

VÍA CRUCIS DEL DERECHO SOCIAL EN GUATEMALA

Jose Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFUENTES¹

Son las caídas hondas de los cristos del alma, de alguna fe adorable que el destino blasfema. Esos golpes sangrientos son las crepitaciones de algún pan que en la puerta del horno se nos quemó.

César Vallejo, *Los Heraldos Negros*

SUMARIO: I. *Nacimiento.* II. *La Constitución de 1945.* III. *Muerte.* IV. *Posible resurrección.*

I. NACIMIENTO

El proceso revolucionario burgués guatemalteco de 1944-1954 da fin a la denominada época liberal, 1871-1944. Los indios que integran la mayoría numérica del país fueron los grandes perdedores de la reforma liberal; los expertos en cuestiones agrarias han señalado insistentemente cómo les fueron arrebatadas sus mejores tierras comunitarias, las tierras ejidales y municipales de sus pueblos sufrieron una gran merma y mucho de ellos quedaron sin tierra alguna o bien con parcelas minifundistas que ya no les producían para su subsistencia; ellos tuvieron que quedarse definitivamente al servicio de las plantaciones como peones, aceptando formas semiserviles de trabajo. Pero lo que rebajó a los indígenas a la condición de explotados fue la imposición del trabajo forzado.

¹ Jurista y sociólogo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Academia Mexicana de Derechos Humanos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y la Asociación Internacional de Sociología Jurídica.

Los liberales demostraron un gran desprecio por el indio a los que tachaban de haraganes y a los cuales los ladinos tenían que enseñar a civilizar: no consideraban a los indios capaces de hacer producir y de poseer tierras que les pertenecían, por lo que justificaban le fueran entregados a los ladinos.

Es a partir de esta época que el odio y la separación entre indios y ladinos se acentúa llegando a constituir un problema muy grave de segregación racial en la historia moderna de Guatemala. Durante la época liberal se consolida la estructura agraria y de clase que ha sido decisiva en la historia moderna de Guatemala y que en gran parte todavía persiste en la actualidad.

Las reformas sociales de la Revolución de Octubre, se plantearon a partir de su discurso constitucional que derogó la constitución liberal del 11 de diciembre de 1879 impregnada del liberalismo teórico y uno de sus pilares básicos fue la defensa de la propiedad privada con un Ejecutivo con poderes muy amplios, encabezados por el dictador en turno. El voto es restringido a los ciudadanos que posean renta, oficios o industrias que les provea a su subsistencia. Se trata del denominado "voto censitario" en donde los indios no pueden por supuesto votar ni mucho menos ser electos a cargos públicos. En lo económico recordemos que las relaciones de producción no eran abiertamente salariales, persistiendo modalidades semiserviles que se prolongaron hasta 1944.

La Constitución liberal se aprobó el 8 de diciembre de 1879 y consta de ciento cuatro artículos; es laica, centralista (suprimió el gobierno local) y sumaria. Estuvo vigente hasta 1944 y fue reformada ocho veces en 1885, 1887, 1897, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941.

El indígena quedó sujeto al trabajo forzado en las fincas de café. Los criollos continuaron gozando de los mismos privilegios de otros tiempos. La única terrateniente atacada fue la iglesia católica, a quien le despojaron de su potencial económico y político.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1945

La Constitución de 1945, fruto de la Revolución de 1944, se inspiró en la filosofía política del denominado constitucionalismo social y como veremos es históricamente la primera que abordó, en América Latina, los derechos de los pueblos indios.

La Constitución se signa siendo presidente de la República Juan José Arévalo que se propuso dos objetivos: el establecimiento de democracia formal y la modernización de la economía, teñida se dirá de “feudalismo” y en esa doble dirección apuntarán todas las leyes y reformas que se produjeron durante su mandato.

En ese orden se dieron las leyes que consagraron la libertad de expresión, de prensa, partidos políticos, de autonomía universitaria, etcétera, y fueron bien acogidas en una sociedad reprimida por las dictaduras liberales.

Esas libertades democráticas crearon la posibilidad de la organización de los trabajadores urbanos, banqueros, ferrocarrileros, que para 1950 lograron varios convenios colectivos de trabajo no obstante las condiciones señaladas no fueron llevadas a los trabajadores del campo. Sin embargo, el proletariado industrial (1,7% de la fuerza de trabajo) y los aproximadamente 20,000 obreros de los monopolios norteamericanos de la empresa agrícola UFCO y la ferrocarrilera IRCA fueron quienes lograron algunas ventajitas. Sin embargo, la nueva Constitución prohibió los latifundios y atribuía a la propiedad una “función social”.

La Revolución de Octubre, como desglozaremos más adelante, se caracterizó por un respiro para el pueblo guatemalteco, el Estado dejó de ser un instrumento exclusivo en manos de los terratenientes para mantener en la más ignominiosa explotación a la sociedad guatemalteca especialmente a los indios. Sin que ello signifique que la Revolución los haya liberado.

Seguramente los diez años de la primavera guatemalteca atrajeron al país a las fuerzas más progresistas y democráticas del continente, y su derrota constituye una experiencia dolorosa para los guatemaltecos que serviría para la polarización de las fuerzas contrarrevolucionarias. Una experiencia que vino a demostrar la capacidad y combatividad de un pueblo que, en medio de muchas limitaciones, supo ser, según palabras de Pablo Neruda: “El honor, el orgullo y la dignidad de América”.

Como ha señalado el sociólogo Jesús García Añoberos, las constituciones guatemaltecas han reflejado siempre los intereses del grupo políticamente dominante que, salvo en dos cortos periodos 1831 a 1838 (periodo de Mariano Gálvez; Constitución del 13 de febrero de 1835) y 1944-1954 (periodo revolucionario) en que estuvo en el poder político en manos de la pequeña burguesía progresista, siempre el grupo dominante se identificó con el grupo terrateniente comerciante agroexportador.

La Constitución de 1945 desarrolla el siguiente marco jurídico: La búsqueda de la justicia social; el derecho a la rebelión cuando un presidente

intentare conculcar el principio de la alternabilidad en el ejercicio del cargo; el derecho a voto se extiende a los mayores de dieciocho años y a las mujeres alfabetas, se acepta la libertad de cultos, pero se prohíbe intervenir en política a los ministros de culto y se le niega personería jurídica a la iglesia católica; se garantiza el derecho de asociación, aunque quedan prohibidas las congregaciones religiosas; se permiten los partidos políticos y se garantiza la libertad de pensamiento; se legitima la resistencia armada ante la conculcación de ciertos derechos individuales; se reconoce el derecho de amparo como defensa de los derechos legítimos; se dan unos principios reguladores de las relaciones entre el capital y el trabajo, aunque dentro de ciertas condiciones; se establece la fijación periódica del salario mínimo, que deberá pagar en moneda salvo un 30% que puede ser en especie; se establece la jornada de ocho horas, el descanso dominical, las vacaciones pagadas; se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años; se concede el derecho a la huelga y al paro; se permiten las asociaciones sindicales, previo permiso de la autoridad competente, se establece el seguro social obligatorio; se apoyan decididamente las cooperativas de producción y de consumo; se establece un mínimo de enseñanza común gratuita y obligatoria; se reconoce la propiedad privada, a la que se le otorga una función social; se prohíben los latifundios y se prescribe la desaparición de los existentes; se admite la expropiación de la propiedad privada de la tierra por causa de utilidad o necesidad pública; las propiedades del Estado se declaran como inalienables, pudiendo ser trasferido su dominio útil; se declaran inalienables e inexpropiables las tierras ejidales, comunales y de las municipalidades; quedan prohibidos los monopolios y el Ejecutivo sólo podrá otorgar concesiones por diez años a quienes introduzcan industrias en la República; se establece la apoliticidad del ejército, cuyo comandante en jefe es el presidente de la República: el jefe de las Fuerzas Armadas es nombrado por el Congreso a propuesta del Consejo de Defensa nacional, la organización del ejército queda en manos exclusivas del jefe del Ejército o del ministro de Defensa.

Dentro de las líneas maestras de la Constitución de 1945 destacan la división de poderes, la búsqueda de la justicia social, la protección al trabajo y a los derechos de los trabajadores, la limitación a la propiedad latifundista, la defensa de las propiedades comunitarias de los pueblos, la prohibición de los monopolios y los recursos legales para evitar el golpismo.

Este listado, es menester tenerlo en cuenta, en la medida que marca las diferencias con las actitudes oligárquicas precedentes y la construcción democrática que se propuso la Revolución de Octubre.

La Constitución de 1945 se inscribe en el denominado constitucionalismo Social que supera la visión liberal individualista de los "Derechos a la libertad, la igualdad y seguridad de las personas, de la honra y de los bienes" (artículo 16 de la constitución de 1879).

Recordemos que la génesis del constitucionalismo social, salvo opinión en contrario, la encontramos en la Constitución Francesa del 4 de noviembre de 1848, dictada en medio del fervor popular de la "República Social", en medio del cambio del sistema económico social-liberal burgués (un paso adelante al Estado gendarme). Se insiste en los principios de libertad, igualdad y fraternidad; se avanza que su fundamentación es la familia, el trabajo, la propiedad privada y el orden público. La Constitución francesa eleva a la categoría del trabajo a una categoría del deber ciudadano. Aquí un planteamiento que reconoce no bondades sino la lucha de los trabajadores franceses y cambios en los planteamientos económico-políticos del desarrollo del capitalismo. Pero sin duda es México de principios de siglo, la Revolución Mexicana, las luchas del campesinado mexicano, el ideario político de Zapata el que plasma los principios del llamado derecho social, desde el Plan de Ayala hasta su consagración constitucional en Querétaro. Son producto de las reivindicaciones de un pueblo construido en un proceso revolucionario que aspira a la justicia social "tierra y libertad". Estos principios alteran el concepto burgués vigente y su sistema jurídico, así de la "visión oligárquica", la "vía *junker*" se pasa a la "vía *farmer*" que algunos denominarán la "vía mexicana".

Lamentablemente a finales de milenio asistimos según los teóricos del sistema a la "Reforma de la reforma agraria" y para sus críticos a la renuncia del derecho social en la égida "neoliberal" que en México se denominó "liberalismo social". Los sucesos de Chiapas son significativos para el caso, según analistas independientes.

El constitucionalismo social adquiere relevancia con la Constitución alemana de Weimar de 1919 y más tarde en las cartas fundamentales de España de 1931 que tanta influencia tendrá en América Latina, luego tenemos las de Austria y Checoslovaquia de la primera posguerra.

Justo en el momento histórico narrado, surge la Revolución rusa que rompe el esquema y proclama la abolición de la propiedad privada y se

plasma dentro del orden constitucional, cabe recordar a propósito el Preámbulo a la Constitución de 1919 redactado por Lenin, conocido como la Declaración del Pueblo Trabajador y Explotado.

La Constitución de 1945 se ve influenciada a decir de sus constituyentes por las cartas fundamentales de España, Cuba, México y Costa Rica.

En cuanto a la regulación de los derechos de los pueblos indios la Constitución:

Declara de interés y utilidad nacionales, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas. A ese efecto, pueden dictarse las leyes, reglamentos y disposiciones especiales para los grupos indígenas contemplando sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres.

La Constitución del 45 entre las obligaciones presidenciales estableció:

Crear y mantener las instituciones y dependencias convenientes que concentren su atención sobre los problemas indígenas y garanticen de manera efectiva el empleo de los servicios del gobierno en favor de la resolución de aquellos problemas (artículo 137, inciso 15).

Concedió consitucionalmente autonomía a la Universidad de San Carlos y fijó entre sus obligaciones: “poner todo su empeño en la resolución del problema indígena” (Ley Orgánica).

En política cultural, vinculada a la cuestión indígena y amparados en el citado artículo 83 constitucional, los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Arbenz llevaron a cabo las siguientes iniciativas:

Por acuerdo gubernativo de fecha 28 de agosto de 1945, fue creado el Instituto Indigenista Nacional. Se creó el Instituto de Antropología e Historia (1945) y se aprobó el convenio de adhesión al Instituto de Antropología e Historia (1945) y se aprobó el convenio de adhesión al Instituto Indigenista Interamericano (1945).

Al promulgar el Código de Trabajo se abolió la discriminación por motivo de raza, religión, credos políticos y situación económica. Perceptúa la modalidad del uso de las lenguas indígenas en los tribunales, en las zonas predominantes de esa cultura (1947).

Se sanciona el decreto 444, “Estatuto de uniones de hecho”, en donde son aceptados los matrimonios de acuerdo con las costumbres, tradiciones y ritos indígenas (1957).

El decreto 426 protege la producción de tejidos indígenas.

Por acuerdo del 3 de agosto de 1950 se regula sobre los alfabetos de las lenguas indígenas más importantes de Guatemala (kachiquel, quiché, kelchí y mam). Los decretos anteriores en materia de lenguas indígenas procuraban extinguirlas.

La revolución democrático-burguesa guatemalteca, congruente con su programa de erradicar las relaciones sociales precapitalistas y en especial la explotación de la mayoría de la población (indígena y rural), desarrolló todo un programa reivindicativo en materia de derecho al trabajo y agrario.²

La junta revolucionaria derogó el servicio personal en las carreteras, o sea el boleto de vialidad (trabajo forzado en la construcción de obras públicas,³ en especial caminos), la tristemente célebre “libreta de jornaleros” y las leyes contra “la vagancia”. Mediante la libreta de jornaleros, se garantizaba la mano de obra en las fincas cafetaleras y mediante el boleto de vialidad se proveyó trabajo forzado para las obras públicas.

Se gestó el decreto 223, Ley Provisional de Sindicalización, que el Código del Trabajo reguló después en detalle, en un primer momento cerró el paso a las organizaciones agrícolas a las cuales abrió espacio hasta 1948, cuando se proclamó y entró en vigor el Código de Trabajo. El primero de mayo de 1948 entró en vigor el nuevo Código de Trabajo. El primero en Guatemala⁴ que junto a la fundación del Seguro Social representan las más importantes realizaciones en materia de legislación social.⁵

En materia agraria, la Constitución estableció en su artículo 91 que “El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y garantiza su función social sin más limitaciones que las determinadas por la Ley, por

2 Para aspectos del derecho positivo guatemalteco e historia de su derecho constitucional y social consultamos: Legislación: Bauer Paiz, Alfonso, *Catalogación de leyes y disposiciones de trabajo de Guatemala 1872-1930*, Guatemala, Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos (USAC), 1966; Colegio de Abogados de Guatemala, *Digesto Constitucional*, 1978; Díaz del Castillo, Roberto, *Legislación Económica de Guatemala durante la Reforma Liberal* (catálogo, USAC, 1974); Méndez Montenegro, Julio César, *444 años de legislación agraria*, Guatemala, USAC, 1960; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Bibliografía tematizada sobre Guatemala*, Mazatlán, Escuela de Derecho, Universidad de Sinaloa, 1986, mimeo (Avance de Investigación); Skiner Klée, Jorge, *Legislación Indigenista de Guatemala*, México, Instituto Indigenista Interamericano 1954.

3 Sobre aspectos generales, Piedra-Santa Arandi, Rafael, *Introducción a los Problemas Económicos de Guatemala*, Guatemala, USAC, 1977, ILES, Facultad de Economía, USAC, “Los rasgos fundamentales de la formación social guatemalteca”, *Economía*, núm. 62, 1979; Susane, Jonas *et al*, *Guatemala, una historia inmediata*, México, Siglo XXI, 1976.

4 Ley de trabajo de 1926-1930 como su antecedente.

5 Ver en especial el trabajo de Barahona Streber, *op. cit.*, *supra*.

razones de necesidad, utilidad pública o interés nacional”, y en el artículo 92 que: “Por causa de utilidad o necesidad pública o interés social legalmente comprobado, puede ordenarse la expropiación de la propiedad privada, previa indemnización.”

Los artículos transcritos constituyeron la base constitucional de la reforma agraria guatemalteca influenciada por la reforma agraria mexicana.

La Ley de Reforma Agraria, decreto 900 del segundo gobierno de la revolución (Arbenz), emitida el 17 de junio de 1952, se planteó como objetivos:

a) “Liquidar la propiedad feudal” y a la vez desarrollar “métodos capitalistas de producción agrícola”.

b) Abolir “todas las formas de servidumbre y esclavitud, tales como las prestaciones personales gratuitas (...) el pago en trabajo del arrendamiento de la tierra y los repartimientos de indígenas”.

c) Dotar de tierra a los campesinos que no la poseían o que poseían muy poca.⁶

Sin embargo, el proceso se inició con la legislación menor, como lo sugieren los Melville,⁷ con la Ley de Titulación Supletoria del 11 de marzo de 1945 que concedió registro en la propiedad inmueble a los poseedores de tierra, carentes de registro, que solicitaran su titulación ante un juez de primera instancia de la jurisdicción donde estuvieran ubicados los bienes y probando plenamente y en forma previa, la posesión pública, legítima y de buena fe. Esta titulación se ordenó con el propósito de asegurar los derechos de muchas personas del campo que carecían de títulos registrables y que, por ello, fácilmente podían ser despojadas por los terratenientes como generalmente ocurre; se implementó también el proyecto de colonización agrícola en el Poptún (Petén); la formación de una comisión de asuntos agrarios en el congreso de la República para el estudio de la realidad agraria del país y la promulgación de la Ley de Arrendamientos Forzosos que obligaba a los terratenientes a conceder sus tierras ociosas a los campesinos. Y para apoyar la reforma agraria por medio del decreto 994, creó el Banco Nacional Agrario.

6 Seguimos a Piedra-Santa Arandi, *op. cit.*, p. 55.

7 Melville, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

La propuesta de la reforma agraria fue dada por la Confederación de Trabajadores de Guatemala, en octubre de 1946, como resolutivo de su segundo congreso, tocó al gobierno de Arbenz la tarea de impulsarla.

El papel desempeñado por el presidente Arbenz fue decisivo. El proyecto fue elaborado por un pequeño grupo de personas entre los que se encontraban los secretarios generales de las centrales sindicales obreras y campesinas: Leonardo Castillo Flores y Víctor Manuel Gutiérrez. También integraron este grupo, entre otros, destacados miembros del Partido Comunista: Carlos Manuel Pellecer y Víctor Manuel Fortuny; según apunta García Añoveros, la elaboración del proyecto se llevó con gran sigilo para evitar posibles dificultades de los terratenientes. Los partidos políticos no intervinieron directamente en la elaboración del proyecto ni en la decisión inmediata de llevar a cabo la reforma agraria. El proyecto elaborado se pasó al entonces ministro de Economía y empresario industrial Fanjul para ser propuesto al Congreso y, de esta manera, fuera mejor aceptado por las fuerzas de la oposición, incluso por diputados que apoyaban al gobierno de Arbenz, pero que eran reacios a una Reforma Agraria. A partir de ese momento, los partidos políticos y otras instituciones colaboraron en la elaboración final del texto, pero con un tiempo limitado. Arbenz quería aprovechar la coyuntura favorable y ganar tiempo a la oposición que se estaba ya organizando para luchar contra las reformas socioeconómicas.⁸

La Ley de Reforma Agraria (decreto 900) fue promulgada por el Congreso de la República el 17 de julio de 1952. La Ley fue complementada y corregida en algunos de sus artículos por sucesivos decretos: reglamento de la emisión de bonos de la Reforma Agraria (12 de julio de 1952); reglamento del artículo 28 de la Ley de Reforma Agraria (1 de agosto de 1952); Reglamento para el Funcionamiento de los Comités Agrarios Locales (6 de agosto de 1952); modificaciones al decreto 900 (29 de julio de 1953) creación del Banco Agrario Nacional (8 de julio de 1953).

Mario Monteforte Toledo, informa que: la mayor influencia externa sobre Arbenz y su ley fue la del abogado y sociólogo rural mexicano Lucio Mendieta y Núñez.⁹

⁸ García Añoveros, Jesús, *La Reforma Agraria de Arbenz en Guatemala*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987, p. 188.

⁹ Monteforte Toledo, *Guatemala. Monografía sociológica*, México, UNAM, 1959, p. 393.

Entre las primeras tareas se realizó el primer censo agropecuario del país en 1950. Analistas sociales consideran que el gobierno de Arévalo no tenía una visión clara y veía el problema agrario como un problema de psicología.¹⁰

Contradictoriamente, la participación política de los indígenas fue enfocada al principio con un sentido conservador, Alonso Solórzano apunta que

En Guatemala, hablar de campesinos pobres o sin tierra es tanto como hablar de los indios: No se trata aquí de abordar el complicado problema sociológico que representan los grupos nacionales indígenas, sino de señalar su situación y su actitud con relación al movimiento de octubre. En este aspecto, la actuación de las fuerzas que dirigían el movimiento y tomaron el poder a la caída de Ponce fue en realidad condenable. Desde el momento en que Jorge Ubico abandonó el poder, salió a flote el espíritu discriminatorio. Se culpaba a los indios de ser responsables de todas las dictaduras del pasado; se les acusaba de ser partidarios del sucesor de la dictadura ubiquista, Ponce; se les señalaba no sólo como un lastre para la nación, sino como el mayor obstáculo para la democracia. Esta absurda propaganda caló muy hondo, al grado que la Junta Revolucionaria de Gobierno inauguró su acción renovadora con una masacre de indios en Patzicía y el Congreso Constituyente, que debía organizar un nuevo Estado democrático, le negó inicialmente el derecho al voto a los indios, es decir, a la mayoría de los ciudadanos. Tendrían que pasar varios años para que, gracias a la influencia creciente de la izquierda, comenzaran a cambiar las ideas y actitudes sobre el problema indígena.¹¹

Así podríamos afirmar que en sus inicios la Revolución no tuvo una concepción clara sobre la cuestión indígena, predominando la visión antropológica culturalista norteamericana que tenía a su cargo la investigación y que en el contexto de la intervención de 1954 colaboró en los diagnósticos sobre la "penetración comunista" en Guatemala, baste citar el trabajo *Receptivity to communist fomented agitation in rural Guatemala*.¹²

10 Guerra Borges, Alfredo, "Pensamiento económico y social de la Revolución de octubre", *Cuadernos para la Docencia*, núm. 6, Guatemala, USAC, 1977; Piedra-Santa Arandi, *op. cit.*, p. 52.

11 Solórzano, Alfonso "Factores económicos y corrientes ideológicas en el movimiento de octubre de 1944", revista *Alero*, Guatemala, Universidad de San Carlos, no. 8, tercera época, septiembre-octubre de 1974, p. 79.

12 "Se hizo un estudio interesante en ese tiempo con una muestra de 250 prisioneros en tres cárceles de la Ciudad de Guatemala, de un total de 1600 que eran acusados de ser comunistas. El estudio lo

En Guatemala, siguiendo las recomendaciones interamericanas, fue creado el Instituto Indigenista Nacional, por acuerdo gubernamental de fecha 28 de agosto de 1945. Desde sus inicios el instituto no fue una dependencia autónoma de derecho público, sino una dependencia gubernamental, adscrita a la Secretaría de Educación Pública. Su primer director fue el antropólogo social Antonio Goubaud Carrera. La organización de su primer Consejo Consultivo quedó integrada de la siguiente forma: Consejo Universitario, Sociedad de Geografía e Historia, Institución Carnegie de Washington, entidades científicas afines interesadas en asuntos indígenas, Asociación Central de Agricultores (los oligarcas), Comisión Indigenista de Guatemala y técnicos de los ministerios de Economía y Trabajo, Agricultura, de Salud y de Gobernación sin ninguna representación indígena. Posteriormente se disolvió este Consejo Consultivo. La orientación del Instituto Indigenista fue rectorizada por la antropología cultural norteamericana en especial con una gran influencia del pensamiento de Richard Adams que ha dado lugar a la corriente denominada: "adamscismo", el cual lo divorció de alguna manera con las bases fundamentales del indigenismo que fueron establecidas en Pátzcuaro en 1940. Es importante señalar que el IIN no se constituyó como filial del Instituto Indigenista Interamericano y lo único que ofreció fue cooperación en trabajo de investigación, en el mismo nivel en que las ofrece a las instituciones científicas y a las fundaciones. Una evaluación crítica del IIN la realizó en 1958 el antropólogo guatemalteco Joaquín Noval quien apuntó: "a pesar de las buenas intenciones de su reglamento, es más simbólica que efectiva".¹³

Pero seguramente a partir de la aplicación del decreto 900, la Ley de Reforma Agraria, se dio la ruptura con la antropología cultural, y se gesta una nueva práctica en el desarrollo social, que tiene que ver directamente

llevó a cabo inmediatamente después de la caída del gobierno de Arbenz un tal Stokes Newbold, quien ha sido identificado posteriormente como Richard Newbold Adams, antropólogo estadounidense experto en asuntos guatemaltecos" (Melville, *Tierra y poder en Guatemala*, Costa Rica, Educa, 1975, p. 104); ver también: Newbold Stokes, "Receptivity to communist fomented agitations in rural Guatemala", *Economic Development and cultural change*, vol. V., núm. 4, 1957, pp. 338-361.

¹³ Una evaluación de las políticas indigenistas en Guatemala la encontramos en Marroquín, Alejandro, *Balance del indigenismo*, Guatemala, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1972; León Portilla, Miguel, *Orígenes y realizaciones del indigenismo interamericano*, México, folleto, s.e. s.f.; Noval, Joaquín, "Las ciencias sociales ante el problema indígena", *Guatemala Indígena*, Guatemala, vol. II, enero-marzo de 1962, 1968; Flores Alvarado, Humberto, *El adamscismo*, Guatemala, Piedra Santa, 1973.

con la población indígena y sus derechos a la tierra. Por otro lado, afectó los intereses monopólicos norteamericanos en el campo representados por la United Fruit Company, la mayor terrateniente de Guatemala; en esa época poseía más tierras que el 50% de la población total. Ejercía además el monopolio de las vías ferroviarias, las comunicaciones internacionales, monopolizaba el correo de pasajeros por vía marítima, las comunicaciones radiofónicas con el exterior y las facilidades portuarias y controlaba el 5.6% de la superficie agrícola; tenía mayor extensión que la que poseían 165,850 pequeños agricultores.¹⁴

III. MUERTE

Con la intervención norteamericana, en 1954, se frustró el proceso que propendía acciones de carácter nacionalista y de reforma social, como fueron: modernización del agró, reforma agraria, el impulso a la industrialización, la mejoría de la situación de los trabajadores, las reivindicaciones de los pueblos indígenas, la promulgación de una legislación social y la lucha contra los monopolios norteamericanos.

La participación del gobierno norteamericano tuvo la importancia como para que Eisenhower, después de su retiro, mencionara la derrota del "comunismo" en Guatemala como uno de los logros más sobresalientes de su gobierno. Por otro lado, recuérdese que monseñor Mariano Rossell y Arellano, arzobispo de Guatemala, estaba muy preocupado por las incursiones del gobierno de Arbenz en el orden social establecido. Organizó una larga procesión que llevó la imagen venerada del "Cristo Negro de Esquipulas" por los caminos polvorientos, a los pueblos y aldeas más lejanas. Algunas veces él mismo acompañó la procesión, y en todas partes hicieron grandes concentraciones en que él dirigió las oraciones por el fin del "régimen comunista". Dijo que el Cristo de Esquipulas (imagen venerada en Guatemala como la Virgen de Guadalupe en México) no regresaría a su altar hasta que fuera cambiado el gobierno. En 1954 aprovechó una Carta Pastoral para denunciar al comunismo, lo cual provocó la reacción más airada del gobierno y el aplauso de la oposición. Estos actos, quizá más que ninguna otra cosa, despertaron la oposición a los programas de Arbenz.¹⁵

¹⁴ Beals, Carlton, "Guatemala takes Land from Peasants", en *Cristian Century*, 8 de septiembre de 1954, p. 873.

¹⁵ Melville, *op. cit.*, p. 77; Stern, David, "Guatemala Agrarian Law", *The American Journal of comparative law*, Primavera de 1953, p. 237.

En conclusión dirá Alfonso Bauer Paiz, ministro de Trabajo del gobierno de Arévalo, "El *sustratum* de la revolución del 20 de octubre de 1944 era el guatemalteco y la plenitud de las realizaciones de la persona humana."¹⁶

En el ámbito internacional es de recordar los escarceos diplomáticos de Bogotá (1948) Río de Janeiro (1949) y Caracas (1954) que junto con la invasión mercenaria de un ejército formado y entrenado en Honduras y Nicaragua dieron punto final al proceso revolucionario. Guillermo Toriello Garrido, ministro de Relaciones Exteriores de Arbenz, da cuenta de esa historia del interveccionismo norteamericano.¹⁷

Naturalmente que la primera acción "legislativa" fue la derogación de la Constitución de 1945 y su sustitución por un Estatuto Político que otorgó todo el Poder Legislativo y el Ejecutivo a la Junta de Gobierno presidida por Castillo Armas a la que le sucedió la Constitución que entró en vigor el 1o. de marzo de 1956.

La Constitución recogió el denominado Plan de Tegucigalpa, oscuro y farragoso documento que pretendía ser el marco ideológico del nuevo régimen dictado por un Constituyente integrado sin representación de la oposición y por un ambiente represivo, y en general, el texto, como apunta García Laguardia,

se inspira en el anticomunismo, que aparece en el país como cruzada continental y que proporciona a los partidos derechistas la coronación de sus programas autoritarios y una mística de fuerte arraigo en los erráticos sectores medios. Declara, así, punible toda acción comunista individual o asociada (artículo 63) y prohíbe la organización de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista (artículo 54) disposición que se reitera en el capítulo sobre partidos políticos. En el tratamiento de éstos, así como el sufragio, autoridades electorales y bienes nacionales, se produce una tecnificación del aparato constitucional.¹⁸

16 Bauer Paiz, Alfonso, "La Revolución del 20 de Octubre y sus proyecciones económico-sociales", revista *Alero*, Guatemala, núm. ocho, tercera época, 1974, pp. 58-70.

17 *La Batalla de Guatemala*, Ediciones Pueblos de América, 1956 y *Tras la Cortina del Banano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976. Puede consultarse también al respecto: Cardoza y Aragón, Luis, "La Revolución Guatemalteca", en *Cuadernos Americanos*, 1955; Arévalo, Juan José, Guatemala, *La democracia y el imperio*, Argentina, Editorial Palestra, 1964; Galich, Manuel, *Arévalo y Arbenz. Dos hombres contra un imperio*, Montevideo, Uruguay, Pueblos Unidos, 1955.

18 García Laguardia, Jorge Mario, *Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985*, Guatemala. Serviprensa Centroamericana, 1977, p. 34.

En materia social, después de largas discusiones, mantuvo en líneas generales el capítulo de las garantías sociales, pero el tratamiento redujo su carácter protector. Insistió en el carácter armónico de la relación entre el capital y el trabajo, dio preponderancia a la conciliación en menoscabo del principio tutelar del derecho laboral, limitó a la acción sindical a las cuestiones económicas prohibiendo su intervención en política, eliminó el catálogo abierto de derechos y suprimió drásticamente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. La política patronal del nuevo régimen se tradujo mejor en el decreto presidencial 570 que se promulgó antes de entrar en vigencia la Constitución.¹⁹

La Constitución protegió irrestrictamente la propiedad privada. No le atribuye función social (artículo 124) ni prohíbe los latifundios, autoriza enajenación de bienes nacionales en favor de particulares (artículo 216) y protege especialmente las inversiones extranjeras. La supresión del precepto que exigía que la explotación de hidrocarburos fuera hecha por el Estado o empresas nacionales, permitió que se dictara la primera ley petrolera del país, en el que se suponía no existe ese producto.²⁰

Prohibió expresamente la organización de “grupos que actuaran de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnaran la ideología comunista” artículo 54 disposiciones que se reiteran en el capítulo sobre partidos políticos.²¹

En el preámbulo del nuevo decreto agrario se plasmó claramente la mentalidad oligárquica del nuevo régimen político, veamos:

Que la ley de reforma agraria emitida por el pasado régimen legó a la nación graves problemas cuya solución inmediata es exigida por los sectores sociales... y convirtió al campesinado guatemalteco en un instrumento político al atarle al gobierno y a los grupos oligárquicos dentro de los partidos políticos oficiales... y en forma abierta se trató de destruir la institución de la propiedad privada, sobre la cual descansa la estructura social guatemalteca, propiciando la depresión de las actividades económicas, un ambiente de desconfianza, y la fuga de los capitales necesarios para el desarrollo de nuestros recursos... a pesar de ofrecer a los campesinos y a los indígenas que por medio de la reforma agraria obtendrían inmediatos beneficios de orden económico y un mejoramiento de su nivel de vida, la realidad demostró que en vez de mejorar, su

¹⁹ *Op. cit.*, p. 33.

²⁰ *Op. cit.*, p. 34.

²¹ *Ibidem*. También en *Constitución y Orden Democrático*, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1984, pp. 101.

situación tendía a hacerse cada vez más precaria y angustiosa...; la aplicación del decreto 900 dio resultados radicalmente contrarios al incremento de nuestra producción agrícola, provocando el desconcierto en las relaciones laborales y estimulando una aguda lucha de clases en el medio rural.

Lo expuesto en la parte considerativa del decreto fue negado años más tarde (1964) por los propios norteamericanos cuando se quiso echar andar la denominada Alianza para el Progreso y consideraron

La reforma legal de 1952 se basó en la Constitución de 1945, introducida después del derrocamiento del dictador Ubico y la instauración de un gobierno popular. La Ley Agraria establecía la liquidación de las propiedades feudales, la prohibición de todas las formas de servidumbre y la distribución de tierra a quienes no la tenían. No era más radical que lo que hoy en día sería aceptable bajo la Alianza para el Progreso.

Lo anterior fue manifestado por John P. Powelson, en el informe: *Latin America: Today's Economic and Social Revolution* (América Latina: la revolución económica y social de hoy).

IV. POSIBLE RESURRECCIÓN

Las posibilidades de la resurrección del derecho social en Guatemala puede darse a partir de los acuerdos de paz recientemente celebrados, y de la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que a mi juicio ofrece las siguientes ventajas —y que no sólo constituyen un punto de partida en beneficio de los pueblos indígenas sino también bases significativas frente a las políticas neoliberales que afectan a los sectores populares.

1. El Convenio es el resultado de las discusiones en materia de derecho internacional social (agrario, laboral, económico, ecológico, seguridad social y derecho indígena) que afecta a un sector amplio de nuestra población; se torna importante por la preocupación de juristas y científicos sociales después de la denominada “década perdida”, ya que a inicios de los noventa, nos enfrentamos a la civilidad de nuestro derecho social; dicho en otros términos, vuelta otra vez al derecho civil (al derecho privado más bien) de acuerdo con los

planteamientos neoliberales. La primera reclamación de los pueblos indios tiene que ver con lo agrario y lo laboral, la tierra, como espacio étnico y como medio de producción.²²

Aparentemente alejados de la modernidad, tenemos que pensar aún en nuestras reformas agrarias, el doctor Ramón Vicente Casanova, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agraria, se manifestó recientemente: no habrá paz en la América Latina hasta que no resolvamos el problema de la tierra, hasta que no regresemos a la tierra a escuchar sus latidos, hoy apagados en sus "venas abiertas".²³

2. Los pueblos indios participaron activamente en la discusión del Convenio 169, lo que fue un significativo avance que comienza a reconocer las "voces negadas" que supera las visiones positivistas y marxista ortodoxa que se negaron a reconocer la especificidad de lo étnico. Así, como lo afirma Enrique Valencia y Valencia, es el resultado de "...un prejuicio social y político la expresión de una concepción estereotipada de la evolución histórica sostener que la conciencia de clase y la conciencia étnica son excluyentes".²⁴

Así resulta significativa la participación en la discusión del 169 de Organizaciones Internacionales no gubernamentales Indígenas y Pro-indígenas en las deliberaciones. Cabe resaltar que la Oficina Internacional del Trabajo, al preparar los documentos e informes que se sometieron a consideración de la conferencia, utilizó las respuestas y observaciones presentadas por las organizaciones de los pueblos indígenas, así como por indígenas, tanto nacionales como internacionales.

El Consejo de Administración extendió invitaciones a las diversas organizaciones internacionales no gubernamentales que manifestaron su interés en asistir a la conferencia, en calidad de observadores. Entre éstas cabe mencionar al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, al Consejo Indio de Sudamérica, la Conferencia Circumpolar Unit, el Consejo Internacional de los Cuatro Vientos, la Coordina-

22 Sobre las demandas indias sobre la tierra consultar: Bonfil Batalla, Guillermo, *Utopía y Revolución*, Nueva Imagen, México, 1991; Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Perú, ed. Amauta, 1986.

23 Casanova, Ramón Vicente, "La reforma agraria en América Latina", *Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.

24 Valencia Valencia, Enrique, "Indigenismo y etnodesarrollo", *Anuario del Instituto Indigenista Interamericano*, 1984, p. 39.

dora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y el Consejo Nórdico. Cada una de ellas expresó directamente ante la Conferencia sus opiniones en la discusión general y en relación con cada uno de los principales capítulos del Convenio.

Otras organizaciones no gubernamentales indígenas o pro indígenas de carácter nacional que no podían participar directamente en las reuniones formales de la comisión por no tener estatus internacional, tuvieron la oportunidad de presentar sus puntos de vista en una reunión informal de la comisión, a la que asistieron todos los delegados.

En las reuniones de la conferencia estuvieron presentes diversos representantes indígenas que formaron parte de las delegaciones gubernamentales, de empleadores y, especialmente, de trabajadores. Un aspecto importante fue el acceso que se dio a representantes de las organizaciones indígenas al grupo de trabajo de la comisión, cuyos delegados presentaron como suyas muchas de las propuestas de la comisión. Las organizaciones indígenas también tuvieron la oportunidad de discutir con los otros miembros de la comisión y, por lo tanto, tuvieron un impacto significativo en la aceptación de muchas posiciones expuestas.

Es importante resaltar que el texto del Convenio 169 adoptado por la Conferencia el 27 de junio de 1989, fue el resultado de largas y difíciles discusiones y consultas entre los delegados gubernamentales, de trabajadores y de empleadores, incluyendo además la participación de diversas delegaciones de organizaciones indígenas no gubernamentales nacionales e internacionales en calidad de observadores, con derecho a presentar sus opiniones y después de tres años concluyeron las discusiones.

El texto del Convenio fue aprobado con 328 votos en favor, 1 en contra y 49 abstenciones. La comisión adoptó por unanimidad el proyecto de resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales sometidas por los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Dicha resolución invita a los gobiernos, organizaciones y trabajadores y empleadores a establecer con las organizaciones de los pueblos interesados, los procedimientos y medios más adecuados para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido Convenio.

Se adoptó, como es sabido, un importante Preámbulo que recuerda

los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación. Se observó que, en muchas partes del mundo, los pueblos indígenas y tribales no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los estados en que viven, y que sus leyes, valores y costumbres y perspectivas han sufrido a menudo un deterioro. Se recordó la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. Se mencionó que las disposiciones del Convenio han sido establecidas con la colaboración de las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas. Dentro de esta tónica es importante el artículo 6 que establece la obligación por parte de los Estados de consultar a los pueblos indígenas, de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, acerca de la aplicación de todas las disposiciones contenidas en el Convenio, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento. Otras disposiciones similares garantizan el derecho de estos pueblos a participar plenamente en la toma de decisiones en diversos aspectos y acciones que los atañe directamente. Sobre el consentimiento necesario de los pueblos indígenas se insitió muchísimo con respecto del traslado de los mismos (artículo 16), pues éste sólo se puede realizar excepcionalmente y deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término y con los procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. Además, queda abierto el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

3. Héctor Díaz Polanco, en su ponencia a las II Jornadas Lascasianas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cuando abordó las discusiones del Convenio 169 sobre el término "pueblo" afirmó: "la identificación tácita entre autodeterminación e independencia ha tenido consecuencias importantes en perjuicio de la

causa indígena y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, se establece una severa restricción a los derechos de los indígenas en tanto pueblos, debido a los temores que despierta su asociación con la autodeterminación”.²⁵ En efecto, es conveniente precisar que dada la oposición gubernamental y patronal, la Conferencia adoptó el uso del término “pueblos” decidiendo significar que no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferírsele en el derecho internacional. En cuanto al término “territorio”, la comisión técnica después de arduas discusiones, y más tarde la Conferencia, así lo adoptó. Una interesante reseña de estas discusiones podemos apreciarla en el informe de J.R. Hernández Pulido sobre el Convenio.²⁶

4. Sin duda, el Convenio constituye un nuevo enfoque, en la medida que supera la visión “integracionista” o sea, el denominado indigenismo, para aceptar el carácter pluriétnico y pluricultural de nuestros pueblos, aceptando las críticas formuladas hace tiempo por los pueblos indios al Convenio 107. Superando las concepciones antropológicas, sociológicas y etnológicas que no aceptaban la diversidad de los componentes del Estado moderno y especialmente la consagración del derecho a las diferencias.
5. Se torna importante que al aplicarse el convenio, los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismo. Que tienen

25 Díaz Polanco, Héctor, “Derecho indígena y autonomía”, ponencia presentada en las II Jornadas Lascasianas, mesa: Balance y perspectivas de la protección internacional de los derechos étnicos, III-UNAM, México, mayo de 1991.

26 Hernández Pulido, J. R., “El Convenio núm. 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. Un nuevo enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y tribales”, material proporcionado por las oficinas de la OIT en México, abril de 1992. Es importante con relación al convenio: Lerner, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991. Aparecen trabajos al respecto también en la revista *Law and Anthropology*, no. 5. *International Jahrbuch fur Rechtsanthropologie*, Wien, Austria, 1990. Sobre el Convenio 107 el trabajo citado del doctor Gros Espiell. Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Resúmenes de Normas Internacionales del Trabajo*, edición actualizada, Ginebra, 1990; Movimiento nacional de Resistencia Maya, Garifuna y Popular (Guatemala), “Resúmenes y Taller sobre el Convenio Núm. 169” y “Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”, s.e. Guatemala, abril y agosto de 1993, respectivamente.

el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo cuando éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan y utilizan. El capítulo sobre tierras en el nuevo convenio se torna interesante. Otro aspecto básico es el reconocimiento de la cosmovisión y la práctica jurídica de los pueblos indios.

6. Los conceptos básicos del convenio son el respeto a su identidad, a su participación en la toma de decisiones y que los pueblos indígenas y tribales gocen plenamente de los derechos humanos sin obstáculo o discriminación.
7. En cuanto a los compromisos gubernamentales, deberán asumir con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. Deberán adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y medio ambiente. Los pueblos indígenas y tribales deberán de gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo o discriminación. No deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades.

Al aplicar el convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos. Estos pueblos también deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, cuando éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Asimismo, se reitera el derecho de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

8. El Convenio refuerza las disposiciones que contenía el 107 respecto a la necesidad de que la legislación nacional y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres y el derecho de los pueblos indígenas.

9. Frente a lo que se ha denominado la “antropología de las presas” se estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se considere necesario, sólo deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Siempre que sea posible estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. Deberán preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada a sus tierras.
10. El Convenio incluye otros aspectos como la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, promoción de artesanías e industrias rurales, seguridad social y salud, educación, contactos y cooperación a través de las fronteras.
11. Es importante recordar que la conferencia al adoptar el nuevo convenio, aprobó por unanimidad una resolución que establece medidas a nivel nacional e internacional destinadas a apoyar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido convenio.
12. El Convenio 169 constituye un franco avance, el mismo es aceptado por las organizaciones indígenas no gubernamentales y se debe hacer un esfuerzo para que sea reconocido por los países miembros de OIT, a la fecha, la respuesta es mínima, tenemos las ratificaciones de Noruega (19.06.90); México (05.09.90); Colombia (07.08.91); Bolivia (11.12.91); Costa Rica (16.10.92); Paraguay (agosto, 1993) y Perú (febrero, 1994).
Se encuentra para su consideración en sus órganos legislativos correspondientes en: Chile, Ecuador, Brasil, Venezuela, Dinamarca, Finlandia y Filipinas.
Pendientes de depositar el protocolo del convenio: Fiji, Austria, Honduras, Argentina y Guatemala.
Por su parte el Convenio 107 fue ratificado en su orden por: Angola (junio, 1976), Argentina (enero, 1960), Bangladesh (junio, 72), Bélgica (noviembre, 58), Brasil (junio, 1965), Cuba (junio 1958), República Dominicana (junio, 1958), Egipto (enero, 1959), El Salvador (noviembre, 1958), Ecuador (octubre, 1969), Ghana (diciembre, 1958), Guinea-Bissau (febrero, 1977), Haití (marzo, 1958), India (septiembre, 1958), Iraq (julio, 1986), Malawi (marzo,

1965), Pakistán (febrero, 1960), Panamá (junio, 1971), Perú (diciembre, 1960), Portugal (noviembre, 1960), Siria (enero, 1959), Tunisia (diciembre, 1962).

13. El Convenio marca un avance importante en favor de los derechos humanos de los pueblos indios, sin embargo, el desinterés por parte de los Estados hacia el convenio puede significar un desacuerdo en cuanto a la nueva política que sustenta. La política integracionista parecía más atractiva para los gobiernos que el reconocimiento de la identidad de los indígenas.²⁷
14. Los pueblos indios de Guatemala apoyaron la ratificación del Convenio 169; la vigencia del Convenio no sólo los beneficia a ellos, sino fundamentalmente, a la clase trabajadora y al campesinado en su conjunto pues implica resolver derechos étnicos y sociales (agrarios, ecológicos, laborales y de soberanía nacional en cuanto a los recursos del suelo y el subsuelo).
15. Naturalmente que ahora se abre un importante proceso de ratificación por parte de los Estados miembros y quizás dure por algún tiempo, para el caso de Guatemala la situación se complicó dada la negativa de su aceptación, fundamentalmente de los empleadores y de los grupos organizados de terretenientes que son los poseedores de las mejores y mayores tierras del país y se espantan, pues consideran que pueden dar pie al desarrollo de un programa de Reforma Agraria en el país.

En el artículo 13 se establece que, al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos cuando

²⁷ Staelens G., Patrick, "El convenio 169 de la OIT de una política integracionista al reconocimiento del derecho a la identidad de los pueblos indígenas", ponencia presentada en el Taller sobre el convenio 169, IJ-UNAM, México, 4 y 5 de junio de 1992. Ver también: Dandler, Jorge, Diego Iturralde y José Ordóñez Cifuentes, Dossier sobre derecho indígena, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. XLII, núms. 185-186. México, septiembre-diciembre 1992, pp. 177-185; *Justicia y Paz*, núm. 25, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria. O.P." número dedicado a los derechos de los pueblos indios; *IWGIA*, Anuario, Copenhague, 1991. A propósito de las políticas iniciales de la OIT pueden consultarse: Godart, *Les Clauses du travail le Traité de Versailles. Les décisions de la Conférence de Washington*, París, 1920; Follows, *Antecedents of the International Labour Organisation*, Oxford, University Press, 1951; Johoston, G. A. *The International Labour Organisations, its Work for Social and Economic Progress*, Europa Publications, Londres, 1970; Shotwell, *The Origins of the International Labour Organisation*, New York, 1934; Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

se aplique, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación. En el artículo 15 (párrafo 1), se prevé que los derechos de los pueblos indígenas y tribales a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tengan derechos sobre otros recursos existentes en la tierra, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, antes de comprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida lo serían. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

16. Debemos recordar que al ratificar el convenio los Estados miembros se comprometen a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio. Asimismo, se comprometen a informar periódicamente sobre su aplicación y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.
17. Lo importante para el caso guatemalteco es que actualmente se vienen impulsando una serie de proyectos comunitarios apoyados por agencias internacionales y gobiernos europeos que responden a las propuestas del etnodesarrollo de conformidad con los dictados del Convenio 169; tal es el caso, por ejemplo, el de la Organización CDRO en la región quiché de Totonicapán.
18. Por otro lado, es importante tener presente que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, acordaron: “que el gobierno de Guatemala impulsaría su aprobación ante el Congreso de la República y ambas partes instaron a los partidos políticos que agilizaran la aprobación del Convenio”. Y seguramente fue decisión para su ratificación por el

Congreso de la República. En el marco político es de esperar que el gobierno guatemalteco y los grupos de presión de la derecha permitan hacer realidad los acuerdos que se firmaron para lograr la paz firme y duradera que son:²⁸

- Acuerdo global sobre derechos humanos (29 de marzo de 1994)
- Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (17 de junio de 1994)
- Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca (23 de junio de 1994).
- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (31 de marzo de 1995).
- Acuerdos sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (6 de mayo de 1996)
- Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (19 de septiembre de 1996).
- Acuerdo sobre el cese al fuego (4 de diciembre de 1996).
- Acuerdo para una paz firme y duradera (29 de diciembre de 1996).²⁹

28 Ver: Aguilera Peralta, Gabriel, *Los temas sustantivos de la propuesta por la paz, Guatemala*, FLACSO y Fundación Friedrich Ebert, 1994. Ochoa García, Carlos, "La búsqueda de la paz por medios políticos", Guatemala, *Prensa Libre*, sábado 28/12/91, p. 15 (contiene una interesante cronología del proceso). Solarez, Jorge, "El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Un Acto Histórico", *Revista de la Universidad de San Carlos*, Guatemala, núm. 2, 1996, pp. 61-66.

29 "La historia contemporánea de nuestra patria ha registrado graves hechos de violencia, falta de respeto a los derechos fundamentales de las personas y muchos sufrimientos para la población. Los 36 años de conflicto armado interno han traído mucho dolor a Guatemala y le han robado muchas fuerzas que necesitaba para lograr su pleno desarrollo. Desde hace varios años se inició el proceso de paz, con una serie de esfuerzos para terminar el enfrentamiento que divide al país y llegar a la paz que todos deseamos y necesitamos. Como resultado de la negociación entre los representantes del gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca —URNG— se han firmado varios acuerdos, hasta llegar a la firma del acuerdo de paz firme y duradera, el 29 de diciembre de 1996. Desde este momento, ésta será una fecha histórica para nuestra patria. Es muy importante que todos los guatemaltecos conozcamos los beneficios que nos traerá el cumplimiento de estos acuerdos, que nos ayudarán a construir una Guatemala mejor", en *¡A Guatemala llegó la Paz!*, Guatemala, Comisión de Comunicaciones y Relaciones Públicas para la Firma de la Paz, 1996.