

CUESTIONES DE DESARROLLO
Documento de discusión

5

**Hacia la reconstrucción
de la sociedad civil:
las organizaciones de
trabajadores rurales
en Guatemala**

Roger Plant

ISBN 92-2-309929-3

**Departamento de Desarrollo y Cooperación Técnica OFICINA
INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA**

Indice

	<i>Página</i>
Prefacio	v
Introducción	1
1. Los convenios de la OIT y el proceso de paz guatemalteco	3
1.1. El contexto económico y social	3
1.2. Los convenios de la OIT y el proceso de paz guatemalteco	5
2. La estructura agraria y el empleo rural	8
2.1. La Guatemala rural: una sociedad dual	8
2.2. Breve reseña histórica	9
2.2.1. La era reformista: 1944-1954	10
2.2.2. El auge agroexportador en las nuevas plantaciones costeras	11
2.3. La tierra: inseguridad de su tenencia y propiedad	11
2.4. Empleo rural: tendencias y características	13
2.5. La incidencia del trabajo migrante estacional: tendencias y estimaciones estadísticas	14
3. Condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes estacionales y de las plantaciones: la ley y la práctica	17
3.1. Iniciativas anteriores de la OIT	17
3.2. Trabajadores migrantes estacionales: leyes y reglamentos	17
3.3. Situación de los trabajadores migrantes estacionales: la práctica	18
3.4. Evaluación de los programas existentes	19
3.5. Trabajadores de las plantaciones	23
4. Las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala	25
4.1. Las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala: esbozo de una tipología	25
4.2. Antecedentes históricos	25
4.3. Las organizaciones de trabajadores rurales en la actualidad: algunos ejemplos	26
4.4. Organizaciones sindicales de ámbito nacional	27
4.5. Coaliciones de indígenas, campesinos y trabajadores	28
4.6. Organizaciones locales y comunitarias	32
5. Búsqueda de estrategias organizativas específicas: utilidad de los convenios de la OIT	34
5.1. Aplicación en Guatemala de los convenios pertinentes de la OIT	34
5.2. Estrategias de apoyo a las organizaciones de trabajadores rurales	35
5.3. Recomendaciones	37
Notas bibliográficas	41

Prefacio

Este documento forma parte de una serie de estudios de caso sobre el valor práctico de los convenios de la OIT relativos a los trabajadores rurales — y en particular del Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) — para las políticas y programas de desarrollo rural. En 1994 se publicó un estudio comparativo de México y Filipinas.

Todos los estudios se han realizado dentro del marco del programa del Departamento de Desarrollo y Cooperación Técnica de la OIT para la promoción del Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales. Uno de los objetivos generales de ese programa es responder a la preocupación actual de la OIT de lograr una mejor integración y sinergia entre sus programas normativos, de investigación y de cooperación técnica.

Este documento fue elaborado, *inter alia*, en vista de las nuevas oportunidades que las actuales negociaciones de paz están brindando a la sociedad civil guatemalteca en general y a los pueblos indígenas y trabajadores rurales en particular. Hace algunos meses el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el Acuerdo sobre identidad y derechos de los indígenas, y el capítulo actual del programa negociador es sobre «aspectos socioeconómicos y situación agraria».

Este documento trata fundamentalmente de las organizaciones de trabajadores rurales de Guatemala, sus prioridades, estrategias organizativas, dificultades y perspectivas. No obstante, como los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población rural de Guatemala, se ha prestado también atención a aquellas demandas y reivindicaciones que, aunque no estrictamente relacionadas con lo anterior, tienen que ver con la tierra y con los trabajadores.

El documento está estructurado como sigue. En primer lugar ofrece una amplia perspectiva de la estructura agraria y del empleo rural, y analiza asimismo los problemas que plantea la inseguridad en la tenencia y la propiedad de la tierra. En segundo lugar, dada la importancia de la mano de obra migrante estacional en la agricultura comercial como fuente de empleo para los pueblos indígenas del país, estudia su situación legal y en la práctica y analiza algunos programas que pretenden directa o indirectamente mejorar la situación de los trabajadores migrantes estacionales. En tercer lugar, intenta elaborar una tipología de las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala, analizar la evolución en el tiempo de esas organizaciones y revisar algunas de sus estrategias organizativas en el momento actual. Por último, se ocupa de los convenios de la OIT pertinentes para Guatemala; revisa la aplicación en la práctica de los convenios ya ratificados por Guatemala y hace algunas propuestas sobre su utilización de ahora en adelante como punto de referencia para el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores rurales.

Samir Radwan,
Director,
Departamento de Desarrollo y Cooperación Técnica.

Introducción

Tras varios decenios de violencia política y graves conflictos armados, Guatemala se encuentra inmersa en un difícil proceso de democratización y de establecimiento de una paz negociada. Uno de los aspectos de la democratización ha sido el reciente surgimiento de diversas organizaciones de trabajadores rurales, que han aprovechado el nuevo espacio político para intensificar sus demandas de tierra, laborales y de otro tipo.

La finalidad del presente estudio es analizar las tendencias actuales de la organización de los trabajadores rurales en Guatemala, así como establecer si los convenios pertinentes de la OIT ratificados por Guatemala pueden — y si es así, de qué forma — impulsar el crecimiento de organizaciones de trabajadores rurales sólidas e independientes, contribuyendo con ello al delicado proceso de paz en que se halla embarcado el país. Un análisis de ese tipo exige prestar una cuidadosa atención a la estructura del empleo rural en Guatemala, la cual determina el tipo de demandas que plantean en la actualidad diferentes categorías de trabajadores rurales y campesinos. Exige asimismo el estudio de algunos factores sociales, étnicos y culturales, en especial del papel económico y social en la sociedad agraria de los pueblos indígenas, que constituyen más de la mitad de la población rural guatemalteca.

Este estudio se basa fundamentalmente en los resultados de una misión a Guatemala de 24 días de duración realizada entre los meses de noviembre y diciembre de 1994. Durante su visita a Guatemala, el autor, más que pretender un análisis detallado de cada uno de los temas cubiertos, intentó abordar cuestiones generales de política. Existen muy pocos datos fiables sobre las tendencias actuales del empleo rural, y todavía menos sobre las migraciones estacionales, incluidos los relativos a sistemas de contratación y condiciones de empleo. No se han hecho estudios sistemáticos sobre las organizaciones de trabajadores rurales, y es evidente que el número y el carácter de esas organizaciones está cambiando aceleradamente. Se intentó visitar el mayor número posible de zonas del país en un período de tiempo relativamente breve y entrevistar a una amplia gama de actores.

En la ciudad de Guatemala se celebraron varias reuniones con el Ministro de Trabajo y otros altos funcionarios ministeriales, así como con otros organismos gubernamentales como el Ministerio de la Gobernación (responsable del registro de las organizaciones rurales comunitarias), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) de la Presidencia de la República. También se celebraron reuniones separadas con las tres federaciones sindicales más importantes, la Cámara del Agro (principal organización de empleadores rurales), la asociación de cultivadores de café (Asociación Nacional del Café, ANACAFE), y la Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR). Asimismo, se llevaron a cabo reuniones con varias organizaciones internacionales, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Desarrollo para los refugiados desplazados y retornados en América Central (PRODERE). Se estableció contacto con grupos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos, entre ellos con la Procuraduría de Derechos Humanos, gubernamental, y con distintas organizaciones indígenas y campesinas.

Se realizaron cinco visitas sobre el terreno, facilitadas por el Gobierno, el PNUD, los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores rurales.

La primera fue a las regiones de Ixil e Ixcán en el departamento de Quiché, ambas gravemente afectadas por el conflicto. En Ixil la oficina de PRODERE organizó un programa apretado que incluía entrevistas con los representantes de las asociaciones locales de desarrollo (ADEL), y con asociaciones de mujeres, cooperativas y centros de desarrollo. Asimismo, se gestionaron entrevistas con personas que habían emigrado recientemente con carácter estacional y con contratistas de mano de obra. En Ixcán se llevaron a cabo reuniones con ADEL y se realizó una visita a diferentes asentamientos rurales colonizados en los dos últimos decenios.

La segunda visita fue a varias explotaciones comerciales, sobre todo algodonales, del departamento de Escuintla, situado en la costa del Pacífico, donde se realizaron entrevistas con trabajadores migrantes estacionales y con sus familias. Se visitaron asimismo las oficinas del IGSS en Escuintla y La Gomera para debatir los programas sanitarios emprendidos por el IGSS.

La tercera visita exigió un viaje en helicóptero a varios municipios y aldeas remotas del departamento de Huehuetenango. También allí se celebraron entrevistas con personas que habían emigrado recientemente, con contratistas de mano de obra y con autoridades locales. En el viaje de

vuelta por carretera se celebraron reuniones con organizaciones indígenas de desarrollo comunitario de Totonicapán y Sololá.

La cuarta visita fue a Coatepeque y Genoa, del departamento de Retalheu, en la costa del Pacífico, para debatir las condiciones de trabajo en las explotaciones comerciales de esa región y, en particular, para visitar una explotación con alto índice de sindicación en la que se había planteado un conflicto ante la amenaza de expulsión de los trabajadores agrícolas organizados.

La última visita fue al departamento de Alta Verapaz, una zona de cultivo de café y cardamomo afectada por un serio conflicto por la tierra y por cuestiones laborales, para tener una reunión con los representantes de varias organizaciones afiliadas y visitar fincas cuyos trabajadores organizados estaban amenazados de expulsión.

No fue posible ponerse en contacto con toda la gama de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, involucrados en los diversos aspectos de la organización de los trabajadores rurales. Sólo se pudieron celebrar entrevistas con un grupo pequeño y selecto de las nuevas organizaciones de trabajadores rurales (OTR) que han surgido en el país desde 1989. El objetivo, por tanto, es facilitar una comprensión general del contexto económico, social y político en el que está teniendo lugar la organización rural; del tipo de OTR que está surgiendo; del tipo de estrategias organizativas que se persiguen y de los problemas básicos que se han planteado. Del mismo modo, y en lo que se refiere a los trabajadores migrantes estacionales, el autor no tuvo la oportunidad de llevar a cabo una tarea rigurosa de investigación. Ello hubiera exigido varias semanas o incluso meses de trabajo, en particular dada la absoluta carencia de documentación fiable.

Hacia la reconstrucción de la sociedad civil: las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala

1. Los convenios de la OIT y el proceso de paz guatemalteco

1.1. *El contexto económico y social*

Guatemala tiene, como otras repúblicas centroamericanas, una larga historia de desarrollo económico y social desequilibrado, con una estructura agraria prácticamente dividida entre grandes fincas comerciales, que producen para el mercado de exportación, y un sector de pequeñas explotaciones que producen alimentos básicos para el consumo familiar en parcelas agrícolas generalmente demasiado pequeñas para asegurar un ingreso de subsistencia. Así pues, el papel del sector de las pequeñas explotaciones ha sido a la vez producir alimentos básicos y proporcionar mano de obra estacional a las fincas comerciales, especialmente durante los meses de la recolección del café, el algodón y el azúcar.

Un factor adicional ha sido la división étnica de la sociedad. El poder económico ha estado siempre casi exclusivamente en manos de los llamados «ladinos», descendientes de los colonizadores españoles y de otros inmigrantes europeos que han dominado desde siempre el sector de las grandes fincas. No todos los ladinos son terratenientes, pero casi sin excepción todos los terratenientes son ladinos. Aproximadamente la mitad de la población nacional — y bastante más de la mitad en las zonas rurales — son indígenas de origen maya, divididos a su vez en más de 20 grandes grupos étnicos y lingüísticos. Esos pueblos indígenas constituyen la gran mayoría de los pequeños propietarios y los campesinos sin tierra. Hasta hace poco realizaban casi todo el trabajo estacional en las plantaciones comerciales. No menos de una cuarta parte de la población nacional ha sido forzada a dejar sus poblados indígenas del altiplano para trabajar en las plantaciones de la costa y de otras tierras bajas durante cuatro meses al año, soportando condiciones de vida y de trabajo descritas por la OIT hace cerca de 25 años simplemente como «infrahumanas»¹. Otros grupos indígenas, conocidos en Guatemala como los «mozos colonos», han residido habitualmente en las grandes fincas, disfrutando del derecho a cultivar pequeñas parcelas de tierra de las mismas a cambio de su aporte de mano de obra de bajo costo durante la época de la recolección.

Guatemala ha sufrido una grave violencia política durante los últimos cuarenta años casi sin interrupción, con un conflicto militar entre los sucesivos gobiernos y las organizaciones guerrilleras insurgentes². Las causas subyacentes del conflicto se suelen atribuir en parte a la negación de los derechos básicos a los sectores pobres de la sociedad — en particular a los pueblos indígenas de ascendencia maya —, a la desigual distribución de los recursos, entre ellos de la tierra, y también a la tradicional militarización de la sociedad rural, que ha impedido una efectiva libertad de organización. Si bien los conflictos armados entre el Gobierno y los diferentes grupos insurgentes se han producido esporádicamente desde 1954, año en que un gobierno democrático comprometido con la reforma agraria fue desalojado por un golpe militar, la violencia ha asolado la sociedad rural durante los últimos cuarenta años. Los intentos de crear organizaciones rurales independientes que abordaran los problemas de la seguridad de tenencia de la tierra o las condiciones de trabajo de los pobres rurales se han visto en su mayor parte desbaratados por el clima de violencia generalizada. En el sector de las grandes plantaciones se ha logrado una organización limitada de los trabajadores rurales, especialmente entre los trabajadores permanentes de las industrias del banano y el azúcar. Los pequeños agricultores pudieron agruparse en cooperativas, algunas veces gracias a la ayuda de programas con patrocinio oficial. Sin embargo, cualquier forma de organización rural demostró ser un ejercicio difícil y peligroso, en especial para los pueblos indígenas.

La situación se deterioró todavía más a finales del decenio de 1970, cuando las actividades insurgentes llegaron a las tierras altas de población indígena. Los años comprendidos entre 1978 y 1983 parecen haber sido los más violentos de la historia reciente, cuajada de conflictos, de Guatemala. Hay testimonios fiables de que en las zonas de conflicto no se toleraba ninguna forma de organización realmente independiente, aparte de las impuestas por los propios militares como parte de sus operaciones de contrainsurgencia. En las zonas de más conflicto, incluso los dirigentes de cooperativas eran señalados como subversivos potenciales y sujetos a represalias que llegaban al asesinato.

Desde 1986 el país ha experimentado un proceso difícil y gradual de democratización política. Entre 1986 y 1990 ostentó el poder un Presidente civil democráticamente elegido, Marco Vinicio

Cerezo. Los críticos de su gobierno señalaron algunas graves limitaciones del proceso democrático, en particular que la militarización del altiplano indígena permaneciera prácticamente sin cambios. Las comunidades indígenas fueron obligadas, como en los años precedentes, a formar patrullas civiles de defensa bajo supervisión militar. Los intentos de constituir organizaciones independientes se encontraban con graves dificultades, en especial cuando su plataforma organizativa incluía temas tan delicados como la promoción de los derechos humanos o la supresión de las patrullas civiles.

El sucesor democráticamente elegido del Presidente Cerezo fue obligado a dimitir en 1993, cuando intentó clausurar el Congreso Nacional y gobernar por decreto. El Congreso eligió al actual Presidente de la República, Ramiro de León Carpio, para finalizar el mandato del anterior Presidente.

El conflicto, aunque mucho menos intenso que hace un decenio, continúa siendo muy real en algunas zonas del país. Desde 1987 se celebran negociaciones de paz entre el Gobierno y los cuatro grupos insurgentes armados que forman conjuntamente la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En 1994 se produjo un importante avance en las conversaciones de paz, cuando las partes en conflicto, con las Naciones Unidas como moderadora, concluyeron un acuerdo global sobre derechos humanos. Las partes acordaron asimismo los apartados temáticos que deberían ser objeto de acuerdos negociados separados, entre los que se encuentran la identidad y derechos de los pueblos indígenas, que ha sido firmado recientemente; aspectos socioeconómicos y situación agraria; fortalecimiento de la sociedad civil y papel del ejército en una sociedad democrática, y reformas constitucionales y régimen electoral.

Mientras tanto se ha producido una fuerte movilización de la sociedad civil a través de diversos grupos y organizaciones de intereses que aprovechan el clima actual para intensificar sus demandas de reforma económica y social. Este proceso sólo puede ser comprendido en relación con el pasado reciente de Guatemala, en el que, pese a la existencia de una Constitución liberal y de instituciones democráticas formales, existían muy pocas oportunidades de participación efectiva de los representantes de los pobres rurales y urbanos, y especialmente de los pueblos indígenas.

La situación de conflicto y su legado han engendrado un gran número de organizaciones nuevas, muchas de las cuales son difíciles de clasificar en función de sus objetivos inmediatos o a corto plazo. Por ejemplo, a menudo es difícil distinguir a los grupos que se definen como organizaciones de trabajadores, que se ocupan de las condiciones de trabajo y de empleo, de otros con un programa más amplio. Es significativo que ninguna de las federaciones y confederaciones sindicales activas en los decenios de 1960 y 1970 sobreviva actualmente en la misma forma que entonces. Las tres organizaciones sindicales nacionales más importantes fueron creadas a partir de mediados del decenio de 1980, en las primeras etapas de la democratización política. Además, el movimiento sindical como tal nunca ha tenido una presencia fuerte en las zonas rurales, y la afiliación al mismo se limitaba principalmente a los trabajadores permanentes de las plantaciones de banano y azúcar. Actualmente, los sindicatos coexisten o compiten con una serie de organizaciones más nuevas que aunque se definen, al menos en parte, como organizaciones de trabajadores que luchan por el aumento de los salarios y la estabilidad del empleo rural, también luchan por el derecho a la tierra, los derechos humanos, los derechos culturales de los indígenas y la desmilitarización de la sociedad rural, entre otras cuestiones.

1.2. Los convenios de la OIT y el proceso de paz guatemalteco

Guatemala ha ratificado un número relativamente grande de convenios de la OIT, 67 en total, 61 de los cuales estaban en vigor a finales de 1994. Algunos de ellos son convenios sobre derechos humanos básicos sobre la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; la abolición del trabajo forzoso; la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y la edad mínima del empleo. Por otra parte — en correspondencia con su estructura agraria y de mano de obra —, Guatemala es uno de los pocos países del mundo que ha ratificado los dos convenios clave de la OIT relativos a los trabajadores de las plantaciones y a las organizaciones de trabajadores rurales.

El Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), fue ratificado por Guatemala en 1961. Este instrumento constituye un intento de hacer extensiva la protección social a una categoría vulnerable de trabajadores rurales, los trabajadores de las plantaciones. Las plantaciones son definidas básicamente como toda empresa agrícola que ocupe con regularidad a trabajadores asalariados, esté situada en una zona tropical o subtropical y se dedique principalmente al cultivo o producción, para fines comerciales, de determinados cultivos como banano, café, algodón, caucho, caña de azúcar, té y tabaco, entre otros³. Los Estados Miembros pueden asimismo, tras consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores, aplicar el Convenio a plantaciones que produzcan otros cultivos como el cardamomo. El Convenio cubre detalladamente una serie de apartados, a saber: contratación y reclutamiento, y trabajadores migrantes; contratos de trabajo y abolición de sanciones penales; salarios;

vacaciones anuales pagadas; descanso semanal; protección de la maternidad; indemnización por accidentes de trabajo; derecho de sindicación y de negociación colectiva; libertad sindical; inspección del trabajo; vivienda y servicios de asistencia médica. Por otra parte, una sección importante del Convenio (la Parte II) se ocupa específicamente de la contratación y reclutamiento de los trabajadores migrantes, y es aplicable tanto a las migraciones nacionales como internacionales. Sus disposiciones más importantes pueden resumirse como sigue. El artículo 7 establece que ninguna persona o sociedad deberá realizar actos de reclutamiento profesional a menos que esté provista de un permiso concedido por la autoridad competente y reclute trabajadores para la administración pública o para uno o más empleadores determinados o asociaciones específicas de empleadores. El artículo 8 dispone que los empleadores, agentes de empleadores, organizaciones de empleadores, organizaciones subvencionadas por los empleadores, agentes de las organizaciones de empleadores y de organizaciones subvencionadas por los empleadores no podrán realizar actos de reclutamiento sin un permiso otorgado por la autoridad competente. El artículo 9 establece que los trabajadores reclutados deberán ser presentados ante un funcionario público, que comprobará si se han observado las prescripciones de la ley en materia de reclutamiento. El artículo 10 dispone que, «cuando, de acuerdo con las circunstancias, sea realizable y necesaria la adopción de esta disposición», la autoridad competente deberá obligar a que se entregue a todo trabajador reclutado cuya contratación no se haya efectuado en el mismo lugar de reclutamiento o cerca de dicho lugar un documento escrito, relativo a cuestiones como las condiciones del empleo en perspectiva y cualquier anticipo sobre los salarios concedido al trabajador. El artículo 11 contiene detalladas disposiciones sobre el reconocimiento médico de los trabajadores migrantes. Los artículos 12 y 13 se ocupan de las condiciones de transporte, estableciendo, entre otras cosas, que el reclutador o empleador deberá correr con todos los gastos de dicho transporte, y suministrar a los trabajadores todo lo necesario durante el viaje. El artículo 16 dispone que la autoridad competente deberá limitar la cantidad pagadera a los trabajadores contratados a título de anticipo sobre el salario, así como regular las condiciones en que podrán hacerse estos anticipos.

El Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), fue ratificado por Guatemala en 1989. Este instrumento es — con la excepción del Convenio revisado sobre pueblos indígenas y tribales — la última norma de la OIT relacionada específicamente con los trabajadores rurales. Concebido originariamente como una recomendación no vinculante que hacía hincapié en el desarrollo de los recursos humanos como medio de facilitar la participación de las organizaciones de trabajadores rurales en la planificación de la política oficial y en los programas de bienestar social, el instrumento fue finalmente promovido a la categoría de Convenio vinculante debido a la insistencia de los delegados de los trabajadores en la Conferencia de la OIT. Es especialmente importante por su ámbito de cobertura. Extiende la definición de «trabajadores rurales» más allá de la mano de obra rural asalariada, la más proclive a estar organizada en sindicatos convencionales, hasta todas las categorías de trabajadores rurales, incluidos los independientes. El Convenio comprende a todas las personas que trabajan en tareas agrícolas o artesanales u ocupaciones conexas en las regiones rurales, tales como los arrendatarios, aparceros o pequeños propietarios cuya principal fuente de ingresos sea la agricultura, que trabajen la tierra por sí mismos, o únicamente con la ayuda de sus familiares o recurriendo ocasionalmente a trabajadores supletorios y que: a) no empleen una mano de obra permanente; o b) no empleen una mano de obra numerosa, con carácter estacional; o c) no hagan cultivar sus tierras por aparceros o arrendatarios.

Las partes fundamentales del Convenio se refieren a dos áreas principales:

En primer lugar, reconoce el derecho a la libertad de asociación a todas las categorías de trabajadores rurales, que tendrán el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones. Las organizaciones de trabajadores rurales deberán tener un carácter independiente y voluntario y permanecer libres de toda injerencia, coerción o represión. La adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores rurales no podrá estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones precedentes (artículo 3).

En segundo lugar, el Convenio reconoce el deber de los Estados ratificantes de brindar un apoyo positivo a las organizaciones libres e independientes de trabajadores rurales. «Uno de los objetivos de la política nacional de desarrollo rural deberá ser facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio eficaz de asegurar la participación de estos trabajadores (...) en el desarrollo económico y social y en los beneficios que de él se derivan» (artículo 4). Todo Estado Miembro que ratifique el Convenio «deberá adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones, sobre todo con vistas

a eliminar los obstáculos que se oponen a su creación y desarrollo y al desempeño de sus actividades legítimas...» (artículo 5).

Estos dos convenios tienen una gran pertinencia práctica en la Guatemala de hoy, y sin embargo ha recibido muy poca atención en el país. En contraste con ello, se ha dedicado una enorme atención a un convenio de la OIT hasta ahora no ratificado por Guatemala, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que ha figurado en lugar prominente en las negociaciones de paz en curso. Este nuevo Convenio hace mucho hincapié en los aspectos institucionales como medio de lograr que los pueblos indígenas ejerzan el máximo control sobre sus formas de vida, instituciones y desarrollo. Al aplicar las disposiciones de este Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales esos pueblos puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (artículo 6). También se establece que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias «siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos» (artículo 8). El espíritu que subyace en el Convenio es que todos los programas de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas (formación tradicional, artesanía, industrias rurales, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación) deben ser planificados y aplicados progresivamente por las instituciones representativas de los propios pueblos indígenas. Una parte sustancial del Convenio se ocupa del derecho a la tierra, y dispone entre otras cosas que los gobiernos deberán dar los pasos necesarios para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente, y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (artículo 14). Un detallado artículo se ocupa de la contratación y condiciones de empleo, estableciendo entre otras cosas que los gobiernos deberán adoptar medidas para garantizar que «los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen». También deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde los pueblos indígenas ejerzan actividades asalariadas (artículo 20).

El principal tema de controversia, aparte de las difíciles negociaciones sobre la tierra, ha sido si los mayas y otros pueblos indígenas de Guatemala deben disfrutar de un estatus político especial dentro de la Constitución. Después de seis meses de negociaciones, que comenzaron en noviembre de 1994 y que a menudo parecía que iban a acabar en frustración, el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron el Acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas, el 31 de marzo de 1995 en México. El mismo día empezaron las conversaciones sobre el siguiente punto del programa negociador, aspectos socioeconómicos y situación agraria. El documento de 20 páginas del acuerdo aborda una gran variedad de cuestiones, entre ellas las relativas a educación, lengua, igualdad entre los sexos, culturas, conocimientos indígenas tradicionales, derechos sobre la tierra y derecho consuetudinario. En la sección II, relativa a la lucha contra la discriminación, se hace referencia al Convenio núm. 169. Actualmente, las perspectivas de una pronta ratificación del Convenio núm. 169 por el Congreso de Guatemala parecen muy prometedoras.

El Acuerdo no entrará en vigor hasta la firma de un acuerdo de paz final. Las partes convinieron, sin embargo, en que los aspectos relacionados con los derechos humanos reconocidos en la legislación guatemalteca y en los tratados internacionales ratificados por Guatemala deben entrar en vigor inmediatamente. A la Misión de las Naciones Unidas para la verificación de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) se le confió la responsabilidad de verificar la aplicación de dichos aspectos. Ambas partes instan a los actores interesados a que faciliten el proceso de aprobación del Convenio, mientras que el Gobierno se compromete a promover su aprobación por el Congreso.

Si esto llega efectivamente a ser el caso, una mayor atención a los convenios ya ratificados por Guatemala implicará importantes garantías de libertad sindical y de protección contra las condiciones de trabajo abusivas en el sector de las plantaciones, reforzando con ello la demanda de una especial protección por parte de los pueblos indígenas. En el capítulo final se hacen algunas propuestas sobre

la forma en que el Gobierno de Guatemala, los interlocutores sociales y la propia OIT podrían tomar medidas prácticas que garanticen una mejor aplicación de esos convenios.

2. La estructura agraria y el empleo rural

2.1. La Guatemala rural: una sociedad dual

La Guatemala rural puede ser descrita en términos sencillos como una sociedad dual, dividida drásticamente por líneas étnicas en lo referente a la distribución de la tierra y del ingreso, y también en lo referente a su topografía básica. En cuanto a la distribución de la tierra rural, las cifras disponibles en el censo más reciente, correspondiente a 1979, indican que más del 70 por ciento de todas las explotaciones tenían menos de 3,5 hectáreas de tamaño y ocupaban poco más del 10 por ciento de la tierra del país. A la inversa, menos del 1 por ciento de las explotaciones tenían más de 2.500 hectáreas y ocupaban más del 20 por ciento de la tierra. Se calcula que menos del 2 por ciento de la población posee al menos el 65 por ciento de la tierra, en un sistema de distribución de la tierra que es uno de los más desiguales del mundo en desarrollo.

Si bien esas cifras son ya por sí mismas indicativas, quizás sea más importante comprender las diferentes formas de utilización de la tierra y de la mano de obra, junto con la composición étnica de la población rural, en distintas zonas del país. El motor del crecimiento económico de Guatemala ha sido su agricultura de exportación, con unos cuantos productos que representan actualmente más de la mitad de todos los ingresos de la exportación. El principal cultivo de exportación, lo mismo hoy que hace un siglo, es el café, que en 1993 representaba alrededor de 300 millones de dólares, más del 25 por ciento de los ingresos totales de la exportación. Le sigue en importancia la caña de azúcar, y después el cardamomo. El algodón fue importante como producto de exportación entre los decenios de 1950 y 1970, aunque su producción ha descendido fuertemente desde principios de los años ochenta y de forma drástica durante los noventa⁴.

El banano, el algodón y el azúcar (y más recientemente el cardamomo y el caucho) se han cultivado sobre todo en grandes plantaciones que (con la excepción del banano, que exige más empleo a lo largo de todo el año) requieren un aporte sustancial de mano de obra estacional durante la época de la cosecha. Aunque el café se produce tanto en las grandes fincas como en las pequeñas, el grueso de la producción para la exportación tiene lugar en el sector comercial de la agricultura. Los cultivos alimentarios básicos como el maíz, los frijoles y el arroz se producen casi exclusivamente en el sector de las pequeñas explotaciones.

Las grandes fincas comerciales están situadas fundamentalmente en la región de la costa del Pacífico (algodón y azúcar) y en la costa del Caribe (banano). El café se cultiva sobre todo en la «boca costa» del Pacífico, terrenos volcánicos de colinas que ascienden desde la costa del Pacífico hasta el altiplano, y en los terrenos del departamento nororiental de Alta Verapaz, de clima similar.

Las regiones de más alta densidad de población son las del altiplano occidental, habitadas fundamentalmente por pueblos indígenas de origen maya. Son los departamentos de Baja Verapaz, Chimaltenango, Huehuetenango, Quezaltenango, Quiché, Sololá y Totonicapán, caracterizados por los cultivos indígenas de parcelas minúsculas, demasiado pequeñas para garantizar la subsistencia familiar durante todo el año.

En su conjunto, esta estructura suele denominarse el complejo latifundio-minifundio. El sector de las grandes fincas no podría sobrevivir económicamente sin la disponibilidad de la mano de obra barata estacional que suponen los trabajadores migrantes indígenas. A la inversa, los agricultores indígenas no podrían sobrevivir sin la disponibilidad de ingresos adicionales durante los meses de escasez. Sin embargo, no todas las poblaciones indígenas han obtenido su sustento mediante la agricultura deficitaria del altiplano, suplementada por la migración estacional a las grandes plantaciones. Otra categoría son los llamados «mozos colonos», trabajadores agrícolas que residen de forma más habitual en las grandes fincas, con derecho a cultivar pequeñas parcelas de subsistencia dentro de las mismas a cambio de su aportación de mano de obra a bajo costo en la época de la cosecha.

Además de esos grupos principales, hay otras categorías que merecen atención. Los departamentos del sudeste (Chiquimula, El Progreso, Jutiapa y Zacapa), zonas bajas habitadas sobre todo por población no indígena de origen hispano o europeo, combinan la cría extensiva de ganado con la pequeña y mediana agricultura. También en estas zonas hay pobreza rural y carencia de tierra, que afectan a los indígenas así como a los ladinos. La zona más extensa de tierra está en el departamento nororiental del Petén, una región natural boscosa en la que se han llevado a cabo programas de colonización de la tierra desde los años cincuenta. Aunque el objetivo explícito de los programas de colonización ha sido abrir el Petén a las fincas de pequeño y mediano tamaño, y compensar el agudo problema de escasez de tierra en otros departamentos, la agricultura de las grandes plantaciones

también se ha desarrollado en esta zona. En el sur del Petén el cardamomo se ha convertido en el principal cultivo de exportación.

2.2. Breve reseña histórica

¿Cómo se desarrolló esta estructura agraria a lo largo del tiempo? ¿Qué esfuerzos se han hecho por reformarla, y con qué resultado? ¿Hasta qué punto los campesinos, trabajadores rurales y organizaciones indígenas contemporáneas pretenden reparar injusticias históricas? A continuación se responde brevemente a estas cuestiones, en la medida en que se considera pertinente para la evaluación de las estrategias organizativas abordada en las últimas secciones.

Como en el resto de América Latina, el período colonial supuso la concentración de muchas tierras en manos de los colonizadores españoles y sus descendientes. Pero la demanda de mano de obra indígena era reducida, y los grupos indígenas podían normalmente conservar tierra suficiente para sus necesidades de subsistencia tras el pago de un tributo. Lo que realmente preparó el terreno para la actual estructura agraria fue la introducción de la agricultura extensiva para la exportación a finales del siglo XIX. La exigencia de registro catastral trataba de impulsar la agricultura de plantación, desmembrar las tierras comunales y aumentar la dependencia indígena del trabajo agrícola asalariado. Las «reformas liberales» introducidas en el decenio de 1870 crearon deliberadamente una clase de grandes propietarios a costa de los cultivadores indígenas, con objeto de aprovechar la expansión mundial del mercado del café. Un decreto presidencial de 1873 dispuso la venta de tierras nacionales en lotes individuales de entre 45 y 225 hectáreas. Una ley posterior de 1894 subió el techo hasta 675 hectáreas para las explotaciones individuales. La distribución de tierra se aceleró posteriormente en los dos primeros decenios del presente siglo. Entre 1896 y 1921, alrededor de 3.600 personas recibieron un promedio de 450 hectáreas cada una. Como se ha señalado, las reformas liberales fueron especialmente perniciosas para la población indígena del altiplano. Como el terreno ideal para el café es la tierra situada entre los 800 y los 1.500 metros de altitud, los pueblos indígenas que habían cultivado esas tierras durante generaciones fueron obligados a trasladarse a tierras más altas y menos fértiles para su agricultura de subsistencia⁵.

Se alentó también la inmigración extranjera, mediante la oferta de tierra gratuita a quienes cultivaran café, caucho y otros productos. Al mismo tiempo, el endeudamiento inducido fue un factor importante para asegurarse la mano de obra indígena necesaria para las nuevas plantaciones. Una ley del decenio de 1870 exigía que todos los campesinos indígenas llevaran libretas de trabajo para registrar sus deudas, y autorizaba a las autoridades locales a detener a los infractores. En todas las zonas del país se instalaron jefes políticos locales para controlar la libertad de movimientos. Aunque esa servidumbre por deudas fue oficialmente abolida en 1933, fue reemplazada por la llamada ley de vagabundeo, que exigía a todos los campesinos sin tierra y propietarios de fincas muy pequeñas la prestación de un período fijo anual de trabajo (hasta 150 días al año) en las grandes explotaciones.

En el decenio de 1930 se hicieron esfuerzos más sistemáticos por acabar con el estatus de las comunidades indígenas supervivientes, tanto en la legislación como en la práctica. El general Jorge Ubico (1930-1944), dictador modernizador, promulgó un decreto en 1931 según el cual las tierras ejidales de las comunidades del altiplano debían dividirse entre familias indígenas. Un decreto ulterior estableció la asignación de parcelas de hasta siete hectáreas a trabajadores rurales sin tierra, con derecho de usufructo sobre las tierras en cuestión. Al llegar la Segunda Guerra Mundial la casi total carencia de tierra y el trabajo agrícola forzoso parecían ser ya, para la mayoría de los campesinos indígenas, un hecho normal de la vida. La estructura agraria y laboral variaban de región a región. Alta Verapaz se convirtió en un enclave económico de cultivadores de café de origen alemán que producían casi un tercio de la producción nacional de café. En esta región los indios Kekchi y Pokomchi perdieron la mayoría de sus tierras tradicionales, y acabaron como mozos colonos en las nuevas plantaciones de propiedad extranjera. En el altiplano occidental, la mayoría de los grupos indígenas consiguieron conservar algunas tierras, pero suministraban la mano de obra estacional a los nuevos cafetales de la región occidental. Otro enclave fue el de las grandes plantaciones de banano en las tierras bajas occidentales, donde la United Fruit Company obtuvo la concesión de casi 70.000 hectáreas de las mejores tierras a cambio de comprometerse a construir un ferrocarril nacional.

2.2.1. La era reformista: 1944-1954

El decenio 1944-1954 fue excepcional. Esos diez años presenciaron un gobierno democrático, la promulgación del primer Código del Trabajo del país en 1947, la ley de reforma agraria de 1952 y el impulso oficial a las organizaciones de trabajadores rurales, ligas de campesinos y cooperativas. Durante esos años se dieron pasos cada vez más ambiciosos para lograr cambios radicales de la

estructura agraria y social del país, que se centraron primero en los derechos del trabajo y la eliminación de prácticas laborales semif feudales, y después en medidas de redistribución de la propia tierra de labor. La Constitución de 1945 preparó el terreno al proclamar la «función social de la propiedad» y permitir en principio la expropiación de la propiedad privada con el pago de una indemnización previa. Incorporó, reflejando los principios de la legislación social postrevolucionaria de México, el tipo de disposiciones que iban a fundamentar los programas de reforma agraria en el resto de América Latina en los años cincuenta y sesenta. Es conveniente recordar la ley de titulación supletoria, que pretendía, entre otras medidas, extender la titulación de las tierras indígenas, dando prioridad al uso comprobado de la tierra sobre los títulos escritos, cuya validez era a menudo cuestionable. El Código del Trabajo de 1947, avanzado para su época, establecía salarios mínimos y reconocía la libertad sindical y las actividades huelguísticas, aunque en el sector rural la sindicación sólo se autorizaba en las empresas con 500 o más trabajadores. La ley de arrendamiento forzoso de 1949 capacitaba a los agricultores con muy poca tierra o carentes de ella a exigir parcelas arrendadas, con un límite en las rentas pagaderas al propietario.

La ley de reforma agraria fue promulgada en 1952, pero el programa de reforma agraria en sí tuvo muy poca vida. La ley preveía entre otras cosas la eliminación de todas las formas «feudales» de utilización de la tierra y de la mano de obra, la abolición de toda clase de servidumbre, la nacionalización de tierras expropiadas y su asignación ulterior a campesinos sin tierra en usufructo o renta. El objetivo básico era expropiar tierras baldías en régimen de aparcería o arrendamiento. No obstante, ninguna finca de menos de 90 hectáreas fue objeto de expropiación. En las fincas de más de 90 hectáreas, sólo fueron expropiadas las partes de las mismas no cultivadas o cultivadas con arreglo a prácticas de trabajo semif feudales. Las fincas de entre 90 y 270 hectáreas en las que al menos dos tercios de la tierra estuviese cultivada quedaron también exentas de la expropiación. Y, muy importante, las fincas que producían una serie de cultivos comerciales determinados (como café, algodón, banano, caña de azúcar y té) quedaban exentas de la expropiación, incluso en los casos en que estuvieran cultivadas bajo regímenes de aparcería. La indemnización se pagaría mediante bonos de bajo interés a 25 años, y el valor de la tierra se establecía de acuerdo con las declaraciones de impuestos.

Entre 1952 y 1954 llegaron a distribuirse algo más de un millón de hectáreas, de las cuales algo más de la mitad eran tierras privadas expropiadas y las restantes tierras públicas.

2.2.2. El auge agroexportador en las nuevas plantaciones costeras

Tras la intervención militar de 1954, casi todas las tierras expropiadas volvieron a sus anteriores propietarios. Además, un decreto de 1954 permitió de hecho a los terratenientes restablecer el sistema semifeudal de colonos, con arreglo al cual los propietarios podían aprovecharse de una mano de obra de bajo costo facilitando parcelas de subsistencia en sus plantaciones a cambio de trabajo durante la época de la cosecha. En las fincas públicas que habían sido asignadas a trabajadores agrícolas en régimen de cooperativas, los beneficiarios de la reforma fueron expulsados y las fincas volvieron a ser administradas por el Estado. Las medidas posteriores consistieron en distribuir las fincas individuales enormemente extensas. USAID calcula que durante dos gobiernos militares entre 1954 y 1962, 39 beneficiarios recibieron no menos de 122.000 hectáreas, es decir, un promedio de 3.128 hectáreas cada uno. Además, la tierra de esas fincas era de primera calidad para el cultivo de productos permanentes de exportación como café, cardamomo y azúcar de caña.

A principios de los cincuenta, el café y el banano representaban cerca del 90 por ciento de todas las exportaciones agrícolas. Con la revocación del programa de reforma agraria a partir de 1954, el interés en nuevos cultivos de exportación iba a tener un impacto decisivo sobre la estructura agraria y la utilización de la mano de obra durante los siguientes decenios. La expansión más importante tuvo lugar a lo largo de la costa del Pacífico, que hasta entonces había estado poblada sobre todo por indígenas y otros campesinos dedicados a la agricultura de subsistencia. La zona cultivada con algodón aumentó desde sólo 5.000 hectáreas en 1952 hasta 120.000 hectáreas 20 años más tarde. El cultivo de azúcar comenzó a extenderse al principio de los años sesenta, cuando el embargo estadounidense del azúcar cubano proporcionó a todas las repúblicas centroamericanas un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos. Alrededor del 90 por ciento de toda la tierra de la región del Pacífico acabó concentrada en explotaciones medianas y grandes, y entre 1960 y 1980 el área total dedicada a cultivos de exportación creció a una tasa anual de más del 2 por ciento⁶.

El acento puesto en los nuevos cultivos de exportación aumentó mucho la demanda de mano de obra estacional durante los pocos meses del período de la recolección. Cerca del 75 por ciento de los trabajadores de la caña de azúcar y más del 90 por ciento de los de la industria del algodón son contratados de forma estacional durante el período de máxima actividad entre octubre y febrero. La

creciente atomización de pequeñas parcelas agrícolas en el altiplano indígena hizo posible la rápida disponibilidad de esa oferta de mano de obra. La comparación de las cifras de los censos agrícolas de 1964 y 1979 da una idea de las tendencias en el régimen de tenencia de la tierra en el altiplano durante ese período. Mientras que la superficie de tierra ocupada por pequeñas fincas de menos de 10 manzanas continuó más o menos constante, su número real aumentó desde 364.879 a 547.574, y el tamaño medio de las pequeñas fincas descendió en picado, de 1,8 a 1,2 hectáreas⁷. Por otra parte, aunque la mayoría de la población indígena tenía acceso a pequeñas parcelas de su propiedad, si bien demasiado pequeñas para garantizar una subsistencia adecuada, se había producido un firme aumento de las cifras de campesinos sin tierra. El estudio de USAID calculaba que el número de miembros sin tierra de la población rural económicamente activa estaba por encima de los 400.000 en 1980⁸.

2.3. La tierra: inseguridad de su tenencia y propiedad

Un problema crucial de la Guatemala de hoy es la inseguridad de la tenencia y propiedad de la tierra que padecen muchos de los pobres rurales. El problema afecta a comunidades indígenas, colonos de las zonas fronterizas de colonización de nuevas tierras, refugiados que retornan y personas desplazadas del interior. Es necesario identificar por separado las distintas dimensiones de estos problemas. En primer lugar está la inseguridad tradicional de la tierra derivada de la ausencia de un registro por las comunidades indígenas de sus territorios tradicionales, o de defectos en el sistema de registro que han perjudicado a estas comunidades. En segundo lugar están los problemas de los títulos de propiedad provisionales o inseguros, más común en algunas zonas del norte de Quiché y del departamento de Petén, donde han tenido lugar programas oficiales de colonización desde el decenio de 1960. En tercer lugar, han surgido enormes problemas en todas las zonas afectadas por el conflicto de los años setenta y ochenta, cuando comunidades enteras huyeron de sus tierras, que a continuación fueron ocupadas por otras personas.

El estatus especial de las tierras comunales indígenas se reconoce por ley en la Constitución de 1985, cinco artículos de la cual se ocupan de las comunidades indígenas en general y otros dos artículos específicamente de sus tierras. El artículo 67 trata de la protección de las tierras indígenas y de las cooperativas agrícolas. Las tierras de las cooperativas indígenas, las comunidades agrícolas o cualesquiera otras formas comunales o colectivas de tenencia de la propiedad agraria disfrutan de especial protección por parte del Estado, así como de acceso preferente al crédito y a la asistencia técnica para velar por su posesión y desarrollo, garantizando así a sus habitantes una mejor calidad de vida. El artículo 68 establece que el Estado, mediante programas especiales y una legislación adecuada, proporcionará tierras estatales a las comunidades indígenas que la necesiten para su desarrollo. Aunque el artículo 70 dispone que los artículos de la Constitución mencionados deberán ser regulados por ley, a primeros de 1995 todavía no había sido aprobada dicha ley.

En la práctica, muy pocas comunidades indígenas han recibido el título comunal correspondiente a sus tierras. Como se ha mencionado antes, a finales del siglo pasado y principios del actual se perdieron grandes extensiones de tierras indígenas, particularmente debido al aumento del cultivo de café a gran escala a partir de 1870. Pese a las disposiciones de la Constitución de 1985, la situación de Guatemala es marcadamente diferente de la de los otros países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador, México y Perú) en los que la población indígena supone la mayoría o la casi mayoría de la población rural. En los restantes países, una proporción sustancial reside en comunidades indígenas en las que la tenencia y propiedad de la tierra están especialmente reguladas por ley, con restricciones o prohibición de enajenarla a forasteros no indígenas. En Guatemala éste no es el caso, al menos desde los años treinta. De hecho, sólo un número muy pequeño de comunidades tienen títulos inscritos en el Registro de la propiedad inmobiliaria en nombre de la propia comunidad, a condición de que la comunidad tenga reconocimiento civil con personalidad jurídica. Existen otros casos en los cuales las tierras comunitarias fueron registradas tiempo atrás a nombre de un dirigente comunitario, quizás muerto hace mucho tiempo. Lo mismo que en México, la ley guatemalteca prevé la existencia de ejidos, pero sin el nivel de protección existente en México. La ley de transformación agraria de 1962 establece, por ejemplo, que las tierras ejidales que permanezcan sin cultivar durante tres años a pesar de la asistencia técnica suministrada por el Ministerio de Agricultura, pueden ser objeto de expropiación con fines agrícolas. La mayoría de la tierra sometida a los usos tradicionales de la población indígena parece tener el estatus de tierra municipal.

Es difícil establecer la proporción de indígenas y otros campesinos que poseen títulos individuales sobre la tierra. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) calculaba en 1991 que cerca de un 80 por ciento de los campesinos poseedores de siete o menos hectáreas o bien tenían escrituras de las tierras o «derechos de posesión» en virtud de la cantidad de tiempo que las habían ocupado. Sin

embargo, la situación varía claramente de una zona a otra. En el altiplano occidental, donde prácticamente no existen grandes fincas y las mismas comunidades indígenas han ocupado sus tierras desde hace generaciones, se puede concluir que el grado de seguridad de tenencia de la tierra es mayor. En Alta Verapaz, donde ha habido abundantes conflictos entre las comunidades indígenas y los propietarios relativamente nuevos, una encuesta reciente mostró que el 95,89 por ciento de los indios Kekchi entrevistados no tenían títulos sobre la tierra, y que el 4,11 por ciento restante tenía sólo «documentos provisionales» en lugar de títulos legalmente registrados. Nada menos que la mitad de los entrevistados atribuyeron sus dificultades en la obtención de títulos a los problemas habidos con los grandes hacendados de la región⁹.

La responsabilidad de emitir títulos de propiedad sobre la tierra corresponde al Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), creado en 1962. Los títulos han de ser adquiridos durante un período de 20 años sin interés. El INTA administra asimismo tierras públicas, y facilita asistencia técnica y financiera a los beneficiarios de sus transferencias de tierras y programas de colonización. Como organismo otorgante de títulos su historial ha sido especialmente modesto. Durante el período de cinco años 1986-1991 sólo entregó un total de 800 títulos. Si bien en sus primeros 20 años de existencia el INTA sólo facilitó títulos individuales o familiares, en 1980 introdujo el sistema del «patrimonio agrario colectivo», por el cual podían otorgarse títulos a cooperativas agrícolas en zonas de colonización de tierras. Se han llevado a cabo importantes programas de colonización. Aparte de la lentitud en la emisión de títulos, un problema real que el INTA nunca ha resuelto adecuadamente es el del solapamiento de varios títulos de las mismas tierras. Los problemas legales se derivan de la ley de titulación supletoria, adoptada durante la etapa reformista. Como se mencionó anteriormente, el objetivo básico de esta ley era favorecer la posesión, más que los títulos dudosos sobre la tierra, como prueba de propiedad, concediendo títulos suplementarios a las personas que habían trabajado la tierra por un período mínimo de diez años. En teoría, el mecanismo debería haber supuesto un beneficio para los pequeños agricultores. En la práctica, como ha señalado USAID, fue utilizado a menudo como mecanismo de ampliación de la superficie de sus tierras por los grandes agricultores. Actualmente existen varios casos de comunidades indígenas que tienen antiguos títulos escritos de propiedad de tierras sobre las cuales existen títulos suplementarios a nombre de agricultores privados. Casos de este tipo han sido causa habitual de conflictos en los últimos años.

En las áreas de colonización los problemas suelen ser diferentes. El INTA ha otorgado títulos provisionales, de tipo individual o colectivo, que rara vez se han convertido en definitivos. Las estimaciones del INTA son que hasta el 70 por ciento de las personas que ocupan tierras en virtud del patrimonio agrario familiar o patrimonio agrario colectivo carecen de título definitivo. Muchos de ellos están seriamente endeudados y podrían correr riesgo de expulsión. En la visita a la región de Ixcán, en el norte de Quiché, las dificultades y retrasos en la obtención de títulos fue el agravio más importante citado por los grupos campesinos entrevistados.

En las zonas de conflicto, los problemas se acentúan por los desplazamientos masivos producidos desde finales del decenio de 1970. Aparte de las que huyeron a México, el número de personas desplazadas en el interior del país se calcula habitualmente en cerca de un millón, es decir, el 10 por ciento de la población. Aldeas indígenas enteras buscaron refugio ante la violencia estableciéndose en bosques y zonas más altas de montaña. Desde principios de 1994 muchas de esas autodefinidas comunidades en resistencia (CPR) han salido a la luz y se están instalando en asentamientos para los cuales pretenden obtener el reconocimiento oficial como comunidades campesinas. Cuando los refugiados y los desplazados interiores han intentado volver a sus tierras originarias se han planteado enormes problemas. En las regiones fronterizas de Ixcán, por ejemplo, muchos de aquéllos habían estado organizados anteriormente en cooperativas al menos con título provisional. Una de las principales demandas de los grupos que negocian el retorno era que fueran reconocidos sus legítimos derechos sobre las tierras que se habían visto obligados a abandonar debido a la represión militar. En el punto más alto de la violencia, sin embargo, los militares habían establecido a campesinos de otras regiones en esas mismas tierras. La política gubernamental ha sido claramente la de permitir a los nuevos pobladores permanecer en esas tierras, reconociendo al mismo tiempo que las cooperativas tienen una reivindicación válida sobre la tierra. Recientemente, el escaso avance en la búsqueda y adquisición de nuevas tierras ha retrasado la repatriación de los refugiados¹⁰. La Comisión nacional para la asistencia a las personas repatriadas, refugiadas y desplazadas (CEAR) ha participado en la búsqueda de tierras alternativas, y ha llevado a cabo estudios catastrales parciales para identificar los lugares propuestos. Pero se considera que la situación desorganizada del registro de la propiedad va a hacer esta tarea enormemente difícil.

2.4. Empleo rural: tendencias y características

La evaluación del empleo rural es una difícil tarea, porque al menos una parte del mismo no puede ser registrado en las encuestas de población activa. Esto es particularmente cierto en lo que respecta al trabajo agrícola estacional, sobre el cual existen considerables diferencias en las estimaciones recientes disponibles.

No obstante, es posible identificar los tipos fundamentales de empleo en el sector agrícola. En primer lugar existe el empleo asalariado durante todo el año en el sector de las plantaciones. Luego el trabajo de los colonos en las plantaciones, en virtud del cual el trabajador reside todo el año en la plantación pero puede no recibir salarios durante todo el año. En tercer lugar existe el autoempleo en el sector de las fincas pequeñas y medianas. Por último, el trabajo precario y estacional, que puede contratarse por días o puede tomar la forma de migración estacional estructurada durante un largo período de tiempo. Fuera del sector de la agricultura existe el empleo rural no agrícola, como por ejemplo el trabajo artesanal.

En 1989 se calculaba que la población económicamente activa de Guatemala ascendía a 1.752.391 personas, el 82,7 por ciento de las cuales eran hombres y el 17,3 por ciento mujeres¹¹. De esta cantidad, se estimaba que 1.250.502 trabajaban en actividades agrícolas y ganaderas¹². En conjunto, la agricultura empleaba a cerca del 50,6 por ciento de la fuerza de trabajo en 1989. Por cultivos, el sector más importante era el de los cereales básicos (responsable del 53,2 por ciento del empleo rural) seguido por el café (21,8 por ciento). La caña de azúcar y el algodón tenían mucha menos incidencia en la absorción de mano de obra (1,5 por ciento y 0,9 por ciento respectivamente).

La encuesta del INE de 1989 aclara en parte la composición del empleo agrícola por cultivos, en particular la distribución entre empleo permanente y temporal. En lo referente a los cereales básicos, más del 86 por ciento de la mano de obra corresponde a los arrendatarios del propietario y sus familias, el 11,5 por ciento a la mano de obra temporal y sólo el 1,6 por ciento a los trabajadores asalariados permanentes. En el café, un 50,8 por ciento corresponde a la mano de obra asalariada permanente, el 31,3 por ciento a los asalariados temporales, el 7,5 por ciento a la mano de obra familiar y el 9,9 por ciento a los propietarios. En la caña de azúcar, el grueso del empleo es asalariado (el 41,6 por ciento permanente y el 47,8 por ciento temporal). El algodón tiene la proporción más alta de mano de obra asalariada (el 14,3 por ciento permanente y el 84,5 por ciento temporal).

Existe poca información estadística sobre las tendencias del empleo agrícola permanente a lo largo del tiempo. Sin embargo, se registra una clara tendencia a reducir el número de colonos con acceso a parcelas de subsistencia y a reemplazarlos exclusivamente por mano de obra asalariada. La frecuente expulsión de colonos de las plantaciones de café está documentada ya desde los años setenta, pero parece haberse intensificado en la costa del Pacífico y en Alta Verapaz desde finales de los ochenta. Como afirmaron diversos informantes de la región costera, la mayoría de las grandes explotaciones han expulsado a sus trabajadores residentes en los últimos cinco años. En Alta Verapaz, como se verá más adelante, la oleada más reciente de expulsiones puede relacionarse con el crecimiento de las organizaciones de trabajadores y la exigencia del salario mínimo legal. En los lugares donde los colonos siguen teniendo acceso a parcelas de subsistencia, es frecuente que reciban salarios que suponen la mitad o incluso la tercera parte del mínimo legal.

2.5. La incidencia del trabajo migrante estacional: tendencias y estimaciones estadísticas

El número exacto de personas involucradas en la migración agrícola estacional en una o más ocasiones por año es imposible de calcular. Este tipo de mano de obra no aparece en las estadísticas oficiales, y en los últimos años se han publicado estimaciones muy diferentes entre sí. Por otra parte, la naturaleza de estas migraciones — la duración media de los turnos de trabajo, los cultivos y las zonas de destino — parece estar cambiando en los últimos años. Entre los decenios de 1960 y 1970 algunas estimaciones daban la cifra de entre 300.000 y 400.000 trabajadores migrantes al año, empleados en la recolección del café, el algodón y el azúcar¹³.

Para el período 1965-1966 el recuento más autorizado daba una estimación mínima de 302.500 trabajadores temporales (167.000 en el café, 118.000 en el algodón y 17.000 en el azúcar) y una máxima de 408.000 (237.000 en el café, 150.000 en el algodón y 21.000 en el azúcar)¹⁴. Sin embargo, es probable que las cifras se incrementaran en el decenio siguiente. Se estima que la superficie de tierra dedicada a cultivos de exportación ha tenido una tasa anual de aumento de más del 2 por ciento entre 1960 y 1980, con un incremento significativo de la dedicada al algodón y a la caña de azúcar. Por otra parte, muchos grandes propietarios recurrieron sistemáticamente a la expulsión de colonos durante este período, reemplazando la oferta permanente de mano de obra por un mayor recurso a la estacional y

temporal. Así pues es probable que la demanda y la oferta de mano de obra temporal hayan crecido simultáneamente, con la atomización de las pequeñas parcelas agrícolas y la expulsión de agricultores indígenas de las explotaciones de mayor tamaño, lo que habría aumentado la oferta, mientras que la demanda de esa mano de obra se incrementaba en la agricultura comercial.

Desde principios de los años ochenta la migración estacional a México, en especial durante la recolección del café en el estado meridional de Chiapas, ha sido cada vez más importante. Según un estudio conjunto del Ministerio de Trabajo y la Organización Internacional para las Migraciones realizado en 1992, más de 87.000 trabajadores guatemaltecos habían trabajado legalmente como emigrantes en México durante ese año. No obstante, el Gobierno de Guatemala calcula que el número de migrantes indocumentados a México puede ser hasta el doble, hasta llegar a un total de 250.000 trabajadores.

Una cuestión clave es hasta qué punto los flujos migratorios a México están reemplazando a los existentes en el interior de la propia Guatemala. ¿Está ello reduciendo la oferta de mano de obra en la agricultura nacional, facilitando con ello el crecimiento de los salarios? ¿O bien se está reduciendo la demanda de mano de obra dentro de Guatemala, debido al cambio de los métodos de cultivo, al declive de la producción de alguno de ellos o a la mecanización parcial?

En algunos cultivos la demanda de mano de obra se ha reducido drásticamente a lo largo de los últimos diez años. El ejemplo más claro es el algodón, el más intensivo en mano de obra de todos los cultivos de exportación durante la época de la cosecha, ya que la superficie dedicada al cultivo del algodón disminuyó casi diez veces, desde cerca de 245.000 manzanas en 1970 a no más de 25.000 en 1992. La producción de café ha sido más estable, y continúa siendo el principal cultivo de exportación de Guatemala en lo referente a ingresos y a utilización de tierra y mano de obra¹⁵. Es difícil calcular la incidencia del trabajo estacional, dado que unos 30.000 productores de café, más de dos terceras partes del total, son pequeños agricultores. Además, gran parte del trabajo en las grandes plantaciones lo realizan los mozos colonos o los llamados «voluntarios», que buscan trabajo ocasional por propia iniciativa en vez de a través de un contratista laboral registrado. El INE estimaba en 1989 que durante el período septiembre-diciembre participaban en la recogida del café unos 80.000 trabajadores temporales. Un analista ha calculado que alrededor de un 60 por ciento de los trabajadores temporales del café residen todo el año en los departamentos en los que participan en la recolección mientras que un 40 por ciento proceden de otros departamentos¹⁶. El cultivo de la caña de azúcar también ha permanecido estable en los últimos años, después de un declive a principios de los años ochenta, cuando los precios del mercado mundial cayeron en picado. La Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR) calcula que la zafra proporciona empleo a más de 60.000 trabajadores en la época de la cosecha¹⁷.

Las cifras de producción sugieren que, con la importante excepción del algodón, es probable que la demanda de mano de obra migratoria estacional haya permanecido elevada. No obstante, desde principios del decenio de los ochenta se han producido algunos cambios importantes en la naturaleza de este mercado de trabajo. Tradicionalmente los trabajadores y sus familias se desplazaban a la zona de las plantaciones durante toda la época de la cosecha, quizás durante cuatro o cinco meses del año, dependiendo del cultivo. Como la migración se llevaba a cabo sólo una vez al año, era quizás más fácil llevar un registro del número de los participantes. Más recientemente ha quedado claro que los trabajadores (en particular los hombres) pueden migrar dos o tres veces durante períodos más cortos. Esto pudo constatarse en entrevistas realizadas en esta misión, tanto en las zonas de altiplano de migración externa como en las plantaciones de la costa del Pacífico. Muchos entrevistados señalaron que la práctica actual de contratar trabajadores migrantes durante períodos de un mes se debía a la preocupación de los hacendados por evitar el pago de la seguridad social.

Un factor adicional ha sido el cultivo de nuevos productos con un ciclo diferente de producción, en especial el cardamomo, del cual Guatemala es el primer productor mundial. Cultivado anteriormente en grandes fincas en el Petén, el cardamomo se ha extendido ahora a la costa del Pacífico y las laderas bajas de la «boca costa». Muchas plantaciones de café se han diversificado introduciendo cardamomo y también caucho, lo que ha modificado su esquema de necesidades de mano de obra estacional. Por ejemplo, investigaciones realizadas en las aldeas indígenas más pobres del departamento de Huehuetenango, del cual todavía emigran hasta la mitad de la población al menos durante una parte del año, indican la creciente complejidad de esos flujos migratorios. Un grupo de trabajadores, compuesto sobre todo de hombres y mujeres jóvenes, se marchan a la recogida del cardamomo en mayo. Algunos se quedan durante uno o dos meses, y otros hasta que empieza la principal cosecha de café después de septiembre. Un grupo mucho mayor se va en septiembre u octubre a las cosechas del café, el algodón y el azúcar. El corte de caña lo realizan exclusivamente los miembros masculinos de la familia, pero

las mujeres y los niños suelen acompañar al cabeza de la familia para buscar trabajo en la recogida del café y del algodón.

En esas circunstancias, un estudio reciente llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo guatemalteco señala la dificultad de establecer el número de trabajadores agrícolas migrantes¹⁸. El estudio indica que el volumen total de la población migrante puede estar entre 500.000 y 600.000 trabajadores, incluyendo a hombres, mujeres y menores de ambos sexos. No obstante, es probable que el número de individuos aisladamente considerados oscile entre 400.000 y 450.000, ya que muchos miles de trabajadores emigran dos o tres veces al año. Hay que destacar que en los últimos años se han hecho estimaciones mucho más elevadas. Un estudio realizado para la Organización Panamericana de la Salud en 1992, basado en numerosas entrevistas en los departamentos de Huehuetenango y Quiché, y también en el departamento de Escuintla, en la costa del Pacífico, llegó a la cifra estimada de al menos 1,2 millones de personas.

Por último, hay que señalar que las características del mercado temporal de trabajo han ido cambiando durante el último decenio. Tradicionalmente, ese trabajo estacional lo han venido realizando sobre todo migrantes indígenas del altiplano que regresan a sus lugares de origen al final de la cosecha. Sin embargo, como las plantaciones han expulsado progresivamente a sus trabajadores permanentes, en sus cercanías se encuentra ahora disponible una mano de obra de trabajadores rurales sin tierra. Aunque la única información disponible era anecdótica, informantes de plantaciones de algodón del departamento de Escuintla afirmaron que actualmente muchos de los trabajadores temporales eran «ladinos» sin tierra, trabajadores migrantes del vecino El Salvador entre otros.

3. Condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes estacionales y de las plantaciones: la ley y la práctica

3.1. Iniciativas anteriores de la OIT

El reclutamiento, transporte, condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes estacionales de Guatemala preocupa desde hace tiempo a la OIT. En fecha tan lejana como finales de los años sesenta, un proyecto de asistencia técnica OIT/PNUD abordó los problemas de esta categoría de trabajadores rurales¹⁹.

Uno de los resultados más importantes de aquellos contactos OIT/PNUD fue la elaboración, en los últimos años sesenta, de un borrador de ley de regulación del trabajo agrícola estacional²⁰. Este texto fue estudiado y aprobado por una comisión especial nombrada por el Ministerio de Trabajo. Quizás su principal recomendación fue la supresión del sistema de agentes privados de reclutamiento de los trabajadores agrícolas temporales. Remitiéndose a los convenios pertinentes de la OIT sobre servicios de empleo ya ratificados por Guatemala, la comisión propuso que en su lugar se creara un sistema de agencias de colocación a nivel nacional. Durante un período transitorio las actividades de los contratistas privados deberían estar estrechamente reglamentadas. Las tradicionales prácticas de inducción al endeudamiento de los trabajadores estacionales mediante el pago de «habilitaciones» o «anticipos a sueldo» deberían asimismo suprimirse. Para contrarrestar esa práctica, organismos estatales como el Banco de los Trabajadores y el Banco Nacional Agrario estudiarían la posibilidad de establecer sistemas alternativos de crédito a fin de satisfacer las necesidades de los trabajadores estacionales.

3.2. Trabajadores migrantes estacionales: leyes y reglamentos

La Constitución de 1985 reconoce que los trabajadores migrantes indígenas deben recibir una protección especial. El artículo 69 (una parte de la sección dedicada a las comunidades indígenas) establece que las actividades laborales que impliquen el traslado de los trabajadores fuera de sus comunidades deben estar reguladas por una ley que garantice unas condiciones adecuadas de salud, seguridad y bienestar social, y evite el pago de salarios que estén por debajo del mínimo legal, la desmembración de las comunidades indígenas y en general cualquier trato discriminatorio. Hasta ahora no se ha promulgado dicha ley, pese a que el artículo 70 de la Constitución establece que todos los artículos de esa sección deben regularse por ley.

La contratación y condiciones de vida y trabajo de todos los trabajadores agrícolas están reguladas en una sección especial del Código de Trabajo de Guatemala (artículos 138-145). El texto define como «trabajadores campesinos» a los «peones mozos», «jornaleros», «cuadrilleros» y trabajadores similares de las empresas agrícolas o ganaderas. Cuadrillero es el término utilizado en las leyes laborales de Guatemala para referirse a los trabajadores migrantes reclutados en grupo mediante contrato con los propietarios agrícolas o sus representantes. Por ley, los representantes de los hacendados que realicen actividades de contratación deberán estar provistos de una «carta poder» (permiso legal), una copia de la cual debe quedar en manos del Departamento Administrativo de Trabajo. Dicho permiso deberá renovarse anualmente. Los contratistas recibirán un salario fijo del hacendado, el cual no podrá pagarles con otros emolumentos adicionales o primas por sus servicios. La inspección de trabajo tiene la obligación de informar a los trabajadores de que, en defensa de sus intereses, deben exigir que se les muestre la carta poder antes de contratar sus servicios con un contratista de mano de obra. Las autoridades departamentales y municipales deberán cooperar con las autoridades de la inspección de trabajo a este respecto.

Otras partes del Código del Trabajo, como las que se ocupan de los contratos de empleo, salarios y derecho a la huelga, contienen disposiciones relativas a la situación concreta de los trabajadores agrícolas y migrantes. El artículo 27 estipula que los contratos de trabajo pueden ser verbales en el caso de determinadas categorías de trabajadores como los agrícolas y ganaderos, y cuando se trate de trabajo temporal que no exceda de un período de 60 días. En esos casos el empleador está obligado a facilitar al trabajador un documento — la «tarjeta» o «constancia» —, que indique la fecha de comienzo del trabajo y el salario acordado, así como el número de días trabajados o tareas realizadas. El artículo 90 establece que a los trabajadores agrícolas o ganaderos se les podrá pagar como máximo el 30 por ciento de su salario en comestibles o productos similares para uso inmediato de los trabajadores y de sus familias, con la condición de que el empleador se los facilite a precio de costo. El artículo 243, referente a la huelga, incluye entre las categorías de trabajadores que no pueden hacer huelga a los trabajadores rurales en la época de la recolección, excepto en el caso de los cultivos que se cosechan durante todo el año o que no sufren deterioro si se retrasa su recogida.

La aplicación del Convenio núm. 110 en Guatemala se reglamentó oficialmente más de 20 años después de su ratificación por el acuerdo gubernativo núm. 103-84 de febrero de 1984²¹. Las normas reglamentarias contienen diversas disposiciones referidas específicamente a la contratación y condiciones de trabajo de los trabajadores agrícolas temporales. A diferencia del borrador de ley presentado en 1968 por los consultores de la OIT, no pretenden suprimir el papel de los agentes privados de reclutamiento. Sin embargo, establecen una serie salvaguardas. La empresa debe facilitar la información pública sobre el lugar de reclutamiento, el nombre del agente reclutador y su autorización legal extendida por la Inspección General del Trabajo; el lugar de trabajo y la duración del mismo; el tipo de trabajo; el salario, los pagos anticipados, los días y forma de pago; las horas de trabajo; las horas de viaje y transporte y la autorización de la Dirección General de Transporte; las condiciones de alojamiento y los servicios educativos y de alfabetización (artículo 6). Los contratos deberán ir firmados por la autoridad competente e indicar el monto del salario recibido en concepto de anticipo (artículo 7). El anticipo máximo facilitado por el empleador o por su agente reclutador será el equivalente de 15 días de salario (artículo 13). Otras disposiciones se ocupan de los reconocimientos médicos, servicios médicos y de higiene y de las funciones respectivas de las autoridades sanitarias y laborales, o del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en la realización de inspecciones periódicas de las condiciones de salud y de higiene en las plantaciones (artículos 15 a 19).

3.3. Situación de los trabajadores migrantes estacionales: la práctica

Reclutamiento, contratos y transporte

El reclutamiento todavía es llevado a cabo en gran medida por contratistas independientes, que suelen ser los miembros más ricos de las comunidades o aldeas indígenas, y que en algunos casos ostentan cargos municipales. Pueden emplear a subcontratantes, que actúan en varias aldeas de un municipio. Puede que trabajen en nombre de dos o tres fincas, pero el sistema suele ser aleatorio, por ejemplo, distintos contratistas que tratan de suministrar trabajadores a la misma explotación. Contratistas y antiguos trabajadores migrantes entrevistados en Huehuetenango y Quiché confirmaron que los contratistas reciben una comisión, generalmente de medio quetzal por día de trabajo, a pesar de que esta práctica está prohibida por la ley. Como muchos de los contratistas son responsables de 500 o más trabajadores migrantes, puede suponer unos ingresos sustanciales, de al menos 250 quetzales por día. Hubo un consenso general sobre la mejora de las condiciones de transporte en los últimos años, y sobre el hecho de que la mayoría de los trabajadores son transportados actualmente en autobuses en lugar de en camiones abiertos. Sin embargo, los costos totales o parciales del viaje de vuelta a sus lugares de origen corren generalmente a su cargo.

La situación respecto a los contratos de trabajo es menos clara. Informantes del altiplano declararon unánimemente que los contratos escritos habían existido en el pasado, pero que hacía mucho que habían desaparecido. El contratista se limita a anotar los nombres de los trabajadores migrantes en una libreta. Al mismo tiempo, en la costa del Pacífico se expresaron muchas quejas de que los cuadrilleros fueran contratados por un periodo de sólo 21 días y luego transferidos a otras fincas o devueltos a sus lugares de origen, precisamente porque los hacendados quieren evitar el pago de la seguridad social y de otras prestaciones. Por tanto, los contratos pueden considerarse verbales, aunque se elabora una lista con el número e identidad de los trabajadores y el número de días trabajados.

El pago de anticipos está muy extendido. Las estimaciones sobre su alcance varían considerablemente, de 20 a 200 quetzales.

Condiciones de trabajo y salarios

El pago es generalmente por tarea o a la pieza. El salario mínimo legal cuando se llevó a cabo la misión era de 15,70 quetzales por día (un salario base de 14,50 más una prima prorrateada de 1,20 quetzales). Sólo es posible facilitar estimaciones muy aproximadas de los ingresos medios, en base a unas cuantas entrevistas aleatorias. Según esos datos, los ingresos de los miembros masculinos de la familia superan el salario mínimo legal, a costa de largas jornadas de trabajo. En una plantación de algodón visitada, tanto los adultos como los niños cobraban a razón de 16 quetzales por quintal. Un hombre adulto puede cosechar dos quintales por día, y una familia tres o más quintales. Los trabajadores reciben asimismo raciones diarias de tortillas y frijoles, a razón de seis tortillas diarias para cada trabajador activo. Trabajadores del departamento de Huehuetenango insistieron en que el nivel de los salarios varía mucho de una explotación a otra: unas pagan sólo 10 quetzales, otras 15, otras 18-20 sin raciones alimenticias, y algunas hasta 22 quetzales pero sin alojamiento. Personas entrevistadas en Nebaj calculaban que los ingresos mensuales oscilaban entre 200 y un máximo de 300 quetzales; el corte de la caña de azúcar proporciona el ingreso medio más alto. Estos ingresos no tienen comparación con los de los mozos colonos, muchos de los cuales ganan entre seis y 10 quetzales al día.

La mayoría de los trabajadores afirmaron que trabajaban siete días a la semana durante la cosecha, y algunos añadieron que debido a la insistencia del empleador.

Vivienda, higiene y salud

Sólo se visitaron alojamientos en unas cuantas plantaciones de algodón, de las que se afirma que tienen los peores de todo el país. Consisten en construcciones de madera de tres pisos, divididas en segmentos de unos dos metros cuadrados, en cada uno de los cuales se aloja una familia. No se proporciona ningún tipo de cama o enseres. Existen servicios separados de cocina, con trabajadores especialmente contratados para hacer la comida de todos. Este tipo de alojamientos primitivos parecen ser normales en las plantaciones de algodón.

En los últimos años la mayor preocupación han sido los brotes de cólera. Las autoridades sanitarias afirman que los brotes suelen coincidir con el comienzo de la época de la cosecha, y que el miedo al cólera y a otras enfermedades es la causa principal de la creciente resistencia de los indígenas a enrolarse como trabajadores migrantes. Esto, más que ningún otro factor, ha movido a los empleadores agrícolas a ocuparse de las condiciones de salud e higiene y a participar en programas de colaboración con organismos oficiales como el IGSS y el Ministerio de Salud.

Inspección del trabajo

En el país hay 108 inspectores de trabajo, 40 de los cuales se encuentran en la ciudad de Guatemala. Parece claro que los inspectores no tienen un acceso fácil o seguro a las explotaciones privadas. El autor, cuando visitaba esas fincas, fue advertido por las personas que le acompañaban de que no mencionara al Ministerio de Trabajo o incluso a la OIT si quería obtener acceso a las mismas. Al margen de lo fundado de este consejo, revela las actitudes vigentes sobre la función de la inspección de trabajo. Ninguno de los trabajadores migrantes entrevistados contestó afirmativamente cuando se le preguntó en concreto si había visto alguna vez a un inspector de trabajo.

3.4. Evaluación de los programas existentes

Se intentó evaluar el tipo y ámbito de los programas e iniciativas existentes, a fin de estudiar el reclutamiento, transporte, empleo, salud y condiciones de vida y trabajo de los trabajadores migrantes estacionales. Se plantearon cuestiones a organismos gubernamentales como el Ministerio de Trabajo y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); a organizaciones de empleadores, sindicatos importantes y otras organizaciones indígenas y de campesinos representativas; a determinadas organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos y a representantes de las Naciones Unidas, organismos especializados y otros organismos internacionales.

Pronto se hizo evidente la ausencia de cualquier tipo de programas e iniciativas sistemáticas. El propio Ministerio de Trabajo no tiene programas especiales dirigidos a los trabajadores temporales o migrantes del país, aparte de un estudio encargado que estaba en fase de borrador en el momento de la misión, y una copia del cual fue puesto a disposición del autor por el Ministerio²². El estudio fue realizado dentro del marco de un proyecto del PNUD y el Ministerio de Trabajo para la modernización del Ministerio. No puede considerarse un estudio sistemático y no está basado en trabajo de campo detallado. El autor, un consultor guatemalteco con muchos años de experiencia, se basa en material documental, informes y testimonios personales de los últimos 30 años. Sin embargo, como parte del material es demasiado antiguo, es difícil distinguir entre las prácticas pasadas y las actuales. Sólo se llevó a cabo una pequeña encuesta de campo, para hacer acopio de datos más recientes. Hasta el momento no existe ninguna recomendación específica al Ministerio de Trabajo ni a otros organismos gubernamentales pertinentes. El consultor ha sido invitado asimismo a elaborar el borrador de una nueva ley sobre los trabajadores migrantes estacionales, pero el autor no dispone de ningún ejemplar de dicho borrador.

El Ministerio de Trabajo se ha ocupado de la situación de los jornaleros guatemaltecos migrantes a México. En junio de 1993 se publicó un estudio conjunto del Ministerio y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que establece el número de trabajadores migrantes documentados, e identifica sus lugares de origen y destino y sus salarios. Posteriormente, a primeros de diciembre de 1994, se firmó un acuerdo entre el Ministerio y la OIM, que esbozaba el marco para una futura cooperación técnica entre las dos entidades. El Gobierno de Guatemala está planeando actualmente llevar a cabo una encuesta en el estado de Chiapas, en el sur de México (donde la gran mayoría de los jornaleros migrantes guatemaltecos trabajan en la recolección del café) gracias a un acuerdo bilateral con el gobierno del estado de Chiapas. Habrá una comisión que incluirá a cuatro miembros de cada país. El proyecto ulterior exigirá un conocimiento más exacto de la realidad, a fin

de evaluar la situación socioeconómica de los trabajadores migrantes y el nivel de sus prestaciones extrasalariales. El Ministerio pretende asimismo crear un sistema de tarjetas de identidad para los trabajadores migrantes y lograr que un mayor número emigre a través de los canales oficiales. El Ministerio estaba interesado en que la OIT participara de algún modo en este proyecto, destinado entre otros fines a convencer a la gente de la necesidad de tener tarjetas de identificación y de utilizar la oficina de emigración de Tecun Uman en la frontera con México. Responsables ministeriales afirmaron que estaban intentando obtener 100.000 dólares adicionales para poner en marcha el proyecto, y que en agosto de 1994 se había presentado ya a la OIT un proyecto de propuesta.

Es evidente que el más activo de todos los organismos gubernamentales ha sido el IGSS, que ha puesto en marcha programas de salud en las plantaciones en cooperación con el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud. En el departamento de Escuintla, donde la incidencia de cólera ha sido motivo de preocupación en los últimos años, está funcionando un programa piloto especial. El programa opera a través de promotores de salud itinerantes, cada uno de los cuales debe atender a unas 400 familias de trabajadores migrantes. Los programas de salud se han elaborado en estrecha consulta con los departamentos de bienestar social de las organizaciones de empleadores agrícolas, entre ellas ANACAFE, el Consejo Nacional de Algodón y la Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR [véase más adelante]). El Ministerio de Salud ha propuesto recientemente un programa adicional dirigido a dispensar atención primaria de salud a los trabajadores guatemaltecos migrantes en México. Se trata de una propuesta de creación de equipos técnicos binacionales que faciliten formación básica, vacunación, atención de maternidad, así como de otros pequeños proyectos de agua potable, letrinas y demás aspectos para la mejora de la higiene.

Iniciativas de los empleadores

En los últimos años, organizaciones representativas de los productores de azúcar, café y algodón han desarrollado programas sociales destinados a llevar a cabo mejoras infraestructurales, sanitarias e higiénicas. Se trata de medidas dirigidas directamente a todos los trabajadores de esos sectores, no destinadas directamente a los trabajadores migrantes.

La industria del azúcar creó en 1990 FUNDAZUCAR, su brazo social y asistencial. Sus objetivos declarados son ayudar al desarrollo económico y social en favor de los trabajadores de los ingenios, sus familias y otras personas de la vecindad, especialmente en las áreas de educación, salud, vivienda, asistencia comunitaria y desarrollo municipal urbano y rural. En los últimos años ha invertido un promedio de 10 millones de quetzales anuales, casi la mitad en vivienda. FUNDAZUCAR afirma que sus campañas sanitarias, junto con la distribución masiva de sales de rehidratación oral consiguieron una reducción importante del cólera en toda la costa del Pacífico en 1992 y 1993. Aparte de esos programas, también imparte asesoramiento a los empleadores sobre la dieta nutricional apropiada para los cortadores de caña. Algunas de las actividades sociales de FUNDAZUCAR están respaldadas por fondos de contrapartes gubernamentales.

ANACAFE tiene desde 1986 un programa especializado de salud dirigido a la construcción y funcionamiento de centros de salud y a la provisión de asistencia médica y dental. El programa está dirigido también a toda la población de las zonas de cultivo de café, más que a los trabajadores permanentes o estacionales de las plantaciones de café como tales. Los objetivos generales son mejorar las condiciones sanitarias de los residentes en las zonas de producción de café, a través de prestaciones ofrecidas especialmente a los productores de café asociados con sindicatos, empresas o asociaciones de pequeños productores, y coordinar esos programas de servicios de salud con los de otras instituciones nacionales e internacionales. A finales de 1994 el programa de salud de ANACAFE contaba con 13 centros de asistencia y 31 centros de salud, ubicados en 10 departamentos del país. Respecto a la situación de los trabajadores, ANACAFE ha negociado acuerdos salariales en nombre de todos sus miembros. En virtud de un acuerdo de este tipo firmado en julio de 1994 entre ANACAFE y el Consejo Nacional Unitario de Trabajadores, CNUT (afiliado a la CGTG), la organización accedió a elevar los salarios de todos los jornaleros a 14,5 quetzales diarios.

Parece existir un acuerdo general en que la industria del azúcar constituye actualmente el sector más avanzado de la agricultura guatemalteca, en el que se disfruta de los ingresos reales más altos y las mejores condiciones de vida. Según diversos informantes, los empleadores han suprimido los contratistas de mano de obra y llevan a cabo su propia contratación de trabajadores estacionales en el altiplano indígena, así como los reconocimientos médicos previos al contrato que exige la ley. Se han logrado aumentos salariales gracias al aumento de la productividad laboral, lo que a su vez ha sido posible a través de mejoras en el régimen alimenticio y en las técnicas del corte de caña. La industria

se ha beneficiado claramente de los altos precios del azúcar en el mercado mundial a lo largo del último decenio en comparación con el algodón y, en menor medida, del café.

Iniciativas de los sindicatos

En el curso del estudio no se identificaron actividades significativas de las organizaciones sindicales más importantes en favor de los trabajadores migrantes. Se trata de un fenómeno generalizado, constatado en todos los países latinoamericanos y otros países en desarrollo en los que se han llevado a cabo estudios similares. Las estrategias negociadoras de los sindicatos se adaptan habitualmente a las necesidades de la mano de obra permanente y afiliada. En el caso de Guatemala, los interlocutores de los sindicatos consultados señalaron que existía un conflicto real de intereses entre los trabajadores permanentes y los migrantes estacionales, dado que la disponibilidad de los últimos a aceptar más o menos cualesquiera condiciones de empleo podía socavar la capacidad negociadora de los primeros. Y, por supuesto, las disposiciones legales guatemaltecas que prohíben las actividades huelguísticas durante la época de la recolección eliminan cualquier poder negociador real que pudieran tener los trabajadores estacionales. Se han llevado a cabo huelgas ilegales con participación de trabajadores estacionales, como la huelga masiva de la industria del azúcar organizada por el Comité de Unidad Campesina (CUC) en los primeros años ochenta.

Iniciativas de las organizaciones no gubernamentales

No fue posible evaluar los objetivos y programas de los cientos de ONG que operan en la Guatemala rural, ni analizar hasta qué punto pueden ocuparse directa o indirectamente de la situación de los trabajadores migrantes estacionales. Cierta número de ONG se plantean como un objetivo de sus programas de generación de ingresos en el altiplano la eliminación de la necesidad de emigrar. Algunas pueden apuntarse éxitos al respecto. La incidencia de las migraciones ha descendido considerablemente en aquellas zonas de los departamentos de Sololá y Totonicapán en las que se han llevado a cabo programas de ese tipo.

Una de las ONG que se ocupan de los derechos humanos y la asistencia legal presentó hace unos años una serie de propuestas de reformas legales. Se trata de la ONG Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS), que realizó un estudio a finales del decenio de 1980 cuyas principales recomendaciones pueden resumirse como sigue. Aunque el acuerdo gubernativo núm. 103-84, que regula la aplicación del Convenio de la OIT sobre las plantaciones supone un cierto progreso, es necesario realizar reformas adicionales en el Código del Trabajo. No obstante, la eficacia de la ley dependerá de la capacidad supervisora de las autoridades encargadas de la inspección del trabajo, y de las posibilidades de organización y acción directa que tengan los propios trabajadores migrantes. Respecto a los contratistas, no es necesario prohibir tal institución. La carta poder extendida por el hacendado al contratista y a las autoridades laborales debe incluir la exigencia de que se facilite una información completa sobre los servicios y condiciones existentes en la plantación. Las autoridades locales, como el alcalde o sus ayudantes, deberán controlar el reclutamiento y contratación de los trabajadores migrantes interesados, en caso de que no existan servicios de inspección del trabajo. Los contratos escritos deberán ser obligatorios y de duración indefinida hasta el final de la cosecha. El contrato, sea individual o colectivo, deberá indicar claramente las condiciones de transporte, vivienda, salud, educación, alimentación, agua potable y combustible. Los salarios deberán fijarse por día y no por tarea, lo que significará ingresos medios más elevados (si bien los trabajadores más productivos pueden verse perjudicados, otros muchos ganan bastante menos del mínimo legal). El día laborable pagado deberá incluir el tiempo de transporte al lugar de trabajo y el regreso, y deberá pagarse el mismo salario por el mismo trabajo, sin distinción de sexos o de edad, aparte de las normas existentes de protección especial a las mujeres y a los niños. Respecto a la seguridad y salud en el trabajo, y pese a la naturaleza imprecisa y el desarrollo insuficiente de las normas actuales, los problemas principales residen en la inadecuación de los servicios de inspección y en las leves condenas que supone infringir la ley. En el caso de accidentes o enfermedades causadas por el transporte inadecuado o por las malas condiciones de alojamiento, nutrición y salubridad del agua en las explotaciones, el trabajador deberá tener derecho a una indemnización del empleador por los costos ocasionados al trabajador y a su familia.

Finalmente, las recomendaciones de SERJUS prestan especial atención al ámbito de la contratación colectiva a través de las organizaciones representativas de los trabajadores. Tanto las organizaciones de trabajadores constituidas sin más trámites burocráticos que el reconocimiento de las autoridades locales, como las comunitarias o campesinas de carácter no necesariamente laboral podrán estar capacitadas para participar en dicha contratación colectiva. Deberán tener un mínimo de dos representantes elegidos, bilingües cuando fuera necesario en español y en la lengua indígena local, para facilitar la negociación colectiva y los mecanismos de conciliación según sea aplicable. Se les deberán

conceder las mismas facilidades que a los representantes sindicales, como la protección contra la destitución de su puesto, desde el momento de su designación y durante todo el período de prestación de sus servicios. Las autoridades laborales deberán velar por que dichos representantes sean auténticamente elegidos por los trabajadores migrantes de entre sus miembros. Los representantes elegidos deberán trasladarse a las fincas para negociar las condiciones de trabajo antes de la recolección, organizar los viajes y el transporte, administrar los anticipos de pago y supervisar la aplicación de las condiciones pactadas. Los trabajadores deberán tener el derecho de sustituir a sus representantes elegidos en cualquier momento.

3.5. Trabajadores de las plantaciones

El único impedimento legal para la libre organización de los trabajadores de las plantaciones es la restricción del derecho de huelga durante la época de la cosecha. Sus demandas más importantes giran alrededor del aumento de los salarios y las prestaciones adicionales, así como de la seguridad en la tenencia de la tierra.

Con respecto a la tenencia de la tierra, sigue sin resolverse la situación legal de las pequeñas parcelas a las que los colonos habían tenido acceso tradicionalmente. En un contexto de continuas expulsiones, las organizaciones más militantes han utilizado estrategias laborales para presionar en favor de los derechos sobre la tierra. Ello ha producido agudos conflictos que es de prever se intensifiquen en los próximos años. Se ha propuesto que el Gobierno forme una comisión (que incluya al menos a los Ministerios de Agricultura y Trabajo y al Tribunal Supremo, junto con empleadores agrícolas y representantes de los trabajadores) que estudie estos problemas y busque soluciones tanto en lo legal como en la práctica. El dilema es cómo conseguir mediante una ley que los colonos tengan una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, sin que ello provoque, antes de que se consiga hacer cumplir esa ley, una nueva oleada de expulsiones. Esto constituye un problema crónico en otros países de América Latina (como Brasil, Colombia y El Salvador), donde los intentos legales de aumentar la seguridad de los arrendatarios en la tenencia de la tierra han tenido en la práctica el efecto de acelerar las expulsiones.

La situación actual — como han señalado entre otros la Conferencia de los obispos católicos —, es potencialmente explosiva. Grupos de hacendados alegan que los sindicatos y las organizaciones mixtas de campesinos y trabajadores plantean demandas imposibles en la negociación colectiva, a fin de arruinar la explotación y obligar al propietario de negociar cesiones de tierras. Las organizaciones de trabajadores responden, con abundantes pruebas documentales, que muchos hacendados han pagado sistemáticamente a sus trabajadores por debajo del salario mínimo, y por tanto están obligados legalmente a llegar a acuerdos bien sobre pagos retroactivos bien sobre tierras. En esas circunstancias, la mayoría de los hacendados hacen todo lo posible por impedir la formación de organizaciones de trabajadores legalmente reconocidas que pudieran llevar esos casos a los tribunales, así como por dividir a los sindicatos existentes mediante diversos mecanismos. Mientras tanto los sindicatos rurales y otros grupos de presión, aunque utilizando estrategias legales, critican la lentitud de los tribunales y la debilidad de los mecanismos de conciliación e inspección del trabajo, así como la presunta parcialidad de las autoridades laborales en su perjuicio.

El futuro es muy incierto. Hay varios grupos de presión nuevos cuya influencia aumenta claramente y que están decididos a intensificar las demandas sobre la tierra. En esas circunstancias es de prever que los hacendados continúen expulsando colonos, y que se valgan cada vez más de la mano de obra eventual y no de la permanente. Las divisiones dentro del movimiento de los trabajadores rurales, con diferentes organizaciones que compiten por estar presentes en las plantaciones, podrían hacer más difícil un acuerdo negociado.

Si unas organizaciones de trabajadores luchan por mejorar la situación dentro de la estructura actual de las plantaciones y otras tienen su punto de mira en la desmembración de las mismas, las divisiones continuarán. Esas diferencias no son ni mucho menos exclusivas de Guatemala; de hecho existen en muchos de los países latinoamericanos, donde los trabajadores de las plantaciones más modernas y productivas luchan esencialmente por los derechos laborales, mientras que los arrendatarios de las plantaciones más atrasadas, con condiciones semif feudales, baja productividad y bajos salarios, ven en la lucha por la tierra su principal objetivo. Uno de los problemas de Guatemala es que — con la excepción de la industria del banano y la excepción parcial de la de la caña de azúcar, en la que sin embargo han sido eliminados varios sindicatos en los últimos años —, no existe apenas una industria agrícola moderna, con alta incidencia de mano de obra permanente. Por lo tanto, gran parte del movimiento organizativo tiene lugar en plantaciones con unas condiciones muy inadecuadas de vivienda y empleo, y muy probablemente también con baja productividad.

En cuanto a las demandas de los trabajadores de las plantaciones que atañen a las condiciones de trabajo, hay mucho por hacer. El Convenio núm. 110 apenas ha sido utilizado, ni por las organizaciones de trabajadores ni por el Gobierno. Al ratificar el Convenio, el Gobierno ha asumido una serie de compromisos legales, algunos de los cuales desbordan la competencia del Ministerio de Trabajo (como por ejemplo la protección de la maternidad, la vivienda y la atención médica). Otros ministerios y organismos (entre ellos el IGSS y el Ministerio de Salud) se han mostrado más activos que el Ministerio de Trabajo en los últimos años. Por su parte, se debería instar a las asociaciones de empleadores cultivadores de café, algodón y caña de azúcar a que difundieran el Convenio entre sus miembros. Actualmente existen sólidos argumentos para la creación de un comité tripartito *ad hoc* que estudie los compromisos mínimos que todos los propietarios de plantaciones deberían asumir para contribuir a la aplicación del Convenio. Las normas reglamentarias ya han sido elaboradas por el Gobierno, pero hasta ahora no se ha dado ningún paso sistemático para lograr su aplicación en la práctica.

4. Las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala

4.1. Las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala: esbozo de una tipología

Las tipologías son aproximadas, y puede darse el caso de que las categorías se solapen. Por ejemplo, las organizaciones de servicios del altiplano indígena, que ponen el acento en las actividades de generación de empleo e ingresos, pueden no obstante identificarse con reivindicaciones indígenas más amplias. A la inversa, las organizaciones indígenas que se ocupan de cuestiones generales de política pueden al mismo tiempo luchar por llevar a cabo actividades de proyectos dirigidos a grupos locales. Las federaciones sindicales pueden centrarse en las tareas más tradicionales de este tipo de federaciones, como la negociación de convenios colectivos y la intervención ante las autoridades laborales nacionales y regionales para velar por su cumplimiento. Al mismo tiempo, el movimiento sindical, como sin duda ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, está politizado. Algunas federaciones y confederaciones sindicales están más estrechamente identificadas con el Gobierno, o al menos con las principales corrientes políticas que aspiran a gobernar. Otras están más identificadas con la oposición política en sentido amplio, a través de las llamadas «convergencias» que agrupan a un gran número de organizaciones populares críticas para con la política gubernamental, como las organizaciones de derechos humanos. Toda evaluación debe partir del reconocimiento de que Guatemala es todavía un país en situación de conflicto armado. Si bien existen instituciones democráticas y civiles, la presencia militar sigue siendo muy fuerte en las zonas rurales. Las organizaciones campesinas e indígenas que mantienen una postura contraria a la política gubernamental pueden fácilmente ser acusadas de actividades «subversivas» y de vínculos políticos con los insurgentes armados.

4.2. Antecedentes históricos

La fase inicial de las organizaciones de trabajadores rurales (OTR) se encuentra claramente en el período de gobierno reformista, entre 1944 y 1954. En el decenio de 1940 se crearon varios sindicatos en las explotaciones costeras. La Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG) afirmaba contar, ya en 1948, con 31 sindicatos agrarios, principalmente en las fincas más grandes del departamento de Escuintla y en las plantaciones de la United Fruit Company. Pero el esfuerzo más importante de organización del campesinado lo protagonizó la Confederación Nacional de Campesinos de Guatemala (CNCG), que obtuvo personalidad jurídica en 1950. Sus miembros comenzaron a aumentar de forma considerable tras la Ley de reforma agraria de 1952, y cuando se levantaron las restricciones iniciales del Código del Trabajo de 1947 a la organización de sindicatos de campesinos. Cuando se produjo el golpe de 1954 contaba ya con 1.700 organismos asociados, con unos 250.000 miembros. Entre 1948 y 1953 obtuvieron reconocimiento legal alrededor de 334 sindicatos campesinos. Esta etapa de movilización campesina está claramente relacionada con el programa de reforma agraria, hasta el punto de que los representantes de la CNCG trabajaban en estrecha coordinación con el departamento gubernamental encargado de dicha reforma. El Departamento Agrario Nacional, órgano administrativo responsable de la reforma agraria, creó en los 21 departamentos del país comisiones agrarias, cuyos miembros eran nombrados por las confederaciones nacionales de trabajadores y campesinos y por otras entidades. En todos los núcleos de población cuyas tierras podían verse afectadas por la reforma agraria se creó asimismo un comité agrario local, tres de cuyos cinco miembros tenían que ser nombrados por el sindicato local de trabajadores o campesinos²³.

Tras el golpe de 1954, la estructura de OTR existente fue sistemáticamente desmantelada. Un decreto de julio de 1954 ordenó la disolución de los comités ejecutivos de las confederaciones, federaciones y sindicatos de trabajadores y campesinos, y dispuso que los sindicatos legalmente reconocidos deberían elegir nuevos dirigentes aceptables para el Gobierno en un plazo de tres meses o en caso contrario perderían su personalidad jurídica. Desde entonces hasta mediados del decenio de 1970, la organización en el medio rural quedó restringida básicamente a las grandes empresas agrícolas. Según una fuente, entre 1955 y 1967 obtuvieron reconocimiento legal 57 sindicatos rurales y 13 reactivados, 31 de los cuales estaban ubicados en grandes fincas. Los restantes eran las Ligas campesinas, compuestas de campesinos y trabajadores agrícolas independientes, que empezaron a obtener reconocimiento legal a mediados de los años sesenta²⁴.

Las cooperativas agrícolas cobraron importancia en los años sesenta y setenta, con un avance notable entre la población indígena de algunas zonas del altiplano. Asimismo, en el Petén se patrocinaron oficialmente las cooperativas como parte del esfuerzo colonizador. En algunos departamentos del altiplano indígena como Chimaltenango y Quiché, la Iglesia católica promovió

cooperativas independientes. En consecuencia, el número de cooperativas en funcionamiento aumentó desde 147 en 1967 a 510 en 1976 (227 cooperativas agrícolas, 26 artesanales, 192 de ahorro y crédito y 86 de consumo). Alrededor del 57 por ciento estaban ubicadas en las regiones indígenas del altiplano. Aparte del respaldo de la Iglesia, el movimiento recibía importantes ayudas del exterior.

Mientras que las anteriores eran iniciativas locales, centradas prioritariamente en la firma de convenios colectivos para los trabajadores permanentes de las plantaciones, en los servicios o en el crédito a los pequeños agricultores, a finales del decenio de 1970 salió a la luz pública una nueva organización campesina de alcance nacional. El Comité de Unidad Campesina (CUC) se dio a conocer como organización pública en 1978, y se calcula que al menos el 90 por ciento de sus miembros eran indígenas²⁵. Lejos de buscar el reconocimiento de su personalidad jurídica, el CUC se apoyaba en formas extralegales de presión como reparto de octavillas, anuncios pagados en la prensa nacional y manifestaciones y huelgas salvajes en el sector comercial de la agricultura. Alcanzó notoriedad nacional en 1980, cuando organizó una serie de paros coordinados en 14 ingenios de azúcar y en cerca de 70 plantaciones. Como informó la Liga contra la esclavitud (Anti Slavery Society), cerca de 75.000 trabajadores agrícolas participaron en la huelga, que paralizó la producción de azúcar durante 17 días. El Gobierno elevó el salario mínimo a casi el triple, de 1,12 dólares al día a 3,20. No obstante, la huelga provocó graves represalias. En la región costera fueron asesinados varios líderes sindicales, mientras que más de 1.000 trabajadores permanentes fueron despedidos inmediatamente después del fin de la huelga²⁶.

Las organizaciones similares al CUC pasaron a la clandestinidad a principios de los años ochenta, tachadas de subversivas y acusadas de mantener vínculos con los grupos guerrilleros. Por otra parte, hay pruebas fundadas de que el movimiento indígena de cooperativas del altiplano fue objetivo sistemático de las fuerzas de contrainsurgencia durante ese período. La violencia se orientó hacia los dirigentes, la estructura de apoyo en el país y los miembros locales del movimiento cooperativo rural²⁷.

4.3. Las organizaciones de trabajadores rurales en la actualidad: algunos ejemplos

Desde finales del decenio de 1980, a medida que bajaba el nivel de violencia política y conflictos en la mayor parte del país, se ha producido un aumento significativo del nivel de organización en el medio rural. Se pueden señalar diferentes formas y estrategias organizativas.

Como en el pasado, varias federaciones de sindicatos de ámbito nacional han intentado ampliar su afiliación y sus actividades entre los trabajadores permanentes de las grandes fincas comerciales. La negociación colectiva, así como la seguridad en el empleo de un gran número de trabajadores y de sus familias, ahora amenazados de expulsión, son los puntos en que se hace mayor hincapié. Las principales zonas de actividad siguen siendo las fincas de la costa del Pacífico y las plantaciones de banano del este del país. Más adelante se dan algunos ejemplos.

Otras organizaciones nuevas tienen objetivos más regionales. Se han creado sindicatos y confederaciones a nivel de departamento que pretenden organizar tanto a los trabajadores agrícolas asalariados como a los pequeños campesinos o productores indígenas. Algunas de esas iniciativas han tenido lugar en departamentos con una alta proporción de población indígena, y en los que hasta hace muy poco no había habido prácticamente actividades organizativas de carácter social y económico. El ejemplo de Alta Verapaz puede ilustrar este tipo de movimientos.

En el altiplano occidental los pueblos indígenas han desarrollado sus propias organizaciones de servicios de base amplia. Normalmente receptoras de ayuda exterior, y muchas veces dedicadas a actividades desarrolladas en su fase inicial con la ayuda de ONG extranjeras, se centran básicamente en la generación de ingresos y en el empleo. Se trata de actividades que giran en torno al desarrollo, más que de actividades centradas en los derechos y condiciones de vida de los trabajadores rurales como tales.

En las zonas de conflictos recientes o permanentes, uno de los aspectos de los programas de rehabilitación y desarrollo emprendidos por las Naciones Unidas u otros donantes externos ha sido la organización comunitaria rural. El acento se ha puesto en la creación de asociaciones locales de desarrollo económico. Se pueden citar como ejemplos el triángulo de Ixil y el distrito de Ixcán en el departamento de Quiché, ambos gravemente afectados por los conflictos de los años ochenta.

4.4. Organizaciones sindicales de ámbito nacional

Las tres organizaciones sindicales más importantes de ámbito nacional dedican parte de sus esfuerzos a las organizaciones rurales, con mayor hincapié, aunque no exclusivamente, en la mano de obra permanente de las plantaciones comerciales. Son la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), creada en 1986 y afiliada a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), creada en 1983 y afiliada a ORIT y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), y la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA), creada en 1985. Según la CUSG, activa en las plantaciones de banano de Guatemala oriental y en la costa del Pacífico, más de la mitad de sus miembros son trabajadores campesinos independientes. El asesor legal de la CUSG calcula que alrededor de la cuarta parte de los 200 sindicatos registrados en la costa del Pacífico son agrícolas. La CGTG tiene 15 sindicatos rurales, principalmente en las plantaciones de café y caucho. Uno de sus afiliados es la Federación de Trabajadores del Campo (FEDECAMPO), que agrupa a aparceros, campesinos independientes y jornaleros. UNSI TRAGUA (cuya fuerza principal parece residir en el sector de servicios, es decir, banca, seguros y personal universitario) está presente en las plantaciones de banano y en algunas zonas de la costa del Pacífico, pero al parecer no entre los pequeños agricultores. UNSI TRAGUA tiene un sindicato en uno de los principales ingenios de azúcar, el Ingenio Palo Gordo, y estima que el 90 por ciento de todos los trabajadores del sector del banano están sindicados.

Entrevistas separadas llevadas a cabo con representantes de las tres organizaciones revelaron estrategias organizativas y problemas en gran parte similares. Un problema serio señalado por todos los líderes sindicales fue la reciente avalancha de expulsiones de mozos colonos de las plantaciones comerciales. Aunque se tratara de un problema generalizado, parecía indudable que los hacendados eran más proclives a expulsar trabajadores de las plantaciones cuando se intentaba crear un sindicato. Además, incluso cuando ya estaba constituido el sindicato, una estrategia habitual de los hacendados era dividir a los trabajadores ofreciendo mejores salarios y condiciones a aquellos que estuvieran dispuestos a formar un sindicato menos militante bajo el control efectivo de la dirección. Esto supone graves impedimentos a la negociación colectiva, ya que, según la ley guatemalteca, para negociar un convenio colectivo un sindicato tiene que tener un número de miembros equivalente al menos a la cuarta parte de la fuerza de trabajo. Con dos organizaciones paralelas resulta difícil alcanzar el número mínimo requerido. Por otra parte, parece claro que la rivalidad entre las tres principales organizaciones sindicales (todas las cuales intentan conseguir más miembros en el sector de las plantaciones), puede facilitar esta estrategia. El trabajo organizativo tiene que ser en gran parte clandestino, ya que los hacendados hacen todo lo posible por despedir a los dirigentes sindicales antes de que el sindicato pueda obtener reconocimiento legal. La estrategia es por lo tanto presentar simultáneamente una petición de negociación colectiva (pliego de peticiones) y una orden judicial (emplazamiento) contra la finca, a fin de evitar la destitución sumaria de los dirigentes sindicales.

En los casos en que la creación e inscripción de los sindicatos agrícolas ha tenido éxito, se han respetado tanto el salario mínimo como las primas previstas por la ley. Otras reivindicaciones salariales relativas a prestaciones extrasalariales (como vivienda, atención sanitaria y prestaciones de maternidad) suelen tratarse a través de litigios más que por negociación directa. Normalmente, el sindicato obtendrá un fallo favorable del tribunal laboral local, que podrá ser apelado ante un tribunal superior. Este tipo de casos pueden prolongarse durante grandes períodos y suponen grandes costos legales. Otra preocupación la constituyen los trámites interminables para la inscripción de los sindicatos rurales. Si bien un asesor jurídico de la CUSG opinaba que es relativamente fácil que un nuevo sindicato obtenga del Ministerio de Trabajo la personalidad jurídica (aunque no ocurra lo mismo con la aplicación efectiva de ese derecho), informantes de otros sindicatos coincidieron en sus críticas al Ministerio de Trabajo a este respecto.

La estrategia consiste, en gran medida, en trabajar a través de los mecanismos legales existentes, lo que brinda a los abogados de los sindicatos un papel prominente al encargarse de la defensa de casos ante los tribunales de trabajo. Existe el problema de la debilidad de la infraestructura judicial en todo el país. Si bien la ley establece que los 30 tribunales de trabajo deben contar con una sala de conciliación y arbitraje, en la práctica sólo estaban en funcionamiento dos salas de ese tipo a finales de 1994. La lentitud en el tratamiento de esos casos origina una frustración permanente. La Oficina del defensor de los derechos humanos calcula que, de cerca de 6.000 casos anuales, sólo entre 1.000 y 1.500 se resolvían realmente. Este es uno de los factores que explican el reciente aumento de la ocupación de fincas por los trabajadores. En la región de Coatepeque, por ejemplo, los trabajadores ocuparon dos fincas el mismo día de 1994 en que se cumplían 29 meses de la presentación ante los tribunales de sus demandas de reincorporación de trabajadores expulsados. Es difícil por ello evaluar hasta qué punto tendrán éxito en el futuro las estrategias legales, considerando los factores expuestos

y la rivalidad y falta de unidad entre las principales organizaciones de ámbito nacional. En las plantaciones de azúcar han sido desmantelados varios sindicatos en los últimos años. Un observador informado manifestó que los empleadores han abandonado prácticamente la negociación directa con las organizaciones de trabajadores, ya que prefieren confiar los problemas a la lentitud de los tribunales.

Ninguno de los sindicatos ha hecho intentos sistemáticos de organizar a los trabajadores estacionales. UNSITRAGUA afirmó que en las plantaciones de banano de Guatemala oriental, en las que el contratista trabaja en estrecha unión con la empresa, habían conseguido en 1988 organizar a los hombres reclutados por un contratista. En los sectores del café, algodón y caña de azúcar no se han registrado iniciativas exitosas.

4.5. Coaliciones de indígenas, campesinos y trabajadores

De las numerosas organizaciones de trabajadores y campesinos creadas en los últimos años, muchas son grupos de intereses de base amplia, con miembros muy diferentes. Algunas son organizaciones de ámbito nacional; otras son regionales, pero están afiliadas a organizaciones coordinadoras nacionales. Un rasgo común de algunas de esas organizaciones es que vinculan las demandas de tierra con las laborales, utilizando estrategias laborales para finalmente presionar en favor de sus demandas de tierra.

A cierto nivel pueden producirse demandas globales de acceso a la tierra, respaldadas por movilizaciones de campesinos sin tierra y gran cantidad de publicidad. Esto resultó evidente a finales de los años ochenta, poco después de que fuera elegido el Gobierno cristianodemócrata del Presidente Vinicio Cerezo. En 1986, un movimiento al parecer espontáneo dirigido por el sacerdote católico Andrés Girón desembocó en una marcha a la ciudad de Guatemala de unos 16.000 campesinos sin tierra. El Gobierno respondió anunciando un Plan de desarrollo rural integrado, con arreglo al cual unas 200 fincas privadas serían vendidas a los grupos campesinos organizados. Por consiguiente, en los dos años siguientes fueron transferidas un pequeño número de plantaciones, fundamentalmente propiedades fuertemente hipotecadas a las que se podía acceder con carácter voluntario. El programa se financió en parte gracias a la ayuda extranjera, conseguida por el padre Girón en los Estados Unidos, y el Gobierno dejó claro que no habría expropiación forzosa de tierras.

Esas movilizaciones influyeron mucho en la decisión de la Conferencia episcopal guatemalteca de emitir en 1988 un documento polémico, «El grito por la tierra». Entre otras cuestiones, el texto abordaba la expulsión forzosa de los mozos colonos de las plantaciones, la violencia en el agro ocasionada por las reclamaciones conflictivas de tierras y la inseguridad de los títulos sobre la tierra de los campesinos indígenas, así como los abusos relacionados con el sistema de trabajo migrante estacional y el papel del contratista. Los obispos señalaban que los campesinos y sus organizaciones representativas eran cada vez más conscientes de sus derechos, y que, si no se establecían mecanismos que dieran una respuesta rápida y efectiva a sus aspiraciones, existía el riesgo de un estallido de violencia de incalculables consecuencias. De acuerdo con la doctrina católica, los obispos recomendaron una serie de medidas específicas, tales como leyes para una distribución más equitativa de la tierra; entrega de títulos complementarios de las tierras ocupadas y cultivadas por campesinos durante un largo período de tiempo; garantía de protección de los campesinos y refugiados ante la expulsión de sus tierras; garantías de precio justo y equitativo para los productos campesinos y protección contra los intermediarios; mejoras en la capacitación agrícola, junto con asistencia técnica y facilidades de crédito; aumentos salariales para los trabajadores agrícolas; mecanismos de participación activa y directa en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales; impuestos sobre las grandes fincas en proporción con su extensión territorial; seguros de cosecha y de accidentes de trabajo, y apoyo y protección a las organizaciones campesinas en la defensa de sus derechos y para el crecimiento de su producción.

Es interesante comparar esta declaración de la Iglesia con las reivindicaciones generales sobre la tierra hechas públicas por varias organizaciones indígenas y campesinas en julio de 1994 en el contexto de las negociaciones de paz²⁸. Firmado por algunas de las organizaciones nuevas más influyentes de distintas regiones del país, que representan tanto a los jornaleros como a los pequeños agricultores, el documento trata de la democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra. En primer lugar, denuncia el fracaso de las instituciones estatales pertinentes — el Instituto Nacional para la Transformación Agraria (INTA) y, más recientemente, el Fondo Nacional para la Tierra (FONATIERRA) —, en la provisión de tierra al campesinado a lo largo de los últimos 40 años. Este fracaso se atribuye al hecho de que las políticas estatales nunca han cambiado en la práctica, sacrificando a los intereses de una minoría el desarrollo social y económico equilibrado, y manteniendo relaciones de producción y condiciones de trabajo comparables con las de la época feudal. Cinco enunciados recogen las propuestas específicas.

En primer lugar, la cuestión general de los derechos de los campesinos. Se deberá garantizar a los campesinos el derecho a la posesión de la tierra, el derecho de sindicación y el derecho a participar en la elaboración y aplicación de las políticas estatales y en concreto de la política agraria. A tal fin, el Estado deberá comprometerse a desmilitarizar el país en todos los aspectos. El proceso de obtención de personalidad jurídica deberá simplificarse, de tal forma que no constituya un obstáculo para la organización de los campesinos.

Segundo, respecto a la tenencia y propiedad de la tierra, la naturaleza absoluta del régimen de propiedad privada de la tierra deberá modificarse, a fin de que reconozca la tenencia y uso social de la misma. Las tierras municipales y comunales, parcelas, tierras públicas y zonas especialmente protegidas que en el curso de los últimos 40 años hayan sido usurpadas por hacendados ricos o por particulares militares o civiles vinculados con regímenes *de facto* deberán ser restituidas. Las tierras baldías propiedad de hacendados deberán ser expropiadas, como prevé el artículo 40 de la Constitución. El Estado deberá permitir y garantizar, donde el campesinado lo considere necesario, la formación de comités encargados de resolver el problema de la tierra. Deberá crearse una comisión conjunta (que incluya al campesinado, la Iglesia, el sector privado, el Gobierno y las Naciones Unidas) para investigar la situación real de la tenencia de la tierra, con acceso al registro de la propiedad y con la posibilidad de verificar cualquier acuerdo negociado entre el Gobierno y la URNG. Las tierras del Estado deberán ser entregadas a los campesinos, en régimen de tenencia comunal o colectivo. El Gobierno deberá tratar de encontrar una solución inmediata a las peticiones de las comunidades afectadas por conflictos relacionados con la tierra; el registro de propiedad deberá ser accesible a la población en general, y en particular a la comisión antes mencionada.

Tercero, las políticas y mecanismos para la prestación de asistencia financiera y técnica deberán ser reformados, de acuerdo con principios democráticos, para que reflejen un mayor respeto a las culturas indígenas. El Gobierno deberá cancelar las deudas de los campesinos que han recibido tierras anteriormente con la ayuda de préstamos, y esos campesinos deberán recibir sus títulos inmediatamente. Deberá crearse inmediatamente un Fondo Campesino como medio de financiación de la producción campesina, sostenido por el Gobierno y a través de la cooperación internacional. El Fondo deberá tener carácter autónomo, y estará organizado y administrado por las organizaciones campesinas con la asistencia de ONG nacionales.

El cuarto grupo de propuestas se refiere a las instituciones estatales responsables de la política agraria. Deberá crearse una comisión conjunta que haga un análisis de las entidades estatales y redefine las prioridades. Por último, se hace la propuesta de que cualquier acuerdo negociado entre el Gobierno y la URNG deberá establecer las bases de una nueva legislación agraria.

Todo lo anterior puede verse como las demandas globales o «maximalistas» de las nuevas organizaciones campesinas e indígenas, comprometidas en una lucha a largo plazo para volver a incluir la reforma agraria en el calendario político nacional. Pero, en la práctica, ¿cómo se están expresando sus reivindicaciones a corto plazo? Cuando se estaba llevando a cabo este estudio fueron ocupadas varias fincas por organizaciones campesinas, algunas en la región de Coatepeque, en la costa del Pacífico, pero un número mayor en el departamento nororiental de Alta Verapaz. Aunque la prensa nacional solía referirse a esas ocupaciones como invasiones de tierras — sugiriendo con ello una ocupación arbitraria de tierras privadas, al margen de la ley —, la realidad parece ser bastante diferente. En su mayor parte, las ocupaciones de tierras ocurrían en el contexto de disputas laborales en las que los representantes de las organizaciones de campesinos y sus abogados habían presentado reclamaciones de pago del salario mínimo o de protección contra las expulsiones.

El mejor ejemplo de estas estrategias lo proporciona Alta Verapaz, donde dos organizaciones en particular han participado en conflictos laborales y por la tierra. Alta Verapaz, debe recordarse, es una región productora de café en la que el sistema semifeudal de los mozos colonos sigue estando muy extendido. Muchos de los colonos son indios kekchi y pokomchi, y hasta hace poco no existían prácticamente organizaciones de trabajadores en este departamento. Se han producido estallidos esporádicos de violencia entre comunidades indígenas y agricultores comerciales cuando los primeros han denunciado la usurpación por parte de los hacendados de sus tierras tradicionales. En 1978 ocurrió un caso notorio, cuando más de un centenar de campesinos indígenas de la remota aldea de Panzos fueron muertos en el curso de una manifestación contra dichas expulsiones. En los primeros años ochenta esa zona se vio gravemente afectada por la violencia política.

Hay dos organizaciones de trabajadores rurales muy activas actualmente en la zona, la Unidad Indígena Campesina del Norte (UNICAN), y la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), ninguna de las cuales posee ni ha intentado activamente obtener la personalidad jurídica. La

UNICAN se creó en mayo de 1989 y actúa en Alta Verapaz y en los departamentos de Baja Verapaz, el Petén e Izabal. Sus miembros son muy diversos: sindicatos de trabajadores agrícolas, comités especiales, comités por la tierra, comités de mujeres, cooperativas agrícolas y comunidades agrícolas, entre otros. Sus objetivos generales son la promoción de actividades para el logro del desarrollo integral de los habitantes de la zona norte. Sus objetivos específicos abarcan cuatro aspectos, a saber: promover la participación de las mujeres en todas las actividades; impulsar y difundir la información sobre derechos humanos, luchar por el ejercicio de los derechos humanos y denunciar las violaciones de derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional; luchar por la defensa y recuperación de la tierra y prestar asistencia legal a las organizaciones de base. La UNICAN está afiliada a varias organizaciones nacionales, entre ellas la Coordinadora Nacional de Medianos y Pequeños Productores (CONAMPRO); la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala.

La CONIC fue creada en julio de 1992 como una comunidad agraria del departamento de Retalhéu, en la costa del Pacífico. En agosto de 1993 celebró su primera asamblea nacional, en la que se aprobaron unos detallados estatutos internos que destacan específicamente que su legalidad se basa en los artículos 5 y 34 de la Constitución, y que la organización no pedirá el registro de su personalidad jurídica ante la autoridad competente a menos que el 80 por ciento de sus bases así lo decida. Uno de sus principales objetivos es impulsar la organización de las comunidades indígenas y campesinas y de los ladinos pobres para la lucha por la tierra. El texto enumera una lista de objetivos más amplios, como la defensa de la cultura maya, los derechos humanos, la asistencia y capacitación técnica, y el logro de precios adecuados para los productos campesinos. En el campo laboral, un objetivo específico es la lucha por el derecho a salarios dignos, estabilidad en el trabajo y mejores condiciones de vida para todos los trabajadores indígenas, campesinos y jornaleros de las fincas y empresas y en las instituciones del Estado.

Ambas organizaciones han hecho considerables progresos en la organización de los trabajadores agrícolas de Alta Verapaz. La UNICAN afirma que el número total de sus miembros asciende a más de 10.000, contando con los sindicatos de trabajadores rurales, los comités por la tierra y el resto de sus grupos miembros. La CONIC se ha centrado en zonas remotas de Alta Verapaz (los municipios de Tucuru, Panzos, Senahu, Chisec y San Pedro Carcha), con el objetivo concreto de defender los derechos laborales y la estabilidad de los mozos colonos en las plantaciones de café y cardamomo. Ambas organizaciones han sido acusadas periódicamente de mantener vínculos con los grupos armados subversivos, y han tenido que dedicar muchos esfuerzos a desmentir esos vínculos y a denunciar amenazas a sus dirigentes y a otros miembros por parte de las autoridades locales y militares.

En cuanto a las estrategias organizativas, la CONIC ha prestado especial atención a los derechos de los trabajadores rurales y su puesta en práctica en las explotaciones comerciales. La estrategia principal (similar a la seguida en la costa del Pacífico), es documentar el alcance de los salarios mínimos legales o las prestaciones complementarias previstas por la ley que permanecen impagadas y, sobre esa base, «emplazar» a la finca ante las autoridades de trabajo. En Tucurú, por ejemplo, donde la CONIC opera en 33 comunidades desde hace más de dos años, al menos 14 fincas estaban emplazadas a finales de 1994. En febrero de 1994, por ejemplo, el departamento jurídico de la CONIC dirigió una comunicación al Ministerio de Trabajo que documentaba el número de mozos colonos de cada una de las fincas, el salario medio junto con las primas, en su caso, y la situación de otras prestaciones legales como las vacaciones pagadas. De acuerdo con la documentación aportada, el salario estaba invariablemente por debajo del mínimo legal. En un momento en que el salario mínimo legal era de 10 quetzales, los salarios efectivamente pagados iban desde un mínimo de 4,0 hasta un máximo de 7,5 quetzales por día. En algunos casos, además, la CONIC ha realizado un detallado inventario de las deudas pendientes a la mano de obra de la finca, como resultado de la violación de las leyes de trabajo²⁹.

La respuesta de los propietarios ha sido normalmente aumentar el ritmo de expulsión de los mozos colonos. La CONIC ha aportado pruebas documentales de innumerables casos en los que la mano de obra organizada ha sido despedida en bloque, a consecuencia de la presentación de sus reclamaciones laborales³⁰. Otra estrategia corriente de los propietarios es ofrecer pagos inmediatos en metálico a las familias dispuestas a abandonar la finca. En varias ocasiones esas ofertas se han producido como respuesta inmediata a la creación de un sindicato en la finca³¹.

Cuando los hacendados impugnan las reclamaciones de los trabajadores o — como ocurre casi siempre — alegan imposibilidad de pagar las cantidades que se les reclaman, la estrategia de la CONIC suele ser negociar transferencias de tierra. Se demandan normalmente entre seis y ocho manzanas por familia, junto con algo más de tierra para servicios comunitarios. En unos pocos casos se ha conseguido

el acceso a la tierra por este método, un ejemplo de lo cual es la Finca Cobadonga, donde se traspasaron alrededor de un centenar de manzanas.

La oleada actual de conflictos y ocupaciones de tierras en Alta Verapaz debe entenderse en este contexto. Muchas veces han comenzado como litigios laborales en los que las organizaciones rurales y sus asesores legales utilizan los mecanismos legales disponibles a través de los tribunales locales y el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, el objetivo a largo plazo es insistir en las demandas de tierra, impedir las expulsiones y lograr la seguridad en la tenencia mediante transferencias de tierra para cultivos de subsistencia. Al mismo tiempo, la estrategia de organizaciones como la CONIC viene siendo la de presionar en favor de nuevas políticas y mecanismos institucionales para hacer frente a esos conflictos laborales y por la tierra. Con este fin, la CONIC y otras organizaciones rurales han insistido en la creación de una comisión para casos de emergencia, que comprenda a representantes de organizaciones estatales como el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), la oficina del Fiscal General y el Tribunal Supremo, y organizaciones de empleadores como la Cámara de Agricultura.

4.6. Organizaciones locales y comunitarias

Guatemala tiene una antiquísima tradición de organización comunitaria en los pequeños pueblos y aldeas, en particular en las zonas indígenas. Esas organizaciones comunitarias populares funcionan en prácticamente todos los municipios y aldeas del país. Normalmente se les conoce por el nombre de «comités por (el) mejoramiento». Aunque tienen una estructura formal, con personalidad jurídica y un sistema de funcionarios elegidos, se utilizan específicamente para la puesta en práctica de proyectos concretos, como por ejemplo la construcción de carreteras secundarias, escuelas, servicios recreativos y otros servicios comunitarios.

La mayoría de los organismos gubernamentales, así como muchas de las ONG que trabajan en el desarrollo rural, suelen operar a través de esta estructura tradicional. Un ejemplo es el Fondo nacional para la paz (FONAPAZ), creado en mayo de 1992 en dependencia de la Presidencia de la República, cuyo mandato es contribuir al proceso de paz llevando a cabo programas y proyectos para el desarrollo de la población seleccionada en las zonas más afectadas por el conflicto armado y por la situación de extrema pobreza. Uno de los principales criterios en las actividades de FONAPAZ es que los beneficiarios del proyecto deben participar directamente en la definición y determinación de prioridades. En consecuencia, sus objetivos específicos incluyen el reforzamiento de la participación y organización comunitaria. En su informe de 1993, FONAPAZ afirmaba que trabajaba en colaboración con no menos de 766 comités por (el) mejoramiento, 64 asociaciones comunales de desarrollo y 57 municipalidades. En la práctica, esos son los instrumentos de los diversos proyectos de construcción y autoayuda financiados por FONAPAZ.

Entidades extranjeras, como por ejemplo Organismos para el desarrollo económico local (ADEL), de refugiados y las personas desplazadas (PRODERE), han impulsado deliberadamente otro tipo de asociación para el desarrollo local. Como ocurre en iniciativas similares de otros países centroamericanos, la meta es crear estructuras locales que canalicen la asistencia técnica y los programas de desarrollo empresarial. PRODERE brinda asimismo asistencia a iniciativas locales creadas hace ya tiempo, la más conocida de las cuales es quizás la cooperativa Asociación Chajulense V'al Vaq Quyal, en el triángulo de Ixil, zona muy castigada por la guerra situada al norte del departamento de Quiché. A finales de 1994, esta cooperativa tenía 2.500 asociados, que representaban a 15.000 personas de 48 comunidades diferentes. Sus actividades incluyen la comercialización de productos textiles, una planta procesadora de café para unos 1.700 pequeños productores, una cooperativa de ahorro y crédito y un centro de asistencia legal.

Se han puesto en práctica iniciativas de ONG desarrollistas para impulsar la generación de ingresos y programas de crédito y de asistencia técnica en zonas específicas a través de la organización de las comunidades. Tales iniciativas han dado resultado en ciertas zonas del altiplano indígena, especialmente en Chimaltenango, Quetzaltenango y Totonicapán. Aunque en algunas zonas existen desde hace varios decenios, han alcanzado más relevancia desde finales de los años ochenta. Es probable que sus estrategias sean menos controvertidas que las de las redes indígenas y campesinas antes señaladas, al estar centradas en cuestiones de desarrollo local más que en problemas generales de carácter político. También se distinguen de los programas comunitarios tradicionales en que la organización rural se considera como una parte integral del proceso de desarrollo más que como una vía para la realización de un proyecto comunitario específico.

Las ONG de servicios han tenido también un impacto considerable sobre los niveles de vida de las zonas indígenas de pequeñas explotaciones. Un ejemplo muy conocido es el de Cooperación para el Desarrollo Rural del Occidente (CDRO), que opera en el departamento de Totonicapán, en el altiplano. Creada oficialmente en 1984, y con personalidad jurídica desde 1986, CDRO comprende actualmente una red de 25 comunidades rurales. Su objetivo básico es favorecer el desarrollo comunitario por medio de mecanismos de participación, dentro del marco de las culturas maya y quiché, que proporcionan el sustrato ideológico apropiado para sus actividades. La forma de actuar consiste en que cada comunidad participante elabora un plan de actividades de proyecto para cinco años. CDRO ha elaborado, como servicios auxiliares para los proyectos, ocho programas separados (productos artesanos, agricultura, salud, educación, infraestructuras, consumo, promoción de la mujer y servicios sociales), cada uno de los cuales está atendido por un pequeño equipo especializado en su sede de Totonicapán. Existen promotores que ayudan en la formación de asociaciones a nivel local, a través de grupos de base formados por particulares. Uno de los componentes clave es su Banco Pop, que facilita créditos o donaciones a los grupos afiliados. La estrategia consiste en proporcionar fondos que complementen las propias contribuciones de la comunidad, con financiación procedente de los propios recursos de CDRO, de la ayuda internacional o de acuerdos de cooperación suscritos con instituciones locales. En el período 1993-1994 se distribuyeron más de dos millones de quetzales, y una pequeña cantidad en donaciones. Otro aspecto importante es la asistencia para la comercialización de artículos como frutas envasadas, medicinas naturales, alimentos procesados y más de un centenar de productos artesanales. Desde 1988, CDRO ha tratado de promover en otras regiones del país organizaciones similares. Se ha creado el grupo coordinador CADISOGUA, que comprende varios departamentos de la costa del Pacífico y el altiplano indígena.

Este tipo de red de ONG de servicios y las cooperativas de base amplia son los modelos que han obtenido mejores resultados. Con abundante financiación exterior y algo de asistencia técnica, van en cabeza en la creación de nuevas formas de empleo y de sustento. Tienen personalidad jurídica, y pueden tener acceso a los fondos de las agencias de extensión gubernamentales. El gran interrogante es si la experiencia es repetible. Los indicios señalan que han tenido un impacto considerable en la reducción de la emigración estacional en las zonas del proyecto y del programa. Informantes de Sololá y Totonicapán, donde son más evidentes este tipo de actividades, insistieron en que la incidencia de la emigración se había reducido considerablemente, pese a que el tamaño promedio de las fincas en esas zonas está entre los más pequeños del país. ¿Permanecerán como islotes de prosperidad en el altiplano indígena, o podrá extenderse la lección a zonas remotas, a las que todavía no ha llegado la ayuda exterior?

5. Búsqueda de estrategias organizativas específicas: utilidad de los convenios de la OIT

Este capítulo final tiene dos objetivos básicos. En primer lugar se analiza cuál ha sido la utilización del Convenio núm. 141 en Guatemala, tanto por los sectores gubernamentales como por los no gubernamentales, ya que el Convenio fue ratificado por este país en 1989. En segundo lugar, y más importante, se mira hacia el futuro. En particular, se trata de ver cómo las estrategias de las diversas organizaciones de trabajadores rurales, así como los programas de los numerosos actores nacionales e internacionales involucrados en los aspectos sociales del desarrollo rural de Guatemala podrían adaptarse mejor a las diferentes necesidades identificadas en los primeros capítulos de este estudio.

5.1. Aplicación en Guatemala de los convenios pertinentes de la OIT

Como ya se ha señalado, los más pertinentes de los convenios de la OIT ratificados son los Convenios núms. 110 y 141. Es evidente que tienen una gran importancia potencial, el primero como un instrumento marco, basándose en el cual los trabajadores migrantes y de las plantaciones pueden elaborar una serie de demandas de protección social, y el segundo como base para exigir el inmediato reconocimiento por las autoridades de los diversos tipos de OTR que están surgiendo.

Como ya se señalado (véase la página ...), el Convenio núm. 110 ha sido al menos regulado por ley, 23 años después de su ratificación por Guatemala. Aparte de ello, ni el Ministerio de Trabajo u otros ministerios y organismos, ni las organizaciones de empleadores y trabajadores han hecho ningún uso práctico de este Convenio; ni siquiera la OIT, en sus actividades de asistencia técnica a lo largo de los últimos 25 años. El Gobierno informa sobre el Convenio a los órganos de control de la OIT³². Normalmente los informes se limitan a citar la legislación nacional pertinente, como la Constitución, el Código de Trabajo y las normas reglamentarias adoptadas en virtud de ese Convenio. No se describen actividades prácticas o los problemas encontrados. El informe más reciente del Gobierno a la OIT, de febrero de 1993, indica que se han enviado ejemplares a las organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores, entre las últimas a los tres sindicatos más importantes. No obstante, la OIT no ha recibido comentarios de esas organizaciones sobre la aplicación del Convenio. Los comentarios de la Comisión de Expertos de la OIT se basan por tanto en un estudio de la legislación nacional y en la información, muy limitada, aportada por los informes del Gobierno. Una solicitud directa, por ejemplo, presentada en 1993, planteaba determinadas cuestiones sobre protección de la maternidad, vivienda y atención médica. El Gobierno no ha solicitado asistencia técnica en el marco de este Convenio. La OIT, por su parte, no ha hecho esfuerzos por promover el Convenio, a pesar de una conciencia evidente de la gravedad de los problemas a que se enfrentan los trabajadores permanentes y estacionales de las plantaciones.

En cuanto al Convenio núm. 141, ratificado más recientemente, la situación es más compleja y hay menos experiencia en que apoyarse. El hecho más impactante surgido en el estudio monográfico fue la casi total falta de familiaridad con el Convenio que existía en Guatemala. Es significativo que la asesoría jurídica del Ministerio de Gobernación, organismo oficial responsable del registro de las asociaciones civiles ordinarias, no tuviera apenas conocimiento del Convenio. Los sindicatos, organizaciones campesinas e indígenas y la mayoría de las ONG dedicadas a la organización del medio rural parecían igualmente desconocer sus disposiciones. Sólo las ONG de servicios legales afirmaron que habían tratado de aplicar el Convenio núm. 141 cuando negociaron con el Ministerio de Gobernación la inscripción de las organizaciones rurales que representaban a comunidades enteras en vez de a miembros individualmente inscritos. Aparte de esto, no parece que el Ministerio de Gobernación (en el caso de las asociaciones civiles ordinarias) ni el de Trabajo (en el caso de los sindicatos rurales), hayan puesto obstáculos importantes a largo plazo a la concesión de la personalidad jurídica. El Ministerio de Gobernación facilitó un ejemplar de las directrices generales para el registro de las asociaciones civiles ordinarias, incluida la exigencia de presentar los nombres de sus miembros y de algunos requisitos dirigidos a asegurar una rígida responsabilidad financiera. El Ministerio afirmó que se habían tomado una serie de medidas de trámite a fin de acelerar la concesión de personalidad jurídica con arreglo a esos requisitos. En este sentido se ha señalado que la resolución gubernativa núm. 515-93 de octubre de 1993 fue adoptada con la intención de acelerar los procedimientos para el reconocimiento e inscripción de dichas asociaciones³³. La principal preocupación, en el caso de los sindicatos y de otras asociaciones rurales, es que esos requisitos puedan suponer nuevos retrasos. Cuando se hizo el estudio seguía sin estar claro hasta qué punto las nuevas organizaciones rurales tratan efectivamente de lograr el reconocimiento legal. Algunos informantes insistían en que la personalidad jurídica era una protección necesaria, en el sentido de que las organizaciones que no la tengan podrán ser objeto de sospechas de actividades y vínculos «subversivos». Al mismo tiempo, da la impresión de

que algunas de las organizaciones campesinas más militantes no tratan activamente de registrarse y obtener la personalidad jurídica, quizás por su reticencia a suministrar los nombres de sus miembros en un momento en que sigue habiendo inseguridad.

En sus informes sobre el Convenio núm. 141 a la Comisión de Expertos de la OIT, el Gobierno ha vuelto a limitarse a citar las leyes nacionales correspondientes. En su solicitud directa de 1993, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que le facilitara información sobre las principales organizaciones de trabajadores rurales dentro de las distintas categorías contempladas por el Convenio y el número aproximado de sus afiliados, así como sobre las actividades y programas mediante las cuales esas organizaciones participan en el desarrollo económico y social y en los beneficios derivados del mismo.

Por último, algunas observaciones sobre la promoción del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que todavía no ha sido ratificado por Guatemala, pero que, a diferencia de los Convenios núms. 110 y 141, parece ser ampliamente conocido. En 1991 la OIT y el Ministerio de Trabajo llevaron a cabo una serie de actividades muy publicitadas para promover la aplicación de este Convenio. En noviembre de 1991 se celebró en la ciudad de Guatemala un seminario nacional basado en el trabajo previo de dos seminarios de formación y otros tres de ámbito regional, con asistencia del Presidente de la República y de otros altos funcionarios, así como de representantes de la OIT. En el mismo se formuló una recomendación al Congreso para su pronta ratificación, y se creó el Comité nacional para la ratificación del Convenio núm. 169. Por otra parte, el Convenio se ha traducido a varias lenguas indígenas. Estas iniciativas han ayudado a que el Convenio núm. 169 tenga una presencia excepcionalmente destacada en Guatemala, y a que sus disposiciones hayan figurado en lugar prominente en las negociaciones de paz. El Convenio recibió gran cantidad de publicidad durante todo el tiempo que duró el estudio de caso. Argumentos a favor y en contra de su ratificación aparecieron a menudo en la prensa nacional, muchas veces como noticia de cabecera.

5.2. Estrategias de apoyo a las organizaciones de trabajadores rurales

El primer paso para diseñar estrategias apropiadas de organización rural debe ser la determinación de las diferentes categorías ocupacionales y las correspondientes necesidades. Algunas de esas categorías están profundamente arraigadas en la estructura agraria de Guatemala, mientras que otras son más transitorias. En el primer grupo están los trabajadores permanentes de las plantaciones o mozos colonos, pequeños agricultores con suficiente tierra para su subsistencia, y los agricultores sin tierra o por debajo de la subsistencia, que constituyen la mano de obra migrante estacional.

Trabajadores de las plantaciones

Como ya se ha mencionado, el crecimiento del trabajo asalariado estacional y temporal en el sector de las plantaciones va acompañado de la disminución del número de mozos colonos, es decir, de trabajadores asalariados permanentes con acceso a parcelas de subsistencia dentro de la plantación. Esta tendencia se remonta a los primeros años setenta, pero ha sido particularmente intensa desde finales de los años ochenta. Aparte de los cambios derivados de la introducción de nuevos cultivos y nuevos ciclos de producción, el aumento de la mano de obra organizada y sus movilizaciones por los derechos laborales y su puesta en práctica parecen estar entre los principales factores responsables de esa situación. El reto mayor a que tienen que hacer frente hoy en día los sindicatos es cómo impedir nuevas expulsiones, aumentando al mismo tiempo la seguridad en la tenencia de la tierra de los arrendatarios. La estrategia negociadora seguida hasta ahora por las organizaciones sindicales se centró al principio en derechos laborales como las prestaciones salariales y extrasalariales, para reorientarse finalmente hacia la colonización de tierras, como forma de compensar a los trabajadores asalariados del incumplimiento sistemático de las normas de trabajo. Esta es una tarea ingente, ya que los empleadores parecen haber desarrollado estrategias muy eficaces para socavar los actuales esfuerzos de los trabajadores y la pericia de los sindicatos en la negociación colectiva. Por otra parte, se diría que los empleadores prefieren que el asunto de las prestaciones extrasalariales se plantee a través de litigios en lugar de mediante negociación directa, dada la lentitud y falta de eficacia del sistema judicial.

Trabajadores migrantes estacionales

Hemos visto antes que la demanda de mano de obra migrante estacional, excepto en el caso de la producción de algodón, ha permanecido alta en el curso de los últimos veinte años. No obstante, se han producido cambios importantes en la naturaleza del mercado laboral. Las migraciones ocurren más de una vez al año y por períodos más cortos. Además, una parte cada vez mayor de la mano de obra estacional está constituida por trabajadores rurales sin tierra situados en la vecindad de las plantaciones, debido principalmente a la expulsión de la mano de obra permanente, es decir, de mozos colonos.

Es sabido que el desarrollo de estrategias eficaces para la organización de los trabajadores estacionales es una tarea difícil, quizás casi imposible. No existen casos realmente exitosos en América Latina, y Guatemala no es una excepción. Los trabajadores estacionales sólo tienen interés en organizarse si ello puede aumentar realmente su poder negociador como asalariados.

Antes nos referimos a algunas propuestas independientes para introducir alguna estructura organizada en este mercado laboral caracterizado por su falta de estructuración. Entre aquéllas se pueden citar las planteadas hace casi tres decenios por la propia OIT, que consistían en la supresión final de los contratistas de mano de obra, y un sistema de bolsas de trabajo, así como otras más recientes de una ONG guatemalteca que pretende habilitar a los representantes electos de los grupos de trabajadores migrantes para que negocien en su nombre con el apoyo de las autoridades municipales. Pese a todo, y en comparación con el pasado, la situación actual a este respecto parece haber empeorado. Los contactos por escrito, antes habituales, ya no se utilizan.

La situación de los trabajadores migrantes estacionales puede verse — en contraste con la de muchos trabajadores de las plantaciones — como una preocupación indígena específica. Es importante que la sección de la Constitución de 1985 dedicada a los derechos indígenas contenga un artículo separado que exige protección especial para esta categoría de trabajadores indígenas. El fenómeno del trabajo migratorio es un aspecto importante del papel de los pueblos indígenas en la estructura económica y social de Guatemala, y debe abordarse básicamente como tal. ¿Cuáles son las implicaciones prácticas de lo anterior?

Hemos visto que ninguna de las organizaciones sindicales o coaliciones de campesinos y trabajadores existentes ha sido capaz de adaptar sus estrategias organizativas a los problemas concretos de los trabajadores migrantes estacionales. Los problemas derivan no tanto de deficiencias legales como de su aplicación práctica. Existen disposiciones suficientes en las leyes y reglamentos existentes, en particular en las normas reglamentarias que rigen la aplicación del Convenio núm. 110 de la OIT, que suponen una protección que supera con creces el caso que estamos considerando. Lo que se necesita ahora es un programa bien financiado y bien coordinado de acción afirmativa en un amplio frente, que podría incluir programas de información legal en los lugares de origen y reclutamiento; adiestramiento de inspectores de trabajo indígenas; apoyo a las organizaciones indígenas y creación de servicios de inspección de trabajo junto con otras garantías previstas en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (artículo 20).

No es probable que se consiga una mayor protección sin un compromiso serio por parte del Estado. Los programas de este tipo deberán ser los aspirantes favoritos a obtener el respaldo de los organismos oficiales creados para la protección y promoción de los derechos indígenas, tales como el recién creado Fondo Nacional Indígena. Más en general, es necesario sondear a las organizaciones indígenas representativas sobre cómo abordarían estas cuestiones. ¿Abogan por la supresión de los contratistas? En caso negativo, ¿qué controles adicionales deberán establecerse, y cómo deberán ponerse en práctica? Los pueblos indígenas tienen asimismo que estar representados en todos los órganos decisores nacionales que lleven a cabo programas para la mejora de la salud, la vivienda y las condiciones higiénicas en las plantaciones.

Para esta categoría de trabajadores, los problemas parecen asimismo estar relacionados en gran medida con la debilidad en la aplicación de las leyes. De ahí la necesidad de que el Gobierno, junto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, intensifique el papel de los mecanismos de las relaciones de trabajo en el fomento de la productividad en las plantaciones. Los servicios de inspección del trabajo deben reforzarse, para velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos al sector de las plantaciones.

5.3. Recomendaciones

Llegados a este punto se pueden proponer varias recomendaciones para la intensificación del papel de las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala, reconociendo las continuas dificultades que plantean sus circunstancias políticas, pero aprovechando las nuevas oportunidades que suponen la democratización y las actuales negociaciones de paz. Algunas de estas recomendaciones son generales y otras más específicas. Van destinadas por separado al Gobierno, a los interlocutores sociales y a la propia OIT.

El papel del Gobierno

El Gobierno tiene el firme compromiso legal de fortalecer las organizaciones de trabajadores rurales y darles un papel más destacado en el proceso de desarrollo económico y social. Tiene también otros compromisos legales, derivados de su temprana ratificación del Convenio sobre las plantaciones. A través de un foro adecuado — quizás la Procuraduría de Derechos Humanos —, el Gobierno debe procurar dar amplia publicidad a los Convenios núms. 110 y 141, y a las normas reglamentarias de 1984 sobre la aplicación del Convenio núm. 110, así como difundir resúmenes de esos textos en las lenguas indígenas apropiadas. Se debe instar a los ministerios de Gobernación y Trabajo a que elaboren los reglamentos para la aplicación del Convenio núm. 141, y a que difundan ese documento convenientemente por todo el país.

Actualmente se pueden considerar como una prioridad las medidas prácticas para hacer frente a la situación de los trabajadores migrantes estacionales. Podrían hacerse cumplir las disposiciones de las leyes y reglamentos laborales nacionales referentes a reclutamiento, contratos de empleo y adecuada inspección de trabajo. Con este fin podría crearse una Comisión nacional de carácter tripartito, con arreglo a lo establecido en los artículos 69 y 70 de la Constitución de 1985, que previera asimismo la participación en la misma de las organizaciones indígenas representativas. Su objetivo sería, entre otros, la búsqueda de mecanismos por los cuales un grupo de inspectores de trabajo indígenas supervisarían el reclutamiento de los trabajadores indígenas, su contratación y transporte, y controlarían sus condiciones de empleo en el lugar de trabajo. Podrían establecerse uno o más programas piloto en los departamentos con más alta incidencia de emigración.

El Gobierno podría asimismo tratar de establecer mecanismos para dar a las organizaciones de trabajadores rurales un papel más destacado en la elaboración de políticas a nivel nacional. Cuestiones urgentes identificadas en el estudio serían, entre otras, los conflictos laborales y por la tierra en las grandes plantaciones, y en particular la difícil situación de los mozos colonos. Para hacer frente a esta situación sería necesario al menos mejorar los procedimientos de resolución de conflictos, y quizás también nuevas leyes. Se podría establecer un comité especial que empezara a funcionar a nivel regional, donde los conflictos son más agudos.

El papel de las organizaciones de empleadores

A las organizaciones de empleadores les interesa aumentar la productividad de la mano de obra en la agricultura. La mejor manera de lograrlo es con una fuerza de trabajo mejor adiestrada y más saludable, y en un clima más estable de relaciones de trabajo. Está claro que estos factores varían enormemente según los cultivos y los departamentos. En resumen, las perspectivas de lograr un entorno de relaciones de trabajo en el que los empleadores de las plantaciones reconozcan el papel positivo de las organizaciones de trabajadores rurales y de las autoridades de trabajo en la búsqueda de mejores condiciones de empleo son en gran parte muy remotas. Y sin embargo la conflictividad rural muy probablemente aumentará, a menos que los empleadores encuentren un mecanismo para satisfacer las reclamaciones legales y sobre salario mínimo de los trabajadores. En última instancia, ello perjudicaría tanto a los sectores más eficaces y lúcidos como a los más atrasados de la agricultura comercial. El presidente de la Cámara de Agricultura expresó, en una entrevista celebrada en el curso de este estudio, su opinión de que debían hacerse cumplir las exigencias mínimas de las leyes de trabajo, para lo cual deberían reforzarse los tribunales de trabajo. Debe recomendarse a las organizaciones de empleadores rurales que lleven a cabo un trabajo de investigación y promocional sistemático de acuerdo con las líneas mencionadas, y que nieguen protección y la condición de miembro a los hacendados que incurran en la violación persistente de las normas legales mínimas que están en vigor.

El papel de los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores rurales

El estudio puso de manifiesto la dificultad de elaborar una tipología de los sindicatos rurales y otras organizaciones campesinas y de trabajadores rurales. En un clima de rápida evolución, quedó claro que la mayoría de las organizaciones están interesadas en aumentar el número y diversidad de sus miembros. Tanto si tienen una estructura nacional como regional, todas cuentan con trabajadores rurales asalariados, pequeños agricultores y otros grupos con intereses. Existen también organizaciones coordinadoras, que comprenden a pequeños grupos con intereses. Y sin embargo se afirma que las demandas e intereses reales de los trabajadores rurales se verán más afectados por su categoría ocupacional que por ningún otro factor aislado. Algunas luchan por salarios más altos o por la estabilidad del empleo rural, otras por el acceso o la seguridad de tenencia de la tierra, otras por la elevación de los precios de sus productos o por un mayor acceso a la asistencia técnica y financiera.

No es muy probable que aumente su poder de negociación, a menos que haya más unidad entre los trabajadores de categorías ocupacionales similares. Por ejemplo, la competencia entre sindicatos podría debilitar la situación de los asalariados de la agroindustria, los mozos colonos. Hasta ahora las

divisiones han estado motivadas por criterios políticos e ideológicos; algunas organizaciones se han percibido como más cercanas a los gobiernos pasados y actuales y otras como más antagónicas.

El papel de la OIT

¿Cómo puede la OIT, en colaboración con el Gobierno y los interlocutores sociales, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores rurales? ¿Cómo pueden integrarse más eficazmente sus mecanismos de control de la aplicación de convenios en el diseño y puesta en práctica en el futuro de programas de asistencia técnica y en los programas y políticas nacionales?

Primero y principal, es importante que el Convenio sea mejor conocido por los actores involucrados. Sería útil celebrar dos seminarios. El primero reuniría a un grupo seleccionado de sindicalistas, organizaciones campesinas e indígenas y ONG con experiencia en actividades organizativas en el medio rural. Se pediría a todos ellos que describieran los trámites seguidos para la obtención de personalidad jurídica y las dificultades encontradas. Con esta base se podría celebrar un seminario de tipo técnico, en el que participarían representantes de los correspondientes ministerios y organismos oficiales. Se invitaría a representantes de organismos de las Naciones Unidas que operan en Guatemala en el campo del desarrollo rural y la organización comunitaria a asistir como observadores, y a presentar informes de posición que resuman su propia experiencia. Los objetivos del segundo taller serían suministrar el material básico para la elaboración por el Gobierno de un manual de procedimiento y de un posible reglamento.

Es evidente que el Convenio núm. 110 brinda el marco para un conjunto más amplio de actividades. Para abordar en la práctica las condiciones de trabajo en las plantaciones, es imprescindible lograr avances infraestructurales en el acopio de información, en la legislación, la conciliación, la organización y la inspección del trabajo, así como contar con programas interministeriales con la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Asimismo, se podría vincular esas actividades con el naciente programa del Ministerio de Trabajo sobre los trabajadores estacionales guatemaltecos emigrantes a México. Las modalidades precisas de un proyecto de esta índole van más allá del ámbito de este documento de discusión. Baste con decir que, *a)* el Ministro de Trabajo ha expresado su firme interés en un programa de asistencia técnica de este tipo, que ponga el acento en el acopio de datos y en la legislación y su aplicación, y *b)* existe la posibilidad de incorporar un programa de estas características a la estructura de un proyecto ya existente de la OIT para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en Guatemala. El punto de partida sería desarrollar un proyecto piloto en un departamento con gran incidencia de emigración, quizás Huehuetenango, que aporte una proporción sustancial de la fuerza de trabajo migrante tanto a México como dentro de la propia Guatemala. El proyecto piloto abarcaría una serie limitada de municipios, y sería diseñado junto con las organizaciones indígenas y los gobiernos locales de los municipios en cuestión. Su objetivo sería poner en pie una estructura organizativa adecuada que hiciera posible que líderes indígenas con capacitación en derecho laboral e inspección del trabajo acompañaran a los trabajadores a lo largo del ciclo migrante. Un componente adicional, llevado a cabo también en conjunción con las actuales organizaciones indígenas, abordaría las pautas de una política nacional. Basándose en la temprana — y desgraciadamente olvidada — experiencia de la OIT en el decenio de 1960, así como en las recientes iniciativas del Ministerio de Trabajo, intentaría llegar a recomendaciones prácticas para la aplicación de las leyes de trabajo en lo que afecta a los trabajadores migrantes, y para la reforma de dichas leyes si se considera necesario. Todo ello constituiría el trabajo preparatorio para la creación de la Comisión nacional tripartita a la que nos hemos referido anteriormente.

Notas bibliográficas

1. «Informe al Gobierno de la República de Guatemala sobre Colonización, Transformación Agraria, Desarrollo Rural y Trabajo Agrícola», OIT/TAP/Guatemala/R.18, OIT, Ginebra, 1970.
2. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) es el movimiento unificado de los insurgentes armados que comprende cuatro organizaciones, a saber: el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) y el Partido Guatemalteco de(l) Trabajo (PGT). Según un acuerdo provisional alcanzado entre el Gobierno y la URNG, en Oslo en junio de 1994, será necesario negociar acuerdos separados sobre distintas cuestiones antes de concluir un acuerdo final. Durante la misión se celebraron en México largas conversaciones sobre los derechos e identidad de los pueblos indígenas, en parte de las cuales estuvieron presentes como observadores representantes de la OIT a petición del moderador de las Naciones Unidas. El siguiente punto a tratar en las conversaciones son los problemas sociales y económicos, uno de los cuales, enormemente delicado, es el de la tierra.
3. A fin de limitar la definición más bien amplia de plantación en el Convenio original, un protocolo de 1982 estableció que un Miembro ratificante de este Convenio puede, tras consulta con la organización más representativa de empleadores y de trabajadores interesados, excluir de la aplicación del Convenio las empresas cuya superficie cubra no más de cinco hectáreas y que empleen no más de 10 trabajadores en cualquier momento del año civil. No obstante, en el momento de redactarse este documento, de los 11 países ratificantes sólo Cuba y Uruguay habían aceptado este protocolo.
4. El valor de las exportaciones de algodón descendió desde 33 millones de dólares en 1990 a sólo 4 millones en 1993.
5. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Tierra y Trabajo en Guatemala: una evaluación*, Washington DC., 1984.
6. Alberto Hintermeister, *Rural poverty and export farming in Guatemala*, OIT, Programa de investigación sobre políticas de empleo rural, Documento de trabajo núm. 71, Ginebra, octubre de 1984.
7. Hintermeister, *op. cit.*
8. USAID, *op. cit.*
9. Guillermo Pedroni, *Territorialidad Kekchi. Una aproximación al acceso a la tierra: la migración y la titulación*, FLACSO, Guatemala, 1991.
10. «Assistance to Guatemala in the field of human rights», informe de la experta independiente Sra. Mónica Pinto al 51.º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN doc. E/CN.4/1995/15, 20 diciembre de 1994.
11. «El mercado de trabajo en el área rural y agropecuaria de Guatemala, 1989», PREALC, documento de trabajo núm. 360, julio de 1991, que cita la *Encuesta Socio Demográfica*, INE, 1989.
12. Esta cifra comprende a todas las personas de 10 o más años que en el momento de realizarse la encuesta del INE estuvieran ocupadas en actividades agrícolas o ganaderas, o estuvieran actualmente desempleadas y en busca de empleo, pero cuyo último trabajo hubiera sido en la agricultura o la ganadería.
13. Véase por ejemplo, más arriba, OIT, 1970 y SEGEPLAN, «Estudio sobre población, fuerza de trabajo y migraciones en la agricultura de Guatemala», SEGEPLAN/FNUAP, Guatemala, 1984.
14. Lester Schmid, *The role of migratory labour in the economic development of Guatemala*, Wisconsin, 1967.
15. La Asociación nacional del café (ANACAFE) calculaba en 1994 que el 7,8 por ciento de la superficie de tierra cultivable, es decir, un total de 38.000 manzanas, estaba dedicada al cultivo de café. El café representaba alrededor del 12 por ciento del PNB y entre el 30 y el 35 por ciento de los ingresos por divisas. Existía un total de 33.000 cultivadores de café, clasificados de la siguiente manera: 30.000 pequeños productores (68,5 por ciento), 9.000 cooperativas (22,1 por ciento), 2.600 fincas subfamiliares (5,9 por ciento), 1.100 fincas de tamaño medio (2,5 por ciento) y 400 grandes fincas (1 por ciento). Se estimaba que el sector suponía más de 45 millones de jornadas de trabajo

durante el ciclo agrícola. En los últimos años, Guatemala ha fluctuado entre el puesto cuarto y quinto en la lista de los mayores productores mundiales de café.

16. Eduardo Baumeister, «Guatemala: los trabajadores temporales de la agricultura», en *Los Pobres del Campo: el Trabajador Eventual*, directores de la publicación, Sergio Gómez y Emilio Klein, FLACSO/PREALC, Santiago, 1993.

17. FUNDAZUCAR, Memoria de Labores, 1991-3.

18. Humberto Flores Alvarado, «Migración de Jornaleros: Diagnóstico sobre las migraciones laborales temporales internas en Guatemala» (primer borrador, inédito), Guatemala, octubre de 1994.

19. Véase el «Informe al Gobierno de la República de Guatemala sobre Colonización, Transformación Agraria, Desarrollo Rural y Trabajo Agrícola», OIT/TAP/Guatemala/R.18, OIT, Ginebra, 1970, y el «Informe al Gobierno de la República de Guatemala», OIT/TAP/Guatemala/R.19, OIT, Ginebra, 1970.

20. Véase, por ejemplo: «Informe de la Comisión nombrada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala para el Estudio del Proyecto de Ley para la Regulación del Trabajo Agrícola Temporero», Guatemala, agosto de 1968.

21. «Normas reglamentarias para la aplicación del Convenio internacional del trabajo núm. 110 relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones», acuerdo gubernativo de fecha 27 de febrero 1984, Guatemala.

22. Humberto Flores Alvarado, «Migración de Jornaleros: Diagnóstico sobre las migraciones laborales temporales internas en Guatemala», borrador, Guatemala, octubre de 1994.

23. Carole A. Snee, «Current types of peasant-agricultural worker coalitions and their historical development in Guatemala», CIDOC, Cuernavaca, México, 1969.

24. Carole Snee, *op. cit.*

25. Humberto Flores Alvarado, *Movimiento Indígena en Guatemala: Diagnóstico y Expresiones de Unidad*, Friedrich Ebert Stiftung, ciudad de Guatemala, 1993.

26. Anti Slavery Society for the Protection of Human Rights, «Guatemala-Deprivation of Indigenous Peasants' Land, Livelihood, Liberty and Lives», Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de la Esclavitud, 1980.

27. Shelton H. Davis y Julie Hodson, «Witnesses to political violence in Guatemala: the supression of a rural development movement», Oxfam America, 1982.

28. *Democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra*, Guatemala, julio de 1994. El documento fue firmado conjuntamente por la Unidad Indígena y Campesina del Norte (UNICAN), Unidad Campesina del Petén (UCP), Comité de Unidad Campesina (CUC), Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Coordinadora Nacional de Pequeños y Medianos Productores de Guatemala (CONAMPRO), Unión Campesina del Sur (UCS), Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG), Comité Campesino del Altiplano (CCA), Comité Campesino Kabawil (CCK) y la Coordinadora de Comités de las Comunidades Indígenas y Campesinas para la Promoción y Educación para la Paz (COICAPEP).

29. Un ejemplo es la finca Buenos Aires en el municipio de Tukurú, Alta Verapaz, una explotación de 8,5 caballerías (más de 800 manzanas) y una mano de obra de 81 indios Kekchi. El salario medio era de 7,5 quetzales al día, sin ninguna prima ni otras prestaciones complementarias previstas por ley. Cuando los agricultores indígenas crearon un sindicato con asistencia de la CONIC, el hacendado amenazó con despedir a todos los trabajadores. El departamento jurídico de la CONIC respondió calculando minuciosamente los pagos pendientes de cada trabajador, incluyendo la indemnización por despido, las vacaciones pagadas, el aguinaldo, los salarios retenidos y los salarios y primas revisados. El monto total ascendía a 2.243.696,03 quetzales. La finca se encuentra actualmente emplazada ante el tribunal de distrito de Coban. El hacendado insiste en que no tiene medios para efectuar esos pagos atrasados, y la CONIC está negociando cesiones de tierra en lugar de pagos.

30. Estos son algunos ejemplos. En la Empresa Agrícola Pachilha SA, Tukurú, donde se había negociado previamente un acuerdo colectivo, empezaron a producirse en 1993 despidos en masa de trabajadores sindicados, que a finales de 1994 ascendían a 62. Hubo otro tipo de presiones, como la destrucción de parcelas dedicadas al cultivo de maíz y frijoles por el ganado e intimidaciones por parte

de la policía local. La finca está actualmente emplazada ante el tribunal de distrito de Coban. En la finca Monte María, de Tukurú, fueron expulsadas 19 familias en julio de 1994. En la finca Santa Teresa fueron expulsadas 19 familias en octubre de 1994.

31. Durante la realización del estudio se pudo constatar esta estrategia en explotaciones visitadas en Alta Verapaz y en la región de la costa del Pacífico. En Alta Verapaz se hizo una visita a la Finca Naranja, a unos 45 minutos del Coban, actualmente dedicada sólo a la silvicultura. Toda la mano de obra existente, indios pokomchi, nacieron en la propiedad. Representantes sindicales declararon que el número de familias se había reducido recientemente de 45 a 16. El salario era de 9,75 quetzales al día, aunque sólo había trabajo en semanas alternativas. No se pagaba seguridad social ni otras prestaciones. Hasta hace poco, las familias disponían de parcelas para cultivar productos de subsistencia, pero en la actualidad se les había obligado a abandonarlas. Desde que se constituyó el sindicato, el administrador de la finca había ofrecido a los trabajadores el pago inmediato de 2.000 quetzales si abandonaban la propiedad.

32. Los procedimientos de la OIT para la supervisión de convenios requieren algunas explicaciones iniciales. Cuando un país ha ratificado un Convenio, es necesario que, con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la OIT, informe periódicamente sobre su aplicación legal y en la práctica. Los informes sobre convenios ratificados se exigen normalmente cada dos o cuatro años, según la importancia que se les atribuya. Las organizaciones de trabajadores y empleadores, a las que deben enviarse ejemplares de dichos informes de acuerdo con la Constitución, también tienen derecho a aportar información. Los informes son examinados por un órgano técnico independiente que se reúne una vez por año, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y luego por una comisión tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo anual. La Comisión de Expertos puede hacer comentarios, bien en la forma de una «Solicitud directa» al Gobierno, o en la forma de una «Observación» que es pública.

Además de los procedimientos de control habituales, existen procedimientos especiales para las quejas y reclamaciones. Las quejas, que pueden presentar las organizaciones de empleadores y de trabajadores, son estudiadas normalmente por un comité tripartito del Consejo de Administración. Las reclamaciones, que puede presentar el Estado que ha ratificado el Convenio en cuestión o un delegado en la Conferencia, son normalmente enviadas a una comisión de investigación. Estas comisiones pueden oír el testimonio de testigos y llevar a cabo averiguaciones *in situ*, y presentan un informe en el que se analiza la situación y se hacen las recomendaciones que se consideran necesarias para asegurar el cumplimiento del Convenio de que se trate. Además, se ha creado un procedimiento de control especial, el Comité de Libertad Sindical, encargado de estudiar las reclamaciones sobre libertad sindical.

33. Informe del experto independiente de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, diciembre de 1994, citado más arriba.