

**MINERÍA,
MOVIMIENTOS
SOCIALES
Y RESPUESTAS
CAMPELINAS:**

**una ecología política de
transformaciones territoriales**

ANTHONY BEBBINGTON
Editor

IEP Instituto de Estudios Peruanos

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Serie: Minería y Sociedad 2

© ANTHONY BEBBINGTON

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (511) 332-6194 Fax (511) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe
Web: www.iep.org.pe

© CEPES CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES
Av. Salaverry 818, Lima 11
Telf. (511) 433-6610 Fax (511) 433-1744
E-mail: cepes@cepes.org.pe
Web: www.cepes.org.pe

Impreso en Perú
Primera edición, mayo de 2007
1 000 ejemplares

ISBN: 978-9972-51-172-1
ISSN: 1994-2966

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-07385

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional: 11501130700191

Cuidado de edición: Mercedes Diones
Corrección de estilo: Lourdes Abanto
Diagramación: Silvana Lizarbe
Promoción y ventas: Elizabeth Andrade

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características
gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso
de los editores.*

BEBBINGTON, ANTHONY

Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales. Lima: IEP: CEPES, 2007. (Minería y Sociedad, 2)
MINERÍA; MOVIMIENTOS CAMPESINOS; MOVIMIENTOS SOCIALES; DESARROLLO RURAL; AMÉRICA LATINA

W/08.13.01/M/1

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
SECCIÓN 1	
UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LA MINERÍA Y LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL	21
I. Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras <i>Anthony Bebbington</i>	23
SECCIÓN 2	
ECONOMÍA POLÍTICA Y TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL	47
II. Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca <i>Jeffrey Bury</i>	49
III. La reestructuración territorial y las bases de la reforma agraria: comunidades indígenas, minería aurífera y el Banco Mundial <i>Eric Holt-Giménez</i>	81
SECCIÓN 3	
RESISTENCIAS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y DESARROLLO TERRITORIAL EN ZONAS MINERAS	115
IV. Minería y política: la recreación de luchas campesinas en dos comunidades andinas <i>Gerardo Damonte</i>	117

V.	Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador <i>Anthony Bebbington, Jeffrey Bury, Denise Humphreys Bebbington, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz, Martin Scurrah</i>	163
VI.	Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú <i>Jeffrey Bury</i>	231
SECCIÓN 4		
	CONCLUSIONES	279
VII.	Conclusiones: Minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural <i>Anthony Bebbington y Leonith Hinojosa Valencia</i>	281
	BIBLIOGRAFÍA	315
	NOTA SOBRE LOS AUTORES	347

3

*La reestructuración territorial y las bases
de la reforma agraria: comunidades indígenas,
minería aurífera y el Banco Mundial*

ERIC HOLT-GIMÉNEZ

1. Introducción

Muchas de las actuales críticas a los programas de reforma agraria “asistida por el mercado” del Banco Mundial se centran en las contradicciones entre el discurso agrario neoliberal del Banco y los pobres resultados distributivos de sus proyectos en el propio terreno (Sauer, Schwartzman y Barrios, 2003; Dias Martins, 2005). Criticar al Banco por la inconsistencia entre su misión de aliviar la pobreza rural y la naturaleza regresiva de sus programas de reforma agraria, es algo importante no solo porque esto puede ayudar a amplificar las voces de los sin tierra, sino también porque ayuda a exponer las hipocresías inherentes presentes en la aproximación no distributiva del Banco al crecimiento económico y al desarrollo rural en general.

Sin embargo, estas críticas no necesariamente dan luces sobre por qué el Banco implementa con tanta insistencia y permanentemente estos programas fallidos. Señalar simplemente el “Consenso de Washington” no explica específicamente el rol de la reforma agraria basada en el mercado dentro de las estrategias nacionales de desarrollo promovidas por el Banco. Sin un análisis estructural

de la agenda del Banco, resulta difícil comprender el alcance político de sus programas de reforma agraria. Más aún, es importante tomar en cuenta la gama de políticas y proyectos del Banco en un país específico con el fin de conocer cuál es el rol que podría jugar la reforma agraria (o su ausencia) en la estrategia general del Banco. Un proyecto de reforma agraria basado en el mercado podría ser un fracaso agrario para el campesinado, no obstante ser bastante exitoso, por ejemplo, en términos de contribuir a reestructurar las instituciones sociales y económicas en los territorios remotos de un país en favor de la agroindustria, el turismo o las empresas extractivas.

Este capítulo argumenta que, para construir estrategias de resistencia viables de amplia base, que involucren al Banco en cuestiones rurales y agrarias, se tiene que comprender qué es lo que el Banco realmente está haciendo en el propio terreno, antes que aquello que parece estar haciendo. En el caso de Guatemala, como en otras partes de Latinoamérica, el programa del Banco Mundial para la reforma agraria dirigida por el mercado es complementario a la estrategia de abrir el Altiplano Occidental a las explotaciones extractivas. Si bien, los movimientos indígenas y agrarios llevan adelante una batalla discursiva con los programas de reforma agraria dirigidos por el mercado y auspiciados por el Banco Mundial, los proyectos impulsados por el Banco que favorecen los intereses mineros extranjeros han desencadenado una transformación mucho más completa, la cual es social y ambientalmente destructiva de las tierras indígenas. Para comprender este proceso introduciré el término “reestructuración territorial”, como un concepto de desarrollo crítico, junto con dos conceptos complementarios: el “hiperespacio del desarrollo” y la “vertiente minera” (*mineshed* en inglés).

En cualquier país, el conjunto de proyectos de desarrollo del Banco es un reflejo de sus operaciones para apoyar al capital en su tarea de captura de mercados y rentas particulares para firmas y actores políticos privilegiados a escala nacional y subnacional —o *territorial*. Muchos de los proyectos del Banco deben ser compren-

dados en términos de la reestructuración de espacios y lugares territoriales para favorecer a formas seleccionadas de capital, firmas particulares y/o actores políticos claves. En este análisis, *lugares* se refiere a las áreas físicas donde ocurre la producción y la reestructuración (por ejemplo, el Altiplano indígena de Guatemala, rico en minerales). *Espacios* son los escenarios sociopolíticos en los que diferentes actores luchan por el poder sobre tales espacios, por ejemplo, las estructuras de mercado, las políticas y la gobernanza.

La *reestructuración territorial* busca el control sobre los lugares y los espacios donde es producido el excedente, mediante el diseño y control de las instituciones y las relaciones sociales que rigen la producción, la extracción y la acumulación. Este control incluye, pero no se circunscribe, a las diferentes formas de gobernanza nacional y subnacional. Al igual que en el caso de las reformas neoliberales, el control también puede ser ejercido mediante la *limitación* de la gobernanza formal con el fin de permitir que las firmas extranjeras tengan un acceso irrestricto a los recursos. Para el Banco, las firmas privadas o los gobiernos nacionales no necesitan alcanzar un consenso sobre el proceso de reestructuración territorial. Las maneras en las que estas instituciones emplean el desarrollo para redefinir y controlar el territorio dependen, en gran medida, de sus intereses independientes con frecuencia complementarios. El resultado agregado de las actividades, tensiones y alianzas entre estos diferentes actores produce la reestructuración de los espacios y lugares nacionales —ej. los mercados y los municipios, las chacras, los bosques y los caminos que constituyen las instituciones y paisajes locales. En el proceso, la reestructuración territorial se topa con la fricción, el deterioro y la resistencia, todo lo cual puede llevar a resultados inesperados para el Banco, el gobierno o la compañía. La resistencia efectiva a la reestructuración territorial y en favor de los medios de vida indígenas, o la reforma agraria redistributiva, no solo requieren desenmascarar los intereses primarios del capital que se encuentran detrás de las estrategias de desarrollo rural impulsadas por el Banco, sino también necesitan identificar las inherentes fisuras en estas alianzas.

Dejando de lado, por el momento, el discurso del Banco sobre el desarrollo,¹ la estructura de gobierno del Banco Mundial asegura que sus operaciones privilegien el “desarrollo” del capital del Norte. Con el fin de facilitar los intereses de los negocios de las corporaciones que apoyan a sus gobiernos prestamistas, miembros del G-8, el Banco debe crear condiciones estables para la producción y extracción de la riqueza de los Estados-nación en el Sur global, donde las condiciones son social, política o económicamente inestables. Esta tarea —que no es lo mismo que trabajar para estabilizar estos Estados-nación per se— es cumplida mediante la reestructuración de condiciones no solo a escala nacional, sino a escala territorial, donde en rigor se da la inversión extranjera directa (IED).

Los créditos del Banco Mundial en Guatemala son un ejemplo a través del cual se puede percibir cómo la reforma agraria, los proyectos medioambientales y los proyectos de infraestructura forman todos parte de un paquete de intervenciones institucionales y financieras que favorecen el desarrollo de las industrias extractivas extranjeras que operan en el Altiplano Occidental del país. Mientras que los proyectos del Banco destinados a la reforma agraria y los servicios medioambientales fracasan en sus propios y declarados términos, el paquete general de proyectos y políticas del Banco tiene éxito en establecer un puerto de entrada para las industrias extractivas en el Altiplano. Al mismo tiempo que los préstamos públicos del Banco promovían la reforma agraria asistida por el mercado, su brazo de préstamos al sector privado estaba ayudando a *Glamis Gold Ltd.*,² una corporación canadiense-estadounidense, a reabrir la mina Marlin en el Departamento de San Marcos. Reac-

-
1. Este se puede resumir en: “Nuestra misión: Combatir la pobreza con pasión y profesionalidad para obtener resultados duraderos, y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores público y privado”. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:20889264~menuPK:2450052~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>
 2. La empresa Goldcorp Inc. compró Glamis Gold en noviembre, 2006.

tivada a pesar de las protestas locales de las comunidades indígenas, la mina abrirá el Altiplano a las operaciones de oro, níquel y, pronto, uranio.³

Los proyectos de reforma agraria del Banco Mundial tienen que ser considerados como parte de una tendencia más comprensiva a favor de la *reestructuración territorial*. Ocuparse del Banco a partir de sus programas de reforma agraria asistidos por el mercado —cuando la fuerza impulsora de la reestructuración territorial es la expansión del sector minero— podría no ser la forma más efectiva de conservar el medioambiente, proteger los intereses de las comunidades indígenas, o siquiera promover una reforma agraria redistributiva. Sin embargo, una comprensión de la naturaleza de la reestructuración territorial es importante para analizar la importancia de los programas de reforma agraria del Banco Mundial, para identificar las amenazas estructurales a los medios de vida de los campesinos y para plantear estrategias territoriales efectivas para la negociación o la resistencia.

2. La reforma agraria y el control territorial

Las denuncias privadas, legalizadas por el Estado, sobre la propiedad [...] pueden lograr que las economías rurales sean “seguras” para las inversiones; a su vez, [estas inversiones conducirán] al crecimiento económico, y [...] a la erradicación de la pobreza. (World Bank, 2003: xix, en Borras Jr. 2006).

Hoy en día, en Latinoamérica los esquemas de reforma agraria impulsados por el mercado tienen el propósito de establecer derechos formales de propiedad. En términos históricos, estos han estado sesgados hacia tenencias individuales antes que comunales o colectivas. Pero en el propio terreno, la preocupación no es tan solo por la forma social de titulación, sino también por cómo es

3. “El proyecto es visto por la industria minera como una prueba del ambiente de inversión minera de Guatemala. Su éxito comercial deberá alentar nuevas inversiones en el país y el sector” (IFC, 2004:4).

asignado el poder sobre la producción y por cómo es distribuido el excedente. Según Borrás (2006:125), la reforma agraria redistributiva significa “el control real y efectivo de la ‘naturaleza, ritmo, magnitud y dirección de la producción y extracción del excedente de la tierra y la distribución de tal excedente’”, desde la elite terrateniente hacia el campesinado.

Pero tener tierra y controlar el flujo y acumulación del excedente, significa controlar el territorio. Las condiciones estructurales determinan las formas e influyen en los tipos de producción, y canalizan el flujo y la acumulación de excedente dentro de los territorios. Las políticas (y proyectos) regresivas pueden ocasionar cambios estructurales que disminuyen o transfieren el control territorial sobre recursos desde los pobres que poseen tierras y desde las comunidades indígenas a poderosas elites o a intereses extranjeros.

La reestructuración territorial implica la negociación, ajuste y reubicación de los costos y beneficios del excedente de la producción, siguiendo una “lógica del territorio” y una “lógica del capital” (Harvey, 2003). La primera lógica incluye actividades tales como la privatización, las reservas medioambientales y reformas agrarias, mientras que la segunda podría utilizar los instrumentos de inversión, liberalización del mercado, despojo, etc. La lógica del territorio está preocupada por el lugar, mientras que la del capital lo está por el espacio. La reforma agraria, por supuesto, es solo un medio de apropiarse o reestructurar el territorio. Debido a la débil capacidad de planificación y regulación de muchas Estados-nación del sur, la infraestructura —caminos, electricidad, o generación de energía eléctrica— son también medios principales para la organización y el control.

Puesto que la apropiación del excedente con frecuencia está en disputa —nacional e internacionalmente— los intentos de reforma agraria deben ser comprendidos dentro del contexto de proyectos que compiten por el control territorial. La reforma agraria llevada a cabo dentro del contexto de una reestructuración territorial regresiva podría, o no, lograr los resultados distributivos

que se propone; pero también podría ser del todo abandonada. Los movimientos por la reforma agraria redistributiva y sostenible, y por el uso equitativo de la tierra, deben de tener en cuenta la interacción entre los programas oficiales de reforma agraria y el conjunto de proyectos y políticas que influyen en las condiciones estructurales y determinan el control sobre el territorio. Por supuesto, el Banco Mundial es la principal institución global responsable de establecer las condiciones estructurales tanto a escala nacional como subnacional.

3. El contexto internacional y el rol de las instituciones financieras internacionales

La “condición de sobreproducción” del capitalismo moldea directamente el contexto estructural a escalas globales. Se caracteriza por una excesiva extracción de excedentes y crisis cíclicas de acumulación de capital, en las que la formación y concentración de capital se encuentran sin oportunidades disponibles para reinvertir y/o la correspondiente capacidad del mercado de consumir los bienes producidos. Siguiendo una tendencia de veinte años de masiva acumulación de capital, las instituciones financieras globales enfrentan actualmente el problema de tener que pagar grandes cantidades de intereses por sus activos líquidos. Estas instituciones deben otorgar créditos extensivamente para transferir la carga del “exceso de liquidez” a los prestatarios.

Estos préstamos abren oportunidades, particularmente en las actividades con retornos rápidos, altos, pero riesgosos, tales como las industrias extractivas.⁴ Las oportunidades para invertir y extraer son facilitadas y limitadas por los actuales ambientes de inversión en el Sur Global. Por un lado, a lo largo de las últimas dos décadas el desvalijamiento de los estados del sur a través de los programas

4. En el caso de la mina Marlin, por ejemplo, los costos totales de operación de Glamis son solo de \$ 121/onza (IFC, 2004). Empleando los actuales precios mundiales promedio del oro (aproximadamente \$ 650/oz.), esto le da a la empresa un retorno de su inversión del orden del 437 %.

de ajuste estructural (PAE) del FMI-Banco Mundial han dejado debilitados a los gobiernos y con incapacidad de brindar garantías políticas, sociales y financieras a los inversionistas extranjeros. Por otro lado, esto también los ha vuelto dependientes de la inversión extranjera para su sobrevivencia como estados y, por tanto, vulnerables a los acuerdos sesgados a favor de las empresas extranjeras. Debido a los riesgos políticos y económicos involucrados en la explotación de estas oportunidades, las empresas y las instituciones financieras se vuelcan a las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID), para ofrecer las garantías financieras, políticas y sociales esenciales para sus inversiones.⁵

Gracias a su poderosa naturaleza multilateral, las IFI están en condiciones de forzar a los débiles gobiernos prestatarios a que modifiquen sus marcos reguladores y de inversión en favor de los inversionistas extranjeros. Y lo que es más importante, a diferencia de los bancos privados, las IFI están también en condiciones de moldear directamente las condiciones estructurales a nivel nacional y subnacional. Las principales IFI tienen dos ramas de crédito separados —privado y público— para realizar su trabajo. A nivel del Grupo del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI) ofrece préstamos al sector privado, mientras que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ofrece préstamos a los gobiernos. La misma gente del Directorio del Banco que aprueba los proyectos para la reforma gubernamental, infraestructura, medioambiente y salud, aprueba también los préstamos de la CFI a los proyectos del sector privado en los que la

-
5. Dada la misión del Banco Mundial, uno podría esperar que el Banco ayudara a los gobiernos débiles a negociar sólidos contratos redistributivos que contribuyan a la reconstrucción del Estado y al alivio a la pobreza. El hecho de que esto sucede rara vez se debe a que *la misión* de desarrollo y lucha contra la pobreza del Banco es secundaria frente a su práctica, la cual históricamente ha reflejado una estrategia de acumulación para países como los del G8 (basada en inversiones de alto riesgo y alto retorno como aquella en infraestructura y las de rápido retorno como las industrias extractivas) y de despojo para el resto.

CFI, no pocas veces, tiene una participación como accionista. Comparando el BIRF y la CFI con una mano y una guadaña, un líder campesino comentó una vez, “Lo que el Banco cultiva con una mano, lo cosecha con la otra”.

El caso de Guatemala

En Guatemala, el desarrollo de las industrias extractivas está influido por un débil Estado-nación de posguerra (estrictamente controlado por una elite poderosa y victoriosa), y por los extraordinarios altos precios del oro en el mercado internacional.

En el primer caso, el gobierno de la coalición de partidos GANA de Óscar Berger realizó una campaña exitosa sobre la base de una plataforma de crecimiento económico a través de la “integración regional”, *i.e.*, el Plan Puebla-Panamá (PPP) y el TLCC-RD.⁶ El languidecimiento de esta última iniciativa y la incapacidad del plan para producir beneficios sociales en el corto o mediano plazo ha obligado a Berger (al igual que a los dos presidentes que le precedieron) a pasar a los recursos minerales del país como una fuente de ingresos y poder político. Pero en Guatemala, treinta y seis años de guerra civil han sacado a la mayoría de empresas de la zona rural. La revitalización del sector era una posibilidad remota hasta que durante el período 2001-2004 los precios internacionales del oro saltaron desde US\$ 277 a más de US\$ 400 la onza (Solano, 2005).

Según la CFI, el alza en los precios del oro se debe en gran medida a la “debilidad del dólar, las bajas tasas de interés real, el bajo crecimiento económico, el creciente riesgo geopolítico, la caída en la producción minera, la reducida capacidad de equilibrar los riesgos de parte de la mayoría de productores y la incertidumbre

6. El PPP —Plan Puebla Panamá— es una iniciativa de integración regional entre los países de América Central y los siete estados del sudeste mexicano. El PPP fue lanzado en México el año 2001. El TLCC-RD —el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana— fue firmado en los Estados Unidos el 5 de agosto del 2004.

en el mercado de valores patrimoniales” (IFC, 2004:13). Se añade a esto la explosiva demanda de las rápidamente crecientes clases altas y medias de la India y la China. De pronto, las minas alrededor del mundo —antiguas, de baja producción, abandonadas o de difícil acceso— han pasado a ser potencialmente rentables. En Guatemala, estos depósitos se encuentran en el Altiplano Occidental, el hogar de la mayor parte de la población indígena empobrecida del país.

Durante décadas, el Altiplano fue el escenario de los episodios de las violaciones más generalizadas y horrendas contra los derechos humanos las cuales fueron perpetradas por el gobierno y los paramilitares. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz del país en 1996, el Banco Mundial rápidamente le aconsejó al gobierno guatemalteco de Arzú la modernización del sector minero. Esto condujo a uno de los códigos de minería más draconianos desde la conquista española. De acuerdo con la nueva legislación minera, las empresas no solo son propiedad extranjera en un 100%, sino que las anteriores regalías obligatorias del orden del 6% fueron sustituidas por una de tan solo 1%, y el impuesto a la renta fue reducido del 58% al 31%. En un país donde los consumidores pagan hasta US\$ 140 mensuales por agua, las cantidades sustantivas de agua requeridas para procesar la mina de oro son gratis para las empresas mineras.⁷ El otorgamiento de licencias fue agilizado, y si bien algunas regulaciones medioambientales fueron endurecidas, no se establecieron provisiones para aumentar la capacidad reguladora de los ministerios de minería o medio ambiente, convirtiendo así estos avances en meramente simbólicos.

El Banco y el actual gobierno de Berger racionalizaron este proceso de desregulación insistiendo en que estas concesiones atraerían nuevas inversiones hacia un sector políticamente riesgoso. En esta perspectiva, en algún momento futuro, los beneficios de la minería conducirían al desarrollo económico y social. Pero este argumento se basa en el supuesto de que el alto precio del oro y

7. La mina Marlin de Glamis utilizará anualmente 577,000 m³ de agua (IFC, 2004).

las reservas auríferas del país durarán lo suficiente como para construir realmente una industria nacional luego de que expiren las concesiones mineras extranjeras, en 20 años a partir de la fecha. Si bien el oro actualmente se ha elevado a más de US\$ 650/oz., el *boom* del oro no durará para siempre. Las monedas se estabilizarán, la demanda llegará a su tope, y el Fondo Monetario Internacional —que actualmente posee más de US\$ 40,000 millones en reservas de oro— podría vender sus lingotes de oro en el mercado internacional con el fin de enfrentar su propia crisis financiera, haciendo que caiga el precio internacional y volviendo nuevamente no rentables las minas de baja producción. Para entonces, la empresa extranjera habrá conseguido sus ganancias y probablemente se retirará, dejando lo que sobra para las empresas nacionales y la limpieza del medio ambiente para los contribuyentes guatemaltecos, o peor aún, a los comuneros locales. Sin duda, el respaldo del Banco Mundial a la minería aurífera en Guatemala es una estrategia de corto plazo para una extracción intensiva, una que requiere no solo la manipulación directa del marco legal del país, sino también un amplio control sobre las estructuras territoriales en el Altiplano Occidental con el fin de garantizar la eficiente —si bien depredadora— extracción de excedente.

4. La reforma agraria en la vertiente minera: la gente, el campo, los proyectos

El control sobre la tierra y la mano de obra, así como la mitigación de los conflictos sociales, políticos y medioambientales, es una condición esencial para las industrias extractivas y, por lo tanto, un objetivo principal de la reestructuración territorial del Banco. La influencia territorial de la industria minera en el Altiplano se extiende sobre las *áreas de extracción* (minerales y agua), así como sobre el *área de influencia* (tierra y mercados laborales, caminos, árboles/madera, etc.). En efecto, la manipulación del espacio y del lugar a través de la reestructuración territorial prepara y es moldeada por las actividades que tienen lugar dentro de una *vertiente minera* que

constituye tanto el *punto de apoyo* socioeconómico y político de la industria como su *huella de ocupación* medioambiental. En la *vertiente minera*, la tierra, el trabajo, el capital y los servicios ambientales fluyen hacia, y son afectados por, las actividades mineras. La vertiente minera no es redistributiva; los recursos que fluyen hacia la mina no son devueltos con una riqueza que fluya de regreso al Altiplano. El privilegiar los intereses mineros “estructura hacia adentro” el acceso del sector a los recursos y “estructura hacia afuera” cualquier repatriación o distribución significativa de ganancias. También estructura hacia afuera cualquier alternativa seria o estrategia de desarrollo sostenible que pudiera mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales, exacerbando de este modo el deterioro de las condiciones socioeconómicas en la zona rural del Altiplano. Por lo tanto, mientras que algunos recursos en la vertiente minera (como la tierra, el agua y la electricidad) fluyen hacia la mina, otros (como la mano de obra rural) fluyen totalmente hacia fuera del campo. Sin medidas de mitigación efectivas, la minería drenará directa e indirectamente al Altiplano de sus recursos naturales y humanos.⁸

Por lo tanto, no es una coincidencia que la vertiente minera en el Altiplano Occidental coincida con las áreas de influencia de los proyectos del Banco para infraestructura, desarrollo económico, servicios medioambientales y reforma agraria. Se orienta también a la mayoría de las poblaciones indígenas, pobres, principalmente agricultoras del país —las mismas comunidades que fueron devastadas por la guerra civil.

5. Desde la estrategia de asistencia al país hasta la reestructuración territorial

Si bien Guatemala tiene la economía más grande de Centroamérica, tiene también uno de los grados más altos de desigualdad en toda Latinoamérica, con el segundo peor coeficiente Gini (0.57)

8. La mina Marlin hace uso de 7 km² de tierra, 15.3 MW de electricidad más los 577,000 m³/año de agua ya mencionados (IFC, 2004).

en el continente. La pobreza está concentrada en las áreas rurales del país y en las comunidades indígenas, que dan cuenta de más de la mitad de la población rural.⁹ En el densamente poblado Altiplano Occidental, los pueblos indígenas de varios grupos Maya (Kiché, Kaq'chikel, Mam y Q'eqchi) representan entre el 57% y el 90% de la población. Cerca del 70% de los habitantes del Altiplano son rurales, pobres o extremadamente pobres. Más de la mitad de la población logra su sustento mediante la agricultura de subsistencia (World Bank, 2005).

El actual portafolio de US\$ 255 millones que tiene el Banco en Guatemala es desembolsado a través de su brazo de inversión “social” en el sector público (BIRF), en áreas de educación; nutrición y salud materno-infantil; desarrollo local y rural (incluido el medio ambiente); administración de tierras; y gestión del sector público. Los brazos del sector privado del Banco (CFI y MIGA), “complementan los créditos del BIRF para cambios institucionales y de políticas [...] mediante inversiones y asistencia técnica en los sectores de banca y seguros, infraestructura, industrias extractivas, manufactura [...] y los sectores de valor exportadores con valor agregado” (Ibíd., 2005: 25). La CFI tiene US\$ 139 millones en su portafolio guatemalteco.

Según el Banco Mundial, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el gobierno de Guatemala (GG) ha cambiado su foco de atención en los programas rurales. El Banco apoya el plan de reactivación económica del presidente guatemalteco Óscar Berger, *¡Vamos Guatemala!*, cuyos tres componentes (*Guate Solidaria Rural*, *Guate-Invierte*, *Registro de Información Catastral*) son vistos por el Banco como capaces de lograr un impacto sobre la pobreza y fortalecer la Secretaría de Asuntos Agrarios (Ibíd.).

¡Vamos Guatemala! y el portafolio del Banco Mundial tienen la intención de abrir el campo al recientemente aprobado TLCC-RD para “brindar oportunidades para acelerar el desarrollo y el

9. Población rural-61%; indígena-39%; pobre-74%; extremadamente pobre-24%; analfabeta-43%; población indígena en áreas rurales-80% (52% de la población).

crecimiento en Guatemala —incluso a través de la atracción de nuevas inversiones al país [...]”. En un pasaje cándido de su Estrategia de Asistencia al País (EAP),¹⁰ el Banco señala que los campesinos indígenas dependientes de “mercancías agrícolas sensibles” (*i.e.*, esos granos básicos cultivados para su subsistencia) requerirán un apoyo en:

Actualización tecnológica, sustitución de cultivos o apoyo para dejar la agricultura, complementado con acciones para estimular el desarrollo de mercados financieros más profundos [...]. Las deficiencias en la infraestructura guatemalteca tales como las redes viales [...] requieren ser atendidas para cosechar las potenciales ganancias del TLCC-RD. (World Bank, 2005: 26).

Para contribuir a la penetración del TLCC-RD, el Banco propone un creciente acceso a los activos productivos y a la infraestructura rural, junto con actividades de “generación de demanda” concentradas en el Altiplano Occidental. De manera ostensible, el Altiplano es considerado un objetivo debido a que su situación de altas tasas de pobreza y altas densidades de población ofrecen la mejor oportunidad para lograr impactos de desarrollo positivos. No obstante, el Altiplano es territorialmente estratégico en términos de los mercados laborales, la agroindustria, los servicios medioambientales y los minerales. Entre otros objetivos, la estrategia del Banco identifica específicamente la descentralización de la “gestión con un *énfasis territorial*” (cursivas agregadas).

El Banco recomienda vincular los programas de infraestructura con la provisión de financiamiento (microcrédito) y asistencia téc-

10. La EAP (o Country Assistance Strategy en inglés) es la guía general para las operaciones del Banco a escala nacional. En ocasiones la EAP es discutida en el Parlamento o Congreso del país prestatario. Ocasionalmente, las organizaciones de la sociedad civil son invitadas a comentar la EAP. Pero, y de manera importante, la EAP es generalmente formulada *después* de que los “préstamos condicionados” (los préstamos condicionados a medidas de ajuste estructural) ya han sido acordados entre el Banco y el gobierno a nivel del Gabinete, exonerando así a las intervenciones estructurales primarias del Banco del escrutinio del Congreso o del debate público.

nica con el fin de desarrollar industrias locales y microempresas, mediante el “empaquetamiento” a nivel territorial y también a través de intervenciones políticas identificadas, tales como la aprobación de la ley de aguas.

Entre muchos documentos de estrategia nacional, la EAP da el marco al contexto de políticas en el que los proyectos específicos del Banco serán implementados mediante el establecimiento de los términos y objetivos generales del desarrollo financiado por el Banco. Pero en sí y por sí misma, la EAP no es suficiente para determinar qué es lo que realmente se hace sobre el propio terreno. A pesar de la retórica orientada por el mercado del Banco Mundial, los proyectos auspiciados por el gobierno y financiados por el Banco son necesarios para promover los intereses del capital privado internacional. Puesto que implican un endeudamiento nacional, frecuentemente estos proyectos requieren ser aprobados en los congresos o parlamentos. Los impactos o consecuencias potenciales de estos proyectos usualmente entran en conflicto con influyentes intereses sectoriales privado y estatal en los gobiernos de los países prestatarios. Mientras que los proyectos del Banco para la reforma tributaria, la reforma agraria o los servicios medioambientales contribuyen todos al “cambio rápido” del capital financiero internacional desde las alturas desreguladas del TLCC-RD hasta las oportunidades de inversión específicas a nivel subnacional, estos proyectos en ocasiones van en contra de los intereses de las elites nacionales, quienes no están dispuestas a asumir una deuda pública por proyectos que reducen sus rentas (tales como la reforma tributaria), o que socavan su control sobre los recursos (tales como la reforma agraria) y que podrían favorecer a ciertos enclaves en desmedro de otros, o simplemente podrían no brindar oportunidades lo suficientemente interesantes para sus comportamientos rentistas. Por lo tanto, las negociaciones sobre los proyectos frecuentemente reflejan disputas nacionales-internacionales e intranacionales con respecto a las rentas y recursos a escalas territoriales.

La geografía del enfoque territorial del Banco está vagamente definida por un área física estratificada por proyectos que se super-

ponen y está circunscrita por acuerdos de comercio y por un marco de políticas nacionales. La convergencia de políticas nacionales, los proyectos del Banco y los acuerdos regionales producen un campo de desarrollo o “hiperespacio” a escala subnacional en el que poderosos capitales dejan al margen a los capitales más débiles o no consolidados para acceder a recursos y a la extracción de riqueza. La creación institucional o *espacial* de este hiperespacio, a su vez, define el lugar del área geográfica en el que se realiza la reestructuración territorial, no tanto por el diseño inteligente del Banco, sino en conformidad con las lógicas del capital y del territorio articuladas por la principal institución mundial para el desarrollo del capitalismo internacional.

Por cierto, cualquier reestructuración dentro de un territorio pobre, densamente poblado y primordialmente agrícola, necesariamente encarará problemas agrarios, aunque no necesariamente con el objetivo de redistribuir activos, aliviar la pobreza o incluso la intensificación de la producción agrícola minifundista. Una lectura del conjunto específico de proyectos —exitosos y fallidos— ayuda a determinar (más allá de la retórica de desarrollo del Banco, y a espaldas del marco de trabajo de la EAP), el significado de los programas de reforma agraria del Banco Mundial.

6. Los caminos al oro son pavimentados de buenas intenciones: el paquete Altiplánico del Banco Mundial

Una revisión de la historia de los 1,800 millones de dólares estadounidenses invertidos por el Banco en Guatemala revela una tendencia gradualmente creciente de los desembolsos, gracias a un salto repentino en los préstamos luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. En 1997 el Banco presentó un proyecto de \$ 13 millones destinado a preparar las condiciones para la privatización de la empresa telefónica, los caminos y los puertos propiedad del estado.¹¹ Esto fue rápidamente seguido por tres proyectos que

11. “[...] para preparar a los sectores de infraestructura seleccionados —puertos, energía, telecomunicaciones, autopistas, servicio postal— para ser concesionados

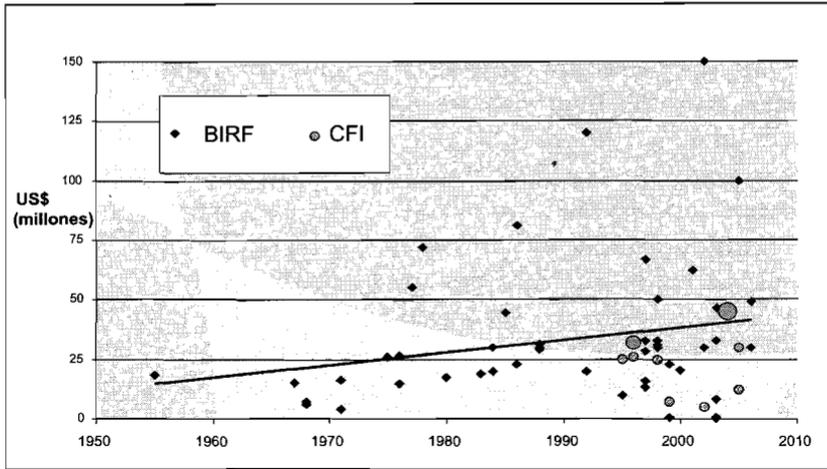
sumaron un total de más de \$ 133 millones, desembolsados todos durante el mismo año. En total, durante el período 1997-2005, el BIRF introdujo 24 proyectos distintos que totalizaron 859 millones de dólares, con lo que en nueve años le prestaban a Guatemala más de lo que le habían prestado en los últimos 40 años. El paquete de proyectos del Banco postacuerdos incluyó siete proyectos de inversión de la CFI por 139 millones, el más grande de los cuales estuvo destinado a la Mina Marlin de la Glamis Gold Corporation- \$ 45 millones, otorgado en el 2004 (véase gráfico 3.1).

La última década de préstamos del Banco Mundial en Guatemala ha estado marcada por un renovado énfasis en el sector privado y un esfuerzo sostenido por llevar a la zona rural las “oportunidades” de la desregulación y la privatización.¹² El Altiplano Occidental recibe una atención especial. Desde los Acuerdos de Paz, cerca de una tercera parte de los proyectos de préstamos del Banco (del BIRF o la CFI) han estado destinados directa o indirectamente al Altiplano Occidental:¹³

y privatizados”. Documento de Evaluación de Proyecto, Participación Privada en el Préstamo de Asistencia Técnica para Infraestructura, 2 de abril, 1997.

12. Si bien los documentos de la EAP y de Evaluación de Proyecto del Banco son ampulosos cuando se refieren a los beneficios potenciales para los pobres en este aspecto, el Banco rara vez mide los impactos reales de las intervenciones de sus proyectos sobre la pobreza y, de esta manera, evita tener que informar sobre si han alcanzado o no los resultados esperados. Los funcionarios del Banco intentan mitigar la crítica sobre este punto mencionando la imposibilidad de un “control fáctico”. En otras palabras, dado que no existe un “caso de control” del desarrollo en la cual todas las variables puedan mantenerse constantes, es imposible saber si el progreso económico (o el retroceso) de un país dado se debe a los proyectos del Banco o a factores ajenos. A menos que masivas protestas públicas o eventos incontrovertibles sugieran lo contrario, el Banco simplemente asume que sus proyectos concluidos han sido exitosos.
13. Incluso el *Proyecto de Reforma Judicial* informó acerca de sus primeras actividades en el Altiplano “El trabajo sobre el proyecto piloto de justicia móvil de los juzgados de Paz está en ejecución en la ciudad de Guatemala y Quetzaltenango [...] El Centro de Justicia de Quetzaltenango fue inaugurado en octubre del 2004” (WB-SOPE, p. 1182). El *Proyecto de Competitividad* también informó de su apoyo a “la Corporación Financiera Internacional CFI en el sector minero [...]”, una referencia eufemística a la mina Marlin en San Marcos.

Gráfico 3.1
PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A GUATEMALA



- El *Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local* —US\$ 33.5 millones— orientado a San Marcos y Huehuetenango para proyectos de desarrollo comunitario a nivel de poblados.
- El *Proyecto de Fondo de Tierras* —US\$ 23 millones— iniciado en enero de 1999.
- El *Proyecto Carreteras principales y secundarias II* —US\$ 46.7 millones— destinado específicamente a San Marcos y Huehuetenango en el Altiplano Occidental, continuó en el 2003.
- El *Proyecto de Manejo Integrado de los Recursos Naturales del Altiplano de Guatemala*, que comprende un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) por US\$ 8 millones y un proyecto del BIRF por US\$ 32.8 millones, aprobado en mayo del 2003.
- El *Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Economía Rural* —US\$ 30 millones— cofinanciado con el Banco Interamericano de Desarrollo y aprobado en marzo del 2006.

- El *Proyecto de Administración de Tierras II* —US\$ 50 millones— un esfuerzo para aplicar las “lecciones aprendidas” del primer proyecto de administración de tierras realizado en El Petén del Altiplano Occidental (en trámite al momento de escribir este texto).
- La *Mina Marlin* —US\$ 45 millones— a Glamis Gold Ltd. de parte de la Corporación Financiera Internacional para reabrir la mina aurífera Marlin en San Marcos.

En primer lugar, como respuesta a las condiciones semif feudales que desencadenaron la Guerra Civil de 36 años, luego de los Acuerdos de Paz, el Banco Mundial introdujo la reforma agraria basada en el mercado con el *Proyecto de Administración de Tierras* (1998).¹⁴ Según el Documento de Evaluación del Proyecto, sus objetivos (todavía en ejecución) son:

- a) Incrementar la seguridad legal de la tenencia de tierra en Guatemala; y
- b) Fortalecer el marco legal e institucional para los servicios de registro y catastro de tierras a nivel nacional.¹⁵

14. Según el Ministerio de Agricultura, en Guatemala, de 10.6 millones de hectáreas, solo 2.8 millones están cultivadas y más de 2.4 millones están subutilizadas; 0.15% de los productores ocupan el 70% de la tierra arable; 96% de los productores ocupan el 20% de la tierra arable; 90% de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza; 500,000 familias viven por debajo de los niveles de subsistencia (véase Saldívar y Wittman, 2005).

15. “El proyecto incluye dos componentes. En primer lugar, el catastro y la regularización de la tierra apoyará el mapeo del catastro de El Petén, la adjudicación en campo cuando sea solicitada y el procesamiento de información de áreas sujetas a regularización. El resultado final es el establecimiento de un catastro en base a parcelas que pueda estar integrado al sistema de registro. En segundo lugar, el componente de registro de tierras apoyará el establecimiento de una oficina de registro en El Petén y la modernización del manejo del registro de tierras”. Banco Mundial, Resumen del Proyecto, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P049616>

Sin embargo, en contra de los deseos del Banco, el gobierno guatemalteco no implementó el proyecto en el Altiplano Occidental, señalando que:

El Altiplano es el área más densamente poblada y se considera que tiene los mayores conflictos de tierras [...] representa un área de alto riesgo, de alta rentabilidad. [Pero] debido a la falta de experiencia en la regularización de la tierra en el país, el GG solicitó que esta opción fuera descartada, debido al alto efecto demostrativo de un primer proyecto piloto, a favor de un área [El Petén] de bajo riesgo. (World Bank, 1998: 8).

El Proyecto de Fondo de Tierras, a escala nacional, siguió adelante sin una protesta inicial del gobierno. Con este proyecto el Banco intentó apoyar a FONTIERRAS para:

- a) Establecer un programa que facilite a los beneficiarios el acceso a la tierra;
- b) Apoyar a los beneficiarios para que accedan al financiamiento del subproyecto de asistencia técnica y productiva; y
- c) Mejorar el marco legal e institucional para que los mercados de tierras funcionen de manera más eficiente.

Teniendo en cuenta todo lo dicho, durante el período 1994-2000, con el financiamiento público, INTA/FONTIERRAS solo benefició a unas 4,000 familias para la adquisición de tierras y para subsidios y asistencia técnica (Saldívar, 2005). El gobierno fue incapaz de establecer un mercado de tierras funcional y privatizó principalmente las tierras públicas en desuso. Eventualmente, este simplemente canceló el proyecto, no dispuesto a seguir adquiriendo deuda por un proyecto que tenía poco respaldo entre los políticos (Garoz, 2005).¹⁶

16. Según el Banco Mundial, los esfuerzos tempranos de reforma agraria orientada por el mercado realizados por INTA/FONTIERRAS (1994-1996) fueron relativamente infructuosos debido a la reticencia de parte de los grandes terratenientes, la especulación de tierras, la falta de ahorros de parte del campesinado y la ambigüedad de los derechos de propiedad.

Reservas medioambientales

El 2003, el Banco Mundial intentó introducir un proyecto medioambiental gigantesco de US\$ 50 millones en el Altiplano Occidental. El Proyecto *Manejo Integrado de los Recursos Naturales del Altiplano* (MIRNA) fue un sueño medioambientalista norteño. Según el Banco, MIRNA conservaría el medioambiente y combatiría la pobreza en el Altiplano mediante:

- a) El incremento del capital social en torno al manejo de los recursos naturales a través del apoyo a comunidades, organizaciones y autoridades locales (tradicionales y municipales) para que en forma conjunta definan e implementen una visión local del desarrollo que tome en cuenta el manejo de los recursos naturales y los objetivos de sostenibilidad;
- b) Mayores oportunidades para mejorar de manera sostenible la productividad y diversificar la agricultura y otros sistemas de medios de sustento (fuera de la tierra);
- c) Ampliar y fortalecer los esfuerzos en curso de las comunidades indígenas para establecer áreas permanentes de conservación en medio de amplias zonas de biodiversidad de importancia mundial, y para mantener los hábitat que sostienen esta diversidad; y
- d) Establecer y monitorear un marco legal para un mercado de servicios medioambientales que sostengan las iniciativas locales de conservación.¹⁷

El Banco concibió MIRNA como un “proyecto de desarrollo de los pueblos mayas”, diseñado para garantizar medios de vida sostenibles y para conservar la biodiversidad. Por supuesto, el establecimiento de reservas de biodiversidad en bosques altamente

17. Resumen del Proyecto, 7 de mayo 2003. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P064883>

poblados e intensamente manejados excluyó necesariamente estos recursos de las estrategias de sustento de las comunidades indígenas circundantes. El proyecto propuso medidas para mitigar una “desaparición” de los recursos disponibles centrándose en la conservación del bosque, suelo y agua en parcelas privadas, y mediante la intensificación de la producción tanto agrícola como fuera de la tierra. Muchos aspectos de la propuesta buscaron consolidar el control de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales involucrando a los indígenas tradicionales en la regulación de la tierra y los recursos, y en las decisiones concernientes a la conservación.

Dejando de lado la viabilidad política y económica de una propuesta que no encaró específicamente las causas de la pobreza en el Altiplano —e intencionadamente evitó cualquier referencia al oro, el recurso natural más “vendible” de la región— debido a que cerca del 15% de los bosques y praderas del Altiplano son manejados comunalmente (World Bank, 2003),¹⁸ MIRNA también era equivalente a una reserva medioambiental de tierras indígenas. De manera consistente con la estrategia de asistencia al país, el proyecto asumió que crear mercados para la conservación era la clave para alcanzar los medios de vida sostenibles en el Altiplano Occidental. Esto requirió privatizar los servicios ambientales, los recursos ubicados sobre la superficie, y la tierra. Para poder crear las reservas

18. EIA MIRNA: Los datos del INAB indican que para el Altiplano Occidental existen al menos 1047.2 km² de bosques comunales o municipales, los cuales representan un 50.9% del total nacional de bosques comunales. Al mismo tiempo, estos bosques, que constituyen más de 90, representan un 14.6% del total de la cobertura forestal reportada por el INAB (1999) para el Altiplano Occidental. La distribución porcentual por departamento del Altiplano Occidental es la siguiente: Totonicapán 7.3%; Sololá 9.6%; Quiché 29.9%; Chimaltenango 3.0%; Huehuetenango 32.2%; Quetzaltenango 17.0% y San Marcos 1.0%. Leiva (2,000) analizó algunas características silviculturales de 115 bosques del Altiplano Occidental y encontró que 56 de ellos tienen extensiones que superan las 100 ha. Elías (1995) realizó un inventario de más de 95 bosques comunales y municipales y encontró que al menos 17 de ellos superan las 500 ha.

de biodiversidad y garantizar rentas para la serie de servicios medioambientales del Altiplano, tenían que garantizarse los derechos de propiedad, y las tierras comunales y privadas debían ser tituladas, haciendo que fuera una prioridad la regularización de la tierra. De este modo, MIRNA intentó lograr mediante la planificación ambiental lo que el proyecto de Administración de Tierras no había sido capaz de hacer a través de los mercados de tierras: titular y privatizar la tierra en el Altiplano Occidental.

Pero debido a su potencial para la redistribución, el desmantelamiento de las “tierras públicas” mediante la titulación privada desmantelaba las relaciones sociales existentes, tal como lo hace la “creación” de tierras públicas para los servicios ambientales. Esto generó la resistencia de las elites terratenientes de Guatemala. No sorprende que MIRNA fuera rechazado por el Congreso de Guatemala en el 2004. Lamentando que lo que determinó el Banco era inoportuno, la Nota de Finalización del Proyecto (World Bank, 2005) establece,

Los factores principales que condujeron a la cancelación del proyecto Manejo Integrado de Recursos Naturales del Altiplano fueron:

- (i) El fracaso del gobierno para lograr el consenso y conseguir las aprobaciones legislativas requeridas para la eficacia del proyecto antes de las elecciones nacionales y el cambio de gobierno; y
- (ii) La muy difícil situación fiscal que heredó el nuevo gobierno, lo que exigió establecer medidas de austeridad que obligaron a los ministros sectoriales a reevaluar sus prioridades.

En esencia, el Banco Mundial se fue en contra del rechazo de las elites guatemaltecas a pagar impuestos, el desinterés de la burguesía rural en la reforma agraria, y la incapacidad de las clases dirigentes de ver cualquier ventaja en darles a las comunidades indígenas cualquier control sustantivo (si bien limitado) sobre los recursos naturales en el Altiplano. La lección aprendida de FONTIERRAS y MIRNA es que los intereses de ciertas elites nacionales no son siempre consonantes con aquellos de las instituciones financieras internacionales. En el 2005, el Banco señaló:

[El] programa EAP tuvo [...] dificultad para alcanzar sus objetivos. Esto provino, en parte, de la falta de un compromiso del gobierno durante el período 2000–2003 con aspectos de la agenda de reforma establecida en 1998. Se debió también a los desacuerdos en la sociedad guatemalteca acerca de cómo seguir adelante. Por ejemplo, el proyecto *Fontierras* se vio afectado por la incongruencia del modelo adoptado por el gobierno; los componentes de financiación rural y de recursos naturales del programa EAP virtualmente se evaporaron. (World Bank 2005:37).

“Cambios rápidos” para la reestructuración territorial

Sin inmutarse por su incapacidad de alcanzar un acuerdo con la clase política guatemalteca sobre los términos ambientales de la producción y extracción en el Altiplano Occidental, el Banco viró hacia el comercio internacional, introduciendo el Primer Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Amplia Base —US\$ 100 millones en junio del 2005. El préstamo se centra en promover el comercio y la inversión orientados al TLCC-RD. El Banco reconoció que el proyecto no sería fácilmente implementado. Entre los riesgos encontraban la “parálisis política” del Congreso guatemalteco, y las “tensiones societales” relacionadas con la situación de posconflicto del país, especialmente en torno a áreas controvertidas como la permanente liberalización del comercio, la promoción de una mayor participación privada en la infraestructura y temas en torno a la tierra y los derechos de propiedad. Para hacer frente a los resultados “más lentos de lo esperado” en el crecimiento económico de Guatemala, entre otras cosas, el Banco sugirió fortalecer el clima tanto para la inversión local como extranjera, la modernización de los derechos de propiedad y resolver los cuellos de botella en infraestructura para el crecimiento (World Bank, 2005: 8).

No sorprende que el Banco haya visto que “es fundamental para la agenda de crecimiento de Guatemala —así como para el logro de una mayor solidaridad social y un mejor clima de negocios— la cuestión de la seguridad de los derechos garantizados a la tierra” (Ibíd.: 11). Pero los derechos garantizados a la tierra

son fundamentalmente importantes en áreas con potencial para la extracción privada para los mercados globales y el TLCC-RD. Como un complemento territorial al préstamo focalizado a escala nacional, en marzo del 2006 el Banco introdujo también el *Programa de Apoyo para el Desarrollo de la Economía Rural* (US\$ 60 millones), cofinanciado con el Banco Interamericano de Desarrollo.

El proyecto se centra en la infraestructura rural, instalaciones de banda ancha para Internet, planes de gestión territorial e inversiones estratégicas en el Altiplano Occidental.¹⁹ Introduce específicamente el modelo de gestión territorial (MGT). Se espera que el MGT “influya en las políticas nacionales y sectoriales así como en las prioridades de inversión pública [...]”, mediante un sistema de información territorial estratégica integrado y descentralizado [...]” y se

[Espera] lograr un impacto positivo en el incremento de la competitividad de las actividades productivas basadas en el medio rural, lo que a su vez impactará en la expansión de las empresas y el crecimiento de las exportaciones y, por lo tanto, contribuirá a explotar los potenciales beneficios para Guatemala del recientemente ratificado Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (TLCC). (World Bank, 2006:4).

El Documento de Evaluación del Proyecto del Banco Mundial luce en parte como una operación militar con “objetivos territoriales”, caminos, y la producción de información estratégica en medio de la campaña estructural del TLCC-RD. El Banco no tuvo ningún problema para conseguir la aprobación del GG para un préstamo en el que las oportunidades del mercado no implicaban una redistribución de los activos. No es difícil imaginar qué sectores dentro de la sociedad guatemalteca están mejor posicionados para sacar ventaja del plan para la capitalización del proyecto.

19. San Marcos, Huehuetenango, Solalá, Quetzaltenango, Totonicapán, Chimaltenango, Sacatepequez y Alta Verapaz.

Encontrando oro en el hiperespacio

Mientras tanto, tras las agendas (des)reguladoras, sociales y ambientales del BIRF, a espaldas de la mirada de los profesionales del desarrollo y los defensores de la reforma agraria, la única cosa sobre la que el Banco y el gobierno de Berger pudieron acordar completamente fue la apertura del Altiplano a la explotación minera. Según Solano (2005), para el 2005 el GG otorgó más de 115 nuevas licencias a empresas mineras extranjeras, alcanzando un total de más de 200 operaciones potenciales, de las cuales nueve de cada diez se hallaban en territorios indígenas del Altiplano (véase mapa 3.1).

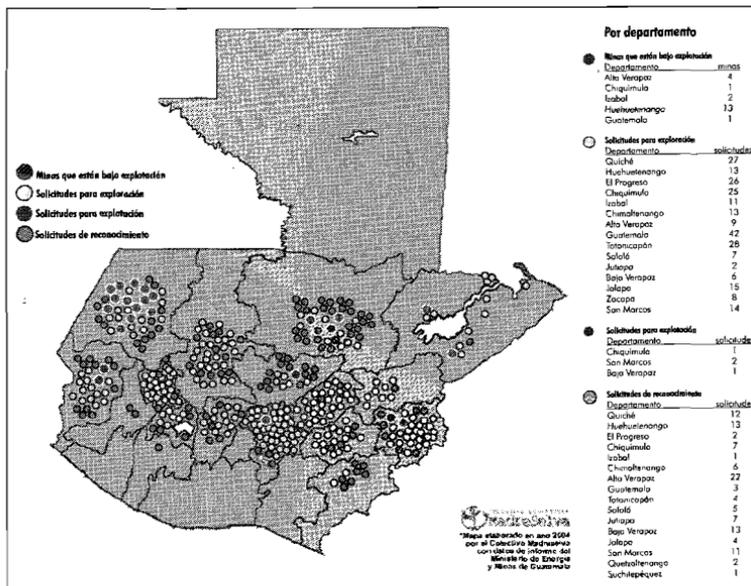
En junio del 2004, la Corporación Financiera Internacional amplió un crédito sin garantía hipotecaria de US\$ 45 millones a la empresa canadiense Glamis Gold Ltd. —la cuarta empresa canadiense productora de oro— para que inicie operaciones en el departamento de San Marcos en la *Mina Marlin*. El proyecto no implicaba ninguna deuda para el gobierno, y la CFI le otorgó a Glamis y al GG garantías sobre el financiamiento y asesoría al proyecto de parte del Banco, *Marlin* evitaría el conflicto social y la degradación ambiental usualmente asociados con la minería. La CFI y la familia Berger estaban particularmente interesados en abrir la industria minera de Guatemala a nuevas inversiones.²⁰

El Banco fue públicamente optimista acerca de las virtudes de su “sector minero, ambiental y socialmente responsable”:

El sector presenta un gran potencial para beneficiar a Guatemala si el desarrollo es respaldado e implementado de manera adecuada. En este contexto, la CFI ha estado apoyando al proyecto en varios frentes, incluidos los aspectos ambientales y sociales y el desarrollo de las comunidades circundantes (sic). Por ejemplo, el *Corporate Citizenship Facility* de la CFI financió una iniciativa de asistencia técnica para brindar capacitación a las comunidades indígenas que se encuentran en torno a

20. Sobre los vínculos de la familia Berger con los intereses mineros en Guatemala, véase Solano (2005).

Mapa 3.1
MINERÍA A CIELO ABIERTO EN GUATEMALA



la mina para el desarrollo y gestión de viveros forestales para la reforestación, así como ayudándoles a identificar otros mercados a los que estos viveros podrían abastecer (World Bank, 2005:38).

El Banco reconoció que la reactivación de la minería en el Altiplano Occidental no era un tema simple. Percibió también un claro vínculo entre los problemas agrarios y el desarrollo minero:

El desarrollo [minero] ha sido también un tema altamente polarizado que ha dado lugar a grandes demostraciones de grupos indígenas y de ONG locales y extranjeras en contra de la minería en particular y del gobierno en general. La minería, en algún sentido, se ha convertido en un punto crítico de reivindicaciones en contra del Estado y el sector privado con respecto a los pasados abusos a los derechos humanos, la discriminación y la explotación económica. Esto también se manifiesta en una serie de conflictos por la tierra entre los campesinos y los grupos terratenientes, los cuales, en unos cuantos casos, se volvieron violentos. (World Bank, 2005: 57).

Abrazando fervorosamente la sugerencia del Banco Mundial para que el país “modernice” su sector minero a través de la inversión extranjera, el GG ya antes había reducido las obligaciones de regalías del 6% al 1%, y los impuestos sobre las ganancias desde 58% al 31%. Solo para Glamis Gold, el gobierno de Berger ofreció una exoneración tributaria temporal de cuatro años coincidente con el período de máxima producción de la mina (Solano, 2005).²¹

Un caso emblemático del sector minero en Guatemala, la mina *Marlin* rápidamente se convirtió en la operación más lucrativa de Glamis. Se estima que la mina producirá de 2.1 a 2.5 millones de onzas de oro y 29.2 millones de onzas de plata a lo largo de un período de once años.²² En respuesta a la controversia internacional con relación a la mina, la CFI insiste en que

[Este] proyecto [...] puede ser operado de un modo responsable para ayudar a reducir la pobreza en la región y mejorar las vidas de las gentes. Nosotros les pediríamos a quien esté preocupado por la difícil situación del pueblo guatemalteco en esta empobrecida región que consideren objetivamente los hechos y la realidad de la situación.²³

En una oportunidad estuve en una reunión con la CFI y varios representantes del pueblo de San Marcos quienes habían llegado a Washington, D.C. a exigir que el Banco le retirase su apoyo a la Mina Marlin. El gerente principal de la división de inversiones mineras de la CFI desafió directamente a los pobladores: “¿Ustedes quieren una mina, o quieren seguir siendo pobres para el resto de sus vidas?”.

-
21. Cediendo ante la presión internacional, en julio del 2006, Glamis Gold anunció que renunciaría a la exoneración tributaria y empezaría a pagar impuestos inmediatamente sobre sus “súper” ganancias.
 22. “Los recursos auríferos totales incluidas las reservas proyectadas de la mina son de 5.6 millones de onzas. [Glamis] ha descubierto recientemente otro depósito de alta producción en el área circundante a Marlin” (IFC, 2004: 8).
 23. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20421886~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:336930,00.html>

Su asombrosa pregunta no solo ponía de manifiesto la forma tan limitada en que la CFI concibe su misión de desarrollo,²⁴ sino que revela también, sin darse cuenta, la conveniente ficción territorial empleada por el Banco Mundial cuando apela al desarrollo local para justificar la extracción masiva de riqueza de los países pobres [...] Calculando a partir de las propias proyecciones de la empresa, durante los próximos 11 años, Glamis Gold probablemente habrá sobrepasado los US\$ 1000 millones en ganancias netas, *solamente a partir de una mina*. El gobierno guatemalteco está autorizado a quedarse con cerca de US\$ 273 millones, de los cuales US\$ 6.6 millones serán invertidos en las comunidades del ámbito de influencia de la mina.²⁵ El Banco Mundial ha invertido hasta el momento cerca de US\$ 228.2 millones en fondos públicos en la reestructuración territorial del Altiplano Occidental. Si tan solo la *mitad* de las ganancias de la Mina Marlin se hubieran utilizado en programas de desarrollo en la misma área geográfica, esto todavía representaría más del doble de la inversión pública del Banco Mundial. Cuando uno tiene presente que las inversiones del Banco Mundial son en realidad créditos al GG a tasas de mercado, la terrible ironía del cálculo de desarrollo del Banco es que los ciudadanos de

-
24. “Nuestra misión es promover la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, contribuyendo a reducir la pobreza y a mejorar la vida de la gente”. <http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Mission>
 25. Glamis sostiene que ya ha invertido 1.3 millones en obras sociales en San Miguel Ixtahuacán, la comunidad más cercana a la mina. También ha ofrecido pagar a los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa cerca de US\$ 350,000 anuales en regalías. Paralelamente, Glamis y la CFI contrataron a Citizen’s Development Corps, con sede en Washington, para que creara la Fundación Sierra Madre que llevará a cabo proyectos de desarrollo comunitario. Los residentes de Sipacapa ya cuentan con un plan municipal de desarrollo integral que no fue tomado en cuenta. En reuniones sostenidas en Washington D.C. con representantes de las comunidades, la CFI presentó a los comuneros un escenario del tipo “y/o”: o ellos aceptaban la mina, o continuarán viviendo en la pobreza. Ni la CFI ni Glamis Gold han presentado a los comuneros las cuentas de los costos sociales, económicos o medioambientales de la mina. http://www.bicusa.org/bicusa/issues/latin_america/2019.php

Guatemala le están pagando al Banco Mundial por el privilegio de enriquecer a empresas extranjeras como Glamis Gold.

Estos asombrosos niveles de extracción de riqueza serían imposibles sin la complicidad de las elites nacionales y las condiciones estructuralmente permisibles facilitadas por el Banco Mundial. Cuando el patrón de extracción de la vertiente minera de Glamis es extrapolado a la escala territorial de las más de 200 concesiones mineras en el Altiplano Occidental, la función del hiperespacio de desarrollo del Banco Mundial se hace obvia: el saqueo de los restantes recursos presentes en los territorios indígenas en Guatemala.

7. Conclusión: reforma agraria y la lucha por un territorio

El futuro de los pueblos indígenas —y del campesinado— de Guatemala está inextricablemente unido al Altiplano Occidental. La titulación de tierras y el desarrollo del mercado de tierras es tan solo una parte de una gama de proyectos desarrollados por el Banco Mundial para una reestructuración territorial regresiva que favorece la inversión extranjera y las industrias extractivas por encima de los medios de subsistencia de los indígenas rurales.

Las actuales demandas de una reforma redistributiva de la tierra se centran acertadamente en la importancia de la tierra como factor de producción, un recurso social y una necesidad cultural para las comunidades campesinas indígenas. Este enfoque reconoce que la tenencia de la tierra siempre ha sido parte de un debate agrario más amplio que aborda la distribución de los activos y el control sobre la producción y la acumulación/distribución de riqueza.

Por lo tanto, el debate acerca de la importancia de la redistribución de la tierra como un factor de producción no puede ignorar las amenazas que enfrenta la condición de la tierra en tanto activo. La falta de suficiente tierra agrícola y forestal es, de hecho, un serio problema para los medios de subsistencia de los pueblos

indígenas. Pero la colonización de la tierra indígena *existente* por las industrias extractivas, amenaza por igual a los medios de subsistencia tanto de los campesinos con tierras como de los sin tierras. En este sentido, en Guatemala, la minería debe ser vista como una *amenaza agraria de ancha base*, no solo para los medios de subsistencia de los campesinos sino también para la propia existencia de los indígenas en el Altiplano. Esta amenaza surge no solo desde la vertiente minera —la huella digital de las externalidades sociales y ambientales asociadas con el acto físico de la minería— sino que es inherente a la transformación política y económica del territorio rural asociado con el hiperespacio de desarrollo reestructurado y creado por el Banco Mundial, el mismo hiperespacio que posibilita que actividades como la depredadora minería aurífera comience a echar raíces.

A pesar de su discurso de desarrollo humano, el Banco Mundial trata la relación entre la tierra y los recursos no desde el punto de vista de los medios de vida indígena, sino desde la lógica del capital y la lógica del territorio. Al denunciar la reforma agraria del Banco basada en el mercado, los movimientos campesinos reconocen correctamente la lógica del capital enclavada en los proyectos del Banco. Sin embargo, al enfocarse solamente en la reforma agraria y en la agricultura, estos argumentos omiten la lógica del territorio a través de la cual el Banco fundamenta sus proyectos para el capital. Esto le permite al Banco Mundial reestructurar agresivamente el territorio, por un lado, aun cuando haga pocos progresos en los proyectos de reforma agraria, gestión ambiental o desarrollo agrícola. La realidad política de la reestructuración territorial sugiere la necesidad de fundamentar tanto las luchas por los medios de subsistencia como los movimientos por una reforma agraria redistributiva en las estrategias de *resistencia territorial*. Esto implica no solo oponerse a las formas mediante las cuales el capital, a través del Banco Mundial, altera, rediseña y acomoda a las comunidades indígenas y los medios de subsistencia en función de sus propias lógicas, sino que requiere que las comunidades indígenas implementen sus propias acciones directas y

planteen sus propias propuestas para una reestructuración territorial “desde abajo”.

Las luchas por los medios de subsistencia que implementan estrategias sostenibles encabezadas por campesinos serán de poca utilidad si es que la tierra, el agua, y los agricultores se pierden en manos de los intereses mineros. Las luchas por la reforma agraria podrían tener éxito en congregarse a los campesinos sin tierra contra la reforma agraria orientada al mercado, pero sin la participación de los pequeños propietarios ni de las comunidades indígenas, es probable que esto no incline la balanza a favor de reformas redistributivas. Fundamentar la reforma agraria en la resistencia territorial les permite tanto a los campesinos sin tierra y a aquellos con tierra converger en plataformas comunes que luchan por medios de subsistencia y sobrevivencia. También brinda una oportunidad para vincular las luchas concretas por la tierra y los medios de subsistencia a luchas abstractas —tales como la oposición al TLCC-RD.²⁶ Como en muchas áreas de Latinoamérica, fundamentar las luchas por la tierra dentro de las luchas territoriales también vincula la tierra, los medios de subsistencia y la reestructuración política-económica al lugar. Para la mayor parte de pueblos indígenas, el lugar es tan básico como el lenguaje. Dado que la defensa del lugar es por excelencia una cuestión de territorio, el lugar nunca está lejos de la superficie de las demandas de los campesinos indígenas por la tierra. Inversamente, por lo tanto, las demandas por la tierra nunca deben estar lejos de la defensa del lugar.

A lo largo de la próxima década, las luchas agrarias por la tierra en el Altiplano Occidental podrían verse eclipsadas por los movimientos indígenas en contra de la extracción de minerales. Ambas

26. “La mayoría de campesinos no pelea por derechos de agua, o derechos de tierra, o por nociones abstractas de sostenibilidad, justicia o ‘participación’ y desarrollo [...] ellos luchan por comida, por agua, por tierra, por bosques, por un precio justo para sus productos. Luchan por un buen cuidado de la salud, por lugares de residencia decentes, y por una educación para sus hijos. En pocas palabras, ellos luchan por sus medios de sustento, no por causas”. (Holt-Giménez, 2006: 182).

son esencialmente luchas por los medios de vida y supervivencia cultural. La resistencia indígena a la reestructuración territorial no solo es crucial para enfrentar las amenazas del capital a la supervivencia indígena, es necesaria también para embarcarse en una acción intencional para la “reestructuración desde abajo” que reafirme el espacio y el lugar indígena ante la reestructuración territorial “desde arriba”.

De la misma forma que una comprensión de la reestructuración territorial da forma a la resistencia territorial, los actos de resistencia territorial abren espacios y lugares para la soberanía territorial, la base para la supervivencia indígena y el mejoramiento de los medios de vida de los campesinos.

