 105 del Código de Trabajo de Guatemala explícitamente requiere que los cambios en el salario mínimo sean negociados en consulta con los representantes del trabajador, mediante la formación de una Comisión Paritaria de Salarios Mínimos.⁴⁴ Las comisiones deberían componerse de dos representantes democráticamente electos de los trabajadores, dos representantes de los patronos y un representante del Ministerio de Trabajo.⁴⁵

El proceso obligatorio para determinar este cambio en el salario mínimo fue ignorado. A los trabajadores no se les permitió escoger sus propios representantes. No está claro cómo fue que se seleccionó a los representantes que supuestamente representaron a los sindicatos, pero no fue por medio de un proceso transparente y democrático en consulta con los principales sindicatos de Guatemala.⁴⁶

Los salarios mínimos fueron diseñados de forma explícita y específica para fomentar mayor inversión en la industria ligera orientada a la exportación.⁴⁷ Esto constituye una violación del compromiso de TLC de abstenerse de fomentar “el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna.”⁴⁸ Las violaciones del Artículo 16.2 no pueden ser sometidas al arbitraje, pero esta acción es indicativa de la actitud de Guatemala con respecto a sus obligaciones bajo el acuerdo.

D. Conclusión

Guatemala ha incumplido repetidamente en mejorar su pésima trayectoria en la ejecución del derecho laboral. El Plan de Ejecución demuestra que esto no es resultado de una falta de herramientas o recursos: más bien es resultado de una profunda y persistente falta de voluntad. El gobierno de Guatemala no implementó de forma significativa las medidas del Plan de Ejecución diseñadas para mejorar la aplicación y ejecución de la ley ordenada por los tribunales. No incluyó a los trabajadores en el proceso, a pesar de que era requerido. Al contrario, Guatemala demostró una indiferencia continua con respecto a sus obligaciones bajo TLC, incluyendo aquellas diseñadas para proteger contra rebajar normas laborales para atraer el comercio y la inversión.

Este Panel está habilitado para hacer recomendaciones a la hora de emitir su reporte definitivo,⁴⁹ con el objetivo de eliminar la no-conformidad con los compromisos de TLC, “siempre y cuando

⁴⁴ Código de Trabajo de Guatemala, Artículo 105.

⁴⁵ Código de Trabajo de Guatemala, Artículos 105 y 108; Acuerdo Gubernativo 1319, Artículos 7, 13 y 14.

⁴⁶ Carta del Movimiento Sindical Acreditado ante la Comisión Nacional del Salario, Respecto del Salario Diferenciado (Noviembre, 2014). Todo sindicato legalmente constituido deberá tener el derecho a votar sobre representantes. En lugar de un anuncio publicado en los diarios nacionales, según lo requerido por el Artículo 108 del Código de Trabajo de Guatemala, y el Acuerdo Gubernativo No. 1319, los anuncios fueron publicados en diarios locales en Mayo.

⁴⁷ Julio E. Santos, Empresas amenazan con abandonar el país, El Periódico (31 de Marzo, 2015) *Disponible en* <http://www.elperiodico.com.gt/es/20150313/pais/9858/Empleadas-amenazan-con-abandonar-el-pa%C3%ADs.htm> ONU critica la rebaja del salario mínimo en Guatemala, La Prensa (17 de Febrero, 2015) *Disponible en* <http://www.laprensa.com.ni/2015/02/17/internacionales/1784145-onu-critica-la-rebaja-del-salario-minimo-en-guatemala>; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Trabajo, Presidente de la República Anuncia Salarios Diferenciados *Disponible en* <http://www.mintabajo.gob.gt/index.php/nota-principal/628-presidente-de-la-republica-anuncia-salarios-diferenciados.html>.

⁴⁸ TLC, *supra* nota 1, Artículo 16.2 “En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el Artículo 16.8, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.”

⁴⁹ TLC, *supra* nota 1, Artículo 20.13(3)(c).

sea posible.”⁵⁰ El Artículo 20.15(3) sugiere que “cuando corresponda” las Partes pueden acordar un plan de acción. Esperamos que este Penal determinará que Guatemala no se encuentra en conformidad con el capítulo laboral de TLC, y que considerará las lecciones del intento original de implementar un plan de acción.

II. GUATEMALA INCUMPLIÓ EN LA EJECUCIÓN DE LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, AL NO DIRIGIRSE A LA VIOLENCIA CONTRA SINDICALISTAS

Respetuosamente solicitamos que este Panel tome nota del incumplimiento de Guatemala en la investigación y enjuiciamiento adecuado de actos de violencia contra líderes sindicales y sindicalistas.

El derecho a la libertad de asociación está garantizado tanto por la Constitución de Guatemala⁵¹ como por el Código de Trabajo de Guatemala.⁵² El Comité de Libertad de Asociación de la OIT declara que “la libertad de asociación se puede ejercer únicamente bajo condiciones donde los derechos fundamentales, y en particular aquellos que se relacionan con la vida humana, y la seguridad de la persona, se respetan plenamente, están garantizados. Los derechos de las organizaciones de los trabajadores y los patrones únicamente se puede ejercer en un clima libre de violencia, presión, o amenazas de cualquier tipo contra los líderes y miembros de estas organizaciones, y es responsabilidad de los gobiernos asegurar que este principio se respete.”⁵³

Guatemala ha fallado de forma absoluta en la ejecución de sus propias leyes sobre la libertad de asociación, al no proveer una base mínima de seguridad que les permitiría a los trabajadores ejercer sus derechos libremente. Por ejemplo, nuestra denuncia original detalló el hostigamiento e intimidación de líderes en el sindicato SITRABI, incluyendo el asesinato de Marco Tulio Ramírez en el año 2007.⁵⁴ Este asesinato sigue sin resolverse, y la violencia contra miembros de SITRABI persiste. Miguel Ángel González Ramírez fue asesinado el día 5 de febrero, 2012, en medio de negociaciones sobre incumplimiento en pagar el salario mínimo.⁵⁵

En los años 2013 y 2014, los sindicatos Guatemaltecos reportaron un total de diecisiete asesinatos de activistas laborales,⁵⁶ incluyendo los asesinatos en el 2014 Gerardo de Jesús Carrillo Navas el 25 de marzo, William Retana Carias el 7 de abril, y Manuel de Jesús Ortiz Jiménez el 8 de abril, todos ellos trabajadores del sector público del Sindicato de Trabajadores de Jalapa. Los asesinatos ocurrieron durante una disputa con los gobiernos locales sobre salarios atrasados y despidos.⁵⁷ Lo anterior no incluye innumerables instancias de hostigamiento e

⁵⁰ TLC, *supra* nota 1, Artículo 20.15.

⁵¹ Constitución de Guatemala, Artículo 102(r).

⁵² Código de Trabajo de Guatemala, Artículo 10 (prohíbe cualquier medida tomada en contra de un trabajador con el propósito de impedir, sea parcialmente o totalmente, el ejercicio de sus derechos bajo la Constitución)

⁵³ Presentación Pública a la Oficina de Asuntos Comerciales y de Trabajo, bajo los Capítulos 16 y 20 del Tratado de Libre Comercio – República Dominicana – Centroamérica 8 (23 de Abril, 2008) *Disponible en* <http://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/GuatemalaSub.pdf> (“Presentación Pública”) (citando a la Organización Internacional del Trabajo, Comité sobre Libertad de Asociación” ¶ 813).

⁵⁴ Presentación Pública, *supra* nota 53, at 8-12.

⁵⁵ International Trade Union Confederation, SITRABI es Blanco de Represión Letal Contra Sindicatos en Guatemala, 10 de Febrero, 2012 *Disponible en* <http://www.ituc-csi.org/sitrabi-target-of-deadly-anti>

⁵⁶ Órgano Directivo de la Organización Internacional de Trabajo, Queja Respecto al Incumplimiento de Guatemala con El Convenio sobre la Libertad de Asociación y Protección del Derecho a la Organización 323ª Sesión (Marzo, 2015) *Disponible en* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/reconf/documents/meetingdocument/wcms_350501.pdf

⁵⁷ Declaración del Movimiento Sindical Popular Autónomo Guatemalteco CUSG – CGTG – UNSITRAGUA – MTC (Abril 2014).

intimidación, muchos de los cuales quedan sin reportarse, ya que muchos trabajadores temen presentar una denuncia.

El país ha incumplido sistemáticamente en realizar investigaciones adecuadas de casos de violencia contra sindicalistas, o en tomar pasos necesarios para hacer que los actores y autores intelectuales de estos crímenes rindan cuentas.

Esta falta distorsiona por completo el mercado laboral Guatemalteco, al crear un ambiente de impunidad que le impide a los trabajadores efectivamente reivindicar sus propios derechos, y exigir que sus patrones rindan cuentas. Esto deprime artificialmente los costos laborales, ya que los trabajadores tienen temor de reportar violaciones o buscar justicia. A su vez, esto tiene un impacto sobre los socios comerciales, incluyendo los Estados Unidos.

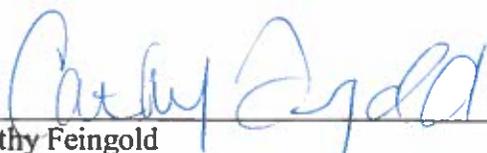
El movimiento laboral Guatemalteco ha hecho un llamado por medidas para enfrentar la violencia y la impunidad, incluyendo reformas del código penal; mejores medidas de protección ; creación de capacidad para que los fiscales puedan realizar investigaciones fehacientes; y exigir mayor responsabilidad de funcionarios oficiales que no actúan.⁵⁸

Instamos al panel a que contemple la gravedad de los incumplimientos de Guatemala al ponderar su decisión, y que considere la inclusión de medidas para garantizar la habilidad fundamental de los trabajadores de reivindicar sus derechos fundamentales sin temor a la violencia.

III. CONCLUSIÓN

Guatemala ha demostrado una indiferencia absoluta a sus compromisos bajo el capítulo laboral de TLC, al no cumplir la ejecución de su legislación laboral, mediante un curso de inacción sostenido y recurrente, de forma que se afecta el comercio. Los Estados Unidos y Guatemala celebraron un acuerdo en el año 2013 que estaba diseñado para asegurar inspecciones adecuadas, hacer que se ejecuten las órdenes judiciales, y crear instituciones más transparentes y receptivas. El Gobierno de Guatemala no ha honrado sus compromisos, y esta inacción refleja la persistente falta de exigir le ejecución de las órdenes judiciales y de realizar inspecciones adecuadas. Por otra parte, Guatemala ha incumplido la ejecución de su legislación laboral relacionada con la libertad de asociación, al no crear una base mínima de seguridad para que los trabajadores puedan ejercer sus derechos sin temor a la violencia y la intimidación. Estas faltas reflejan la indiferencia fundamental de Guatemala con sus obligaciones bajo TLC, cosa que ha perjudicado a los Estados Unidos y a los trabajadores de ambas partes.

Presentado respetuosamente,



Cathy Feingold

Directora, Departamento Internacional, AFL-CIO.

815 16th Street NW, Washington, DC 20006; 202-637-5244; cfeingold@aflcio.org.

⁵⁸ Recomendaciones del Movimiento Sindicalista Guatemalteco para el Plan de Acción, Sección 2, *supra* nota 4.



Referencia:

Guatemala – Asuntos relacionados con las obligaciones bajo el Artículo 16.2.1 (a) del CAFTA-DR

**SEÑORA CLARA LUZ DE LUCERO
OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA**

AUGUSTO VALENZUELA HERRERA, de datos de identificación personal conocidos y calidad reconocida en la presente controversia. RESPETUOSO comparezco en representación de la ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE DERECHO DEL TRABAJO a:

Presentar **OPINIÓN** como entidad no gubernamental dentro de la controversia instaurada por los Estados Unidos de América en contra de Guatemala por Asuntos relacionados con las obligaciones bajo el artículo 16.2.1 (a) del CAFTA-DR.

Para el efecto de lo anterior me permito manifestar los siguientes:

PUNTOS JURÍDICOS Y FACTICOS

EN EL PLANO JUDICIAL LABORAL:

El Grupo Arbitral autorizó a la Asociación Guatemalteca de Derecho de Trabajo para que presente opinión escrita referente al sistema de justicia laboral en Guatemala y a la plataforma institucional sobre la que se sustancian y se resuelven las controversias o conflictos que se promueven para la reivindicación de los derechos laborales. También, respecto de las controversias que se dirimen ante la autoridad administrativa laboral que la constituye la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el rol de esta en el cumplimiento de la legalidad laboral.

Para el efecto de lo anterior es necesario partir afirmando que en Guatemala se han venido impulsando cambios de gran trascendencia en material laboral y estos se materializan en la implementación del “Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral” que conlleva, entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) La facilitación de un edificio exclusivo que centraliza todos los Juzgados y las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo. (Solo en el Departamento de Guatemala).
- b) La creación de dos Juzgados de Trabajo y Previsión Social para la Admisión de Demandas. (Solo en el Departamento de Guatemala).
- c) La creación del Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral (Solo en el Departamento de Guatemala).
- d) La implementación de las notificaciones electrónicas.
- e) El reconocimiento de las comunicaciones y firmas electrónicas.



f) Implementación de salas para audiencias en las cuales se desarrollan las mismas en forma oral y pública, quedando documentadas en video-grabación, siendo paulatina su implementación y habiéndose iniciado en el departamento de Guatemala.

Ese Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral que nuestra Asociación colaboró en la divulgación del mismo a los abogados litigantes-, no deriva de alguna reforma legal, sino de la dinámica y aplicación de diversas normas que reflejan cambios sustanciales positivos en la administración de justicia laboral, que se pueden sintetizar y estructurar de la forma que a continuación se presenta:

- I.** El Organismo Judicial, en el Departamento de Guatemala, centralizó los Tribunales de Trabajo y Previsión Social en un solo edificio llamado “Centro de Justicia Laboral”, ubicado en 18 calle 18-29, zona 10, ciudad capital de Guatemala, en donde están ubicados dieciséis (16) Juzgados Laborales del departamento de Guatemala y cuatro (4) Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de las cinco existentes en el país, divididos de la siguiente manera:
 - i.** Dos (2) Juzgados de Trabajo y Previsión Social para la Admisión de las demandas, creados mediante Acuerdo 31-2011 emitido por la Corte Suprema de Justicia, que dentro de sus funciones se comprende: recibir las demandas que se interpongan en forma oral o escrita; ordenar que se subsanen defectos; emitir la resolución de trámite correspondiente; resolver lo relativo a las medidas precautorias solicitadas; señalar día y hora para que las partes comparezcan a juicio oral, conforme a la Agenda Única de Audiencias del Sistema de Gestión de Tribunales; homologar los convenios celebrados y autorizados en los Centros de Mediación y Conciliación del Organismo Judicial, conocer de todas las demandas y primeras solicitudes que se planteen en el departamento de Guatemala, relacionadas con las cuestiones y pretensiones que se establecen en el artículo 292 del Código de Trabajo; además conocen y dictan las prevenciones típicas de todos los conflictos colectivos de carácter económico social, demandas que son distribuidas por el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral, en forma aleatoria mediante el Sistema de Gestión de Tribunales.
 - ii.** Catorce (14) Juzgados de Trabajo y Previsión Social, presididos por un Juez, especializado en Derecho Laboral, estos Juzgados conocen en primera instancia de los conflictos individuales y colectivos de carácter económico que surgen entre patronos y trabajadores, así como las demandas que se originan en contra del régimen de Seguridad Social, especialmente en contra del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por negación de los beneficios que derivan de la seguridad social.
 - iii.** Cinco (5) Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, que conocen en Segunda Instancia, los asuntos de trabajo y previsión social, cada una de ellas integrada por tres Magistrados, los cuales son especialistas en Derecho de Trabajo y son nombrados por el Congreso de la República de Guatemala.



II. El Organismo Judicial en el Departamento de Guatemala, creó el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral por medio del Acuerdo 1-2009 de la Corte Suprema de Justicia Laboral de fecha 21 de Enero de 2,009 y lo reestructuró por medio del Acuerdo 26-2012 de la misma Corte Suprema de Justicia de fecha 23 de Mayo de 2,012. Este fue creado con el fin de agilizar los actos de comunicación, requerimientos, embargos, reinstalaciones, despachos y otros similares que ordenen los Juzgados de Trabajo y Previsión Social y las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social de la Ciudad de Guatemala. Aunado a lo anterior dicho Centro busca maximizar la eficacia y eficiencia de los notificadores y ejecutores del ramo de trabajo y previsión social de la ciudad capital, organizando su trabajo de tal manera que el volumen del mismo deje de ser un obstáculo para una pronta administración de justicia. El centro cuenta con las unidades siguientes:

- a) Unidad de Ingreso de Demandas, Escritos y Atención al Público;
- b) Unidad de Notificación Interna e Impresión de Notificaciones;
- c) Unidad de Notificadores Externos;
- d) Unidad de Ejecución y Verificación de Reinstalaciones y Diligencias Especiales en Materia Laboral;
- e) Unidad de Notificación Electrónica.

Es notorio el excelente trabajo que ha venido generando el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral y ha permitido que los procesos laborales se agilicen, siendo un apoyo sustancial para la celeridad en la sustanciación de todos los procesos laborales judiciales.

III. El Organismo Judicial implementó en materia laboral la Agenda Única de Audiencias como un sistema de registro y publicación de la calendarización de audiencias programadas por los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, así como también se publican los procesos de la Administración de Justicia Laboral en la página web del Organismo Judicial, lo cual permite una mejor identificación y control.

- i. El Organismo Judicial en su página WEB ha colocado a disposición del público el Protocolo de Audiencia Oral en el Proceso Ordinario Laboral, también fue modificado el sistema de Gestión de Tribunales, en la que ahora son detalladas plataformas para individualizar casos de incumplimientos a la ley laboral como la implementación de formularios de verificación de pago, actas, entre otros, así como la creación de un Manual de ingreso de diligencias para el personal de justicia para utilizar la plataforma que contiene distintos campos para conocer y dar seguimiento al trámite de los procesos, lo que permite que ya no solo los Abogados tengan acceso a dicho procesos, sino, inclusive, las mismas partes pueden aperturar un casillero electrónico y dar seguimiento a sus procesos, extremo que indubitablemente transparenta la administración de justicia laboral y da acceso moderno y a distancia a los procesos.
- ii. Se implementó la Ley del Reconocimiento de las Comunicaciones y Firmas Electrónicas, Decreto 47-2008 del Congreso de la República, ello permite que en



todos los procesos se otorgue valor probatorio a correos electrónicos o comunicaciones de este tipo. Esto repercute positivamente, ya que en el marco de las relaciones laborales actuales el canal fundamental de comunicación es electrónico, matizando el reconocimiento de las comunicaciones y firmas electrónicas como medio que indubitablemente, permitirá a Guatemala la integración al comercio electrónico global con la adopción de instrumentos técnicos y legales basados en los modelos de legislación internacional que buscan la uniformización de la rama tan especializada, y debe dársele seguridad jurídica y técnica a las contrataciones, comunicaciones y firmas electrónicas mediante el señalamiento de la equivalencia funcional a estas últimas con respecto a los documentos en papel y las firmas manuscritas.

- IV.** Se ha implementado el envío electrónico directo a Bancos del sistema, Registros públicos de órdenes de embargos, anotaciones de demanda, ordenes de arraigo, y otras, por medio del Acuerdo 55-2012 de la Corte Suprema de Justicia de fecha 26 de septiembre de 2,012. Esta medida es trascendental en materia laboral ya que permite celeridad y efectividad inmediata a medidas de coerción que se pretenda imponer por parte de los Jueces de Trabajo para garantizar las results de los procesos.
- V.** Se ha implementado la Ley Reguladora de las Notificaciones por medios Electrónicos en el Organismo Judicial, Decreto 15-2011 del Congreso de la República de Guatemala y el Reglamento de la Ley Reguladora de las Notificaciones por medios electrónicos en el Organismo Judicial, Acuerdo 11-2012 de la Corte Suprema de Justicia de fecha 15 de Febrero de 2,012. Esta ley es uno de los pilares fundamentales del Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral, ya que constituye la base legal para que los Juzgados de Trabajo y Previsión Social y las Salas de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, puedan realizar notificaciones en medios electrónicos y con ello se permite que los procesos se tramiten de una manera más ágil. Esta medida ha permitido a los litigantes un mayor control de los procesos laborales y seguridad en la sustanciación de los mismos ya que las notificaciones que se hacen por este medio, pueden ser revisadas desde cualquier parte del mundo a través del internet.
- VI.** Con la implementación del Nuevo Modelo de Gestión del despacho laboral se ha dado un impulso sólido a la oralidad en los procesos laborales, como una herramienta que permite la tramitación pronta de los mismos y este impulso en la oralidad no conlleva cambios normativos, sino que el Organismo Judicial invirtió en la mejora de las instalaciones físicas de los Juzgados de Trabajo y Previsión Social del país y en las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Dichos cambios son mediante la habilitación de Salas de Audiencias de cada Juzgado y la incorporación de video-grabación de las audiencias que permite que los litigantes ejerzan los medios de defensa en forma oral y que las resoluciones que se dictan en dichas audiencias sean también orales. Esto ha sido fundamental en la celeridad y concentración procesal ya que una audiencia que antes dilataba 4 horas, actualmente con la implementación del Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral, se sustancia en treinta a cuarenta y cinco minutos.



El mejor observador y crítico en los cambios de la administración de justicia en general es el abogado, que constituye el principal usuario; por lo anterior tiene mérito discurrir respecto de los puntos de vista y óptica del mismo, para poner en evidencia lo exitoso o infructuoso de los cambios que se generen.

En primer lugar es importante destacar, que para el litigante la administración de justicia laboral se ha vuelto visiblemente más ágil, concentrada y eficiente, eso se refleja en la tramitación de los procesos en donde, por ejemplo, se tiene que de la presentación de la demanda laboral a la primera audiencia, antes mediaban no menos de 4 meses, ahora el plazo máximo para el señalamiento de la audiencia es un mes. Otro ejemplo claro de esto es en la celebración de la audiencia misma, ya que con anterioridad la audiencia de contestación de la demanda podía llevar hasta 4, 6 u 8 o más horas porque algunos litigantes utilizaban la “oralidad” pero literalmente le dictaban la contestación de su demanda o las defensas al oficial que sustanciaba la audiencia y este escribía letra por letra, con puntos, comas y todo lo propio del dictado; ahora las cosas han cambiado mucho y esa misma audiencia de contestación de demanda y otras defensas, reitero, puede llevarse si mucho en una hora con la facilidad que brinda la video grabación y el levantamiento de actas lacónicas y no circunstanciadas como era antes. Puede afirmarse que la celeridad en los procesos laborales es la principal característica y emblema del Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral ya que los cambios, herramientas, instrumentos y mecanismos han propiciado que los operadores de justicia cuenten con todo lo necesario para hacer real los connotados principios de oralidad y concentración, que es fruto mismo de la celeridad que requiere la reivindicación de los derechos laborales, así como ha permitido una verdadera inmediación procesal por la cual el juez está presente en la audiencia oral laboral, permitiendo así el conocimiento directo de los puntos de vista de las partes en el caso concreto y la recepción en forma personal de la prueba rendida.

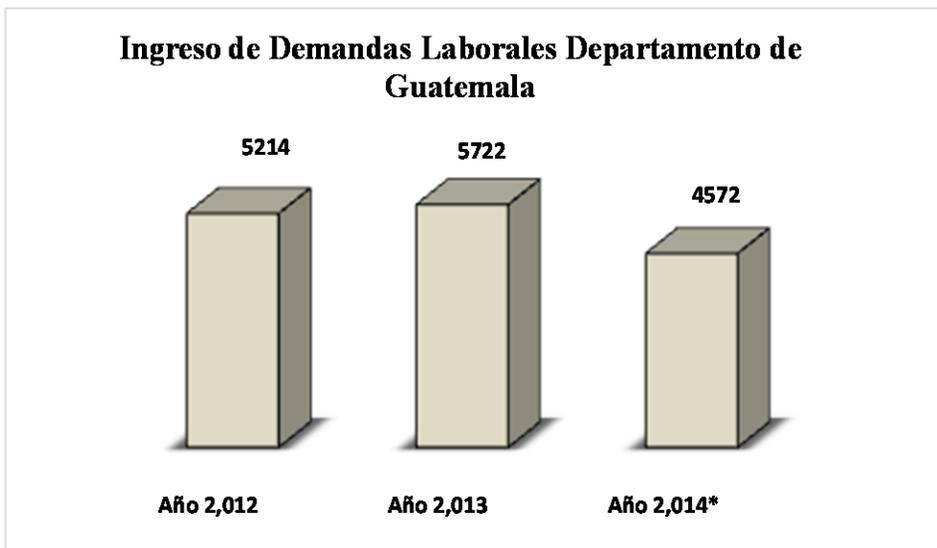
La implementación del Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral ha forzado a que los Juzgadores amplíen sus conocimientos y manejo de los procesos, ya que en las audiencias se llevan a cabo más actos procesales y no podrían sustanciarse si el Juzgador no conoce del expediente y del estatus del mismo, ni el Derecho Procesal, ni la teoría General del Proceso; pero más allá del simple conocimiento del caso, los Juzgadores han mejorado en el manejo del derecho ya que la oposición de acciones o defensas orales y su inmediata contestación oral ameritan de parte de ellos una resolución inmediata que no puede diferirse, ya que esto atentaría contra la celeridad y concentración que presupone el nuevo sistema y las mismas normas del Código de Trabajo. Es interesante el hecho de que el sistema que ha buscado impulsar la celeridad en los procesos a través de actos de comunicaciones más eficientes y audiencias más cortas, también ha logrado que los mismos jueces resuelvan los casos con más prontitud, es decir, que dicten las sentencias en el menor tiempo posible. Esa rapidez en las sentencias se ha visto como reflejo, también, del programa que impulsa el Organismo Judicial para la unificación de criterios entre los Jueces y Magistrados y las capacitaciones periódicas que se les imparten por diversos órganos y entidades, incluidas la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

El Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral ha brindado excelentes herramientas a los litigantes, especialmente en cuanto a información de los procesos y estadísticas difundidas en diversos medios electrónicos mensualmente. Si se toma de referencia el modelo anterior, para establecer información de la existencia de un proceso se tenía que acudir a los libros físicos de los



Juzgados, ahora, a través de Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral con mucha facilidad se puede acceder y averiguar la existencia de un proceso o la existencia de todos los procesos que interesen a una persona. Es innegable que el Nuevo Modelo es un apoyo innegable a la Justicia Laboral y a los litigantes que son usuarios del mismo y que es un medio idóneo para impulsar y hacer realidad una administración de Justicia Laboral pronta, cumplida y efectiva.

Es indudable que la instauración del Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral ha incidido en la agilización de los procesos laborales, obteniendo sentencias más rápidas y logrando con ello que se llegue a la fase ejecutiva en el menor tiempo posible. Dicha agilización ha propiciado seguridad en los trabajadores que repercute en el incremento de demandas en el sistema judicial laboral, como se acredita con la gráfica siguiente para el caso del Departamento de Guatemala.



**El año 2,014 se tiene estadística hasta el mes de Agosto.*

Fuente: Elaboración propia, datos: <http://www.oj.gob.gt/estadisticalaboral/Reportes/Region1/Guatemala/Ido%201a.%20Instancia/Asignaciones/2014%20Guatemala%20Juzgados%20de%20Instancia%20de%20Trabajo.pdf>, tomado el día 16 de abril de 2,015

Los cambios de la administración de justicia laboral no sólo han sido en cuanto al mobiliario, personal auxiliar e implementaciones de orden tecnológico, sino que acorde con la modernización y agilización que se ha venido impulsando, los Jueces de Trabajo y Previsión Social han asumido un papel importante y han establecido criterios que también impactan positivamente en la reivindicación de derechos laborales. Por ejemplo, se ha venido aplicando con más severidad y real autoridad diversos apercibimientos judiciales, que no devienen de leyes o disposiciones nuevas, sino aplicando el derecho y la Ley ya vigente, obviamente dentro de los límites de la legalidad, lo que ha motivado el cumplimiento efectivo de tales resoluciones judiciales, como el hecho de penalizar el impago de multas por la comisión de faltas laborales.



Aunado a lo anterior los Jueces han unificado criterios en cuanto al rechazo liminar de recursos o medios de defensa que a priori se estiman notoriamente frívolos, además de no detener el proceso por recursos de apelación que antes si generaban suspensión, siendo evidente que paulatinamente los Tribunales de Trabajo han eliminado todo obstáculo para que el proceso pueda llegar hasta quedar en estado para resolver. Estas medidas han cambiado la estrategia de los litigantes y fuerzan a que los procesos sean más ágiles, ya que si los medios de defensa que el litigante plantea no suspenden el proceso, es muy probable que mucho de ellos dejen de plantearse.

En Guatemala los procesos laborales por mandato Constitucional se integran de dos instancias de la que conoce un Juez de Trabajo y Previsión Social y una Sala de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. En dichos procesos laborales ya no cabe ninguna acción contra lo resuelto en la segunda instancia y por ello los litigantes en gran medida han pretendido convertir a las acciones extraordinarias de Amparo como una tercera instancia revisora de lo antes actuado y ello antes de la implementación de los cambios en la administración de Justicia Laboral, tenía ciertos efectos por lo menos en la retardación del proceso; sin embargo, actualmente los Jueces de Trabajo y Previsión Social ya no permiten tal dilación por acciones de amparo sino se otorga Amparo Provisional, de tal manera que ante la ausencia de ese Amparo provisional, continúan con la sustanciación y ejecución del proceso. Entonces, las únicas posibilidades para que un Juez de Trabajo y Previsión social suspenda el proceso por una Acción de Amparo, es que se otorgue un Amparo Provisional o que en sentencia se declare con lugar dicha acción.

Los cambios que se han propiciado en la Administración de Justicia Laboral han impactado en todos los procesos laborales y de estos es necesario hacer mención respecto a los “Incidentes de Faltas Laboral” por medio del cual se juzga la violación a las normas laborales y dicha violación conlleva la imposición de multas que se gradúa en términos de salarios mínimos. El Juzgamiento de las faltas laborales en la vía “Incidental” es resultado directo de una Inconstitucionalidad General Parcial planteada contra el Decreto 18-2001 del Congreso de la República, en donde se contienen las últimas reformas del Código de Trabajo en Guatemala. Dicho Decreto 18-2001 pretendía el instauramiento de un proceso de sancionamiento de faltas laborales en el que fuera la Inspección General de Trabajo quien impusiera las multas y la Corte de Constitucionalidad consideró que esa facultad no le podía corresponder a la autoridad administrativa, razón por la que declaró inconstitucional algunos artículos del Decreto ya relacionado. Desde el año 2,004 que la Corte de Constitucionalidad dictó la sentencia de la Inconstitucionalidad del Decreto 18-2001, se comenzó a aplicar el proceso Incidental para el Juzgamiento de Faltas Laborales y los cambios recientes en la Administración de Justicia Laboral permiten que dicho Incidente se tramite en forma perentoria y se logre rápidamente la imposición y cobro de la multa. Como ejemplo de la mejora en la imposición, efectividad y pago de las multas por violaciones a normas laborales o de Seguridad Social, podemos ver el cuadro siguiente:



Fuente:Elaboración propia, datos: <http://www.oj.gob.gt/estadisticalaboral/files/Pago%20de%20Multas%20Pagina%20Web.pdf>, tomado el día 16 de abril de 2,015.

Guatemala ha sido criticada y señalada por no contar con un sistema de sancionamiento de faltas laborales en el que sea la Inspección General de Trabajo quien imponga las multas; sin embargo, ya la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, reitero, se ha pronunciado respecto de la Inconstitucionalidad de dicho sistema ya que es a un Juez de Trabajo a quien le corresponde el Juzgamiento de dichas faltas laborales. Entonces, no pudiendo funcionar un sistema donde la Inspección de Trabajo imponga las multas en forma directa, es necesario que sea un Juez de Trabajo quien haga esa tarea pudiendo inferir del cuadro anterior que si hay un incremento sustancial en dicha potestad sancionatoria del Estado, que se refleja en los montos que se cobran bajo este rubro.

Es preciso indicar que el sistema que se pretendió instaurar en el ya citado Decreto 18-2001 del Congreso de la República, permitía a la Inspección de Trabajo imponer multas: sin embargo, si las multas era superiores a Q. 5,000.00 se podía interponer un proceso Contencioso Administrativo para la revisión de dicha sanción. Ese proceso Contencioso Administrativo no se tramita ante un Juez de Trabajo y su tramitación es rogada por las partes, eso quiere decir que es un proceso formalista y lento que en todo caso repercutiría negativamente en el cobro de las multas. De lo anterior se tiene que el proceso actual de Juzgamiento de Faltas Laborales ha mejorado con los cambios en la Administración de Justicia Laboral y ya existe una iniciativa de Ley presentada ante el Congreso de la República de Guatemala por el Organismo Ejecutivo, que permite un proceso aún más ágil para tales efectos. Debemos acotar que si se hubiera mantenido el sistema sancionatorio directo por la Inspección General de Trabajo estableciendo mediante ese Decreto 18-2001, sería un fiasco en la actualidad el proceso sancionatorio porque la mayoría de multas que se impongan por faltas laborales exceden de Q 5,000.00, lo que estaría motivando un sinnúmero de procesos contenciosos administrativos que hubieran anulado todo efecto de dicha sanción. Eso evidencia que el procedimiento actual o el propuesto por la iniciativa 4703 que conoce el Congreso de la República, resulta por demás bondadoso en comparación con aquel del Decreto 18-2001 ya citado.



EN EL PLANO ADMINISTRATIVO-LABORAL:

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social contrató cien (100) nuevos Inspectores de Trabajo, quienes fueron debidamente capacitados previo al inicio de sus funciones y con el apoyo de este nuevo personal, ha incrementado su presencia la Inspección General de Trabajo a nivel nacional, en especial por las constantes visitas que se realizan directamente en las empresas y que buscan que los empleadores cumplan con toda la legalidad laboral que les corresponde.

Aunado a lo anterior existen disposiciones de carácter Ministerial que han fomentado la protección a derechos laborales, siendo estas:

- a) Instructivo para atender todos aquellos casos donde exista denuncia o conocimiento de un cierre o disolución en proceso o un cierre o disolución inminente de una empresa o centro de trabajo sin el respectivo pago de prestaciones laborales, Acuerdo Ministerial 111-2013.
- b) Integrar la Mesa Técnica Sindical Permanente de Protección Integral, Acuerdo Ministerial 241-2013.
- c) Instructivo para la convocatoria del Grupo de Reacción Inmediata (GRI) ante un posible caso de cierre de empresa que reciben los beneficios otorgados por el Decreto 29-89 del Congreso de la república de Guatemala, Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad Exportadora y de maquila, Acuerdo Ministerial 160-2013.
- d) Instructivo para la Inspección Anual de empresas beneficiadas por el Decreto 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de fomento y desarrollo de la Actividad Exportadora y de maquila, Acuerdo ministerial 161-2013.
- e) Instructivo para inspecciones continuas de empresas beneficiadas por la Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, Acuerdo Ministerial 243-2013.
- f) Instructivo para la Fijación de plazos en la labor de la Inspección General de Trabajo, Acuerdo Ministerial 177-2013.
- g) Instructivo para la Fijación de plazos en la labor de la Inspección General de Trabajo, Acuerdo Ministerial 112-2014.
- h) Instructivo para la convocatoria del Grupo de Reacción Inmediata (GRI) ante un posible caso de cierre de empresa que reciben los beneficios otorgados por el Decreto 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Acuerdo Ministerial 152-2014.
- i) Procedimiento en caso de resistencia a la labor inspectiva de los inspectores de trabajo.

Y se han firmado convenios que resultan importantes para el ámbito laboral tales como:

- a) Convenio marco Interinstitucional de cooperación para el intercambio de información entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Economía, Superintendencia de Administración Tributaria y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



- b) Convenio interinstitucional sobre el procedimiento de resistencia a la labor de los inspectores entre el Ministerio de trabajo y el Ministerio de Gobernación.

Dentro del contexto de la OIT en Guatemala, debemos connotar la existencia y funcionamiento ya de la Comisión de Tratamiento de Conflictos Internacionales, que ya conoce casos de supuestas violaciones a derechos de Libertad Sindical y Negociación colectiva, que opera en la ciudad de Guatemala, con competencia nacional, con un moderador ex Magistrado y Presidente de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca e integrada con el tripartismotípicode OIT.

Señores miembros del Grupo Arbitral, en Guatemala se han venido dando cambios sólidos y constantes en la administración de justicia laboral y ello ha repercutido positivamente a favor de los trabajadores, empleadores y los litigantes en la materia.

Por lo anterior expuesto, en forma respetuosa

SOLICITO:

1. A LA OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA, DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA:

1.1. Suministrar al Grupo Arbitral y a cada parte el presente escrito que contiene opiniones de la ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE DERECHO DEL TRABAJO, dentro de la controversia laboral relacionada con las obligaciones bajo el Artículo 16.2.1 (a) del CAFTA-DR entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de Guatemala poniéndola a disposición del público.

2. AL GRUPO ARBITRAL:

2.1. Admitir el presente escrito de la ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE DERECHO DEL TRABAJO dentro de la controversia laboral planteada por el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de Guatemala relacionada con las obligaciones bajo el Artículo 16.2.1 (a) del CAFTA-DR;

2.2. Que se tome nota de los puntos jurídicos y facticos en base a lo argumentado en el presente escrito que contiene las opiniones de la ASOCIACION GUATEMALTECA DE DERECHO DEL TRABAJO y se tenga por demostrado que el Estado de Guatemala ha velado para que se cumplan los derechos laborales y evidenciar la eficacia del sistema de justicia laboral en Guatemala.

Ciudad de Guatemala, 27 de Abril de dos mil quince.

Augusto Valenzuela Herrera
Presidente Junta Directiva

Asociación Guatemalteca de Derecho del Trabajo

Tercera avenida, doce guión setenta y cuatro, zona nueve, Ciudad de Guatemala

Teléfono +502 2314-4646

Correo electrónico: asguatra@gmail.com

**SEÑORA CLARA LUZ DE LUCERO
OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA**

Referencia: Guatemala – Asuntos relacionados con las obligaciones bajo el Artículo 16.2.1(a) del
CAFTA-DR

Yo, **HERMANN FEDERICO GIRÓN DELERY**, de datos de identificación personal y calidad conocidos en la presente controversia, ante usted atentamente,

EXPONGO:

- I. Señalo como lugar para recibir notificaciones la sede de mi representado, el **COMITÉ COORDINADOR DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIERAS**, cuya sigla es **CACIF**, ubicada en Ruta 6, 9-21, zona 4, ciudad de Guatemala, piso 9, edificio Cámara de Industria de Guatemala, teléfono número +502 22010000, correo electrónico presidencia@cacif.org.gt;
- II. Comparezco a presentar opinión escrita ante el Grupo Arbitral que conoce la controversia promovida por el Gobierno de los Estados Unidos de América –Parte reclamante- en contra del Gobierno de Guatemala –Parte demandada-, con fundamento en el Artículo 20.10.1(d) del Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica y Estados Unidos, el Tratado o *CAFTA DR* en lo sucesivo- y las reglas 58 al 64 de las Reglas de Procedimiento para el Capítulo Veinte del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana – Centroamérica y Estados Unidos;
- III. Lo anterior, por haberlo autorizado el Grupo Arbitral para referirse a los puntos contenidos en la solicitud presentada por CACIF, que puede resumirse así: Las empresas afiliadas a las gremiales y cámaras que conforman CACIF, como usuarios del sistema que está siendo objeto de análisis en el presente proceso arbitral, tienen una opinión muy calificada sobre la materia, es decir en cuanto a si efectivamente las instituciones encargadas de aplicar la ley laboral han sufrido o no un deterioro desde la vigencia del Tratado en Guatemala; el planteamiento se hace conformidad con los siguientes:

HECHOS:

1. El alegato central de la Parte reclamante lo constituye el hecho supuesto que la Parte demandada ha dejado de aplicar efectivamente su legislación nacional en materia laboral, tanto a nivel administrativo como judicial, obteniendo con tal conducta beneficios comerciales, todo lo cual contraviene la norma contenida en el artículo 16.2.1 (a) del Tratado.
2. Ello implicaría que el Estado de Guatemala, tanto en lo administrativo –Organismo Ejecutivo- como en lo judicial –Corte Suprema de Justicia y demás tribunales competentes- desde 2006 a la presente fecha, buscan deliberadamente, a través de una estrategia coordinada, la indebida aplicación de la legislación laboral en aras que los

trabajadores de las empresas exportadoras del país no puedan hacer efectivas sus reclamaciones frente a éstas, y con ello las mismas se beneficien económicamente, generando la competencia desleal que el *CAFTA-DR* pretende evitar, a través de las normas contenidas en su capítulo dieciséis.

3. La experiencia de nuestros agremiados, y la propia como entidad más representativa de los empleadores de Guatemala que contribuye en los foros de diálogo bipartitos y tripartitos a fortalecer los órganos encargados de la aplicación efectiva de la legislación, como se explicará más adelante, es diametralmente opuesta al argumento referido en el punto anterior.
4. En efecto, en los últimos diez años hemos visto y atestiguamos el fortalecimiento de las instituciones encargadas de impartir justicia en dos áreas fundamentalmente, la penal, por medio de la profesionalización del Ministerio Público, y la laboral, como se indicará a continuación, incluso dejando de priorizar otras áreas de fundamental importancia para el sector privado, tal el caso de los tribunales que tienen a su cargo impartir justicia en materia civil y mercantil, que no han recibido la misma atención en recursos, planes ni programas tendientes a su modernización.

5. Inspección de Trabajo.

CACIF representa al sector privado en los foros de diálogo social constituidos en el país; dentro de ellos se encuentra la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo, la cual se conformó desde hace más de veinte años para dar seguimiento a los temas relacionados con el Convenio 144 de la Organización Internacional del Trabajo. En esa mesa de diálogo se tiene acceso a la información sobre los avances logrados a lo interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Según cifras presentadas a la Comisión Tripartita, el número de inspectores se ha incrementado notablemente desde hace tres años, con la contratación de nuevos profesionales y la reasignación de funcionarios que estaban desarrollando otras áreas tareas pero con plazas de inspector.

De igual manera, las nuevas formas de inspección por áreas geográficas, por ramos de la industria o por revisión de prestaciones específicas, cuyos resultados se nos han presentado a la Comisión, dan cuenta de un trabajo mejor organizado y con resultados concretos, que se traducen, cuando se han encontrado incumplimientos de ley, en el apercibimiento para la corrección de conductas, y en el planteamiento de proceso sancionatorio cuando no se logra tal corrección, todo ello en beneficio directo de los trabajadores.

Las empresas afiliadas a las gremiales y cámaras que conforman nuestra organización han venido siendo fiscalizadas por la Inspección de Trabajo a través de estas metodologías, cada vez más rigurosas y pueden dar cuenta de ello.

Por otra parte, pero directamente relacionado con lo anterior, se ha venido señalando al país de no contar con un proceso adecuado para sancionar el incumplimiento de las faltas laborales. Ello viene sucediendo desde antes de la entrada en vigencia del *CAFTA-DR*;

como es bien sabido, una sentencia de la Corte de Constitucionalidad dejó sin efecto el proceso de faltas establecido por el Decreto 18-2001 del Congreso de la República, que consistía en un proceso administrativo a cargo de la Inspección de Trabajo.

El proceso en cuestión, además de inconstitucional por existir norma específica en la carta magna que ordena que todo conflicto laboral está sujeto a la jurisdicción privativa de los tribunales de trabajo, no garantizaba la pronta resolución de los casos. En efecto, al establecer un procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, el mismo permitía la revisión jurisdiccional de lo resuelto, como no puede ser de otra manera, pues nuestro sistema legal contempla la garantía constitucional del control jurisdiccional de los actos administrativos, ello a través del proceso contencioso administrativo, el cual además de ser lento en su tramitación admite el recurso de casación que conoce la Corte Suprema de Justicia y que es el recurso más formalista de nuestra legislación (no aplicaba a faltas cuya sanción fuere inferior a cinco mil quetzales, lo cual implicaba otra notoria inconstitucionalidad).

En todo caso, el proceso que la propia Corte de Constitucionalidad reconoció como válido para la tramitación de estos casos en el fallo de inconstitucionalidad ya referido, esto es, el de los incidentes, y que es el que los Juzgados de Trabajo vienen aplicando, ha resultado eficaz y célere para estos efectos como se demuestra en la práctica, según cifras del Organismo Judicial que se muestran a continuación:





(*Los datos correspondientes a 2015 son hasta el 15 de enero)

Estas cifras muestran, por una parte, que el procedimiento es adecuado para la tramitación, en tanto haya debida diligencia, tanto en el accionar de quien promueve los procesos sancionatorios, como del tribunal que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los mismos, como se verá más adelante. Nótese el incremento en la emisión de sentencias desde hace tres años, fecha en la cual dieron inicio las reformas aludidas en la Inspección de Trabajo.

6. Organismo Judicial

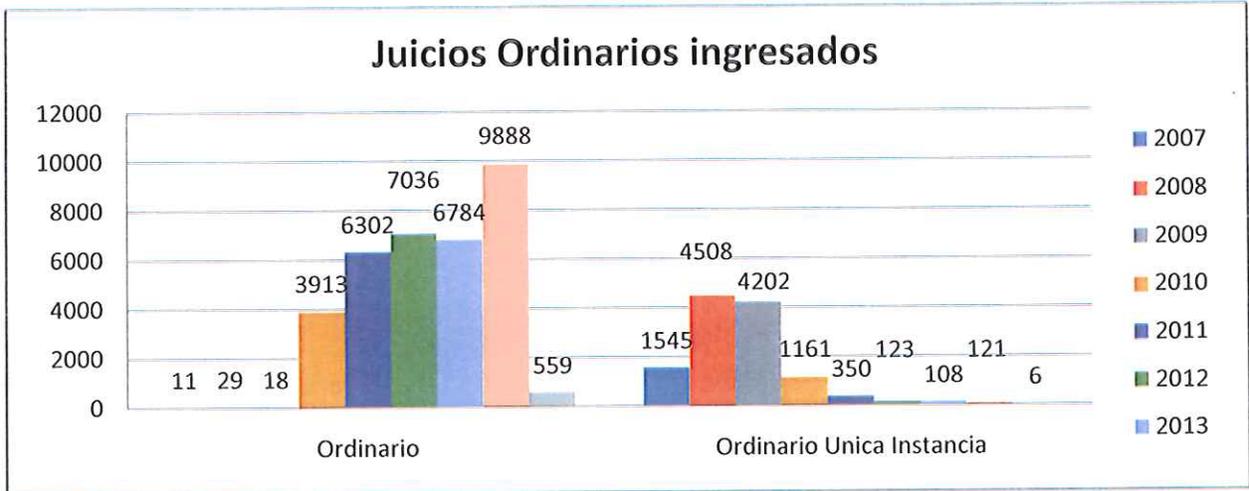
Es en esta área en donde más avances se han obtenido en los últimos años, a través del denominado Nuevo Modelo de Gestión del Despacho Laboral, implementado por la Corte Suprema de Justicia, por medio de varias disposiciones administrativas y la aplicación de normativa ya existente, sobre todo en el Departamento de Guatemala, tal como se explica a continuación:

6.1 Creación del Centro de Justicia Laboral en la ciudad de Guatemala en donde se concentran los dieciséis Juzgados Laborales del Departamento de Guatemala y cinco Salas de la Corte de Apelaciones en esta materia. Esto implicó una inversión importante en infraestructura, pues se facilitó a los usuarios, trabajadores, empleadores y abogados litigantes, en un edificio de fácil acceso en donde se concentran todos los servicios necesarios para el conocimiento de las disputas laborales.

6.2 Creación de Juzgados especializados. Por medio de Acuerdo 31-2011 de la Corte Suprema de Justicia, se crearon dos Juzgados de Trabajo y Previsión Social a los efectos de conocer sobre la admisión y depuración de demandas. Ello implica que su función es recibirlas demandas, tanto en forma oral como escrita, subsanar los errores que puedan tener, admitirlas para trámite y conocer lo relativo a medidas precautorias, señalando las audiencias conforme un sistema conocido como AgendaÚnica de Audiencias del Sistema de Gestión de Tribunales, que tiene como

fin dar unidad y orden a dicho sistema y al que nos referiremos más adelante. De igual forma, tienen a su cargo homologar convenios celebrados en los centros de mediación del Organismo Judicial, que es un sistema de derivación de casos que tiene como fin descongestionar los tribunales de justicia, resolviendo disputas a través de métodos alternativos a la solución judicial. Los restantes juzgados de primera instancia tienen a su cargo el conocimiento de los conflictos individuales y colectivos, distribuidos por el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral, al que nos referimos en el numeral siguiente, luego de sufrir la depuración referida anteriormente, con lo cual se gana enormemente en cuanto a celeridad.

- 6.3 Por Acuerdo 1-2009 de la Corte Suprema de Justicia se creó el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral con el objeto de llevar a cabo las notificaciones, requerimientos, embargos, reinstalaciones y otros actos de similar naturaleza, ordenados por los Juzgados de Trabajo. Desde su creación hemos notado los resultados positivos de este ente, al permitir la especialización tanto de los juzgados, que al descargarse de estas funciones pueden concentrar sus energías en el conocimiento de los aspectos sustantivos de los casos puestos en su conocimiento, como del propio Centro, que ha logrado mayor eficiencia en sus actuaciones al ser sus únicas funciones.
- 6.4 Se implementó la Agenda Única de Audiencias, consistente tanto en la calendarización de las audiencias programadas por los juzgados de trabajo, a través de un registro público, como un sistema de seguimiento público de procesos en línea, que permite una mejor gestión, tanto a las partes como a sus abogados.
- 6.5 Otros instrumentos que han contribuido a mejorar el sistema son el envío electrónico directo a los bancos del sistema de las órdenes de embargo, anotaciones de demanda y órdenes de arraigo, así como las notificaciones por medios electrónicos.
- 6.6 Quizá lo más importante es testificar cómo las medidas antes referidas han tenido un impacto positivo y comprobable en la práctica de los tribunales de trabajo y previsión social en nuestro país. Hoy la oralidad, que fuera plasmada en el Código de Trabajo en 1947, finalmente es una realidad; los jueces de trabajo reciben expedientes depurados y con audiencias señaladas dentro de plazos cercanos a la fecha de presentación de las demandas; se avocan al conocimiento de las mismas y rechazan los recursos y defensas frívolas que se les presentan, con lo cual los casos se resuelven con muchísima más rapidez que en el pasado. Además, ello les ha obligado a conocer con más profundidad el derecho laboral, tanto procesal como sustantivo, pues se ven en la obligación de resolver en el momento las incidencias que se les presentan, lo cual abona a favor del principio de especialización. A continuación se muestran las estadísticas del Organismo Judicial en donde aparece el número de juicios ordinarios presentados en los últimos años y los que fueron resueltos, tanto por sentencia, como por otros medios:



(*Los datos correspondientes a 2015 son hasta el 15 de enero)

CONCLUSIONES:

1. El Sector Privado representado en CACIF da cuenta de las políticas implementadas por las autoridades del Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tendientes a mejorar las capacidades de fiscalización de la Inspección General de Trabajo. Concretamente, el incremento de su presupuesto, el aumento del número de inspectores de trabajo y la mejora en las prácticas de inspección.
2. De igual forma, da cuenta de la reforma del sistema de aplicación de justicia en materia laboral y de previsión social, iniciando por el departamento de Guatemala, con una serie de mejoras llevadas a la práctica por la Corte Suprema de Justicia y que han resultado en adelantos notables en la administración de justicia laboral, tanto en la calidad de atención a los usuarios del servicio, como en los tiempos de resolución de los casos y en la especialización de los funcionarios que tiene a su cargo el conocimiento de los mismos.
3. Valoramos y reconocemos los esfuerzos anteriores como una política del Estado de Guatemala, llevada a cabo formal y sistemáticamente por dos de sus altos Organismos, el Ejecutivo y el Judicial, dirigida a hacer cumplir la legislación laboral y de previsión social y con ello el mandato constitucional y los compromisos internacionales asumidos por el país.

Por lo anteriormente expuesto, atentamente,

SOLICITO:

A la Dirección de Administración de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Guatemala (DACE):

- Suministrar al Grupo Arbitral y a cada Parte la presente opinión del COMITÉ COORDINADOR DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIERAS, cuya sigla es CACIF, de la cual acompaño cuatro copias impresas y tres electrónicas, poniéndola a la disposición del público.

Al Grupo Arbitral:

- Considerar la presente opinión escrita presentada por el COMITÉ COORDINADOR DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIERAS, cuya sigla es CACIF.

Guatemala, 13 de abril de 2015.


HERMANN FEDERICO GIRÓN DELERY



**SEÑORA CLARA LUZ DE LUCERO
OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA**

**Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
(CAFTA-DR)**

NILS PABLO LEPOROWSKI, de cuarenta y nueve años de edad, casado, Ingeniero Agrónomo, guatemalteco, con domicilio en el Departamento de Guatemala, me identifico con el Documento Personal de Identificación (DPI) con el Código Único de Identificación (CUI) número mil ochocientos trece cincuenta y seis mil novecientos ochenta y ocho cero ciento uno (1813 56988 0101) extendido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala, respetuosamente comparezco y al efecto,

MANIFIESTO

Que actúo en representación de CÁMARA DEL AGRO, constituida conforme las leyes de la República de Guatemala, en calidad de Presidente y Representante Legal de la misma, lo cual acredito con acta notarial autorizada en la Ciudad de Guatemala, de fecha nueve de abril del año dos mil quince, por el Notario Edgar Stuardo Ralón Orellana, debidamente inscrito en el Registro de Personas Jurídicas bajo la partida número cuatrocientos ocho (408), folio cuatrocientos ocho (408), del libro diecinueve (19) de Nombramientos, de la cual adjunto copia simple, con el objeto de presentar opiniones escritas en el proceso relativo a Caso Guatemala - Asuntos relacionados con las obligaciones bajo el artículo 16.2.1 (a) del CAFTA-DR

Que tenemos la venia del Grupo Arbitral para intervenir en el caso relacionado para presentar al efecto OPINIÓN de CÁMARA DEL AGRO, lo cual hacemos valer al presentar en tiempo y forma, en nombre de mi representada de conformidad a lo establecido en las Reglas de Procedimiento del Capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. La OPINIÓN versa en los términos que a continuación detallo:

I. INTRODUCCIÓN

Cámara del Agro agradece al Grupo Arbitral la oportunidad para interponer sus puntos de vista en su calidad de ente No- Gubernamental interesada y afectada por la controversia iniciada por Estados Unidos contra Guatemala. De acuerdo con la Decisión Arbitral, Cámara del Agro presenta un breve análisis lógico jurídico del escrito inicial de Estados Unidos así como los aportes del sector Agro para el cumplimiento del Acuerdo CAFTA-DR.

Honorables miembros del panel arbitral, el gobierno de los Estados Unidos pretende demostrar, a través de su escrito inicial, que Guatemala violó la obligación que contrajo conforme el artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA. Para esos efectos, el gobierno de dicho país presentó 3 argumentos principales, a saber:

1) Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de su legislación laboral directamente relacionada con el derecho de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva por no asegurar el cumplimiento de las órdenes judiciales e incumpliendo el Artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA (este argumento se identifica en el escrito inicial con la literal A, y está comprendido entre los párrafos números 19 a 111 de dicho escrito);

2) Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de su legislación laboral directamente relacionada con las condiciones aceptables de trabajo al no realizar inspecciones según fue requerido y no imponiendo sanciones obligatorias, violando el Artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA (este argumento se identifica en el escrito inicial con la literal B, y está contenido entre los párrafos números 112 a 191 de dicho escrito); y,

3) Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de su legislación laboral directamente relacionada con el derecho de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y

Cámara del Agro



condiciones aceptables de trabajo por no registrar sindicatos en el momento oportuno o instituir procesos de conciliación, incumpliendo el Artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA (este argumento se identifica en el escrito inicial con la literal C, y está incluido entre los párrafos números 192 a 254 de dicho documento). Para probarse que Guatemala incumplió la obligación que contrajo según el artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA, el gobierno de los Estados Unidos intentó demostrar, por cada uno de los argumentos citados, que se cumplieron todos y cada uno de los supuestos jurídicos que integran la norma que se alega infringida:

- 1) las normas en cuestión sean leyes laborales;
- 2) que la parte demandada ha fallado en la aplicación efectiva de esas leyes;
- 3) esa falla ocurrió por medio de un curso sostenido y recurrente de inacción; y,
- 4) esas fallas ocurrieron de una manera que afectaron el comercio (y las condiciones de competencia). Sin embargo honorables árbitros, el gobierno de los Estados Unidos falla en demostrar su pretensión, porque sus argumentos son inconsistentes y/o son insuficientes para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA.

II. ANÁLISIS LÓGICO FORMAL DEL ESCRITO INICIAL DE ESTADOS UNIDOS:

1) El argumento identificado con la literal A, que se apoya en 9 casos relacionados con las empresas Industria de Representaciones de Transporte Marítimo (ITM), Negocios Portuarios, S.A. (NEPORSA), Operaciones Diversas (ODIVESA), Fribo, Representaciones de Transporte Marítimo, S.A. (RTM), Mackditex, Alianza, Avandia y Solesa:

1.1) Es inconsistente. El argumento identificado con la literal A es inconsistente porque en sus párrafos 85 a 95, el gobierno de los Estados Unidos trata de demostrar que Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de algunas leyes laborales por medio de un curso sostenido y recurrente de inacción (supuesto jurídico 3), sin embargo, los párrafos 92 y 93 del escrito inicial prueba todo lo contrario: según el párrafo 92, los supuestos trabajadores afectados se redujeron año con año, de 65 en 2008 a 24 en 2009 (reducción de 41 personas afectadas); y, de acuerdo al segundo párrafo citado, los aparentemente empleados afectados también se redujeron año con año, de 94 en 2010 a 17 en 2011 (disminución de 77 personas afectadas). En conclusión, Guatemala, mediante un curso sostenido y recurrente de acción está luchando por la aplicación efectiva de su legislación laboral.

1.2) Es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA. El argumento identificado con la literal A es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA, porque en sus párrafos 96 a 111, el gobierno de los Estados Unidos trata de demostrar que ese fracaso de Guatemala en la aplicación efectiva de algunas leyes laborales, por medio de un curso sostenido y recurrente de inacción que (i) ha influido en las condiciones de competencia (en concreto la oferta y la relación con la mano de obra) de las empresas guatemaltecas que se dedican al comercio, incluidas las exportaciones, con las partes del DR-CAFTA –léase párrafo 96 del escrito inicial de Estados Unidos-; (ii) ha cambiado, influido o afectado la actividad económica transfronteriza, incluyendo las condiciones de competencia dentro y entre las Partes del DR-CAFTA –véase párrafo 103 del escrito inicial de Estados Unidos-; y, (iii) ha permitido que las empresas guatemaltecas enfrenten diferentes condiciones de competencia –léase párrafo 104 de dicho documento- (supuesto jurídico 4), sin embargo honorables árbitros, esta conclusión del gobierno de los Estados Unidos carece de fundamento, porque se apoya en 8 de los 9 casos de empresas citadas. ¡En tan solo 8 casos! Y para que la conclusión de Estados Unidos fuese válida con tan solo 8 casos, este país debía fundamentarla con hechos que acreditaran el peso, magnitud y relevancia de: (i) Alianza, Fribo y Mackditex en la industria del vestido en Guatemala; y, la participación de estas empresas en las exportaciones

anuales y su destino a países miembros del DR-CAFTA (pueden leer el párrafo 107 del escrito inicial); (ii) las 4 empresas de envíos en la industria de exportación de envíos (shipping); y, su participación en las exportaciones por Puerto Quetzal con destino a países miembros del Tratado (pueden leer el párrafo 108 del escrito inicial); y, (iii) Solesa con el sector agrícola de Guatemala, y su participación en las exportaciones a otros países estados parte del Tratado (pueden leer el párrafo 109 del escrito inicial).

La ausencia de hechos que relacionen la magnitud, peso o relevancia de las empresas indicadas en sus respectivos sectores de exportación, y en su participación de exportaciones a otros países miembros del tratado, constituye falacia de petición de principio, porque el gobierno de los Estados Unidos los da por aceptados y por probados, omitiendo su prueba. Esa falta de información fáctica (falacia), impide la subsunción del cuarto supuesto jurídico, porque no es posible, salvo por falacia de generalización precipitada en que incurre dicho país, que 8 empresas constituyan el 100% de las empresas guatemaltecas que se dedican al comercio (conceptos de los párrafos 96 y 104), ni tengan el peso, fuerza o relevancia para influir, cambiar o afectar la actividad económica transfronteriza, incluyendo las condiciones de competencia dentro y entre las partes del DRCAFTA (párrafos 96, 103 y 104).

2) El argumento identificado con la literal B, que se apoya en 78 casos:

2.1) Es inconsistente. El argumento identificado con la literal B es inconsistente, porque se afirma que Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de su legislación laboral directamente relacionada con condiciones aceptables de trabajo por no verificar inspecciones (pueden ver la literal B de la página 24 del escrito inicial), pero este argumento constituye la falacia de petición de principio, porque el gobierno de los Estados Unidos debe probar que sí existieron violaciones a los derechos laborales relativos a condiciones aceptables de trabajo, y no tener por aceptadas y por probadas las mismas. La inconsistencia se evidencia porque en el párrafo 131 del escrito inicial, el gobierno de los Estados Unidos declara que las denuncias ante la Inspección General de Trabajo están relacionadas con “potenciales violaciones” al Código de Trabajo. En conclusión, el gobierno de los Estados Unidos es inconsistente y ambiguo en la presentación de su argumento B. Y en el caso de que no se haya realizado una inspección por parte de la Inspección General de Trabajo por “potenciales” violaciones al Código de Trabajo, la falta de inspección no es prueba de la “efectiva violación” de derechos laborales relativos a condiciones aceptables de trabajo, pues esto debe probarse.

2.2) Es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA. El argumento identificado con la literal B es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA, porque en sus párrafos 184 a 191, el gobierno de los Estados Unidos trata de demostrar que ese fracaso de Guatemala en la aplicación efectiva de algunas leyes laborales, por medio de un curso sostenido y recurrente de inacción, ha afectado el comercio entre las partes, a nivel nacional y transfronterizo (supuesto jurídico 4), sin embargo honorables árbitros, esta conclusión carece de fundamento, porque se apoya en 78 casos de empresas relacionadas en el escrito inicial. ¡En tan solo 78 empresas del todo sector de la industria del vestido y de exportaciones de aceite de palma de Guatemala! Y para que la conclusión de Estados Unidos fuese válida este país debía fundamentarla con hechos que acreditaran el peso, magnitud y relevancia de las empresas relacionadas en sus respectivos sectores de exportación, la omisión de estas proposiciones de hecho constituyen la falacia de petición de principio, porque el gobierno de los Estados Unidos los da por aceptados y por probados, omitiendo su prueba. Esa falta de información fáctica (falacia), impide la subsunción del cuarto supuesto jurídico, porque no es posible que, salvo por falacia de generalización precipitada en que incurre dicho país, 78

empresas constituyan el 100% de las empresas guatemaltecas que se dedican al comercio (conceptos de los párrafos 96 y 104), ni tengan el peso, fuerza o relevancia para influir, cambiar o afectar el comercio, la actividad económica transfronteriza, incluyendo las condiciones de competencia dentro y entre las partes del DR-CAFTA (párrafos 96, 103, 104 y 184).

3) El argumento identificado con la literal C, que se apoya en 7 casos relacionados con las empresas Mackditex, Koa Modas, Serigrafía, Las Delicias, Avadía, Fribo y Ternium:

3.1) Es inconsistente. El argumento identificado con la literal C es inconsistente, porque se afirma que Guatemala ha fallado en la aplicación efectiva de su legislación laboral directamente relacionada con el derecho de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y condiciones aceptables de trabajo por no registrar sindicatos en el momento oportuno o instituir procesos de conciliación, en incumplimiento del Artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA (pueden ver la literal C de la página 42 del escrito inicial), pero este argumento es falaz, ya que si no se registraron los sindicatos, no se falló en la aplicación efectiva de las normas que tutelan los derechos de condiciones aceptables de trabajo, porque cada trabajador tiene el derecho o la facultad de acudir ante los órganos competentes a ejercer su derecho de acción; y, si no se instituyeron los procesos de conciliación en el momento oportuno tampoco se falló en la aplicación efectiva de las leyes que tutelan los derechos de condiciones aceptables de trabajo. En este argumento de nuevo se cometió la falacia de petición de principio, porque el gobierno de los Estados Unidos debe probar que sí existieron violaciones a los derechos laborales relativos a condiciones aceptables de trabajo, y no tener por aceptadas y por probadas las mismas.

3.2) Es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA. El argumento identificado con la literal C es insuficiente para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DRCAFTA, porque en sus párrafos 249 a 254, el gobierno de los Estados Unidos trata de demostrar que ese fracaso de Guatemala en la aplicación efectiva de algunas leyes laborales, por medio de un curso sostenido y recurrente de inacción, ha afectado el comercio entre las partes, a nivel nacional y transfronterizo (supuesto jurídico 4), sin embargo honorables árbitros, esta conclusión carece de fundamento, porque se apoya en 7 casos de empresas relacionadas en el escrito inicial. ¡En tan solo 7 empresas de sectores de industria del vestido, agrícola y acero! Y para que la conclusión de Estados Unidos fuese válida este país debía fundamentarla con hechos que acreditaran el peso, magnitud y relevancia de las empresas relacionadas en sus respectivos sectores de exportación, la omisión de estas proposiciones de hecho constituyen la falacia de petición de principio, porque el gobierno de los Estados Unidos los da por aceptados y por probados, omitiendo su prueba. Esa falta de información fáctica (falacia), impide la subsunción del cuarto supuesto jurídico, porque no es posible que, salvo por falacia de generalización precipitada en que incurre dicho país, 7 empresas constituyan el 100% de las empresas guatemaltecas que se dedican al comercio (conceptos de los párrafos 96 y 104), ni tengan el peso, fuerza o relevancia para influir, cambiar o afectar el comercio, el mercado ni la actividad económica transfronteriza, incluyendo las condiciones de competencia dentro y entre las partes del DR-CAFTA (párrafos 96, 103, 104 y 249).

III. AVANCES DEL SECTOR AGRO EN TEMAS LABORALES:

Cámara del Agro tiene como propósito coordinar estrategias sectoriales para promover el desarrollo económico y social de Guatemala. Sus socios son sectores agropecuarios, agrícolas y agroexportadores que a la vez se aglutinan en gremiales.

Cámara del Agro elaboró junto al Ministerio de Trabajo la "Política Laboral del Sector Agro" que tiene como objetivo promover el incremento del empleo formal con cobertura social, fomentando



una cultura de cumplimiento de la legalidad laboral que permita la generación de empleo digno en el sector agropecuario, agroindustrial y agroexportador; acorde a la visión de largo plazo del sector de *"producir alimentos para el mundo generando empleo productivo, digno y sostenible en Guatemala"* con el propósito de contar con una herramienta que desde el sector privado y de manera proactiva contribuya a disminuir los altos niveles de informalidad en el país. La misma se suscribió en acto público en marzo de ese mismo año junto al Ministro de Trabajo y el Presidente de la República de Guatemala, incluyendo la Declaración de los Principios de Observancia Laboral Fundamentados principalmente en la legislación guatemalteca vigente, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, y la Hoja de Ruta para la erradicación del trabajo infantil de OIT.

Se basa en nueve principios básicos los cuales son:

1. Tu trato será sin distinciones (Igualdad)
2. Asociarte es tu elección (Libertad de Asociación)
3. Tus retribuciones serán justas (Salarios y Jornadas)
4. Tu eficiencia define tu crecimiento (No discriminación)
5. Nuestro colaborador futuro (Trabajo de menores)
6. Tu eres primero en tu lugar de trabajo (Salud y Seguridad en el Trabajo)
7. El trabajo digno hace a la persona (Prohibición del trabajo forzado)
8. En tu lugar de trabajo cuidamos los recursos (Medio ambiente)
9. Tu integridad es nuestra responsabilidad (Respeto a la Integridad Física de las Personas)

Para su implementación, la Política Laboral sectorial incluye las siguientes tres líneas estratégicas: 1) Cumplimiento de la legalidad; 2) Fortalecimiento de la cobertura social; y 3) Generación de condiciones sociales para la erradicación del trabajo infantil; considerando acciones puntuales de Gobierno y el sector privado. Resumiendo a continuación los principales avances:

1) Eje Estratégico "Cumplimiento de la Legalidad":

- a. **Fortalecimiento Institucional: Creación de la Unidad de Monitoreo Laboral:** Anterior a la fecha al año 2012, la Cámara del Agro únicamente contaba con un asesor externo en materia laboral. En mayo de 2012 Cámara del Agro crea la Gerencia del Área Jurídica y Laboral, con el propósito de fortalecer la institución, para asegurar la implementación del plan de acción de la Política Laboral. Así como, brindar apoyo y asesoría en materia laboral a los asociados, y participar activamente en distintos foros de diálogo social tripartito.
- b. **Fortalecimiento del Diálogo Social:** Cámara del Agro y sus socios han participado activamente trasladando propuestas para la mejora del cumplimiento de la legalidad a través de las siguientes comisiones de diálogo a nivel tripartito y mixto: 1. Comisión Nacional del Salario. 2. Comisión Paritaria de Salarios Mínimos para las Actividades Agrícolas. 3. Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo. 4. Comisión Laboral del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). 5. Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO). 6. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). 7. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI), entre otras.
- c. **Propuesta de Formatos Base Pre-autorizados por la Inspección General de Trabajo y la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo del Gobierno de Guatemala:** A partir de Febrero 2013 para facilitar y asegurar los niveles de cumplimiento del sector agro, el Ministerio de Trabajo a solicitud de Cámara del Agro aprobó los siguientes formatos

estandarizados de acuerdo a los requisitos de ley: formato de Contrato Individual de Trabajo, formato de Constancias de Trabajo y formato estándar de Reglamento Interior de Trabajo. las que facilitarán a los empleadores agrícolas y agropecuarios, cumplir con el requisito establecido por la Ley en materia de contratación, según consta en opinión jurídica emitida por esa dependencia.

d. Divulgación y Promoción de Cultura de Cumplimiento de Legalidad:

- i. **Sistema de Información a Socios: Recordatorio sistemático en forma electrónica a socios sobre los plazos** establecidos en la Ley para el cumplimiento del pago de las obligaciones laborales, y actualización sobre la legislación laboral.
- ii. **Sistema de Información con stakeholders:** Con el propósito de difundir la Política Laboral y generar los espacios de discusión y propuestas para la implementación de las acciones que permitan alcanzar los objetivos planteados, se han realizado diversas presentaciones a numerosas instituciones de Gobierno, del sector privado y de la comunidad internacional en el ámbito nacional e internacional.
- iii. **Manual de Buenas Prácticas Laborales de Cámara del Agro:** En abril de 2013 se presentó el “Manual de Buenas Prácticas Laborales de Cámara del Agro”, que fue elaborado de manera conjunta con el Ministerio de Trabajo, como una herramienta de capacitación, apoyo y consulta para divulgar el contenido y aplicación de la legislación laboral vigente entre las empresas del sector.

2) Eje Estratégico Fortalecimiento de la Cobertura Social:

- a. **Propuesta de Actualización del Marco Jurídico para Garantizar la Cobertura y Prestación de Servicios en el Área Rural:** Para reducir los altos índices de informalidad en el mercado laboral nacional, dentro de la Política Laboral de Cámara del Agro, se consideran estratégicas aquellas acciones que faciliten que las empresas formales cumplan con la legalidad en cuanto a sus registros correspondientes en el IGSS con el propósito de garantizar el mayor número de trabajadores con cobertura social. Pero también las acciones que fortalezcan las capacidades institucionales para ampliar cobertura y calidad del servicio, lo que incluye contribuir en los procesos de fortalecimiento y modernización institucional.
- b. **Participación y Propuesta en Reglamentos y Normativa IGSS:** El 27 de diciembre del 2012 como resultado del diálogo social tripartito, la Junta Directiva del IGSS publicó el Acuerdo Número 1292 en el Diario Oficial, “**Reglamento del Programa Especial de Protección para los Trabajadores Eventuales Agropecuarios**” dentro de la línea de acción relativa a la propuesta de actualización del marco jurídico para garantizar la cobertura y prestación de servicios del seguro social en el área rural. Dicho Reglamento tiene como objeto establecer normas especiales por los riesgos de **Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA)**, en lo relativo a las prestaciones en servicio y en dinero por incapacidad temporal, para los **Trabajadores Eventuales Agropecuarios**, dentro de un período temporal congruente con las características especiales y condiciones particulares del sector y conforme a la legislación guatemalteca. Anteriormente no se encontraba regulado el caso de los trabajadores eventuales.
- c. **Ampliación y Sistematización de Programas para Contribuir al Cumplimiento de las Metas del Milenio:** Desde hace varios años, los socios de la Cámara del Agro han venido implementando una diversidad de programas enfocados a alcanzar los objetivos del milenio. Y para efectos de la Política Laboral, hacemos referencia a los programas orientados a prevenir el VIH SIDA que actualmente están ejecutando el sector azúcar, banano y café, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo OIT y El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). El 2 de diciembre de

2013, Cámara del Agro suscribió la **Declaración de Compromiso de la Promoción y Aplicación de la Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (No. 200)** con el objeto de prevenir la discriminación y promover la igualdad de trato conforme a los Principios de la Política Laboral.

- e. **Programa de Salud y Seguridad Ocupacional:** De la misma manera, a través del diálogo social tripartito, Cámara del Agro tiene representación y participación activa en el Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional CONASSO. Además de los programas específicos implementados por los socios y empresas del sector.

3) **Eje Estratégico Generación de Condiciones Sociales para la Eliminación del Trabajo**

Infantil:

- a. **Difusión de la Hoja de Ruta OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil:** Como parte del Diálogo Social, de manera conjunta con el Ministerio de Trabajo, en 2012 Cámara del Agro organizó un taller con representantes de todos los socios de Cámara del Agro, para dar a conocer los componentes y base jurídica de la Hoja de Ruta propuesta para Guatemala por la OIT.
- b. **Participación en Mesas de Trabajo Departamentales:** Cámara del Agro nombró representantes en las diferentes mesas en el interior del país designadas por la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, para colaborar desde ese espacio con propuestas y acciones.
- c. **Participación en la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil:** Cámara del Agro a partir de marzo de 2014 se integra a esta instancia nombrando representantes que participan activamente en la misma y en representación del sector privado.
- d. **Presentación de la propuesta de ley “Ley de Armonización para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guatemala”:** El Reporte sobre Peores Formas de Trabajo Infantil del Departamento de Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos de América recomienda la necesidad de implementar acciones que tengan un impacto directo y efectivo en la prevención del trabajo infantil que consideren: reformas a normativas y regulaciones, coordinación y fortalecimiento institucional, políticas de Gobierno y programas sociales. Por lo que con el apoyo de 21 Diputados del Congreso de la República, el aval de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y el Ministerio de Trabajo, en junio del 2014, se presenta en el Congreso de la República de Guatemala la Iniciativa de Ley No. 4849 denominada “Ley de Armonización para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guatemala”, con el objetivo de cumplir con los compromisos del Estado de Guatemala, adoptados en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en 2006 y los Convenios Fundamentales de la OIT No. 138 sobre la edad mínima y No. 182 sobre la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo. A la fecha el proceso legislativo de aprobación la Iniciativa 4849 ha avanzado y cuenta con el dictamen favorable conjunto de la Comisión de Trabajo y la Comisión del Menor y la Familia; esperando avanzar hacia el proceso final de aprobación en el pleno del Congreso de la República.
- e. **Firma de Declaración de Compromiso de la Red Empresarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guatemala, “Los Niños y Las Niñas a la Escuela”,** el día 03 de marzo del año 2015 los empresarios del sector agropecuario y agroindustrial representados en Cámara del Agro en alianza con la organización Empresarios por la Educación junto al Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de

Agricultura y la Organización Internacional del Trabajo, además de representantes de la cúpula empresarial, firmaron la "Declaración de Compromisos de la Red Empresarial para la Prevención del Trabajo Infantil Los Niños y las Niñas a la Escuela" con el objeto de coordinar e implementar acciones orientadas a prevenir el trabajo infantil y promover el fortalecimiento de la calidad y cobertura educativa especialmente en el área rural. Dentro de las acciones impulsadas se incluye la entrega de 462 murales de transparencia en las escuelas rurales. Y los programas impulsados a través de la Alianza por la Nutrición en donde algunos de los socios de Cámara del Agro participan impulsando programas de encadenamientos productivos y seguridad alimentaria nutricional, enfocados en contribuir a reducir la desnutrición crónica infantil.

IV. CONCLUSIÓN:

Honorables árbitros, aún si se suman todas las empresas objeto del caso: 9 empresas del argumento A (aunque en sus conclusiones solo se apoya en 8 el gobierno de los Estados Unidos); 78 del B; y, 7 del C, 93 en total, el caso carece de fundamento, porque los vicios que tiene aún permanecen: se da por aceptado y probado (falacia de petición de principio) el peso, relevancia y magnitud de las 93 empresas en sus respectivos sectores de exportación, porque no es posible que 93 empresas constituyan el 100% de las empresas guatemaltecas que se dedican al comercio (conceptos de los párrafos 96 y 104), ni tengan el peso, fuerza o relevancia para influir, cambiar, afectar el comercio, el mercado del DR-CAFTA ni la actividad económica transfronteriza, incluyendo las condiciones de competencia dentro y entre las partes del DR-CAFTA (párrafos 96, 103, 104, 184 y 249 del escrito inicial). Esa falta de información fáctica (falacia), impide la subsunción del cuarto supuesto jurídico de la norma que se alega infringida.

Esos defectos son característicos del escrito inicial de Estados Unidos honorables señores árbitros, y para ello se les insta a que reflexionen a la forma cómo el gobierno de los Estados Unidos presenta el caso ante ustedes en su párrafo 17: Los 3 predicados que se atribuyen a Guatemala, como formas con las cuales ha violado el artículo 16.2.11 (a) del DR-CAFTA, se expresa en términos de "conceptos universales", como si el Estado de Guatemala ha fallado en asegurar el cumplimiento de "todas" las órdenes judiciales (literal -a-); y ha fallado en no llevar a cabo "todas" las investigaciones y no imponer las sanciones que correspondan cuando el Ministerio de Trabajo ha identificado violaciones a la normativa laboral por parte del patrono (literal -b-), por ejemplo, pero dichos conceptos universales en los predicados no corresponden con la realidad, pues el escrito inicial cita únicamente algunos casos, por ende, el juicio, lógicamente correcto, basado en reglas válidas de inferencia, debiera de constituirse, de probarse lo que Estados Unidos afirma, de predicados "particulares", verbigracia: "el Estado de Guatemala ha fallado en algunos casos, o en los casos siguientes: _a_, _b_, etc. en asegurar el cumplimiento las órdenes judiciales" (literal -a-); "ha fallado en no llevar a cabo ciertas investigaciones (o no iniciarlas en los casos _a_, _b_, etc.) y no imponer las sanciones que correspondan cuando el Ministerio de Trabajo ha identificado violaciones a la normativa laboral por parte del patrono de las empresas _a_, _b_, etc. (literal -b-)" ; etc. La finalidad de presentarles el caso de esa manera es de engañarlos, mediante falacia de la generalización precipitada.

Asimismo, es importante señalar que las acciones que Cámara del Agro ha venido realizando de manera conjunta con el Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, demuestra el esfuerzo del Estado de Guatemala para hacer cumplir la legislación laboral.

Por lo anterior honorables árbitros, el gobierno de los Estados Unidos falla en demostrar su pretensión, porque sus argumentos son inconsistentes y/o son insuficientes para alegar la infracción del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA.

V. ANEXOS

	Documento	Enlace
1	Política Laboral de los Socios de Cámara del Agro.	http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/Pol%C3%ADticaLaboralCAMAGRO.pdf
2	Manual de Buenas Prácticas Laborales de Cámara del Agro.	http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/MANUAL-DE-BUENAS-PR%C3%81CTICAS-LABORALES-VERSI%C3%93N-FINAL.pdf
3	Propuesta de Formatos Base Pre-autorizados por la Inspección General de Trabajo y la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo del Gobierno de Guatemala.	<p>Salario por tiempo definido: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/SALARIO-POR-PRODUCTIVIDAD-POR-TIEMPO-DEFINIDO.pdf</p> <p>Salario por productividad: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/SALARIO-POR-PRODUCTIVIDAD-POR-TIEMPO-INDEFINIDO.pdf</p> <p>Contrato individual: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/CONTRATO-INDIVIDUAL-DE-TRABAJO-CON-SALARIO-POR-HORA-A-PLAZO-INDEFINIDO.pdf</p> <p>Constancia de trabajo: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/CONSTANCIA-DE-TRABAJO-SALARIO-POR-PRODUCTIVIDAD.pdf</p> <p>Constancia trabajo fijo: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/CONSTANCIA-DE-TRABAJO-SALARIO-FIJO.pdf</p>
4	Declaración de Compromiso de la Promoción y Aplicación de la Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida.	<p>Declaración VIH: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/FolletoVIH_SidaNov2013-web-.pdf</p>

		Comunicado VIH: http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2014/01/C%C3%81MARA-DEL-AGRO-SUSCRIBIR%C3%81-DECLARACI%C3%93N-DE-COMPROMISOS-DE-LA-RECOMENDACI%C3%93N-No.pdf
5	Declaración de Compromiso de la Red Empresarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Guatemala, “Los Niños y Las Niñas a la Escuela”	http://camaradelagro.org/wp-content/uploads/2015/04/Declaraci%C3%B3n-Red-Empresarial-Preveni%C3%B3n-Y-Eradicaci%C3%B3n-Trabajo-Infantil.pdf
6	Política Laboral de la Caficultura sobre VIH/Sida	http://www.anacafe.org/glifos/images/6/6e/Politi-ca-laboral-VIH-Sida.pdf
7	Educación en el sector café	http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=14FUN:Funcafe_educacion
8	Salud en el sector café	http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=14FUN:Funcafe_salud
9	Avances en el sector café – Funcafé Express (Boletines)	http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=14FUN:Noticias-Funcafe
10	Política de VIH/Sida Productores Independientes de Banano - APIB	http://www.apib.com.gt/rse.php?nota=vih-sida.php
11	Responsabilidad Social Empresarial, Asociación de Azucareros de Guatemala-ASAZGUA	http://www.azucar.com.gt/rse.html

VI. PETICIONES

Por las razones expuestas y al amparo de la normativa de CAFTA-DR, con el debido respeto LES PIDO:

A LA OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA: Suministre prontamente y en tiempo al Grupo Arbitral y a cada parte participante la presente OPINIÓN que interponemos en tiempo y forma, y que ponga la misma a la disposición del público, tanto en idioma español e inglés.

AL GRUPO ARBITRAL: Que tenga por interpuesta y considere la presente OPINIÓN a nombre de CÁMARA DEL AGRO y en tal sentido, valore en su justa dimensión nuestros argumentos.

Señalo como lugar para recibir notificaciones la 12 calle 1-25 zona 10, Edificio Géminis 10, Torre Norte, Oficina 909, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Email: northcoffe@gmail.com, al igual que al teléfono 23353003, 23352996 al 97.
Guatemala, 27 de abril de dos mil quince.





Ciudad de Guatemala, 27 de abril de 2015

Señor

Kevin Banks

Presidente del Grupo Arbitral - *Guatemala- Asuntos relativos a las obligaciones en virtud del artículo 16.2.1(a) del RD-CAFTA*

Atte.: Oficina Responsable – Dirección de Administración de Comercio Exterior (MINECO)

OPINIONES ESCRITAS DE LOS SINDICATOS GUATEMALTECOS

Los Sindicatos Globales de Guatemala, el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco, la Federación Sindical de Empleados Bancarios, de Servicios y del Estado de Guatemala –FESEBS- y la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala –CUSG- (en adelante, *‘los Sindicatos’*) atentamente nos dirigimos al Grupo Arbitral para presentar nuestras opiniones escritas como entidades no gubernamentales, conforme a las Reglas Modelo de Procedimiento Nos. 54 a 59 del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (en adelante, *‘el DR-CAFTA’*).

1. El Panel se encuentra habilitado para considerar normas pertinentes de derecho internacional para interpretar el DR-CAFTA

El artículo 31(3)(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que, en la interpretación de un tratado, el intérprete deberá considerar *“toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”*.

La aplicación de esta norma al presente caso está dada por dos elementos: *i) Toda forma pertinente de derecho internacional* en sus diferentes fuentes: reglas de otros tratados, costumbre internacional y principios generales del derecho¹; *y ii) que sea aplicable en las relaciones entre las partes*, lo cual, según lo interpretado por el Grupo Especial en el caso *EC-Biotech*², no requeriría que los Estados Unidos de América (en adelante, *‘EUA’*) y la República de Guatemala (en adelante, *‘Guatemala’*), fueran ambos, a su vez, partes de los tratados que se invocan a efectos de brindar luz a la interpretación del DR-CAFTA.

1.1. CASOS EN LOS QUE EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE OMC DONDE SE HAN TENIDO EN CUENTA OTRAS FORMAS PERTINENTES DE DERECHO INTERNACIONAL

En el caso *EUA – Productos del camarón*³ el Grupo Especial se detuvo en el estudio de los términos *“recursos naturales agotables”* del párrafo g) del artículo XX del GATT de 1994, para

¹ ONU, Informe de la 57a sesión de la Comisión de Derecho Internacional (2 de mayo al 3 de junio y 11 de Julio a 5 de agosto). Archivos Oficiales de la Asamblea General, 60a sesión, Suplemento No. 10 (A/60/10), p. 220.

² Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas – Medidas sobre la Aprobación y Mercadeo de productos Biotecnológicos. Documento OMC WT/DS291 – 3/R (29 de septiembre 2006) (7.94)

³ Informe del Órgano de Apelación. EUA – Prohibición de las Importaciones de determinados Camarones y productos del Camarón (12 de octubre de 1998). WT/DS58/AB/R.



lo cual tomó en cuenta diversas normas internacionales⁴. En la misma línea, el caso *EC – Biotech*⁵ debatió la posibilidad de aplicar el protocolo de bioseguridad, para lo cual el Órgano de Apelación refirió al Art. 31(3)(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al afirmar: “*En nuestra opinión, no hay duda de que los tratados y las reglas consuetudinarias del derecho internacional son ‘formas pertinentes de derecho internacional’ en el sentido del artículo 31(3)(c)*”. Igualmente, en el caso *EC – Asbestos*⁶, el Grupo Especial interpretó los Acuerdos de la OMC a la luz al Convenio No. 162 de la OIT y la Convención de la OMS, entre otras. Por último, en el caso *EC - Hormonas*⁷, las normas del *Codex Alimentarius* de la FAO sirvieron para interpretar normas de Derecho de la OMC.

1.2. FORMAS PERTINENTES DE DERECHO INTERNACIONAL PARA EFECTOS DE ESTE CASO

Teniendo en cuenta lo anterior, debe anotarse que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, los Convenios 87 y 98 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, son tratados de los que Guatemala es parte y que le imponen claras obligaciones internacionales frente a la protección de los derechos laborales y sindicales.

En conclusión, en virtud de la aplicación estricta del Art. 31(3)(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, o más ampliamente, de la autonomía en el estudio de los argumentos que le es propia; el Grupo Arbitral se encuentra habilitado para considerar normas internacionales en la interpretación del Art. 16 del DR-CAFTA que den sentido o complementen los temas allí expresados. De hecho, la violación de instrumentos de derecho laboral internacional -que son “formas pertinentes de derecho internacional” para este caso- permite al Grupo Arbitral inferir el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Art. 16.2.1(a) del DR-CAFTA.

2. Guatemala ha incurrido en la violación sistemática, continuada y actual de sus obligaciones laborales contenidas en el Art. 16.2.1(a) del DR-CAFTA

2.1. EL TERCER INFORME PERIÓDICO DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CESCR) CONCLUYÓ QUE GUATEMALA, COMO MIEMBRO DE LA ONU, DESCONOCE EL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL

Las observaciones generales del Tercer Informe de Guatemala, emitido en diciembre de 2014, resaltan que la Inspección General de Trabajo guatemalteca no cumple con sus funciones a cabalidad, por lo cual se le recomienda que adopte las medidas necesarias para que todas las violaciones a los derechos laborales cometidas por empleadores sean debidamente investigadas y, cuando proceda, sancionadas⁸. De la misma manera, el Comité observó que hay una

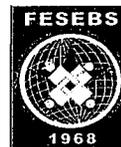
⁴ Para esto el Grupo Especial tomó en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992, Programa 21 adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, entre otras.

⁵ Informes del Grupo Especial (29 de septiembre de 2006). E Comunidades Europeas – Medidas sobre la Aprobación y Mercadeo de productos Biotecnológicos WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R

⁶ Informe del Grupo Especial, Comunidades Europeas – Medidas que afectan los asbestos y productos que contienen asbestos, WT/DS135/R (18 de septiembre de 2000).

⁷ Informe del Órgano de Apelación (16 de enero de 1998). Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas). WT/DS26/AB/R.

⁸ CESCR. *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Guatemala (E/C.12/GTM/CO/3)*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, diciembre de 2014, p. 4



limitación real al ejercicio de los derechos a fundar un sindicato y en general al ejercicio de los derechos sindicales al señalar numerosos casos de muertes de sindicalistas que suelen quedar impunes⁹.

2.2. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS DEMUESTRAN QUE GUATEMALA, COMO MIEMBRO DE LA OIT, HA VIOLADO SISTEMÁTICAMENTE SUS OBLIGACIONES LABORALES

En el 2012, los Sindicatos denunciarnos ante la OIT que Guatemala criminaliza la actividad sindical, hasta el punto de procesar penalmente a sindicalistas por la realización de manifestaciones pacíficas. Además, denunciarnos la falta de independencia y el recurrente incumplimiento de órdenes de reinstalación de trabajadores por parte de sus empleadores¹⁰. En consecuencia, prevalece un “clima antisindical”, reflejado en que solo el 2,2% de la población económicamente activa está afiliado a un sindicato¹¹.

En su primer informe de 2012, la Comisión avaló nuestra denuncia con grave preocupación y señaló la falta de claridad, efectividad y voluntad política por parte de Guatemala¹². Al respecto, hizo especial hincapié en los problemas para registrar una organización sindical¹³. Igualmente, en relación con el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, subrayó que siempre han existido problemas por la “lentitud excesiva” y la falta de eficacia de los procedimientos de reintegro de los sindicalistas por decisiones judiciales¹⁴.

En su segundo informe de 2013, la Comisión hizo de nuevo hincapié en los retrasos o la negativa en el registro de sindicatos¹⁵. La Comisión observó que, a pesar de que las reformas adecuadas venían exigiéndose por años, Guatemala nunca las realizó¹⁶.

En su informe de 2014, la Comisión subrayó el exceso de duración del trabajo en el sector de maquilas y enumeró una docena de empresas que supuestamente exigen a sus trabajadores laborar más de ocho horas al día sin el pago de las horas extras correspondientes¹⁷.

Por último, en el informe del 2015, la Comisión insistió en las trabas de los registros de las organizaciones sindicales¹⁸. Respecto de la protección contra la discriminación antisindical, recordó que ya había recomendado reformas para superar la discriminación y la lentitud de la justicia laboral, sin ningún tipo de respuesta por parte de Guatemala. Además, avaló denuncias sobre la falta de reinstalación efectiva, la cual, cuando ocurre, puede tardar años¹⁹. Su informe culmina refiriéndose al tema de la falta de actuación eficaz por parte de la Inspección General

⁹ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁰ CEACR. *Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ILC.101/III(1A))*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª Reunión (2012), OIT, pág. 174.

¹¹ *Ibíd.*, pág. 174. El 87,5 % de los sindicatos está en el sector público, lo que hace escasísima la afiliación en el sector privada.

¹² *Ibíd.*, págs. 175 y 176.

¹³ *Ibíd.*, pág. 178.

¹⁴ *Ibíd.*, pág. 180.

¹⁵ CEACR. *Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ILC.102/III (1A))*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª Reunión (2013), OIT, pág. 125.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 127.

¹⁷ CEACR. *Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ILC.103/III (1A))*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª Reunión (2014), OIT, pág. 513.

¹⁸ CEACR. *Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ILC.104/III (1A))*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª Reunión (2015), OIT, pág. 94.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 95.



del Trabajo, al señalar que esta sigue sin la posibilidad de imponer sanciones administrativas contra quien incumple²⁰.

2.3. EL INFORME DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA OIT DEMUESTRA LA EXTREMA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN EN GUATEMALA FRENTE A LA LIBERTAD SINDICAL

El Consejo de Administración de la OIT, en resoluciones de noviembre de 2014 y marzo de 2015, reiteró a Guatemala la necesidad de que tomara urgentes acciones para cumplir con sus compromisos en materia sindical y laboral en general. Por ello, en noviembre de este año, Guatemala es candidata a convertirse en el duodécimo país miembro de la OIT donde ha sido necesario establecer una Comisión de Encuesta para evaluar la negativa rotunda a tomar medidas de fondo frente a las violaciones constantes de sus obligaciones laborales²¹.

El informe, además de reiterar los pronunciamientos de la Comisión de Expertos, analizó con preocupación el elevado número de resoluciones que obligan a la reinstalación de personas despedidas por formar sindicatos, comparado con el bajo número de acciones de cumplimiento de las mismas²². Hasta los propios jueces y magistrados laborales guatemaltecos reconocen que existe un nivel muy alto de incumplimiento de las sentencias judiciales debido a que la ley permite la presentación de múltiples recursos, que conllevan un grave retardo en el proceso judicial²³.

2.4. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS APUNTA A QUE GUATEMALA HA INCUMPLIDO SUS OBLIGACIONES LABORALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En el sistema OEA, del que Guatemala y EUA son parte, el desarrollo de los derechos laborales se ha dado a partir de dos tratados: la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos instrumentos han sido desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de cuya jurisprudencia se destacan tres puntos relevantes: i) en la Opinión Consultiva No. 18, la Corte resaltó que la interpretación de normas laborales debe ser en favor de la persona, es decir, del trabajador²⁴; ii) en el caso *Baena Ricardo vs. Panamá*, la Corte, a partir del Preámbulo de la Constitución de la OIT²⁵, elevó la libertad sindical a *corpus juris* de los derechos humanos²⁶; y iii) en el caso *Cinco pensionistas vs. Perú* la Corte resaltó que los derechos laborales deben contar con un eficiente sistema de justicia para su protección²⁷.

²⁰ *Ibid.* pág. 364.

²¹ Consejo de Administración. *Decisión sobre el sexto punto del orden del día: 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 101.1 reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT (GB.323/INS/6 (REV))*, 25 de marzo de 2015, párrafo 45.

²² *Ibid.*, pág. 10.

²³ *Ibid.*

²⁴ CIDH. Opinión Consultiva OC-18/03. Septiembre 17 de 2003. Solicitada por los EUA Mexicanos

²⁵ Convenio Número 87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, de 17 de junio de 1948 y Convenio Número 98 Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de 8 de junio de 1949.

²⁶ CIDH. Caso *Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No.72. Pár. 156.

²⁷ CIDH. Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Pár 136. En concordancia con: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, pár. 113; Caso Ivcher Bronstein, pár. 136-137; Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, pár. 24.



Tal como quedó demostrado, las actuaciones de Guatemala están muy por debajo del estándar del sistema interamericano: la aplicación de la ley guatemalteca no favorece al trabajador; sino que, por el contrario, lo perjudica, ya que se desconoce la libertad sindical -que es *corpus iuris* del derecho guatemalteco- y la justicia laboral se ha hecho prácticamente inexistente.

2.5. LAS ACCIONES RECIENTES DEL GOBIERNO REITERAN EL DESINTERÉS DE GUATEMALA POR CUMPLIR CON EL ART. 16.2.1(A) DEL DR-CAFTA

Con respecto a la vulneración específica de los estándares laborales contenidos en el DR-CAFTA, reconocidos en el Plan de Ejecución del 2013²⁸, Guatemala adquirió las siguientes obligaciones internacionales con EUA: i) dotar a los inspectores de trabajo de capacidad de acción; ii) asignar recursos para la aplicación efectiva de sus leyes; iii) fiscalizar que las órdenes judiciales fueran cumplidas por los empleadores renuentes a la reinstalación o el pago de salarios caídos a sus trabajadores sindicalizados; iv) capacitar a jueces y magistrados sobre la aplicación de las leyes que protegen a los trabajadores, sindicatos y la negociación colectiva.

Los Sindicatos podemos dar fe de que no hubo el más mínimo cumplimiento a ninguna de dichas obligaciones. A continuación, presentamos hechos recientes, distintos a los ya alegados por EUA, que reiteran el patrón de incumplimiento por parte de Guatemala:

En primer lugar, los Acuerdos Gubernativos de diciembre de 2014 reducen los salarios mínimos en cuatro municipios hasta en un 48 %, lo cual es flagrantemente inconstitucional y contrario a los instrumentos internacionales, tal como lo expresaran relatores especiales de la ONU²⁹. Todo esto se realizó sin ninguna consulta con los Sindicatos a pesar de los múltiples compromisos asumidos por Guatemala de impulsar el diálogo social, negociación colectiva y el respeto por la libertad sindical. Como era de esperarse, en enero de 2015 los acuerdos fueron suspendidos temporalmente por la Corte Constitucional guatemalteca³⁰.

En segundo lugar, el pasado 20 de marzo del 2015 el Presidente de la República emitió un Oficio con el objetivo de orientar a todo el ejecutivo y a las entidades autónomas y descentralizadas, acciones concretas tendientes a limitar los gastos fiscales para el ejercicio 2015. El numeral 4º de dicho Oficio ordena a las autoridades abstenerse de cualquier negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo e incrementos de beneficios salariales y económicos, financiados con ingresos fiscales.

En tercer lugar, el 25 de marzo se publicó el Acuerdo Ministerial 26-2015 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social por el cual se crea la Mesa de Diálogo Laboral Tripartita Departamental y Regional del Sur Occidente para el Desarrollo Económico y Social. Sin embargo, al establecer la integración de la mesa se hizo omisión de las organizaciones de trabajadores ya existentes. En efecto, el artículo 4 señala que el Ministerio acreditará a los representantes de la mesa, lo cual quiere decir que queda abierta la posibilidad que quienes resulten finalmente electos no pertenezcan a entidades sindicales ya presentes en la región, en clara violación de los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT.

²⁸ Plan de Ejecución mutuamente acordado entre el Gobierno de los EUA y el Gobierno de Guatemala ("Plan de Ejecución"), 2013.

²⁹ Guatemala-Trabajo Digno-Vida Digna (8-01-15) Carta al Presidente Constitucional de la República de Guatemala, p. 2.

³⁰ Juárez, Tulio y Santos Julio. *Salario Mínimo Diferenciado, manzana de la discordia*, El Periódico, Guatemala, 12 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20150312/pais/9813/Salario-M%C3%ADnimo-Diferenciado-manzana-de-la-discordia.htm>



En conclusión, i) los informes y pronunciamientos de varias organizaciones internacionales especializadas en materia laboral sobre los mismos hechos alegados por EUA ante el Grupo Arbitral; ii) la falta de cumplimiento del Plan de Ejecución del 2013; y iii) las recientes decisiones tomadas por el Gobierno sobre derechos laborales; demuestran que Guatemala incumplió y sigue incumpliendo las obligaciones contempladas en el Art. 16.2.1(a) del DR-CAFTA, a fin de aumentar la inversión y el comercio incurriendo un dumping social³¹.

3. Relación entre estándares laborales y afectación al comercio internacional

El Art. 16.2 del DR-CAFTA exige, además de los incumplimientos reiterados demostrados en párrafos anteriores, que estos se den de una manera que “*afecte el comercio entre las Partes*”.

Uno de los objetivos fundamentales de un tratado de libre comercio como el DR-CAFTA es el aumento de los flujos comerciales entre las Partes del acuerdo. Este aumento es buscado a partir de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, que “nivela” el campo de juego, elimina distorsiones al comercio resultantes de esas barreras y, por consiguiente, permite que las Partes saquen un provecho mutuo de sus ventajas comparativas.

Sin embargo, cuando se desconocen derechos laborales y humanos de cumplimiento obligatorio, los flujos comerciales generados parten, no de la eliminación de barreras al comercio, sino de ventajas artificiales, indebidamente obtenidas a partir del irrespeto por esos derechos. Es de esta manera que la afectación al comercio en términos del artículo 16.2 del DR-CAFTA resulta de esta ventaja indebida y artificial resultante de las violaciones arriba mencionadas.

Estudiosos en la materia han demostrado, convincentemente, que un contexto en donde se desconocen derechos de libertad sindical y negociación colectiva, “*podría resultar en salarios de fabricación más bajos y mayores niveles de empleo y producción. En estas situaciones, habría una asociación positiva entre la competitividad y los estándares laborales débiles*”³². Vale anotar que, en este caso, los estándares no son sólo débiles, sino también incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y laborales.

En conclusión, la reducción de los estándares laborales afecta al comercio ya que otorga ventajas competitivas artificiales. De esta manera, recurriendo al dumping social, las empresas aparentan una falsa eficiencia con un comercio resultante que es desleal. Esta es una clara violación hecha de forma “*que afecta el comercio*”, en los términos del Art. 16.2 del DR-CAFTA.

4. Recomendaciones de medidas que debería adoptar Guatemala

Como adelantamos en el numeral 3º de nuestra solicitud de intervención como entidades no gubernamentales, los Sindicatos deseamos introducir temas de interés para el Grupo Arbitral y las Partes, incluidas las medidas necesarias que Guatemala debiera tomar a efectos de corregir los incumplimientos del DR-CAFTA y fortalecer el pleno respeto de los derechos laborales.

³¹ Guatemala-Trabajo Digno-Vida Digna (8-01-15). *Carta al Presidente Constitucional de la República de Guatemala*, p. 3.

³² Will Martin and Keith E. Maskus. *Core Labor Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy*. September 23, 1999



Cabe destacar que ya en enero del 2013, los Sindicatos presentamos un extenso y detallado documento a las autoridades de ambos países donde incluíamos una concreta hoja de ruta para dar cumplimiento con el Plan de Ejecución, documento que ponemos a disposición del Grupo Arbitral en caso de que así lo requiera.

A continuación, presentamos sugerencias concretas que los Sindicatos entendemos deben ser implementadas por Guatemala para superar la grave situación actual de violación a los derechos laborales en el país.

4.1. GUATEMALA DEBE INCORPORAR A LOS SINDICATOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SOLUCIONES

Hace falta una real participación de los trabajadores organizados en la identificación de los problemas específicos, el diseño de las soluciones y la implementación de las mismas. Hasta el momento, sin perjuicio de algunos niveles relativos de participación, los trabajadores hemos sido apenas informados sobre la marcha de los compromisos asumidos, pero no hemos sido tomados en cuenta para la formulación y ejecución de las acciones. En el caso del Plan de Ejecución firmado en el año 2013 entre EUA y Guatemala, por ejemplo, ni hemos participado en su formulación ni tampoco en espacio alguno de seguimiento y menos de implementación de sus contenidos.

En consideración a los principios de libertad sindical y negociación colectiva, de la promoción del diálogo social y el carácter tripartito inherente a la Organización Internacional del Trabajo, en próximas etapas, es fundamental garantizar la efectiva participación de los Sindicatos como parte esencial de la solución de los graves problemas en las relaciones de trabajo en Guatemala.

4.2. GUATEMALA DEBE RATIFICAR CONVENIOS INTERNACIONALES PENDIENTES

Es necesario que Guatemala amplíe del elenco de convenios internacionales ratificados porque muchos de ellos podrían aportar útiles regulaciones en temas no atendidos suficientemente por la normativa interna. Por ejemplo, sería importante promover la ratificación del Convenio 155 sobre Salud y Seguridad de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, el Convenio 173 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador o el Convenio 189 sobre Trabajo Doméstico, entre otros.

4.3. GUATEMALA DEBE CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS ASUMIDOS ANTE EUA Y LA OIT

Como se explicó arriba en el numeral 2º, en los últimos años, como consecuencia de los graves incumplimientos registrados y denunciados por los Sindicatos, Guatemala ha sido partícipe de procesos internacionales en los cuales ha recibido concretas recomendaciones para modificar su marco normativo, mejorar su institucionalidad y, en particular, asumir la promoción y protección de los derechos laborales como un eje fundamental de sus políticas públicas (Plan de Ejecución DR-CAFTA, Hoja de Ruta OIT).

En virtud de que esas recomendaciones han contado con la expresa aquiescencia de Guatemala, no cabe más que insistir en la efectiva adopción de las mismas. El Grupo Arbitral puede valorar, como hacemos los sindicatos, que precisamente, la falta de cumplimiento con estos compromisos es una de las razones por las cuales los graves incumplimientos ventilados en este proceso continúan sin resolverse.



4.4. GUATEMALA DEBE ADECUAR SU LEGISLACIÓN SEGÚN LAS RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS DE LA OIT

En cuanto a las modificaciones legislativas que hacen parte de los compromisos firmados por Guatemala durante el año 2013, los sindicatos deseamos llamar la atención sobre las necesarias enmiendas al Código del Trabajo y demás leyes pertinentes que incorporen las reformas propuestas de larga data por los órganos de control de la OIT relacionadas con la libertad sindical y negociación colectiva.

En particular, cuanto antes, el Estado de Guatemala debe modificar las siguientes disposiciones legislativas:

- El artículo 215(c) del Código del Trabajo que prevé la necesidad de contar con la mitad más uno de los trabajadores de la actividad de que se trate para constituir sindicatos de industria.
- El artículo 241 del Código del Trabajo que prevé que la huelga es declarada no por la mayoría de los votantes sino por la mayoría de los trabajadores.
- El artículo 4, incisos d), e) y g), del decreto núm. 71-86 modificado por el decreto legislativo núm. 35-96 de 27 de marzo de 1996 que prevé la posibilidad de imponer el arbitraje obligatorio en servicios que no son esenciales y otros obstáculos al derecho de huelga.
- Los artículos 390, inciso 2, y 430 del Código Penal y el decreto núm. 71-86 que prevén sanciones laborales, civiles y penales en caso de huelga de los funcionarios públicos o de trabajadores de determinadas empresas.

Guatemala también debe adaptar su legislación actual para que todos los trabajadores del sector público, incluyendo los contratados en virtud del renglón 029 y similares, gocen de las derechos de los convenios internacionales sobre libertad sindical y negociación colectiva.

4.5. GUATEMALA DEBE DARLE FACULTADES SANCIONATORIAS A LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO

Por otro lado, es imprescindible que Guatemala realice las reformas legislativas que permitan a la Inspección General del Trabajo cumplir con su mandato de velar de manera efectiva por la aplicación de la legislación laboral.

Los Sindicatos hemos presentado al Congreso de la República una iniciativa de ley que pretende que la Inspección General del Trabajo, retome su capacidad sancionatoria ante los incumplimientos laborales, sin perjuicio de los mecanismos de defensa que los afectados puedan ejercer. La propuesta sindical se ha elaborado tomando en consideración las garantías y directrices establecidas por el convenio 81 y 129 de la OIT sobre inspección de trabajo y las recomendaciones que las complementan. La misma se pone a disposición del Grupo Arbitral.

Si se aprueba esta iniciativa, se tendrá una herramienta importante para resolver los principales problemas estructurales identificados en el Plan de Ejecución Guatemala – EUA, como los procedimientos de verificación y sanción por despidos antisindicales o en contra de mujeres trabajadoras, utilización de niños o niñas en el trabajo y en general el incumplimiento de derechos laborales en el trabajo agrícola o en los establecimientos industriales.



El sistema de sanción deberá regular con especial detalle los mecanismos institucionales para garantizar la aplicación de la suspensión de privilegios a empresas de exportación y maquila según establecido en el decreto legislativo 29-89, y normas más recientes. Lo anterior, con el propósito de garantizar las sanciones en el ámbito comercial en caso de incumplimiento.

La reforma propuesta permitirá instalar procedimientos especiales en materia de verificación de violaciones relacionadas con derechos fundamentales (según la Declaración de la OIT de 1998: igualdad en el trabajo, trabajo infantil, trabajo forzoso y libertad sindical y negociación colectiva). También tendrá disposiciones especiales para hacer efectivas las sanciones ya contenidas en el Código de Trabajo que tienen por objeto contribuir a la ejecución de sentencia o resoluciones judiciales que impliquen el pago de salarios o prestaciones laborales.

El sistema de inspección y sanción del Ministerio de Trabajo debe garantizar la eficacia de las leyes de trabajo a través de la investigación las violaciones y la sanción las conductas transgresoras. Esto, con el objeto de evitar políticas de competitividad sobre la base del incumplimiento de los derechos laborales, como hasta el momento ocurre en Guatemala.

4.6. GUATEMALA DEBE RESPONSABILIZAR A FUNCIONARIOS QUE INCUMPLAN OBLIGACIONES INSTITUCIONALES

Los Sindicatos permanentemente nos enfrentamos a situaciones de abuso de poder, incumplimiento de funciones públicas, prevaricato, retardo malicioso and omisiones de denuncia sin que los funcionarios respondan por esas graves faltas.

Las modificaciones legales y institucionales no tendrán el impacto deseado si, como hasta el momento, no se controla ni se exigen responsabilidades a aquellos funcionarios, administrativos o judiciales, que notoriamente incumplen las obligaciones funcionales que les corresponden para la protección de los derechos laborales.

En este tema, se hace necesario que se cumpla con la legislación vigente que establece mecanismos para promover la responsabilidad de los funcionarios públicos ante situaciones como las descritas.

4.7. GUATEMALA DEBE APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES ANTE GRAVES VIOLACIONES A NORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Ante denuncias como las que hacemos los Sindicatos a diario, el Ministerio Público y los tribunales judiciales deben sancionar a los empleadores que cometan delitos en el marco de relaciones laborales. Este es el caso de las apropiaciones indebidas de aportes al seguro social que son descontadas pero no volcadas al INSS y que generan que los trabajadores se vean impedidos para recibir los servicios correspondientes.

4.8. GUATEMALA DEBE FORTALECER LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y REACCIÓN EN CONTRA DE AMENAZAS Y ATENTADOS CONTRA SINDICALISTAS

La grave situación de derechos humanos de los sindicalistas y trabajadores que intentan organizarse en sindicatos es una de las razones que motivaron a iniciar este procedimiento de queja en el marco del DR-CAFTA. Cabe recordar que la violación de la libertad sindical es un incumplimiento en sí mismo pero, además, es una limitante para el conjunto de los derechos



laborales en la medida en que las organizaciones sindicales libres y fuertes ejercen un necesario control ante empresarios y Estado para la vigencia de los derechos.

Por tanto, los Sindicatos creemos conveniente que Guatemala adopte medidas sobre: i) Investigación y sanción a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos cometidos contra sindicalistas y trabajadores que pretenden organizar sindicatos. Además de los asesinatos de sindicalistas en los últimos tiempos, se trata también de amenazas, represalias y otras acciones previstas en la ley penal, las cuales, sin embargo, en su gran mayoría permanecen en la total impunidad; y ii) fortalecimiento efectivo de las instancias institucionales como el Ministerio Público, el Organismo Judicial y el Ministerio de Gobernación que tienen la responsabilidad de dar protección e investigar los delitos que se cometen contra trabajadores y sindicalistas. Hasta el momento apenas se han aprobado algunas normas administrativas relacionadas con el tema, pero no ha habido cambios de fondo que estén a la altura de los compromisos asumidos por Guatemala.

4.9. GUATEMALA DEBE IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA DE RESPETO A LA LIBERTAD SINDICAL

Diariamente asistimos a nuevos ataques contra los Sindicatos y sus miembros, no solo contra su integridad física, sino contra su investidura y el significado de las organizaciones de trabajadores como herramientas de construcción de la democracia social.

La gravedad y reiteración a través del tiempo de agresiones contra la libertad sindical en el país hacen necesario políticas proactivas que divulguen y promuevan el derecho humano de sindicalización y, en especial, exijan su respeto por parte de empleadores, gobernantes y por parte de la ciudadanía en su conjunto.

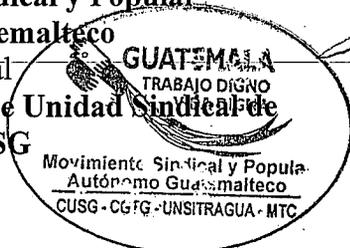
En ese marco, Guatemala debe proceder a la adopción de medidas concretas de promoción al respeto de la libertad sindical que incluyan desde el cese de limitaciones para el registro y formación de sindicatos, hasta acciones afirmativas de divulgación de derechos tal y Guatemala acordara con la OIT pero nunca se cumplió.

Los Sindicatos de Guatemala agradecemos al Grupo Arbitral por permitir que la voz de los trabajadores haya sido escuchada en el presente procedimiento. Esperamos haber contribuido al esclarecimiento de los hechos y las cuestiones jurídicas del presente caso.

Del Honorable Grupo Arbitral, muy atentamente,


CARLOS ENRIQUE MANCILLA GARCÍA
 Coordinador
Movimiento Sindical y Popular
Autónomo Guatemalteco
 Secretario General
Confederación de Unidad Sindical de
Guatemala- CUSG


REYNALDO FEDERICO GONZÁLEZ, (U.A.)
 Coordinador Adjunto
Sindicatos Globales de Guatemala
 Secretario General
Federación Sindical de Empleados
Bancarios, de Servicios y del Estado de
Guatemala -FESEBS



Grupo Arbitral – Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana,
Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA - DR)

En el Asunto de: Guatemala – *Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas en el
Artículo 16.2.1 (a) del CAFTA – DR*

Escrito Presentado Por:

Asociación Guatemalteca de Exportadores – AGEXPORT

Entidad No Gubernamental

**SEÑORA CLARA LUZ DE LUCERO
OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA**

Con respecto a: Guatemala – Asuntos relacionados con las obligaciones bajo el Artículo 16.1 (a) del CAFTA-DR

JORGE ROLANDO PAIZ KLANDERUD, de cuarenta y seis años de edad, Ingeniero Químico, guatemalteco, con domicilio en la ciudad de Guatemala, Departamento de Guatemala, con documento de identificación 2604 39169 0101, comparezco en mi calidad de actual Presidente y Representante legal de la Entidad **ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE EXPORTADORES (AGEXPORT)**, entidad No – Gubernamental guatemalteca, de generales conocidas en el caso Guatemala- Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas en el Artículo 16.2.1 (a) del CAFTA- DR.

Manifiesto que tenemos la aceptación del Grupo Arbitral para intervenir en el caso relacionado y para presentar al efecto la OPINIÓN de la AGEXPORT, lo cual hago valer al presentar en tiempo y forma, en nombre de mi representada de conformidad con lo establecido en las Reglas de Procedimiento para el Capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, en los términos que a continuación detallo:

I. INTRODUCCIÓN

1. La Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) agradece al Grupo Arbitral la oportunidad para interponer sus puntos de vista en su calidad de ente no gubernamental interesada y afectada por la controversia iniciada por Estados Unidos contra Guatemala.
2. De acuerdo con la decisión del Grupo Arbitral¹, la AGEXPORT presenta una breve explicación de la evolución y diversificación de las relaciones comerciales entre Guatemala y Estados Unidos, mostrando cómo las exportaciones se han convertido en una vía para generar empleos y mejorar las condiciones de vida en el país en concordancia con los objetivos establecidos en el Artículo 1.2 del CAFTA DR.
3. Este documento explica además, las condiciones de formalidad de las empresas exportadoras, el cumplimiento de la legislación vigente, incluyendo la legislación laboral y los desafíos que afrontan para cumplir con una serie de estándares requeridos por los mismos clientes norteamericanos.
4. Por otro lado, se abordan las deficiencias que las empresas afrontan por la falta de competitividad a nivel de país, en materia de infraestructura, logística, energía eléctrica, falta de mano de obra capacitada y seguridad, entre otros.

¹Respuesta Panel Arbitral a la solicitud de Entidades No Gubernamentales para presentar opiniones escritas de fecha 20 de febrero de 2015

5. Finalmente se plantea cómo el proceso que se está discutiendo en el Grupo Arbitral, genera incertidumbre en las inversiones y el comercio, lo cual podría afectar la economía nacional al perderse los espacios que las empresas se han ganado durante años como proveedores en los mercados mundiales.

II. EVOLUCIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL COMERCIO ENTRE GUATEMALA Y ESTADOS UNIDOS

Comercio General:

- a) Guatemala es un país de economía pequeña, por lo tanto, el mercado interno y regional no son suficientes para absorber los grandes volúmenes de producción de sus diferentes bienes y servicios. En ese sentido, el país ha incrementado gradualmente sus cifras de comercio exterior. Desde hace más de 2 décadas las exportaciones de mercancías de Guatemala han venido en ascenso, presentado un crecimiento promedio anual del 10% en los últimos 10 años y alcanzando los USD 10,833.9 millones en el 2014². Las exportaciones representan aproximadamente el 19% del Producto Interno Bruto del país. En el caso de las importaciones, éstas se han duplicado los últimos 10 años alcanzado en el 2014 los USD 18,275.9 millones³.
- b) Las exportaciones también han diversificado la estructura productiva del país, a principios de los noventas el 75% de la producción exportable estaba constituida por productos tradicionales como azúcar, café y cardamomo. En la actualidad esta tendencia se ha revertido y el país cada día oferta más productos y servicios como frutas, vegetales, plantas, flores, especies, productos orgánicos, muebles, artesanías, manufacturas, alimentos, productos del mar, turismo, salud y bienestar, software, contact centers, desarrollo de contenido digital, entre otros. Muchos de los cuales se exportan principalmente al mercado de Estados Unidos. Hoy en día las exportaciones de estos nuevos productos representan un 74% del total de las exportaciones. Adicionalmente, el número de empresas exportadoras pasaron de 237 a más de 3,400 y los mercados destino se han ampliado de 18 a 135.⁴

Comercio de Guatemala con Estados Unidos:

- c) Las relaciones comerciales con Estados Unidos han sido históricamente muy importantes para el Guatemala, ya que por años este mercado ha sido uno de los principales socios comerciales del país. Incluso antes de la entrada en vigencia del CAFTA DR, Estados Unidos ya abarcaba aproximadamente un tercio de las exportaciones totales de Guatemala.
- d) A la fecha han transcurrido casi 9 años desde la entrada en vigencia del CAFTA DR y el comportamiento del comercio exterior con Estados Unidos ha mantenido su dinamismo,

² Datos del Banco de Guatemala sobre valor FOB de las exportaciones realizadas entre 1994 – 2014, disponible en http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/comercio/sercom/1_POR_PAIS/X_PAIS_1994_2014.htm

³ Datos del Banco de Guatemala sobre valor CIF de las importaciones realizadas entre 1994 – 2014, disponible en http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/comercio/sercom/1_POR_PAIS/M_PAIS_1994_2014.htm

⁴ Datos elaborados por AGEXPORT en base a información proporcionada por la Ventanilla Única de las Exportaciones –VUPE-

pasando de USD 2,781.8 millones en el 2006 a USD 3,846.5⁵ en el 2014, mostrando un crecimiento de más del 38%.

- e) A partir de la vigencia del CAFTA DR diferentes industrias han aumentado sus exportaciones al mercado estadounidense, tales como las frutas frescas o congeladas (19%), legumbres y hortalizas (9%), manufacturas de papel y cartón (24%), preparados de pescado, crustáceos y moluscos (16%), entre otros. Otros productos como plantas ornamentales, plátano, frijol, ajonjolí, máquinas y aparatos para usos electrotécnicos, preparados de legumbres y hortalizas, productos de la industria química, instrumental médico y manufacturas de cuero, preparados a base de cereal, calzado, grasas y aceites, artesanías, insecticidas, artículos de confitería y salsas y condimentos se han logrado abrir espacios con crecimientos más moderados. En cuanto a nuevos productos que han logrado introducirse a Estados Unidos se puede mencionar el tomate, arándanos, alimentos nostálgicos, madera aserrada y productos artesanales. Solo en el 2014 Guatemala exportó productos a Estados Unidos bajo más de 1,200 incisos arancelarios, que representan a más de 125 subsectores de acuerdo a la agrupación que realiza el Banco de Guatemala. Además en el último año, se logró la admisibilidad para nuevos productos como flor de izote y chipilín.
- f) En cuando al impacto de las exportaciones sobre el empleo, de acuerdo a los datos disponibles en AGEXPORT, aproximadamente 1,100 empresas exportan directamente a los Estados Unidos, involucrando a miles de pequeños productores y pequeñas y medianas empresas que forman parte de la cadena exportadora. A manera de ejemplo, las exportaciones de arveja china y vegetales, involucran a más de 45.000 pequeños productores. De esa cuenta de acuerdo a estimaciones de AGEXPORT el sector exportador genera aproximadamente 1.5 millones de empleos entre directos e indirectos.⁶
- g) Por su lado los flujos de Inversión Extranjera Directa provenientes de Estados Unidos pasaron de USD 198.1 en el 2006 a USD 357.7 en el 2014⁷, teniendo un crecimiento de aproximadamente 80%.
- h) Las cifras anteriores, demuestran congruencia con los objetivos planteados en artículo 1.2 del CAFTA DR, tales como estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes, así como aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.

⁵Datos del Banco de Guatemala sobre el Comercio Exterior Con Estados Unidos de América en el 2014, *disponible en* <http://www.banguat.gob.gt/estaeco/comercio/envolver2.asp?kpath=/estaeco/comercio%2Fpaíses%2F2014%2FCG%2Famerica+d el+norte%2F&karchivo=America+del+NorteDB002%2EHTM>

⁶Datos obtenidos del estudio de Medición del Empleo Generado por las Exportaciones como Modelo de Desarrollo y Crecimiento en el Interior del País elaborado por AGEXPORT con apoyo del USAID

⁷Datos del Banco de Guatemala sobre Flujos de Inversión extranjera Directa según país de procedencia 2007 - 2014, *disponible en* http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=Publica/v_man_bpagos/flujo_IED_2007_2014.htm&c=115653

III. CONDICIONES DE FORMALIDAD DE LAS EMPRESAS Y CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES REQUERIDOS POR LOS CLIENTES NORTEAMERICANOS.

Condiciones de Formalidad de las Empresas:

- a) Una empresa que exporta o desea exportar, debe cumplir con toda la legislación vigente en materia tributaria, aduanera, sanitaria, ambiental y por supuesto laboral.⁸
- b) En materia laboral, las empresas exportadoras reconocen que un elemento vital para mantener su competitividad en los mercados globales, es el cumplimiento de toda la legislación vigente en cuanto a salarios y las cargas patronales, que incluye bonificación incentivo, bono 14, seguridad social, aporte a los programas de recreación y formación, indemnización, entre otros. Estas cargas patronales, representan un 41.76% sobre el valor del salario y es la tercera más alta en la región, Costa Rica 48%, Nicaragua 42.99%, Honduras 38.71%, El Salvador 22.97%.
- c) Existen además una serie de controles, contemplados en la legislación. Las empresas son objeto de los programas de inspección que realizan por Ley la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo. A estos programas, se han adicionado otras medidas derivadas de la controversia entre Estados Unidos y Guatemala, contenidas en el Plan de Ejecución, que incluyen acciones como intercambio de información entre las autoridades del Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el programa de inspección continuas para empresas calificadas a programas de fomento; planes y controles específicos para casos de cierres de empresas; la obligatoriedad que empresas calificadas programas de fomento para presentar anualmente información sobre el cumplimiento de la legislación laboral, entre otros.⁹
- d) A ello se suman otros programas privados con que algunas de las empresas cuentan en capacitación, higiene, seguridad ocupacional, salud, por mencionar algunos de éstos. Desde antes de la entrada en vigencia del CAFTA DR, el sector exportador ha priorizado la observancia y cumplimiento de toda la legislación laboral del país para ganar la confianza de los compradores internacionales. Evidencia de ello son todos los programas que se han impulsado para el cumplimiento de temas laborales como el Código de Conducta de VESTEX (desde 1996), programas de Salud y Seguridad Ocupacional (desde 2002), el Centro de Resolución Alternativa de Conflictos Laborales, la Guía de Diagnóstico Empresarial para mejorar el cumplimiento laboral de CACIF, la Política Laboral del Sector Agro, los programas de capacitación que realizan las empresas y entidades como AGEXPORT sobre el contenido de la legislación laboral, higiene y seguridad, los programas de responsabilidad social empresarial, por mencionar algunos.
- e) Esto es parte integral de las estrategias de desarrollo sostenible de los exportadores que entienden que en la actualidad los consumidores en los mercados internacionales son más exigentes en cuanto a que los productos que adquieren provengan de empresas éticas que

⁸ Obligaciones que deben de cumplir las empresas para instalarse en Guatemala de acuerdo a información disponible en <http://guatemala.eregulations.org/>

⁹ Acuerdos Gubernativos y Ministeriales disponibles en sitio web del Ministerio de Trabajo de Guatemala <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/leyes-conveniosyacuerdos/documentos-dr-cafta.html>



cumplan todas sus responsabilidades laborales y ambientales generando así un beneficio social.

Estándares Requeridos por los Clientes Norteamericanos:

- f) Para lograr o mantener una posición en el mercado norteamericano, las empresas exportadoras han tenido que realizar importantes esfuerzos para asegurar que sus productos o servicios cumplan de forma integral con todas las medidas no arancelarias establecidas en el CAFTA DR, como reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias y demás requerimientos técnicos. Además han tenido que acoplarse a todos los estándares no obligatorios por ley requeridos por los mismos clientes, que van desde normativas técnicas en materia de calidad hasta los diferentes Códigos que las marcas han adoptado, que contienen políticas sobre buenas prácticas laborales y ambientales a los que los proveedores deben apegarse (Business Social ComplianceAgreement, SupplierEticalCode, Code of VendorProduct).
- g) En consecuencia para ser seleccionada como proveedora, una empresa exportadora debe cumplir con estándares más allá de la calidad y el precio, en temas como medio ambiente, no discriminación, respeto a la legislación laboral vigente, condiciones laborales seguras. La verificación del cumplimiento de estos estándares son realizadas por parte de los subcontratistas. Se someten además a mecanismos de evaluación de apego a dichas condiciones contractuales como evaluaciones y auditorias trimestrales, semestrales o anuales por parte de Agencias Externas de Auditoria Empresarial, incluso por medio de entrevistas a empleados para verificar el pago de todos los beneficios y el cumplimiento de otros derechos.
- h) En ese sentido cada sector cuenta con requerimientos específicos de los importadores y consumidores, por ejemplo la Industria de Vestuario y Textil ha tenido que adoptar Códigos costosos y rigurosos como WRAP¹⁰ que incluso incluye aspectos como cumplimiento en aduanas y seguridad. Las frutas y vegetales deben cumplir con exigentes regulaciones de embalaje y etiquetado, así como normas sobre categoría y calidad que incluyen requisitos de tamaño, maduración, color, entre otros. El sector de muebles y productos de madera es sometido a estándares de producto, calidad, códigos de construcción y regulaciones técnicas para poder participar en el mercado, además de apegarse a regulaciones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES-, cuando corresponde. Otros ejemplos de requerimientos del mercado son la certificación de productos orgánicos del Programa Nacional Orgánico -NOP - o los requisitos para juguetes artesanales de la Federal HazardousSubstanceAct. En el caso de la prestación de servicios en las áreas de tecnologías de la información y comunicación, no son la excepción. Deben de cumplir con estrictas verificaciones desde diferentes ámbitos en materia laboral, gestión de la calidad, funcionalidad de sistemas, entre otros. La prestación de servicios médicos y el turismo sostenible, deben contar con todo tipo de certificaciones.

¹⁰WorldwideResponsibleAccreditedProduction, se basa en 12 principios y existen 8 empresas de la Industria de Vestuario y Textil en Guatemala acreditadas bajo este Código

- i) Cabe además destacar los requerimientos de entrada a los Estados Unidos que algunos sectores deben cumplir, como las rigurosas regulaciones para alimentos procesados de la Administración de Drogas y Alimentos (FDA por sus siglas en inglés), que incluye el cumplir con Buenas Prácticas de Manufactura, Empaque o Almacenaje de Alimentos y contar con un importador o representante en el puerto de destino para interactuar con la Agencia. Por su lado los productos agrícolas deben presentar el permiso de entrada de plantas vegetales y sus productos emitido por el Servicio de Salud Animal y Vegetal (USDA-APHIS-PPQ), cumplir con normas de residuos de plaguicidas, fungicidas y herbicidas aceptados por la FDA y son sometidos a inspecciones en las aduanas para determinar la ausencia de plagas o enfermedades.
- j) Adicionalmente todas las empresas exportadoras que manufacturan, procesan, empaacan o almacenan alimentos para consumo humano o animal deben apegarse a la Ley sobre Seguridad en Salud Pública, Preparación y Respuesta contra el Bioterrorismo. En la actualidad las empresas además están trabajando en realizar las adecuaciones necesarias para poder cumplir con la Ley de Modernización de la Inocuidad de los Alimentos (FSMA, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es garantizar la seguridad del suministro de alimentos de los Estados Unidos, mediante un cambio del enfoque de respuesta ante la contaminación a uno de prevención, lo cual implica costos adicionales.
- k) El cumplimiento de todos estos requisitos involucra costos significativos a los que las empresas exportadoras han hecho frente. En apoyo a ello asociaciones como AGEXPORT, han diseñado programas de capacitación, asistencia técnica y talleres para que más empresas puedan enviar sus productos a Estados Unidos.

IV. DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD A NIVEL DE PAÍS.

- a) En materia de competitividad país, las empresas exportadoras deben superar los altos costos de las ineficiencias en infraestructura, logística, energía eléctrica, productividad de la mano de obra, seguridad, entre otros. Guatemala actualmente se encuentra clasificada en el puesto 78 de 144 países en el Índice de Competitividad Global elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial (WEF)¹¹. De acuerdo a dicho reporte los factores más problemáticos de Guatemala son crimen y robo, corrupción, oferta inadecuada a la infraestructura, burocracia e ineficiencia gubernamental y fuerza laboral poco educada.
- b) En lo que se refiere a la logística, de acuerdo al Índice del Desempeño de la Logística, Guatemala se encuentra en la posición 77 de 160 países¹². Según este índice, los factores determinantes que afectan la logística son: infraestructura deficiente especialmente los caminos, los puertos y la red de terminales logísticas (posición 85); los precios de los fletes, tanto marítimos, aéreos como terrestres (posición 85). En el caso específico de exportaciones hacia Estados Unidos, las empresas afrontan tarifas de flete marítimo que

¹¹Datos del WorldEconomicForum sobre el Global CompetitivenessReport 2014 – 2015 Guatemala Index disponibles en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economics/#economy=GTM>

¹²Datos del TheLogistic Performance Index “Connecting to Compete 2014” elaborado por Banco Mundial. Posición 1 es el país con el índice de logística más eficiente, mientras el 160 el menos eficiente

van desde USD 3,700 hasta USD 4,200 para productos refrigerados y USD 1,900 hasta USD 2,900 para productos secos.

A esto se suma la baja inversión en infraestructura que apenas es de 2% en relación del PIB y la falta de una aduana ágil, moderna y segura que se convierta en una verdadera facilitadora del comercio (posición 65). De esa cuenta el país se ha visto muy limitado de alcanzar los niveles de eficiencia y productividad que tienen otros países competidores hacia Estados Unidos.

- c) Por su lado el rubro de costos, calidad y abastecimiento de energía eléctrica también tiene una incidencia muy alta en la competitividad de los sectores. Es un factor que afecta a las pymes de los sectores exportadores en diferentes grados, dependiendo de la tecnología utilizada en sus procesos productivos y la eficiencia en el uso de la energía. Debido a que el mercado de Energía Eléctrica es abierto, de acuerdo a sus niveles de consumo y poder de negociación los exportadores afronta precios por energía y potencia entre USD 0.11 y pueden llegar hasta USD 0.20 y 0.24 kw/h, significativamente por arriba de los precios de otros países competidores.
- d) Adicionalmente los exportadores deben superar otros factores que tienen un impacto sobre su competitividad, tales como la apreciación del quetzal frente al dólar que en el 2014 fue de 3.2%; los costos anuales de la inseguridad que superan los USD400 millones anuales¹³, y la aun la limitada oferta de mano de obra calificada para el desarrollo de nuevas industrias en el país.
- e) Otro de los obstáculos fuertes, es la falta de institucionalidad en áreas como promoción de la oferta exportable e imagen país, lo que ha llevado a que las empresas exportadoras tengan que realizar inversiones importantes para tener presencia en las diferentes ferias y misiones comerciales. También la falta de recursos en los programas gubernamentales relacionados a la inocuidad y fitosanidad de los alimentos, también ha hecho que las empresas desarrollen programas sobre buenas prácticas de agricultura y buenas prácticas de manufactura para los pequeños productores que forman parte de la cadena exportadora.

V. AMBIENTE DE INCERTIDUMBRE ANTE CLIENTES E INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS

- a) El impacto que la controversia y la conformación del Grupo Arbitral, genera preocupación al sector exportador, ya que se pone en peligro la imagen que a las empresas con mucho esfuerzo han construido a lo largo de muchos años.
- b) Al igual que los clientes norteamericanos, otros mercados importantes para Guatemala, como el de la Unión Europea que representa 7% de las exportaciones del país, son sumamente minuciosas en la selección de sus proveedores. Es por ello que las empresas temen que la controversia pueda tener un impacto social y económico sobre las exportaciones del país, que aún se encuentran en proceso de recuperación después de la crisis internacional del año 2009.

¹³Datos del Estudio El costo de la Violencia en Guatemala, PNUD 2007

VI. CONCLUSIONES

- a) La evolución del comercio y las inversiones entre Guatemala y Estados Unidos evidencian que desde su entrada en vigencia a la fecha, el CAFTA DR ha cumplido con los objetivos de expandir el comercio y aumentar las oportunidades de inversión en los territorios.
- b) Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial de Guatemala y las exportaciones a este destino han propiciado la diversificación de la estructura productiva del país y la integración de más pequeñas y medianas empresas, así como asociaciones de productores en áreas rurales a la actividad exportadora, generando empleos y beneficios económicos en todo el país.
- c) Las empresas exportadoras no solo operan en el marco de la legalidad, cumpliendo con todas sus obligaciones en materia laboral, sino además a través de programas empresariales y otros con el apoyo de asociaciones gremiales como AGEXPORT, son las principales promotoras de programas que eleven las capacidades tanto de las mismas empresas como de sus trabajadores.
- d) Las empresas exportadoras han invertido recursos y tiempo en ganarse una imagen de proveedor ante los importadores e inversionistas norteamericanos, mediante la adopción voluntaria de los códigos y cumplimiento de la legislación nacional. Esto con el objetivo de seguir generando beneficios para el país mediante la generación de empleos formales, especialmente en las áreas del interior del país de donde provienen cultivos o productos de exportación, y donde los habitantes han logrado mejorar sus condiciones de vida a raíz de los empleos que estas actividades generan.
- e) Dentro de los obstáculos que las empresas tienen que superar para exportar hacia el mercado de Estados Unidos, son los costos asociados a la falta de competitividad del país en logística, energía eléctrica y seguridad, entre otros; requiriendo que las empresas hagan significativos esfuerzos e inversiones en tiempo y recursos para poder introducirse y consolidarse en el mercado norteamericano.
- f) Las exportaciones a los Estados Unidos, por lo tanto, son fuente de empleo para muchas personas y su sostenibilidad es importante para el país, ya que aportan mejores ingresos a la sociedad, que elevan significativamente el nivel de vida de miles de pequeños y medianos productores guatemaltecos, los cuales son la base fundamental de la fuerza productiva del país.
- g) Esto ha sido producto de sus esfuerzos, innovación, diferenciación, valor agregado, y estricto apego a la legislación, especialmente en materia laboral, logrando permanecer competitivos y consolidándose en el mercado estadounidense. AGEXPORT, así como otras cámaras empresariales, han actuado como facilitadores para que las empresas puedan desarrollar capacidades técnicas, tener acceso a programas que les permitan adaptar sus productos a los requisitos del mercado y ofertarlos desde las diferentes plataformas de promoción sectorial y/o a través de la participación ferias y misiones comerciales internacionales.

VI. PETICIONES

Por las razones expuestas y al amparo de la normativa CAFTA DR, con el debido respeto solicito:

A LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA DE GUATEMALA

- Suministrar prontamente y en tiempo al Grupo Arbitral y a cada parte presente la presente OPINIÓN que interpongo en tiempo y forma, y ponga la misma a la disposición del público.

AL GRUPO ARBITRAL

- Tener por interpuesta la presente OPINIÓN a nombre de la ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE EXPORTADORES y en tal sentido, considerar y valorar cada uno de los argumentos señalados.
- Señalo como lugar para recibir notificaciones: 15 avenida 14-72 zona 13, ciudad de Guatemala, departamento de Guatemala, República de Guatemala. Email: nevi.lemus@agexport.org.gt, vera.calderon@agexport.org.gt. Tel. (502) 2362 1995 Fax. (502) 2422 3434.

Ciudad de Guatemala, veintisiete de abril de dos mil quince.


JORGE ROLANDO PAIZ KLANDERUD





ITUC INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION CSI CONFÉDÉRATION SYNDICALE INTERNATIONALE
CSI CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL IGB INTERNATIONALER GEWERKSCHAFTSBUND

JOÃO ANTONIO FELICIO
PRESIDENT
PRÉSIDENT
PRÁSDIDENT
PRESIDENTE

SHARAN BURROW
GENERAL SECRETARY
SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
GENERALSEKRETÄRIN
SECRETARIA GENERAL

Clara Luz Marroquín de Lucero
Oficina Responsable de Guatemala
Dirección de Administración del Comercio
Exterior –DACE-
Cuarto Nivel
Ministerio de Economía
8 av. 10-43 zona 1, Guatemala C.A.

clucero@mineco.gob.gt

27 de abril de 2015

Sobre el asunto de Guatemala — Temas relacionados con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA

La Confederación Sindical Internacional (CSI) envía al panel de arbitraje del presente caso información complementaria que respalda las alegaciones presentadas por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en las que éste mantiene que el Gobierno de Guatemala ha violado el artículo 16.2.1 (a) del Tratado de Libre Comercio para Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA, en sus siglas inglesas).

En el primer apartado de nuestros alegatos por escrito destacaremos las observaciones y conclusiones extraídas por los mecanismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial las relacionadas con los convenios 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación) y 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva) de la OIT, que se aplican a Guatemala.¹ Ninguna de las partes implicadas en este conflicto ha hecho referencia a este importante organismo del derecho internacional. Aunque somos conscientes de que la tarea del arbitraje instantáneo se centra en el supuesto incumplimiento de la legislación laboral nacional de Guatemala y no de los convenios de la OIT, las observaciones de la OIT arrojan luz sobre numerosas violaciones en ámbitos de la ley sancionables en virtud del DR-CAFTA, a saber, el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Asimismo, muchas de las violaciones que abordan los mecanismos de supervisión de la OIT también constituyen violaciones de la legislación laboral nacional de Guatemala.² Además, el sistema de control de la OIT ha criticado reiteradamente el persistente incumplimiento por parte de Guatemala de sus obligaciones con arreglo a los dos convenios, lo cual tiene un valor probatorio, en especial en relación con los elementos “incumplimiento sostenido y recurrente” y “línea de acción o inacción”.

En el segundo apartado queremos presentar al panel nuevos datos para demostrar que, incluso durante el desarrollo del presente arbitraje (que ha suscitado el interés de la

¹ Guatemala ratificó los convenios 87 y 98 en 1952.

² Asimismo, los tratados internacionales, como los convenios ratificados de la OIT, son exigibles y tienen preeminencia sobre la legislación nacional de Guatemala. Véase: “Artículo 46: Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno”. Véase asimismo: “Artículo 102 (t): El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones. En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala”.

comunidad internacional), el Gobierno sigue ignorando sus obligaciones jurídicas contraídas en virtud de los convenios de la OIT y del capítulo 16 del DR-CAFTA. En nuestra opinión, esta información demuestra mala fe por parte del Gobierno de Guatemala. A esto se añade la información complementaria presentada por la AFL-CIO que establece un récord en la violación continuada por parte de Guatemala de los términos del DR-CAFTA y del plan de acción negociado.³

Si el panel falla a favor de Estados Unidos, deberán elaborarse medidas para garantizar que el Gobierno de Guatemala deje de eludir sus obligaciones contraídas en virtud del capítulo 16 del DR-CAFTA.

I. La OIT

Este apartado ofrece un resumen conciso de las recientes conclusiones de los mecanismos de control de la OIT en relación con Guatemala. Sin embargo, primero recalcamos hasta qué punto el Gobierno ha sido convocado para que responda por su incumplimiento de los convenios ratificados.

A. *Un infractor reincidente*

Todos los años, la Conferencia Internacional del Trabajo establece una Comisión de Aplicación de Normas (CAN). Entre sus tareas, la CAN selecciona alrededor de 25 casos especialmente graves o persistentes y convoca a los Gobiernos relevantes para que comparezcan ante la comisión y expliquen las razones por las que no fomentan ni cumplen con las obligaciones contraídas en virtud del convenio o convenios pertinentes. Las conclusiones de la CAN pretenden expresar la opinión de los tres grupos de delegados en relación con las medidas que debe tomar el Gobierno en cuestión para cumplir el convenio, así como proporcionar directrices a la OIT en lo relacionado con los procedimientos adecuados de seguimiento.

Desafortunadamente, en los últimos 25 años Guatemala destaca por haber sido obligada a comparecer ante la CAN en más ocasiones que cualquier otro país durante el mismo período de tiempo. Guatemala ha sido convocada para dar explicaciones casi todos los años durante 25 años, en total 21 veces (véase la tabla, más adelante). Pocos países se acercan al mismo nivel en ese sentido. Entre ellos se encuentran países tan famosos por violar los derechos humanos como Myanmar (20 veces en 25 años), al que finalmente impusieron amplias sanciones internacionales (tanto comerciales como financieras y a la inversión), debido a sus graves y sistemáticas violaciones del convenio sobre el trabajo forzoso (convenio 29). Colombia ha sido convocada para responder por incumplimiento en 18 ocasiones, principalmente como consecuencia del asesinato de más de 3.000 líderes sindicales y miembros de sindicatos con casi total impunidad. Entre otros Gobiernos que han tenido que dar explicaciones con frecuencia ante la CAN se encuentran Pakistán (18 veces) y Turquía (17 veces).

Guatemala ha sido incluida en la lista de la CAN en tantas ocasiones porque ha evitado sistemáticamente tomar medidas con arreglo a las observaciones y conclusiones presentadas por los mecanismos de supervisión de la OIT en los ámbitos de la libertad sindical y la negociación colectiva.

³ Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/04292013%20Guatemala%20Enforcement%20Plan.pdf>

apelaciones al respecto, el Gobierno se ha negado a facilitar cualquier información en respuesta a las acusaciones de los casos núm. 3035, 2989, 2978 y 2967 del CLS y ha facilitado información incompleta en los casos núm. 2948, 2811 y 2203 del CLS, una prueba más de su falta de voluntad para comprometerse seriamente a buscar soluciones para estas cuestiones pendientes desde hace tanto tiempo.⁶

Por consiguiente, no es de extrañar que los delegados de los trabajadores/as que asistieron a la Conferencia Internacional del Trabajo interpusieran en junio de 2012 una queja contra Guatemala por haber incumplido el Convenio 87 de la OIT. En dicha queja solicitaron el establecimiento de una Comisión de Encuesta, la forma de supervisión más severa de la OIT⁷. En toda la historia de la OIT tan solo se han creado 14 comisiones de este tipo.

*B. Violaciones de los derechos a la libertad sindical y la negociación colectiva.
Observaciones y conclusiones del sistema de control de la OIT.*

El sistema de control de la OIT ha realizado varias observaciones y conclusiones que están directamente relacionadas con el arbitraje instantáneo. Tanto dentro como fuera del sistema de la OIT se otorga una gran autoridad a las observaciones de la Comisión de Expertos, un organismo independiente formado por expertos en derecho internacional y laboral. Además, las conclusiones del Comité de Libertad Sindical son el resultado de un acuerdo tripartito y, por tanto, representan la opinión consensuada de los tres grupos que constituyen la OIT. Por consiguiente, instamos al panel a que otorgue a dichas opiniones la importancia que merecen.

A continuación presentamos extractos de: las observaciones más recientes de la Comisión de Expertos de la OIT, las recientes conclusiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT y el informe de una Misión Tripartita de Alto Nivel que se envió a Guatemala en 2013 en respuesta a la queja en la que se solicitaba la creación de una Comisión de Investigación.

i. Registro de organizaciones sindicales

Durante años, la Comisión de Expertos ha denunciado que los trabajadores se enfrentan a numerosos obstáculos para registrar sus sindicatos. En 2015 destacó las reiteradas quejas por la entrega de la lista de los miembros fundadores del sindicato a los empleadores, que a continuación despedían a dichos trabajadores. Asimismo, denunció que se denegaba el registro a algunos sindicatos debido al tipo de contrato que se estaba usando para emplear a sus trabajadores/as, como contratos temporales o subcontratas. La Comisión de Expertos indicaba:

La Comisión toma nota de las observaciones recurrentes de las organizaciones sindicales sobre trabas en el registro de las organizaciones sindicales. La Comisión toma especialmente nota de: i) la denuncia de la práctica de la administración del trabajo que consistiría en remitir la listas de fundadores del sindicato en formación al patrono para verificar su pertenencia a la empresa; ii) la denuncia de numerosos casos donde se denegaría el registro por la afiliación de trabajadores precarios de la administración pública. *La Comisión pide al*

⁶ Los informes incluidos en las quejas del CLS anteriormente mencionadas están disponibles en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:20060:0::NO::P20060_COUNTRY_ID:P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102667,1495810.

⁷ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO::P50012_LANG_CODE:es:NO

Gobierno que se asegure de la eliminación de las mencionadas prácticas en el proceso de registro y que se examine en el marco de la Comisión de tratamiento de conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva los casos concretos denunciados por las organizaciones sindicales a efectos de que los problemas se solucionen con rapidez.⁸

ii. *Medidas eficaces por parte del sistema de inspección laboral*

Durante muchos años, los sindicatos han manifestado su preocupación por la incapacidad que demuestran las inspecciones laborales para subsanar las violaciones de la legislación laboral. Los sindicatos han destacado la falta de autonomía de los inspectores, la falta de herramientas necesarias para llevar a cabo inspecciones, la corrupción y la incapacidad de los inspectores para imponer sanciones administrativas. Los inspectores remiten a los tribunales pocas violaciones de la legislación laboral que tengan como resultado sanciones. La Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT abordó este asunto en 2013 y concluyó:

Además de las preocupaciones relativas a la capacidad y a la supervisión de las actividades de la inspección, la Misión sigue preocupada por la imposibilidad de la inspección de imponer sanciones administrativas. La Misión considera urgente que se adopten las reformas legislativas que permitan a la Inspección del Trabajo cumplir con su mandato de velar por el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Es también importante el fortalecimiento de las capacidades de los inspectores de trabajo, incluyendo acciones para garantizar mayor transparencia con miras a impedir la corrupción.⁹

La incapacidad del sistema de inspección laboral en Guatemala para aplicar eficazmente su legislación, incluida la relacionada con las prácticas de discriminación antisindical, también ha sido un tema de frecuentes observaciones por parte de la Comisión de Expertos. En 2015, la Comisión de Expertos explicó:

En sus comentarios anteriores, ante la gravedad de los problemas de discriminación antisindical, la Comisión había pedido al Gobierno que adoptara medidas adicionales que mejoren la inspección del trabajo. A este respecto, la Comisión observa que en sus conclusiones, la Misión Tripartita de Alto Nivel indicó su preocupación por la imposibilidad de la inspección de imponer sanciones administrativas y consideró urgente que se adopten las reformas legislativas que permitan a la Inspección del Trabajo cumplir con su mandato de velar por el cumplimiento efectivo de la legislación laboral.[...] ***En estas condiciones, la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar que el proceso de reforma legislativa en curso se concrete en una mayor eficacia y celeridad en la imposición de sanciones disuasivas por los actos de discriminación antisindical. La Comisión pide al Gobierno que informe de toda evolución al respecto y que indique específicamente el número y el monto de las sanciones impuestas en materia de actos antisindicales.***¹⁰

⁸ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Convenio 87 Derecho a la libertad sindical y protección del derecho de sindicación (Guatemala), publicado en 2015, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3190227.

⁹ OIT, GB.319/INS/7, Anexo 1, Informe de la Misión de Alto Nivel, párr. 55.

¹⁰ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Convenio 98 Derecho de sindicación y de negociación colectiva (Guatemala), publicado en 2015, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3190239

iii. *Discriminación antisindical*

Como en el caso de la ineficacia de las inspecciones laborales, anteriormente mencionada, la falta de un proceso judicial eficaz se ha traducido en el frecuente y considerable retraso de la justicia, lo cual significa en la práctica la denegación a los trabajadores/as de los derechos que les corresponden en virtud de la legislación laboral.

En sus comentarios anteriores, la Comisión había pedido al Gobierno que impulsara las reformas procesales y sustantivas necesarias para superar los casos de discriminación antisindical y de lentitud de la justicia laboral, incluyendo procedimientos más eficaces y rápidos y sanciones más disuasorias. A este respecto, la Comisión toma nota de que las organizaciones sindicales siguen denunciando una importante mora judicial en materia de actos antisindicales, debida especialmente a la posibilidad de entablar múltiples recursos dilatorios.[...] La Comisión observa finalmente que existen varios casos en instancia ante el Comité de Libertad Sindical relativos a la situación de numerosos trabajadores despedidos por motivos sindicales quedando a la espera desde hace varios años de que la decisión de su reinstalación pronunciada en primera instancia sea examinada por una Corte de Apelaciones. *En estas condiciones y observando los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de la Hoja de ruta, la Comisión, al tiempo que toma nota del proceso en curso de agilización de la justicia laboral, pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para reducir significativamente los plazos judiciales en materia de reinstalación. La Comisión pide al Gobierno que informe de toda evolución al respecto.*¹¹

iv. *Incumplimiento de las resoluciones de reincorporación*

El asunto del incumplimiento de las resoluciones judiciales ha sido un tema recurrente en la información facilitada al sistema de control de la OIT, que ha tratado dicho tema en numerosas observaciones. Los sindicatos han denunciado en múltiples ocasiones el despido de los miembros fundadores de un sindicato, que luego no fueron reincorporados inmediatamente, como exige la legislación laboral. A menudo, los empleadores en contra de las resoluciones de reincorporación las suspenden en espera de la resolución de recursos pro forma, lo cual se traduce en un retraso de años de dicha reincorporación. La Misión Tripartita de Alto Nivel de 2013 “expresa su preocupación por el alto nivel de incumplimiento de las sentencias judiciales en materia laboral. La Misión recuerda la importancia que representa el cumplimiento y la ejecución de las sentencias judiciales para la promoción del Estado de Derecho”.¹²

Asimismo, en 2015 el Informe de la Comisión de Expertos indicaba:

La Comisión recuerda también que desde hace muchos años pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para acabar con el alto grado de incumplimiento de las sentencias de reinstalación de sindicalistas despedidos y que esta solicitud forma parte de las conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT de 2013.[...] *Al tiempo que toma buena nota de las iniciativas tomadas para resolver el incumplimiento de las sentencias de reinstalación de sindicalistas*

¹¹ Íd.

¹² Informe de la Misión de Alto Nivel (ver nota a pie de pág. 10), párr. 56.

*despedidos, la Comisión pide al Gobierno que incremente de manera significativa los medios a disposición para eliminar de manera efectiva estas deficiencias y asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales.*¹³

v. *El sector de la maquila*

El informe de 2008 incluía dos casos de discriminación antisindical en el sector de la maquila (manufactura ligera). En dicho sector, que produce prendas de vestir para la exportación, los trabajadores/as han intentado formar sindicatos para luchar contra los largos horarios laborales y los bajos salarios, mientras que los empleadores han intentado, y en gran parte han logrado, mantener el sector libre de sindicatos. En la mayor parte de los casos, el Gobierno no ha garantizado la reincorporación de los trabajadores/as despedidos ilegalmente, aunque disponía de herramientas complementarias a su disposición con las que podía haber retirado a los exportadores las generosas ayudas fiscales y otras prestaciones debido a la violación de los derechos laborales. La OIT no ha pasado por alto dicha omisión. En 2015, la Comisión de Expertos indicaba:

La Comisión recuerda que desde hace años toma nota de comentarios de organizaciones sindicales sobre graves problemas de aplicación del Convenio en relación con los derechos sindicales en las maquilas. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa de la existencia de tres sindicatos de empresa activos en el sector de las maquilas. ***En esta situación, la Comisión pide al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para garantizar y promover el pleno respeto de los derechos sindicales en este sector. La Comisión invita al Gobierno a que, en el marco de la campaña de sensibilización a la que se comprometió en 2013, preste especial atención a las maquilas y que siga informando sobre el ejercicio en la práctica de los derechos sindicales en este sector.***¹⁴

vi. *Violencia antisindical*

Aunque Estados Unidos no planteó la cuestión de la violencia antisindical, la OIT ha condenado en repetidas ocasiones el asesinato de sindicalistas como una grave violación del derecho a la libertad sindical. En su informe de 2015, la Comisión de Expertos ***“lamenta tomar nota”*** de haber estado ***“examinando alegatos de graves actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas y de la situación de impunidad al respecto”***. Al referirse a casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Expertos destaca que el CLS ha manifestado su ***“profunda preocupación”*** respecto a los numerosos asesinatos. Desde 2004 hasta la fecha, el CLS ha examinado 58 asesinatos. Asimismo, la Comisión denunció que continúan produciéndose ***“actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, en un clima de persistente impunidad”***.¹⁵

vii. *Hoja de ruta tripartita*

En octubre de 2013, el Gobierno de Guatemala adoptó una Hoja de Ruta tripartita para abordar algunas de las cuestiones planteadas por los mecanismos de control de la OIT, incluyendo: el seguimiento de la investigación sobre los 58 casos de asesinatos de

¹³ CEACR Convenio 98 (ver nota a pie de pág. 11).

¹⁴ CEACR Convenio 87 (ver nota a pie de pág. 9).

¹⁵ Íd.

sindicalistas denunciados ante el CLS; fortalecimiento de los mecanismos de prevención, protección y reacción frente a amenazas y atentados contra líderes sindicales; y propuestas de enmiendas al Código del Trabajo para que la legislación nacional guarde conformidad con el Convenio No. 87 de la OIT.

A finales de febrero de 2015, más de 15 meses después de la implementación de la Hoja de Ruta y casi al año de cumplirse el plazo acordado para su cumplimiento, a lo que hay que sumar una misión de alto nivel en 2013 y varias Misiones Técnicas del Departamento de Normas de la OIT, la evaluación realizada por el Consejo de Administración de la OIT era que no se habían logrado progresos sobre cuestiones sustantivas.

Las acciones emprendidas por el Gobierno no han supuesto cambios sustantivos para dotar al país con un marco legal e institucional adecuado para la protección de los derechos laborales individuales y colectivos. No han aclarado las circunstancias en torno a los asesinatos de más de 58 sindicalistas, y no han contribuido a garantizar la libertad sindical y los derechos laborales ni a reforzar las instituciones relevantes.

II. Nuevas violaciones registradas desde el inicio del arbitraje

1. Reducción del salario mínimo para atraer inversiones

El artículo 16.2.2 del DR-CAFTA estipula:

Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el Artículo 16.8, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

El artículo 16.8 define la legislación laboral para que incluya “condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional”.

El 23 de diciembre de 2014, el Gobierno de Guatemala aprobó una considerable reducción del salario mínimo para los trabajadores/as de la manufactura ligera en cuatro municipios: San Agustín Acasaguastlán y Guastatoya en El Progreso, Estanzuela en Zacapa y Masagua en Escuintla. La medida se llevó a cabo mediante cuatro acuerdos gubernativos: los núms. 471, 472, 473 y 474 de 2014. Dicho salario por debajo del mínimo se fijó en 1.500 *quetzales* (aproximadamente 196 USD) al mes; el salario que se aplicaría para la manufactura ligera en 2015 ascendería a 2.200 *quetzales* (287 USD) al mes.¹⁶ La entrada en vigor de la nueva tasa salarial estaba prevista para el 1 de enero de 2015. Sin embargo, el 29 de diciembre de 2014 el *Procurador de los Derechos Humanos (PDH)* interpuso un recurso de oposición ante la *Corte de Constitucionalidad*, alegando que dicha medida violaba los derechos de los trabajadores/as en aquellos ámbitos protegidos por la Constitución. El 29 de enero, la *Corte*

¹⁶ Cabe destacar que, según el Gobierno, el importe necesario para cubrir las necesidades alimentarias básicas asciende a 3.200 *quetzales*.

de Constitucionalidad dictó un mandato judicial temporal y suspendió la vigencia de los Acuerdos Gubernativos.¹⁷

El Gobierno fue transparente en cuanto a sus motivos para la polémica decisión: los salarios se redujeron en dichos municipios con la intención de atraer inversiones de fábricas de manufactura ligera (“maquilas”) para producir artículos destinados a la exportación a Estados Unidos. El ministro de Economía, Sergio de la Torre, explicó a *El Periódico* que “para que esas empresas inviertan en Guatemala se les debe otorgar una serie de beneficios, entre ellos, la posibilidad de pagar menos del salario mínimo fijado para el resto de la República, y privilegios fiscales, por medio de la Ley de Inversión y Empleo...”¹⁸ A continuación, el Sr. de la Torre, sin ningún tipo de prueba para respaldar su afirmación, advirtió de que “por lo menos 100 empresas interesadas en invertir en los cuatro municipios catalogados por el Gobierno como circunscripciones económicas, abandonarían el país si la Corte de Constitucionalidad suspende en definitiva el salario diferenciado de 1.500 quetzales”.¹⁹

El hecho de que el salario por debajo del mínimo se haya suspendido temporalmente no resta importancia al hecho de que el Gobierno de Guatemala actuó en detrimento del salario mínimo que se aplica en general para la manufactura ligera con el objetivo de atraer inversiones (y luego exportar a Estados Unidos los bienes producidos). Este asunto aborda de lleno la cuestión del porqué de la existencia de los capítulos laborales en los tratados comerciales. La justificación inicial de dichos capítulos era garantizar que ningún Gobierno intentara obtener una ventaja competitiva sobre los trabajadores estadounidenses mediante la represión de los derechos laborales fundamentales (lo cual derivaría en salarios artificialmente bajos). No está claro si la medida seguirá suspendida permanentemente y, en tal caso, si el Gobierno intentará utilizar otros medios para reducir los salarios con vistas a lograr su objetivo de atraer inversiones. En cualquier caso, las medidas del Gobierno demuestran un total desprecio a sus obligaciones contraídas en virtud del capítulo 16 del DR-CAFTA.

2. El Gobierno anuncia que se niega a negociar colectivamente con los sindicatos

En febrero de 2015, el Gobierno anunció unilateralmente que no volvería a negociar convenios colectivos para el sector público, en contravención de sus propias leyes. Actualmente, las instituciones del poder ejecutivo mantienen 15 convenios colectivos. El Gobierno alega que esta medida extrema es necesaria debido al déficit presupuestario; sin embargo, aunque la negociación colectiva en el sector público sin duda debe tener en cuenta las limitaciones del presupuesto, el Gobierno no puede simplemente negarse a negociar.²⁰ Parece que no existe un límite para el período de tiempo de suspensión de las

¹⁷ El Relator Especial de la ONU sobre Pobreza Extrema, Philip Alston, y la Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, también denunciaron la decisión del Gobierno. Véase Comunicado de prensa de la ONU, “*La rebaja salarial en Guatemala “obstaculiza el desarrollo sostenible”*”, 17 de febrero de 2015, disponible en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15575&LangID=S

¹⁸ El Periódico, Guatemala: Se necesitan salarios mínimos diferenciados, 13 de marzo de 2015, disponible en: www.centralamericadata.com/es/article/home/Guatemala_Se_necesitan_salarios_mnimos_diferenciados

¹⁹ El Periódico, Empresas amenazan con abandonar el país, 13 de marzo de 2015, disponible en: www.elperiodico.com.gt/es/20150313/pais/9858/Empresas-amenazan-con-abandonar-el-pa%C3%ADs.htm

²⁰ La OIT ha explicado que en caso de crisis financiera, se pueden imponer restricciones temporales a los aumentos salariales; sin embargo, el Gobierno debe seguir negociando colectivamente con el sindicato sobre otros asuntos. Véase, Recopilación CLS 1027: “Si un Gobierno toma medidas de restricción salarial para

negociaciones. Aunque la medida se ha aplicado al sector público, es posible que también afecte al comercio, pues los convenios colectivos del sector público se aplican a otros sectores relacionados con el mismo, como el del transporte y las operaciones portuarias.

III. Conclusión

No cabe ninguna duda de que el Gobierno de Guatemala ha promovido una “línea de inacción sostenida y recurrente” en lo relacionado con el cumplimiento de su propia legislación laboral. Como ha demostrado el sistema de control de la OIT, Guatemala ostenta un voluminoso historial documentado de violaciones del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Por tanto, en los últimos 25 años ha sido convocada más que cualquier otro país del mundo ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia para dar explicaciones sobre su incumplimiento de las obligaciones contraídas. Sus promesas de aplicar las leyes, formuladas de conformidad con el Memorándum de Entendimiento de la OIT de 2013 y el Plan de Acción para la Aplicación de la Legislación de 2013, han tenido como resultado la aprobación de reformas irrelevantes y de medidas de seguimiento que ni siquiera son dignas de mención. Hoy en día, los trabajadores/as no están en mejor situación que en 2008, cuando la AFL-CIO y seis sindicatos guatemaltecos presentaron la petición a la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) del Departamento de Trabajo de Estados Unidos que dio lugar al presente arbitraje. Asimismo, incluso durante el proceso de arbitraje, el Gobierno ha tomado medidas que suponen un retroceso y dan fe de una total falta de voluntad política para aprobar las reformas necesarias con vistas a que la legislación laboral de Guatemala deje de ser letra muerta que no se refleje en la práctica.

Por tanto, instamos al panel a que reconozca que el Gobierno de Guatemala ha violado el artículo 16.2.1 (a) del DR-CAFTA y ordene a dicho Gobierno que cumpla con una serie de medidas necesarias con un plazo fijo (un plan de acción) para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales. Anteriormente, los sindicatos guatemaltecos elaboraron recomendaciones sobre lo que se debería incluir en dicho plan.²¹ Debido a la negativa del Gobierno a cumplir con los compromisos que ha asumido, instamos firmemente al panel a que no aborde el asunto utilizando una lista de comprobación, sino que insista en las reformas, tanto legislativas y regulativas como prácticas, para que exista un historial de aplicación eficaz que el panel pueda revisar. El panel debería cerrar este caso solo después de que se haya demostrado un historial de aplicación eficaz. Si el Gobierno de Guatemala no cumple con dicho plan, el panel debería recomendar la imposición de multas máximas para intentar forzar su cumplimiento.

La CSI presenta estos alegatos el 27 de abril de 2015.



Secretaria General

imponer controles financieros, se deberá tener especial cuidado para garantizar que se pueda llevar a cabo la negociación colectiva sobre asuntos no monetarios y que los sindicatos y sus miembros puedan ejercer plenamente sus actividades sindicales normales”.

²¹http://www.afcio.org/content/download/153691/3855131/DR-CAFTA_Plan_de_Accion_recomendaciones_Guatemala_21_enero_2013.pdf

Grupo Arbitral

Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos

CAFTA-DR

**Asunto: Guatemala – Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas en el Artículo
16.2.1 (a) del CAFTA – DR**

Escrito Presentado Por:

Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles

VESTEX

Entidad No Gubernamental

Guatemala, 27 de abril de 2015

**Escrito presentado por la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles -VESTEX- de
Guatemala
Entidad No Gubernamental**

**Capítulo 20 soluciones de controversias
Asuntos relacionados con el artículo 16.2.1(a) del DR CAFTA**

**SEÑORA CLARA LUZ DE LUCERO
OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA
MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA**

LUIS OSCAR ESTRADA BURGOS, de generales conocidas dentro de la Controversia Surgida entre el Gobierno de Estados Unidos de Norte América y el de Guatemala dentro del marco de los capítulos 16 y 20 del DR CAFTA, respetuosamente comparezco ante el PANEL ARBITRAL manifestando en mi calidad de Representante Legal de la entidad **ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO Y TEXTILES –VESTEX-** nuestro agradecimiento al GRUPO ARBITRAL al concedernos la oportunidad de plantear puntos de vista y opiniones en calidad de ente no gubernamental según la resolución emitida por dicho grupo arbitral el 20 de febrero del corriente año en donde autorizan la intervención de entidades no gubernamentales dentro de la controversia laboral, todo de conformidad con lo establecido en según Artículo 20.10.1 (d) regla 54 de las Reglas de Procedimiento para el Capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, por lo que en tal virtud presento en nombre de la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles opiniones escritas dentro de la controversia relacionada.

INTRODUCCIÓN:

- a) Como es del conocimiento del Panel Arbitral, la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles –VESTEX-, es una organización apolítica y no lucrativa, creada bajo la forma de Asociación Civil, para contribuir a la productividad de las empresas del sector de vestuario y textiles que operan en Guatemala, la creación de empleo y contribuir a mejorar la competitividad de Guatemala en este importante sector de la economía;
- b) Reiteramos que los principios que fundamentan a la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles son defender el derecho de la libertad de industria, de trabajo, de propiedad privada y el respeto a la libertad y derechos del hombre, contribuir al progreso económico y social del país a través de las exportaciones de vestuario y textiles, contribuir a la capacitación y tecnificación de la industria de textiles y vestuario, defender los intereses del sector procurando que prevalezca el interés general sobre el particular y cumplir con la Constitución Política de la República de Guatemala y las demás leyes del país;
- c) Las funciones principales de la asociación son promover y fomentar las exportaciones de vestuario y textiles guatemaltecos, procurar la eliminación de obstáculos a las exportaciones, promover y aplicar proyectos de desarrollo, asesorar y orientar a los asociados sobre las

exigencias del mercado externo a fin de hacerlos competitivos, proporcionar a los asociados información, asesoría y alternativas de solución de problemas relacionados con las exportaciones de vestuario y textiles, coordinar y ejecutar programas de capacitación, promoción comercial, así como todos aquellos que tengan como finalidad fortalecer las exportaciones de vestuario y textiles, apoyar las negociaciones bilaterales o multilaterales para la promoción de las exportaciones y desarrollar todas aquellas actividades que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones legales y sociales de la asociación;

- d) La industria de Vestuario y Textiles en Guatemala es un sector altamente productivo, compuesto por 152 empresas de confección, 39 textileras y 260 de productos y servicios conexos que operan desde Guatemala y que venden principalmente en el extranjero siendo su principal socio comercial los Estados Unidos de Norte América, la industria del Vestuario provee de empleo formal y directo actualmente a más de 60,000 trabajadores en distintas zonas geográficas del país, generando como consecuencia 300 mil empleos indirectos, de la totalidad de estos puestos de trabajo más del 50% los ocupan mujeres. A lo largo del tiempo la industria ha llegado a generar más de 100,000 puestos de trabajo.
- e) Las fábricas de Vestuario y Textiles emplean a miles de trabajadores, haciendo una contribución sumamente importante a la economía de las exportaciones y por consiguiente a la economía de Guatemala, el 97% de éstas van a países de la región CAFTA DR; y actualmente cerca de 566 consignatarios de los Estados Unidos de Norte América evalúan y colocan contratos en las empresas de este sector, las cuales son previamente revisadas en parámetros de cumplimiento laboral y ambiental, de esa cuenta cada empresa es evaluada un promedio de 5 veces al año principalmente en aspectos laborales. Solo durante el año 2014 el valor FOB de las exportaciones hacia el país norte americano fue de \$ 1, 171, 354,775.34.
- f) Sobre los programas laborales de VESTEX. La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles de Guatemala desarrolla e implementa programas laborales que han constituido y constituyen una herramienta para generar una cultura de legalidad laboral para el sector que ha permitido el conocimiento y cumplimiento de la ley laboral, siendo los principales los siguientes:
- Código de Conducta de VESTEX: Programa voluntario, implementado desde 1996, basado en los Principios Fundamentales de la OIT y la ley laboral guatemalteca con el objetivo de Promover la observancia y cumplimiento de las leyes laborales vigentes en Guatemala y los convenios OIT. Otro de sus objetivos es preparar a las empresas para poder solventar adecuadamente revisiones de auditorías laborales de los clientes, la Inspección General de Trabajo y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
 - Programa de Salud y Seguridad Ocupacional: implementado desde 2002, con el objetivo de promover e implementar prácticas seguras en materia de Salud y Seguridad Ocupacional en los lugares de trabajo, localizando las fuentes de riesgos, y de esta forma prevenir accidentes y enfermedades profesionales. Se hacen análisis de riesgos laborales, mapeo de riesgos y de igual manera su finalidad es generar una cultura de prevención y seguridad. Actualmente se continua con la implementación del programa con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo OIT.

- Programa de Capacitación en temas Laborales: capacitaciones mensuales dirigidas encargados del recurso humanos para la correcta aplicación de la legislación laboral relacionada a Derechos y Obligaciones Laborales, Salario Mínimo, Resolución Alternativa de Conflictos, Seguro Social, Bonificaciones Laborales, Sistemas de Monitoreo. Pago de Prestaciones Laborales y el Respeto a la Integridad de las Personas. Además de la divulgación y promoción de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Guatemala.
 - Prevención de Conflictos laborales: Es un sistema de Resolución Alternativa de Conflictos laborales que consiste en que un tercero neutral, imparcial, procura que las partes en controversia restablezcan la comunicación entre ellas, para que por sí mismas logren un acuerdo que satisfaga, en lo posible, los intereses de ambas. Su fin fundamental es restablecer el derecho vulnerado de las partes interesadas, se han atendido casos que han favorecido individual y colectivamente a más de 10,000 trabajadores en áreas de pago de prestaciones, sustituciones patronales, pago de cuotas del seguro social, accidentes laborales, pactos colectivos, Etc.
- g) La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles participa de forma Institucional de conformidad con la estructura del Sector Privado Organizado de Guatemala en todas aquellas mesas de trabajo, foros y espacios de diálogo social en donde se discute el tema laboral de Guatemala, incluidos los acuerdos comerciales, tratados de libre comercio en sus distintas fases encontrándose dentro de estos espacios los siguientes: Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo, Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, Comisión Tripartita de Salarios Mínimos para la Actividad Exportadora y de Maquila, Consejo Asesor de la Inspección General de Trabajo (tripartito), Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Comisión Nacional para la Generación de Empleo, Consejo de Asesores del Despacho del Ministro, Comisión Nacional para el Fortalecimiento de la Justicia Laboral, Participación en la Conferencia Internacional del Trabajo a partir del año 2003, Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional.
- h) La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles contribuye con el proceso de fortalecimiento de la justicia laboral en Guatemala por medio de la implementación de sus programas laborales y sus aportes en la participación institucional, su principal cometido es guiar a las empresas hacia el cumplimiento de la legislación laboral y requerirle a las autoridades encargadas de administrar la justicia una aplicación adecuada, pronta y cumplida.

SOBRE LA CONTROVERSIA:

1. Los argumentos interpuestos por Estados Unidos ante el Grupo Arbitral en contra de Guatemala, se resumen así: a) Guatemala ha fallado con la aplicación efectiva sus leyes laborales, directamente relacionadas con el Derecho de Asociación y el Derecho de Organización y Negociación Colectiva, al no asegurar el cumplimiento de órdenes judiciales; b) Guatemala ha fallado con la aplicación efectiva de sus leyes laborales, directamente relacionadas con las condiciones aceptables de trabajo, al no haber realizado

las inspecciones requeridas y por la falta de imposición de sanciones obligatorias; c) Guatemala ha fallado con la aplicación efectiva sus leyes laborales; directamente relacionadas con el Derecho de Asociación, el Derecho de Organización y Negociación Colectiva y con las condiciones aceptables de trabajo, al no registrar sindicatos dentro del plazo legal y no instituir procesos de conciliación.

2. Además, Estados Unidos argumenta que derivado de la supuesta falta de aplicación de la legislación laboral a existido una afectación al Comercio aduciendo que se ha permitido a empresas guatemaltecas *evadir los costos asociados con los procesos de efectiva conciliación, especialmente donde los trabajadores participantes son prevenidos de contar con el apoyo de sindicatos mediante demoras en el proceso de registro. En consecuencia al no aplicar efectivamente las leyes de trabajo Guatemala ha alterado las condiciones de competitividad de dichas empresas. Lo cual ha afectado el comercio. Extremo que consideramos se ha logrado comprobar.*
3. *Además, Estados Unidos, en el escrito inicial, presenta y menciona varios casos individuales de empresas de distintos sectores productivos del país en donde se trata o se intenta demostrar que derivado de supuestas conductas contrarias a la ley en estos centros de trabajo y de del conocimiento que los entes administrativos y judiciales encargados de conocer de estos procesos se puede demostrar o evidenciar una inadecuada aplicación de la justicia laboral.*
4. La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles es respetuosa del marco legal del país, de igual manera respetamos la buena fe, sentido común y sobre todo el criterio de los jueces al momento de aplicar la justicia laboral. Sobre todo, defendemos el principio del debido proceso y de la independencia judicial. Bajo este contexto, de la misma forma, respetamos y confiamos en el buen criterio del PANEL ARBITRAL por lo que no entraremos a opinar directamente sobre el fondo de este proceso, solamente nos limitamos como ya se mencionó a presentar opiniones contextuales y fácticas que puedan coadyuvar a una toma de decisión que no afecte el desarrollo del fortalecimiento en la administración de la justicia laboral, el empleo y las inversiones. En este sentido es completamente válido y sano mencionar que sabemos del proceso actual de profesionalización de la Inspección General de Trabajo y del proceso de fortalecimiento de la justicia a nivel judicial por medio de muchos esfuerzos nacionales.
5. La totalidad de empresas exportadoras de esta industria son usuarias del acuerdo comercial DR-CAFTA-DR y por lo tanto están sometidas al cumplimiento de las reglas ahí contenidas, por lo mismo, al haberse iniciado un proceso arbitral en contra del Gobierno de Guatemala por posibles inconsistencias relacionadas con el capítulo 16 (laboral) del tratado éstas se ven seriamente afectas en su imagen lo que redundaría en una seria disminución de sus contratos con clientes en el extranjero lo que afecta el empleo y la economía del país, es por eso que reiteramos que confiamos en el criterio oportuno y discrecional del PANEL ARBITRAL.
6. Como Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles creemos que Guatemala ha actuado conforme las obligaciones previstas en el Capítulo 16 del DR CAFTA, el cual por medio de la implementación del respectivo acuerdo comercial ha tenido una incidencia

positiva en el mejoramiento en la aplicación de la legislación laboral guatemalteca. Desde que organizaciones sindicales norte americanas y guatemaltecas plantearon distintas denuncias por violaciones a la legislación laboral por parte de empresas nacionales ante el Departamento de Trabajo de Estados Unidos en el mes de junio del año 2008 el país fue sometido a distintas revisiones sobre estas presuntas violaciones; es así como desde ese momento hasta el inicio de las consultas laborales cooperativas en el año 2010 Guatemala busco mejorar su sistema de justicia y ha venido demostrando importantes avances. Posteriormente en el año 2011 el Gobierno de Estados Unidos solicita el establecimiento de un PANEL ARBITRAL el cual fue suspendido en varias ocasiones a requerimiento de ambas partes lo que generó la suscripción de un plan de ejecución laboral el cual Guatemala ha venido cumpliendo en temas como la contratación de más inspectores de trabajo, fortalecimiento y capacitación de la Inspección General de Trabajo, agilización en el trámite del procesos laborales en los juzgados de trabajo, en hacer expeditos los trámites de conocimiento de faltas laborales, creación de nuevos juzgados de trabajo especializados, Etc. Pero a pesar de todos estos esfuerzos en el mes de agosto de 2014 se reactiva el panel arbitral y entramos a una dimensión en donde consideramos que se debe demostrar el buen rumbo que el país lleva en el contexto laboral para que de esta manera no se afecte el empleo ni las inversiones.

7. *Aporte de VESTEX.* Con base a en lo anterior, y como usuarios del DR CAFTA, proporcionamos nuestras opiniones para que sirva de orientación para el mejor desenvolvimiento del proceso arbitral; somos una industria de percepción que dependemos de las ventas de nuestros productos en el extranjero principalmente en Estados Unidos de Norte América, cualquier merma en estas adquisiciones afecta a las empresas locales y por ende el empleo; por lo que no está demás reiterar que los clientes americanos revisan y auditan constantemente a las empresas guatemaltecas en donde colocan trabajo a efecto de proteger el prestigio de sus marcas, de esa cuenta Guatemala ha tenido un significativo avance en el tema de cumplimiento laboral.
8. La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles ha impulsado programas laborales para las empresas del sector lo cual a repercutido en la generación de una cultura de legalidad y espera contribuir con el Grupo Arbitral para enriquecer su visión de la realidad social y económica del país, sobre las instituciones de justicia que tienen a su cargo la materia laboral y sobre la visión que puedan tener del desarrollo laboral de la Industria del Vestuario y Textiles.

Por las razones antes expuestas y al amparo de la normativa CAFTA-DR, con el debido respeto solicito:

A LA OFICINA RESPONSABLE DE GUATEMALA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE GUATEMALA:

- Se entregue al Grupo Arbitral y a cada participante el presente escrito que contiene opiniones de la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles dentro de la controversia laboral surgida entre el Gobierno de Estados Unidos de Norte América y el de Guatemala.

AL GRUPO ARBITRAL:

- Que tenga por presentado el presente escrito de la ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO Y TEXTILES (VESTEX) que contiene opiniones relacionadas en la controversia planteada por Estados Unidos en contra de Guatemala
- Que estas opiniones sean consideradas y valoradas en su justa dimensión a efecto de que el grupo de árbitros puedan tomar una decisión ajustada a derecho bajo el contexto del Capítulo 16 del DR CAFTA, las Normas Internacionales de Derecho y la normativa laboral internacional y local de Guatemala.

Guatemala, veintisiete de abril de dos mil quince.



Asociación de la Industria
del Vestuario y Textiles
VESTEX

LUIS OSCAR ESTRADA BURGOS

Director Ejecutivo

Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles
VESTEX