

PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS LABORALES EN GUATEMALA. PARECE QUE NADA CAMBIA

Ricardo CHANGALA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho del trabajo en América Latina*. III. *Características generales del derecho del trabajo en América Latina*. IV. *El estado actual de la situación*. V. *El caso guatemalteco*. VI. *En resumen. Parece que nada cambia*.

I. INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país fuertemente marcado por una diversidad de enormes contradicciones. Cuenta actualmente con una población aproximada de 12.5 millones de habitantes, de los cuales el 61% vive en el área rural, por lo que es uno de los países con mayores índices de ruralidad en América Latina. Está habitado esencialmente por cuatro pueblos: maya, garífuna, xinca, y ladino. Existen 23 diferentes grupos lingüísticos y un número similar de grupos étnicos, por lo que es multilingüe, pluriétnico y multicultural. La población indígena de origen maya, constituye alrededor del 42% de la población (aunque este dato es siempre discutible en virtud de las dificultades para tener certeza científica sobre la pertinencia étnica), y se localiza principalmente en los departamentos del occidente y norte del país. Existen otros grupos no mayas, tales como los garinagu o garifunas en el litoral del Océano Atlántico, y un pequeño grupo de xincas en la zona suroriental del país.¹

¹ Tomado de Yagenova, Simona Violetta, *Un análisis de logros, dificultades y retos del proceso de paz guatemalteco: una reflexión a 10 años de la firma de la paz*.

De acuerdo al Relator Especial de las Naciones Unidas, casi el 40% de los indígenas viven en la extrema pobreza, y cerca del 80% son pobres según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000; señala también que el 30% de los indígenas entre 15 y 24 años son analfabetas; que los niños indígenas en el campo alcanzan en promedio una escolaridad de un poco más de dos años, y las niñas de poco más de un año; también indica que el 65% de la población indígena no tiene acceso a red de agua, más del 80% no tiene conexión a sistemas de alcantarillado y la mitad no está conectada a la red eléctrica.²

Cabe señalar también que, del total de la población indígena ocupada, el 70.5% de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas de Guatemala trabajan en la agricultura, y el 23.4% lo hace en la industria y comercio.³

Es evidente que gran parte de la explicación de estos números que, junto a otros, evidencian las condiciones que el mencionado Relator Especial califica como de “discriminación racial y étnica cotidiana”,⁴ se relaciona con la estructura socioeconómica del país, y en particular con las relaciones laborales. Sin embargo, el tema pocas veces se ubica en el centro de las análisis de diversos actores, públicos o privados, lo cual, con el paso de los años mantiene similar situación de “olvido”:

La verificación realizada por la Misión ha constatado la persistencia de una notoria desproporción entre la gravedad cuantitativa y cualitativa de la problemática laboral del país, y los recursos humanos y materiales que dedica el Estado a su superación, así como el papel secundario que estos asuntos ocupan en las decisiones políticas.⁵

La presente ponencia pretende realizar un somero análisis de los orígenes de la estructura laboral actual, y sobre todo, analizar los mecanismos de protección de los derechos laborales con énfasis en la efectividad de los mismos.

² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, *Misión a Guatemala*, E/CN.4/90/Add.2, febrero de 2003, p. 12.

³ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: la Ciudadanía en un Estado Plural*, p. 345.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ Minugua, *Informe de verificación. Situación sobre los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2000, p. 3.

II. EL DERECHO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Aun con las naturales diferencias que podemos encontrar entre países e incluso regiones, muchos autores establecen ciertos periodos diferenciados en los que ubican determinadas tendencias en la evolución del derecho laboral de América Latina.

Así, por ejemplo, Hernández Álvarez encuentra tres grandes etapas para el desarrollo del derecho del trabajo latinoamericano:

A) Una primera etapa, que va desde inicios del siglo XX hasta los años treinta, configura los antecedentes del derecho laboral latinoamericano, constituidos por las primeras legislaciones de protección obrera, especialmente las promulgadas en los países del sur, y por la Constitución mexicana de Querétaro, aprobada hace 87 años en la histórica sede donde se celebra este Congreso. B) Una segunda etapa, que se inicia en los años treinta y se prolonga hasta finales de los ochenta, registra el proceso de formación y consolidación del derecho del trabajo en nuestra región. Durante esta etapa se promulgaron los códigos y leyes generales de trabajo y surgieron y se estabilizaron, una serie de tendencias generales, presentes en muchas de las legislaciones de la región y que permiten caracterizar lo que hoy día podríamos denominar el derecho latinoamericano del trabajo tradicional. Durante este periodo y salvo algunas excepciones puntuales, como las ocurridas en Chile y en Panamá en la década de los setenta, el derecho laboral latinoamericano tuvo una evolución inspirada en la ampliación de la tutela legislativa prestada al trabajador. C) Una tercera etapa, que se inicia a finales de los años ochenta, y que coincide con la emergencia del pensamiento neoliberal, se caracteriza por un cuestionamiento del derecho del trabajo tradicional y está marcada por un fuerte y dinámico antagonismo entre las tendencias “flexibilizadoras” y las “garantistas”, que determina que no pueda hablarse, en este momento, de tendencias generales del derecho laboral latinoamericano con la misma consistencia en que podía hacerse durante la segunda etapa.⁶

Las diferentes etapas que ha tenido el derecho laboral en la región, naturalmente no han estado ajenas a los vaivenes de tipo político, social e ideológico que en el continente y en el mundo entero ocurrieron y marcaron muy fuertemente su devenir.

⁶ Hernández Álvarez, Óscar, *Tendencias tradicionales y emergentes en el derecho laboral en América Latina*, Querétaro, 2004.

Así, por ejemplo, es una constatación muy clara que las “nuevas” concepciones forjadas durante el siglo XIX, como aquéllas de raigambre anarquista, marxista o inclusive social cristianas, tuvieron un impacto enorme en la reflexión, primero, y luego en la adopción de regulaciones estatales sobre el trabajo. Así, las luchas sociales estuvieron en la base del nacimiento de la legislación laboral que luego devino en el derecho del trabajo.

Las distintas vertientes ideológicas primigenias fueron recibiendo diversos grados de recepción en las leyes adoptadas por los países.⁷

Con el correr el tiempo y siempre presentando un alto grado de vinculación con los nuevos procesos sociales y políticos de la región, el derecho del trabajo ha recibido el impacto de otras tendencias, algunas más efímeras que otras, pero todas con alguna influencia normativa. Por ejemplo los gobiernos autoritarios que lamentablemente tiñeron el continente durante varias décadas, casi sin excepción utilizaron la legislación laboral como mecanismo de ejercicio del poder a veces con una impronta netamente represiva y autoritaria, a veces con concesiones en el terreno del derecho individual del trabajo, buscando congraciarse con las mayorías y sobre todo limitar el uso de la herramienta sindical para la lucha reivindicativa.

Avanzado el siglo XX no pueden dejar de destacarse otras influencias notables sobre la legislación y el derecho del trabajo en general. Tal es el caso de la labor normativa, de control y asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo de la cual son parte la totalidad de los países de la región, al mismo tiempo, que en general, han ratificado un elevado número de convenios internacionales. La doctrina laboralista latinoamericana, que ha ido creciendo y generando aportes trascendentes y en diversos planos de la materia, no puede omitirse en esta reseña, máxi-

⁷ Bronstein señala como ejemplos de asimilación de la ideología social-cristina, “...la primera ley sobre el descanso dominical que se adoptó en Colombia, con objeto de «declarar obligatorio el precepto de la guarda de los días de fiesta establecidos por la Iglesia», o en el Código de Trabajo de Costa Rica, que declara inspirarse en «los principios cristianos de justicia social». No es tampoco una coincidencia que las importantes leyes laborales adoptadas en Chile en los sesenta y en Venezuela en los setenta fuesen obra respectivamente de las administraciones Frei y Caldera, ambas de la democracia cristiana. Por su parte la influencia socialista se refleja en la obra de destacados políticos como Palacios en la Argentina o Frugoni en el Uruguay, que impulsaron la legislación laboral a partir de sus escaños parlamentarios”.

me cuando muchos de sus cuadros han ocupado posiciones políticas de trascendencia en sus respectivos países y en organismos internacionales.

Finalmente, las últimas décadas del siglo pasado, con extensión a los primeros momentos del actual, han recibido los fuertes embates de las corrientes neoliberales, que en el terreno del derecho de trabajo se expresan en los impulsos de desregulación y flexibilización que con suerte variada han influido en esta disciplina.

III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Habiendo analizado aun someramente los orígenes de la normativa laboral en la región, las etapas por las cuales ha transcurrido y las diversas vertientes que le han conformado, aun con el riesgo que siempre cabe cuando se generaliza, se pueden señalar algunas características comunes de la legislación como fuente del derecho del trabajo en el continente.

1. *La constitucionalización de la legislación laboral*

Con las diferencias del caso, el continente ha vivido un fuerte proceso de constitucionalización social, iniciado con la Constitución de Querétaro de 1917, que incluye un alto grado de recepción de normas laborales en la carta magna de los distintos países. Los contenidos “constitucionalizados” no son homogéneos, siendo el caso de Guatemala, con los artículos 102 y siguientes, uno de los casos de mayor desarrollo en la materia.

2. *La codificación de la legislación laboral*

En América Latina se ha dado una muy fuerte tendencia hacia la codificación. Los primeros códigos fueron los de Chile en 1931 y México con la Ley Federal del Trabajo del mismo año. En la mayor parte de los casos se trata de verdaderos códigos de trabajo aunque en otros se hicieron esfuerzos para conjuntar en un solo instrumento las normas fundamentales de la materia como lo ejemplifican la Consolidación de Leyes del Trabajo de Brasil o la Ley de Contrato de Trabajo de Argentina. En el caso de Uruguay no ha habido ninguno de los dos ejemplos, sino que la legislación laboral se encuentra dispersa en diversas normas.

La adopción de códigos de trabajo se fue extendiendo en todo el continente a partir de una notable influencia de los primeros aprobados. El mexicano, por ejemplo, tuvo mucha incidencia en los países centroamericanos.⁸

3. Importante desarrollo constitucional, legislativo y doctrinario de los principios generales del derecho del trabajo

El derecho del trabajo, como toda disciplina jurídica especializada, se fundamenta en principios peculiares que contribuyen a fundamentar su autonomía, y que Pla Rodríguez define como “Líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existencias y resolver los casos no previstos”.⁹ En la región, los principios generales del derecho del trabajo han sido especialmente objeto de un destacado tratamiento, no sólo por las leyes y códigos del trabajo, sino por las propias Constituciones.

4. La legislación laboral como normas de orden público

El concepto de orden público tiene diversas definiciones según los autores estudiados, pero a estos efectos lo entendemos como “...el conjunto de valores de la vida que por la especial trascendencia que asumen en determinado estadio de la evolución social, pasan a integrar la conciencia

⁸ Bronstein enumera ejemplos posteriores: “siguieron varias leyes promulgadas a partir de 1931 en el Brasil (codificadas en 1943), la Ley del Trabajo de Venezuela, de 1936, el Código de Trabajo del Ecuador de 1938 y la Ley General del Trabajo de Bolivia en 1939. Del decenio siguiente son los códigos del trabajo de Costa Rica (1943), Nicaragua (1945), Guatemala y Panamá (1947); al propio tiempo la legislación laboral también alcanzaba considerable desarrollo en países como la Argentina, durante la primera administración peronista, Cuba, Perú y el Uruguay, sin que en ellos fuese codificada. En 1950 se adoptó el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, al que siguieron los de la República Dominicana en 1951, y de Honduras en 1959. Este ciclo se cerró en 1961, con la promulgación del Código del Trabajo del Paraguay”.

⁹ Pla Rodríguez, Américo, *Los principios del derecho del trabajo*, Buenos Aires, Desalma, 1978, p. 9.

jurídica colectiva y se constituyen en objetos de tutela privilegiada por parte del derecho”.¹⁰

Aplicado al orden público social, un concepto tradicional es el construido en la doctrina francesa, por ejemplo por Camerlynk, al decir:

En materia de contrato de trabajo y de relaciones individuales, las disposiciones legales y profesionales tienen por objeto garantizar o mejorar la condición del trabajador y revisten un carácter imperativo. Toda cláusula contraria de un contrato individual es nula... pero es posible derogar en un sentido favorable al trabajador, porque las disposiciones legales o profesionales revisten por naturaleza un carácter mínimo.¹¹

Consecuencia inmediata del carácter imperativo de las leyes laborales es el principio de irrenunciabilidad, explícitamente formulado en las legislaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos, que es definido por Pla Rodríguez como “...la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio”.¹²

En el caso guatemalteco el principio tiene recepción constitucional a través del artículo 106, que consagra en una sola frase este principio, y el protector en su modalidad de norma más favorable.

5. Desarrollo legislativo regulador del derecho individual del trabajo más allá de los cambios políticos

La historia de la región está repleta de ejemplos de gobiernos conservadores que mantienen y, a veces, desarrollan legislación laboral protectora incluso con ciertos niveles de contradicción con sus orientaciones en otras materias. Esto tiene que ver, por un lado, con la búsqueda de apoyo político, con obstaculizar el sentido político de los sindicatos y partidos de izquierda, pero además, con el papel de las normas constitucionales que fueron pensadas para situaciones de ejercicio del poder por sectores eventualmente contrarios a la protección social.

¹⁰ Garmendia Aragón, Mario, *Orden público y derecho del trabajo*, Montevideo, FCU, 2001, p. 33.

¹¹ *Ibidem*, p. 82.

¹² Pla Rodríguez, *op. cit.*, nota 9, p. 67.

6. Importante número de ratificaciones de convenios internacionales del trabajo

Los convenios de la OIT han tenido una importancia fundamental en la formación del derecho laboral latinoamericano, por lo cual la gran mayoría de los países ha ratificado los principales convenios de la OIT, y, en general, se constatan esfuerzos por armonizar sus legislaciones con los instrumentos internacionales incorporados al ámbito interno.¹³

7. Peculiaridades a nivel del derecho colectivo del trabajo

A. Tendencia a la excesiva reglamentación de la vida sindical

A veces, con el pretexto de promover al sindicalismo incipiente, otras veces con la intención expresa de controlar, las legislaciones latinoamericanas, quizá con la única excepción de la uruguay, establecieron un estrecho control sobre la formación, constitución y funcionamiento de los sindicatos. Esta tendencia excesivamente intervencionista, que obstaculiza, mediante un exceso de requisitos formales, la constitución y actuación de los sindicatos, ha sido señalada como contraria a las normas de la OIT sobre libertad sindical, no obstante, lo cual se ha mantenido como predominante, aún cuando algunas recientes reformas legislativas han moderado, un tanto, este afán regulador.

B. Tratamiento diferente para las organizaciones de trabajadores y de empleadores

Es común que en América Latina, al tiempo que las legislaciones, como acabamos de señalar, desarrollan un gran intervencionismo en la vida de los sindicatos, permitan que las organizaciones profesionales de empleadores actúen como asociaciones civiles sin cumplir los requisitos de la legislación laboral, ni estar sujetos a los controles establecidos por la misma, pero cumpliendo en la práctica las mismas funciones que la ley reserva a los sindicatos.

¹³ Por ejemplo los países centroamericanos han ratificado la totalidad de los convenios fundamentales de la OIT salvo El Salvador que aún no lo ha hecho en relación con los CIT 87 y 98.

C. Prevalencia, del sindicato y el convenio colectivo de empresa, previéndose en algunas legislaciones mecanismos diseñados para expandir el ámbito de la negociación

El sindicato latinoamericano es prevalentemente un sindicato de empresa, y los convenios colectivos están circunscritos al ámbito empresarial. Tan sólo en Argentina, Brasil y Uruguay la tradición apunta a sindicatos y convenciones colectivas profesionales. Esta circunstancia ha sido señalada por la doctrina como un factor de “atomización” del poder sindical.

D. Reglamentación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos colectivos de trabajo

En lugar de propiciar una dinámica en la cual las partes puedan de la manera más libre y abierta buscar los medios de dirimir sus diferencias, la ley las sujeta al cumplimiento de una serie de etapas formales, las cuales le dan a la negociación colectiva y a los medios de solución de conflictos una característica semijudicial, que los hace muy engorrosos y que, en la práctica, ha determinado que las partes no acudan a las fórmulas ofrecidas por la legislación. Es por ello significativo que las estadísticas muestren una incidencia de huelgas legales que es insignificante al lado de los numerosos casos de huelgas ilegales.

8. Relativa expansión hacia la totalidad de los trabajadores

Si bien por un lado el derecho del trabajo se extendió para dar cobertura a los funcionarios públicos, algo que en los comienzos de la disciplina no se consideraba pertinente, en varios países de América Latina la legislación tiene limitaciones para cubrir a determinados sectores laborales. Tal es el caso del trabajo rural, del trabajo campesino que en muchas de las legislaciones comentadas fue dejado de lado desde el origen de la aprobación de los códigos de trabajo o fue tratado de manera discriminatoria, situación que aún hoy se sigue dando.

La legislación tampoco ha tenido expansión importante hacia el sector precario o informal cuando las economías de la región tienen altas tasas en este rubro.

9. *Alto grado de incumplimiento o ineficacia de la ley*

Es un hecho indiscutible, reiteradamente señalado por múltiples analistas o actores del mundo del trabajo el hecho de la falta de efectivo acatamiento de buena parte de la legislación laboral. La situación es entonces bien contradictoria puesto que, a pesar de este dato indubitable, ello no evita que las reivindicaciones y planteos relacionados con el trabajo sigan conteniendo, en buena medida, iniciativas de reformas normativas o aprobación de nuevos instrumentos jurídicos sin que exista la misma preocupación por atender el bajo grado de observancia de los preceptos legales.

Por ejemplo, las iniciativas en materia procesal son escasas y poco sostenidas en el tiempo.

10. *Doctrina y jurisprudencia con un papel mucho menos desarrollado que el necesario*

El peso de la ley escrita ha sido tal que la actividad integradora judicial y el aporte doctrinario ha sido notablemente menos relevante que en otros lugares.

IV. EL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN

A juicio del autor de estas notas, el continente recibe influencias de dos tendencias que en buena parte son contradictorias y que inciden fuertemente en el camino a seguir en materia de derecho del trabajo y relaciones laborales en general.

Por un lado, las últimas décadas han marcado una evolución permanente en el perfeccionamiento normativo internacional de protección de los derechos humanos.

Para citar sólo algunos de los hitos fundamentales, merecen mención la aprobación del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, con entrada en vigencia en 1976, y para cuyo control se instaló el Comité de expertos en 1987; la Declaración de Viena de 1993, con un inequívoco y firme pronunciamiento acerca de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; en el plano regional, además de la Convención Americana, la reciente entrada en vigencia objetiva del

Protocolo de San Salvador que ha llegado al número de ratificaciones necesarias (once) para ello y que, por tanto, agrega todo el capítulo de los Derechos económicos, sociales y culturales al amparo de los mecanismos de protección interamericanos.

Esta tendencia se ve acompañada por la adopción de reformas constitucionales en varios países latinoamericanos que se sumaron a los que ya había recogido en sus cartas fundamentales, normas protectoras de los derechos económicos, sociales y culturales, en general, y laborales, en particular, proceso que en el continente ya se había iniciado en México en 1917. Así, en los últimos tiempos puede mencionarse al Brasil, Colombia, Paraguay, Honduras, El Salvador, Guatemala, entre otros. Incluso la Argentina merece mencionarse al otorgarle rango constitucional a las normas contenidas en los Tratados de derechos humanos.

Este punto nos parece de capital importancia. En América Latina ha habido un claro vuelco hacia la incorporación de la vigencia y efectividad de los derechos humanos en las plataformas políticas y sectoriales de los diversos actores sociales.

Los periodos de interrupción institucional, las terribles violaciones de derechos humanos sufridas, los niveles de pobreza y marginación, entre otras causas, han provocado esta nueva realidad, que en la década de los sesenta no existía. Y esta incorporación ha ido de la mano del continuo desarrollo del tema a nivel de los órganos internacionales, los que a su vez se han nutrido de las exigencias y propuestas surgidas del Continente americano en una suerte de relación dialéctica que aún continúa desenvolviéndose.

Pero, por otro lado, la concepción neoliberal, en su versión de flexibilización o directamente de eliminación de regulación laboral, ha tenido una muy fuerte presencia en la región.

En varios países se aprobaron y aplicaron reformas que apuntaban a eliminar buena parte del andamiaje proteccionista del derecho del trabajo con el argumento de facilitar los procesos económicos y la creación de empleo, así como a dar prioridad a la atención de los intereses individuales por sobre los colectivos.¹⁴ También en materia de seguridad social se impulsaron cambios de corte liberal.

¹⁴ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú son algunos de los muchos ejemplos que pueden citarse.

Precisamente, varios de los intentos de reforma promovidos desde esta perspectiva se encontraron con el freno constitucional y de determinados instrumentos de derechos humanos en general, y laborales en particular, cuyo respeto no era compatible con determinadas iniciativas.

De lo expuesto surge que las medidas adoptadas al amparo de las concepciones liberales que preconizan la “flexibilización” del mercado laboral se contradicen con un proceso constitucional y de protección internacional de los derechos humanos, incluidos los derechos vinculados al mundo del trabajo, que ha profundizado una tendencia garantista y antropocéntrica y que, además, como señalaba Bronstein, es resultante de procesos políticos y sociales cuya alteración puede provocar consecuencias difíciles de medir *a priori*.

Los recientes cambios en el escenario político latinoamericano y el relativo retroceso que las propuestas neoliberales han tenido no ya en nuestra región sino en el mundo entero colocan el debate en un punto diferente al que teníamos apenas unos años atrás. Sin embargo, el tema aún está vigente.

V. EL CASO GUATEMALTECO

Sin demasiada dificultad, repasando las características generales del derecho del trabajo en América Latina, podemos reconocer lo que sucede en Guatemala. Casi todas las notas señaladas son parte de los elementos de identificación también en este país.

Así, la recepción constitucional de los derechos laborales, el enorme peso de la codificación, la gran cantidad de Convenios de la OIT ratificados, la recepción de los principios rectores de la materia, son, entre otros, claras señas de identidad del derecho laboral guatemalteco.

Pero también lo son la ineficacia de buena parte de la legislación, el limitado papel de la doctrina y jurisprudencia en la tarea de interpretación e integración de la legislación, el marco jurídico extraordinariamente reglamentador del quehacer colectivo y, sobre todo, la tendencia a concebir como sinónimos a la “ley laboral” y derecho del trabajo, lo cual provoca un objetivo menosprecio por otras fuentes de derecho que, como el caso de la convenios-pactos colectivos, son de fundamental importancia para la evolución de la materia.

Y en este contexto, cuando analizamos el impacto concreto sobre los niveles de vida de los pueblos indígenas, lo que constataremos es que detrás de las normas jurídicas, de las instituciones y otros aspectos, apreciamos que la efectiva vigencia de los derechos laborales mínimos no se hace realidad. Todo lo contrario, la legislación laboral y más que ella, la práctica concreta cotidiana sigue jugando un rol determinante para asegurar las estructuras sociales históricas.

Necesaria caracterización de la estructura agraria y las relaciones laborales en Guatemala

A. Tenencia y propiedad de la tierra

En su informe sobre Desarrollo Rural de 2000, la Misión de Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala expresa que:

La profundidad de la pobreza rural, las asimetrías regionales y la exclusión de la inmensa mayoría de la población, particularmente la indígena, se construyeron históricamente debido, en gran parte, a la persistencia de un modelo económico concentrador y vulnerable a los cambios de la economía mundial, a la existencia de un Estado frágil y de un sistema cultural discriminatorio hacia las mujeres y los pueblos indígenas. La larga historia de conflictividad, intensificada durante los treinta y seis años de enfrentamiento armado interno que terminaron en la firma del Acuerdo de paz firme y duradero en diciembre de 1996, deriva de condiciones estructurales que deben revertirse para el logro de una sociedad realmente democrática y participativa.¹⁵

La estrecha relación existente entre las formas de colonización desarrolladas en esta zona y la actual problemática agraria es ampliamente destacada por varios investigadores. Por ejemplo, recientemente se ha expresado que:

Desde la época antigua o prehispánica hasta la actualidad, la tierra ha sido el factor fundamental en el proceso de formación de la riqueza y del poder

¹⁵ Minugua, *op. cit.*, nota 5, p. 5.

en Guatemala. En cada etapa histórica, las elites dominantes han implementado y desarrollado relaciones y mecanismos específicos para apropiarse y explotar la tierra y sus productos pero, sobre todo, del trabajo de quienes la han hecho producir. De ella se han derivado formas concretas de organización de la sociedad, cuyas consecuencias se traducen —en la actualidad— en una sociedad altamente desigual, polarizada y con enormes problemas para consolidarse como democrática y en un clima de paz y armonía social.¹⁶

La conquista, entre otras muchas cosas, significó la destrucción del sistema prehispánico de tenencia y producción de la tierra, pero no fue homogéneo sino que tuvo modalidades según las épocas de referencia.

La primera modalidad para el acceso a la tierra fue la simple entrega por Merced Real a quienes quisieran asentarse en esta parte del mundo. Con ello nace la encomienda, primera forma de ordenamiento territorial pero también de sus recursos y sobre todo de la población nativa y su nuevo papel social. En esencia, descartada la posibilidad de extracción de minerales, se trataba de obtener tributos de los indígenas, al mismo tiempo que utilizar sus servicios como productores de alimentos y otros artículos primordiales. En este momento no hay desplazamiento de los indígenas de sus zonas originarias y el proceso de apropiación de la tierra se fue dando en directa relación con su capacidad de producción, con preferencia de aquéllas cercanas al centro comercial que era la capital.

La segunda modalidad, que nace con las leyes nuevas de 1542, fue la creación de los pueblos de indios, iniciativa que se provoca en el intento de la Corona de tomar la conducción de la consolidación del régimen colonial, pretendiendo disminuir el peso de los jefes militares que habían ejercido el peso fundamental hasta el momento. Estos pueblos de indios, de los cuales a inicios del siglo XVII ya se habían creado casi trescientos en Guatemala, implicaron un aumento de obligaciones fiscales y laborales para los pobladores nativos, al mismo tiempo que implicó un mayor control estatal sobre ellos. Ello fue acompañado con la dotación de tierras ejidales que podían ser ampliadas con tierras comunales; esta dotación era imprescindible para que cumplieran con el objetivo de produc-

¹⁶ Palma Murga, Gustavo y Taracena Arriola, Arturo, “Las dinámicas agrarias en Guatemala entre 1524 y 1944”, *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*, Guatemala, FLACSO-Minugua-Contierra, 2002, p. 17.

ción de alimentos y generación de condiciones para el pago de tributos, es decir, la reproducción del sistema colonial.

Dice Severo Martínez:

mucho más importante que la nueva encomienda fue el nuevo repartimiento de indios, sistema que obligaba a los nativos a trabajar por temporadas en las haciendas, retornado con estricta regularidad a sus pueblos para trabajar en su propio sustento y en la producción de tributos. Esta última institución fue la pieza clave del sistema económico de la colonia y puede afirmarse que será imposible integrar una visión científica de la sociedad colonial guatemalteca mientras no se reconozca que la base de aquella estructura social fue su régimen de trabajo obligatorio de los nativos, el riguroso control de los indígenas en su pueblos, desde los cuales eran enviados periódicamente a trabajar a las haciendas y labores de los españoles y de sus descendientes a lo largo de los tres siglos coloniales. Este régimen le imprimió desde las bases un determinado carácter a la sociedad colonial guatemalteca —pues ha de saberse que fue propio del reino de Guatemala exclusivamente—... Finalmente se comprenderá... que el repartimiento fue, después de la esclavitud y para una larga época, el mecanismo dentro del cual quedó conquistado el indio: es decir, el mecanismo que garantizó su sujeción y su explotación y por ende su posición de inferioridad, para el resto de la época colonial.¹⁷

Con el proceso de independencia política el sistema comienza a cambiar. De 1821 a 1871 se da una tendencia a la reducción de las tierras ejidales, su notificación al mismo tiempo que disminuyen los territorios adjudicados a las comunidades. Aunque variable, el proceso de liberalización de la economía llevó ese derrotero.

Una cuarta y fundamental etapa en la vida del país se produce a partir de la Revolución liberal de 1871, cuya fuerza social sostenedora eran propietarios y campesinos ladinos del occidente del país. En lo fundamental, los grandes cambios promovidos fueron:

- a) La desarticulación del régimen ejidal-comunal de tierra y agilización del acceso privado a ellas y las tierras baldías.
- b) La expropiación de los bienes de la Iglesia católica.

¹⁷ Martínez Pelaez, Severo, *La patria del criollo*, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1979, pp. 95 y ss.

- c) La emisión de una legislación que justificara el uso obligatorio de la fuerza de trabajo campesina para el trabajo en la caficultora.¹⁸

Este proceso va llevando a un alto nivel de concentración en la propiedad de la tierra, propiedad individual en detrimento de la colectiva o comunitaria, el cual se agrava con la llegada de capital extranjero que también incursiona en la producción agrícola. En las Verapaces serán los alemanes, que se dedicaron al café en esa región, y en la zona de Izabal, a comienzos del siglo XX será la United Fruit Company que comenzará con la explotación bananera.¹⁹

Es posible por lo tanto afirmar que desde la Revolución liberal de 1871 hasta la caída del gobierno ubiquista en 1944, se fue perfilando una política estatal, cuyo eje conductor fue el control absoluto sobre la tierra y también sobre la fuerza de trabajo. A partir de las primeras medidas promulgadas durante el gobierno de Barrios hasta la ley agraria del año 1936, en las instancias gubernamentales se acumularon y sistematizaron experiencias en términos de los procesos de regulación del acceso a la tierra baldía estatal. ...pero, sobre todo, lo que más destaca es el fortalecimiento del régimen de propiedad privada a expensas de la propiedad comunal, sustento y fortaleza de la comunidad campesina e indígena desde el régimen colonial. Igualmente, como derivado natural de esa visión individualizadora, destaca el carácter excluyente de la legislación correspondiente. La razón es que, en la modernidad y el progreso que los liberales proclamaron como divisa, no tenían cabida estas comunidades, como tampoco lo tuvieron en el proyecto de nación entonces construido. Interesaba, de manera muy clara, desarticular lo “comunal”, en tanto reducto de lo arcaico.²⁰

¹⁸ El decreto 126 del 26 de octubre de 1874, los vecinos son obligados a trabajar personalmente en la construcción de vías de comunicación durante tres días al año; el decreto del 3 de abril de 1877 más conocido como Reglamento de Jornaleros que legalizó el trabajo forzado de los indígenas en las plantaciones de café; la Ley de Trabajadores, de febrero de 1894, que estableció el sistema de libretos y fortaleció las habilitaciones; la creación del Batallón de Zapadores, por medio del cual los indígenas afectados por el servicio militar debían trabajar en la caficultora y sus derivados.

¹⁹ Según datos oficiales de 1913 el 20% de fincas registradas correspondían a extranjeros, en 1928 era el 41.65% de las tierras particulares, y en 1931 el 43.55% de las tierras cultivadas.

²⁰ Palma Murga, Gustavo y Taracena Arriola, Arturo, *op. cit.*, nota 16, pp. 69 y 70.

El periodo 1944-1954 constituyó el más grande esfuerzo de alteración de las principales características que hemos visto arrancan en la misma colonia. Debe destacarse, en ese sentido, tanto el decreto 320 del 1o. de mayo de 1947 que crea el Código de Trabajo, como el 900 de reforma agraria de 1952.²¹ Como se sabe, el proceso se interrumpió abruptamente en 1954, y desde ese momento ni el Estatuto Agrario de 1956 ni la Ley de Transformación Agraria de 1962, ni los programas de colonización y entrega de tierras en la zona norte de Guatemala alcanzaron a modificar sustantivamente las estructuras analizadas.

B. Los Acuerdos de Paz y los trabajadores rurales

Desde esa fecha hasta el momento la propuesta más abarcadora, consistente y con legitimidad política que apunta a cambiar el estado de cosas, la encontramos en los compromisos de los Acuerdos de Paz, cuya entrada en vigor se produce a partir del 29 de diciembre de 1996.

Al tema se refieren particularmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria²² y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas²³ sin perjuicio de la trascendencia que tiene el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, especialmente por su expresa atención al derecho de asociación, lo cual se ha entendido incluye los derechos de libertad sindical.²⁴

El panorama sobre el cual han pretendido operar estos acuerdos se presenta notablemente heterogéneo revelando la variedad geográfica y social del país.

La diversidad del campo guatemalteco se expresa en los siguientes aspectos que, entre otros, revelan la magnitud del reto de abordar su desarrollo:

²¹ El decreto 900 fue precedido de otras normas importantes como la ley de Titulación Supletoria y la de Arrendamiento Forzoso que al igual que aquel buscaban permitir acceso a la tierra a sectores no acomodados. La Ley de Reforma Agraria de 1952 establecía, la posibilidad de expropiar aquellas tierras de particulares que no estuvieran cultivadas o que hubieran sido arrendadas durante los tres años anteriores. A pesar de su corta vigencia, más de 1000 decretos de expropiación fueron emitidos.

²² Firmado en México el 6 de mayo de 1996.

²³ Firmado en México el 31 de marzo de 1995.

²⁴ Firmado en México el 29 de marzo de 1994.

a) La diversidad agro-ecológica: distintas regiones, frecuentemente contiguas, presentan muy diferentes condiciones de producción y diversas potencialidades y limitaciones.

b) La geografía del deterioro ambiental. La presencia de zonas con graves daños a sus recursos naturales y que, dependiendo del nivel del deterioro, afectan a corto, mediano y largo plazo tanto la producción de agua como al calidad de los suelos.

c) La presencia diferencial de infraestructura: la escasa inversión pública en el interior provoca profundas asimetrías que repercuten en las posibilidades de despegue productivo.

d) La falta de capacitación de los recursos humanos: las profundas carencias en la educación, especialmente en el área rural, han determinado que los recursos humanos disponibles para la diversificación sean escasos y estén concentrados en las áreas de mayor desarrollo.

e) Los efectos de la violencia en el territorio: la incidencia del conflicto armado no tuvo la misma intensidad en todo el territorio y tampoco las políticas contrinsurgentes fueron homogéneas. En algunas áreas se registraron estrategias de violencia selectiva contra líderes comunitarios u otras personas, en otras prevaleció el uso de la política de tierra arrasada. En todo caso, la recuperación del tejido social requiere un complejo proceso geográficamente diferencial.

f) La diversidad étnica y cultural: la sostenibilidad de los modelos de desarrollo depende de su adaptación a las distintas cosmovisiones y en esa medida pueden ser socialmente acogidos y legitimados.²⁵

Esta diversidad también se encuentra a nivel de empleo y de relaciones laborales. Si bien es casi imposible establecer cifras exactas en un país en el cual tan sólo alrededor del 25% de la población económicamente activa se encuentra afiliada al Instituto de Seguridad Social, se destacan claramente dos extremos. Por una lado, los pequeños productores con infinidad de problemas de subsistencia y, por otro lado, los grandes productores dedicados básicamente a los cultivos de exportación como el café, azúcar y banano.

Se aprecian, entonces, tipos de empleos o trabajos totalmente diferentes, destacándose en los últimos un régimen dominante de neto corte capitalista, asalariado, con gran concentración de mano de obra.

²⁵ Minugua, *op. cit.*, nota 5, pp. 7 y 8.

Sin embargo, existe una importante relación entre ambas realidades, ya que la falta de ingresos de los pequeños productores les obliga a buscar trabajos, al menos temporales, en las grandes plantaciones, lo cual ocurre habitualmente en épocas de cosechas. Por otra parte, desde hace décadas existe una tendencia a reducir la cantidad de mozos-colonos (personas que habitan en los mismos establecimientos en los cuales trabajan, lo hacen a veces por generaciones y normalmente pueden utilizar al menos algunas parcelas de tierras para uso personal de subsistencia), lo cual implica el aumento de la masa potencialmente asalariada de trabajadores rurales.²⁶

Los niveles de cumplimiento de la legislación laboral vigente son muy bajos. Ello se destaca, entre otros rubros, en el pago del salario mínimo agrícola que es habitualmente violentado, aspecto que se ha agravado recientemente en virtud de la denominada crisis del sector cafetalero.²⁷ Pero, además de ello, debe tomarse en cuenta que aún el monto legal establecido para el salario agrícola es tradicionalmente muy bajo. El informe de Minugua, ya citado, incluye dos cuadros en los cuales puede apreciarse que aún dentro de los salarios registrados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el salario agrícola no sólo es el más bajo sino que se mantiene históricamente por debajo del valor de la canasta básica de alimentos.

Particularmente, grave es la situación de la mujer y los niños que son considerados como colaboradores del hombre sin que se les reconozca calidad de contrapartes en la relación de trabajo.²⁸

C. Los compromisos laborales

La totalidad de los compromisos laborales incluidos en los Acuerdos de Paz tienen aplicación directa al ámbito agrícola. En efecto, los reclamos de dar mayor efectividad a la ley laboral, la desconcentración del

²⁶ Recordemos también que Guatemala es uno de los pocos países americanos que tiene una población mayoritariamente rural y, por ende, una pea con la misma característica.

²⁷ En reciente estudio sobre la crisis de la caficultura y su efecto en el empleo desarrollado por la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social publicado en abril de 2002, se da cuenta de la distancia registrada entre el monto legal y el efectivamente pagado como salario en el sector.

²⁸ Según investigación publicada por ASIES los trabajadores familiares no remunerados alcanzan al 15% de la población económicamente activa.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el fomento de la negociación colectiva o el pleno ejercicio de la libertad sindical, evidentemente, tienen alcance y exigibilidad en el área agrícola. Sin embargo, hay compromisos específicos que merecen destacarse.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en el capítulo III, literal H, bajo la denominación “Protección laboral” incluye el numeral 39 que como objetivo plantea la necesidad que el gobierno promueva “mayor participación de los trabajadores en los beneficios del agro y una reorientación de las relaciones laborales”.

Esta afirmación que tiene el carácter de orientadora del conjunto de las acciones del Estado resulta muy importante.

En primer lugar porque implica, entre otras cosas, una política salarial diferente a la tradicional.

Como se expresara antes, el salario rural es extraordinariamente bajo, y muchas veces ni siquiera se cumple con su pago. De suyo, cualquier política de aumento de la participación de los trabajadores en los beneficios del agro habrá de implicar cambios significativos en esta variable económica.²⁹

En segundo lugar porque una reorientación de las relaciones laborales, interpretada a la luz del contexto y filosofía de los acuerdos, implica un desarrollo diferente de las posibilidades de interlocución y negociación de los trabajadores del campo, instrumento imprescindible para el abandono de la actualmente extendida situación de imposición de condiciones de trabajo a la que se ven sometidos estos trabajadores. Naturalmente, para ello se hace imprescindible la plena vigencia de los derechos humanos, en general, y los laborales colectivos, en particular, pues sin posibilidad de organizarse libremente, mal se puede pensar en participación de los trabajadores en el marco de relaciones laborales, concepto que, por definición, implica la presencia colectiva del lado de los asalariados.

En tercer lugar porque es cualquier caso reclama una mayor y mejor presencia de los órganos estatales encargados de estos menesteres y, so-

²⁹ Este enunciado puede verse como un desarrollo de la orientación general que en materia de política económica establece el acuerdo socioeconómico al indicar que el gobierno se compromete “Mediante una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo fundamentalmente el subempleo estructural y permitiendo elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores”.

bre todo, de la elaboración de políticas claras y eficientes para impulsar tan ambiciosos objetivos.

A partir de esa orientación, el numeral comentado reclama el cumplimiento de tres compromisos concretos por parte del gobierno, del Estado como parte de esa política global, ellos son: *a)* asegurar la efectiva vigencia de la legislación laboral en el área rural; *b)* atender ciertas prácticas abusivas, para lo cual se compromete a adoptar sanciones administrativas y/o penales contra los infractores, y *c)* la promoción de reformas para la facilitación del reconocimiento de las organizaciones campesinas en aplicación del Convenio Internacional 141 de la OIT sobre organizaciones de trabajadores rurales.

La necesidad de acciones para dar eficacia a la legislación vigente es preocupación general en materia laboral, ya que el compromiso 26 c) ubicado en el capítulo sobre trabajo establece la obligación de “promover los cambios legales y reglamentarios que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar administrativamente a sus infractores”, al mismo tiempo que reclama tomar especialmente en cuenta prestaciones como el salario o las condiciones de higiene y seguridad, ambos aspectos especialmente significativos en el ámbito rural.

En cuanto a las prácticas abusivas, si bien el Acuerdo no las especifica, sí se menciona a sus víctimas, los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de su contratación por intermediarios, pago en especie y forma de cálculo de sus prestaciones. Obviamente, como mínimo debe entenderse que se reclama el cumplimiento de la normativa laboral, por lo cual este compromiso debe leerse en forma conjunta con el previsto en el numeral 26 d), donde se ordena una especial atención de los servicios de inspección para los derechos laborales de las mujeres, menores de edad y, en general, aquéllos en situación de mayor vulnerabilidad y desprotección.

La exigencia de facilitar la conformación de organizaciones campesinas debe entenderse en la línea de desarrollar la libertad de asociación sobre la base de los principios de libertad sindical contenidos en los Convenios, y sólidamente incorporados a los órganos competentes de la OIT. Nos referimos, entre otros, a los requisitos de respeto de legalidad y principios de no injerencia, coerción o represión que deben adornar a estas organizaciones. Sin embargo, el Acuerdo no se queda allí sino que reclama que: “para el caso de los trabajadores agrícolas aún sujetos a contra-

tación mediante contratistas, se propondrán reformas tendientes al reconocimiento jurídico, ágil y flexible de formas asociativas que permitan negociar dicha contratación”.

*D. Enorme retraso en el cumplimiento
de los compromisos de la paz*

Un somero recorrido de los compromisos de la paz en materia laboral lleva a afirmar que muy pocos han sido los avances conseguidos y mantenidos, en el tiempo que puedan hacer pensar en una nueva etapa de relaciones laborales en el país.

Luego de algunas derogaciones de normas antisindicales claramente inconstitucionales que ocurrieron en los primeros años del cronograma de la paz y algunas acciones de tipo institucional que promovieron modestos cambios en materia de desconcentración de los servicios de inspección, o por ejemplo la apertura o cierto fortalecimiento de algunos departamentos dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social dedicados a temas como el CIT 169, mujer trabajadora o niñez trabajadora, sólo se destaca positivamente la aprobación de dos normas legales que modificaron el Código de Trabajo a los efectos de atender observaciones de los órganos especializados de la OIT y compromisos de la paz.

Pero, incluso algunos de esos avances positivos que en su momento fueron destacados incluso por las entidades nacionales e internacionales dedicadas al seguimiento de los Acuerdos de Paz, posteriormente han registrado retrocesos. Tal es el caso de algunas de las reformas del Código de Trabajo aprobadas a través del decreto legislativo 18-2001 que ampliaban las facultades del Ministerio de Trabajo para vigilar y en su caso sancionar a los infractores de las leyes laborales.

Así, la Corte de Constitucionalidad, en agosto de 2004, declaró la inconstitucionalidad parcial de algunos artículos del decreto 18-2001 del Congreso de la República, que daban facultad para investigar, establecer y resolver la imposición de sanciones a los infractores de las leyes de trabajo y previsión social. Más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas que dieron lugar a la resolución, el fallo y la posterior inacción de las autoridades estatales que no han impulsado iniciativa alguna para superar las inconstitucionalidades alegadas por la Corte, establecen una si-

tuación de enorme debilidad estatal en el ejercicio de control del cumplimiento de las normas laborales.

Por tanto, actualmente no existen mecanismos administrativos apropiados que permitan controlar el cumplimiento de la ley, lo cual, si se suma a otras debilidades institucionales del Estado, dibuja un panorama muy negativo para la eficacia de la ley laboral. Un reciente estudio de organizaciones sociales que han dado seguimiento al tema ratifica esta afirmación:

Un estudio de campo realizado este año por la CGTG en la Boca Costa Sur pone en evidencia lo que ya era por todos sabido, pero agrega algunos detalles. Por ejemplo, que se han producido despidos masivos de trabajadores permanentes, los llamados colonos o rancheros, y que la figura impuesta para la relación laboral es la de trabajador eventual, contratados por quincena y que como máximo nunca superan los 2 meses; que es habitual el trabajo de lunes a viernes, como forma de no pagar el asueto semanal; que ha entrado en desuso el pago de jornales por día y por tarea o unidad de obra, junto con sus especificaciones legales: 2 o 3 cuerdas por tarea, para obtener el salario mínimo de Q38.60, y que ahora se paga por cuerda a razón de entre 2.50 y 4 o 5 quetzales.

Es decir, que para llegar al salario mínimo legal fijado por el gobierno un trabajador debe hacer entre 7 y 15 cuerdas al día. De donde, como normalmente los trabajadores no pueden más de 3 o 4 cuerdas al día, el salario mínimo queda reducido a 12, 15 o 18 quetzales diarios. Pero además la eventualidad significa el no pago de la bonificación mensual de Q250 ni de vacaciones, aguinaldo, o la bonificación anual de un mes de salario por año trabajado, ni hay jornadas de asuetos ni pago de seguridad social.³⁰

VI. EN RESUMEN. PARECE QUE NADA CAMBIA

Las tendencias generales del derecho del trabajo en América Latina se reflejan, en gran medida, en el caso guatemalteco. Al tiempo que se han producido notorios avances declarativos y normativos tanto al incorporarse normas internacionales como por vía del texto constitucional, en la práctica se asiste a una realidad de desregulación de facto. La menciona-

³⁰ Colectivo de Organizaciones Sociales COS, Balance 2005, "A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, sigue la inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo", Guatemala, 2005.

da característica de incumplimiento legislativo no sólo se ha mantenido, sino que aún se ha profundizado. Por tanto, en los hechos, la contradicción entre desarrollo de la tutelaridad y protección por un lado, y limitación o franca eliminación de protecciones, por otro, en la práctica se va resolviendo a favor de esta segunda opción.

A diez años de la entrada en vigencia de los Acuerdos de Paz, si bien nadie podrá negar que el país no es el mismo que antes de la firma de estos acuerdos ni puede dejar de señalarse que ha habido avances en diversos aspectos, la estructura socioeconómica no ha experimentado modificaciones sustanciales, al menos en la línea promovida desde los actores de la paz.

Los Acuerdos de Paz reconocen que los pueblos indígenas han sido históricamente discriminados y excluidos. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, indica que:

los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social..., y que Esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala.³¹

Pero, a diez años de dicho acto, las acciones para la creación de un Estado multicultural, multiétnico y plurilingüe han sido más de forma que de fondo. La mayoría de estas acciones se han efectuado en el ámbito legal, e institucional y en el cultural, permitiéndose un importante debate sobre racismo y discriminación. Por ello es que la realidad cotidiana de la población indígena ha cambiado muy poco. Los indígenas siguen enfrentando barreras visibles y no visibles en su desarrollo. Las áreas rurales, predominantemente indígenas, mantienen los peores indicadores sociales y los niveles más bajos de inversión en educación, salud y justicia.

En lo que se refiere a los compromisos en materia laboral si bien los retrasos perjudican a la totalidad de trabajadores, particularmente se afec-

³¹ Además, el proceso de paz promovió la ratificación del CIT 169 de la OIT, lo cual tuvo lugar en 1996.

ta a los agrícolas, quienes, como se ha visto al comienzo, en su gran mayoría pertenecen a los pueblos indígenas.

- a) La virtual inexistencia de control del cumplimiento de la legislación laboral por parte de la Inspección General del Trabajo, en virtud de la declarada inconstitucionalidad parcial de las más recientes reformas del Código de Trabajo que no ha sido corregida por las autoridades concernidas, deja en situación de virtual indefensión a buena parte de los trabajadores del país. Si ha ello se agrega una remisa actitud institucional del Ministerio de Trabajo que no promueve alternativa alguna para superar esa dificultad ni tampoco desarrolla acciones significativas para impulsar el respeto de la legislación vigente, el panorama para los trabajadores es realmente preocupante. Cuando esta situación se visualiza en el contexto de que, tradicionalmente, han sido poco cubiertos por la institucionalidad estatal como es el caso del trabajo agrícola, la realidad es aún peor.
- b) Debe tomarse en cuenta que el alto índice de incumplimiento de la legislación laboral también aumenta la carga de trabajo de los tribunales de justicia, cuya lentitud histórica aún se profundiza en este contexto. Si para una persona que habita las ciudades, comparecer en los estrados judiciales en una experiencia compleja, para quienes provienen del ámbito rural, dar seguimiento a un largo y tortuoso proceso judicial es un hecho casi imposible.
- c) Además de ello, la misma legislación todavía incluye textos que sólo pueden explicarse a partir del análisis histórico que mencionamos antes. Por ejemplo, el Código de Trabajo aún mantiene artículos que eximen de contrato escrito para el trabajo agrícola o la misma Constitución de la República de Guatemala, que en su artículo 69 aún parece reservar a los pueblos indígenas el papel exclusivo de mano de obra migrante.³²

³² Sección Tercera. Comunidades Indígenas. Artículo 69. Traslación de trabajadores y su protección. Las actividades laborales que impliquen traslación de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislación que aseguren las condiciones adecuadas de salud, seguridad y previsión social que impidan el pago de salarios no ajustados a la ley, la desintegración de esas comunidades y en general todo trato discriminatorio.

Entonces, parece que nada cambia.

La mayor parte de los integrantes de los pueblos indígenas aún siguen condenados al papel de mano de obra barata en el sector agrícola en condiciones de evidentes y graves incumplimientos de la legislación laboral, de los mínimos imprescindibles, ya no sólo desde la perspectiva legal sino ética.

Ni el proceso de paz, ni el torrente migratorio hacia el norte, ni la instalación de cientos de maquilas, ni la reciente entrada en vigencia del DR-CAFTA parecen haber modificado la esencia de la situación.

Mientras los cambios no sean estructurales esta realidad seguirá igual.