

# Exportando la extinción

Cómo el sistema financiero  
internacional limita el futuro de la  
biodiversidad

Colectivo de Investigación  
Capital Biodiversidad

Mayo de 2024



# Exportando la extinción: Cómo el sistema financiero internacional limita el futuro de la biodiversidad

Colectivo de Investigación Capital Biodiversidad

Mayo de 2024

**Autores:** Jessica Dempsey, Audrey Irvine-Broque, Tova Gaster, Lorah Steichen, Patrick Bigger, Azul Carolina Duque, Amelia Linett, George Porto Ferreira, Nicole Kaechele

---

El Centro para la Justicia Climática (Centre for Climate Justice - CCJ) de la Universidad de Columbia Británica promueve los urgentes cambios sociales, políticos y económicos necesarios para hacer frente a la crisis climática.

Proyecto Clima y Comunidad (Climate and Community Project - CCP) es un grupo de reflexión progresista sobre política climática que desarrolla una investigación de vanguardia sobre el nexo entre clima y desigualdad.

La Red del Tercer Mundo (Third World Network - TWN) es una organización internacional independiente y sin ánimo de lucro dedicada a la investigación y la defensa de los derechos de los pueblos del Sur y a la promoción de un desarrollo justo, equitativo y ecológico.

**Cita sugerida:** Jessica Dempsey, Audrey Irvine-Broque, Tova Gaster, Lorah Steichen, Patrick Bigger, Azul Carolina Duque, Amelia Linett, George Porto Ferreira, and Nicole Kaechele, "Exporting Extinction: How the International Financial System Constrains Biodiverse Futures," 2024, The Centre for Climate Justice, Climate and Community Project, and Third World Network [<https://climatejustice.ubc.ca/news/exporting-extinction-how-the-international-financial-system-constrains-biodiverse-futures>].

Los autores desean dar las gracias a los numerosos revisores de este informe, procedentes de todo el mundo: Alex A. Moulton, Ana Di Pangracio, Ben Radley, Diana Ojeda, Divin-Luc Bikubanya, Gastón Gordillo, Ilias Alami, Juan Felipe Riano-Landazabal, Lim Li Ching, Paige West, Patrick Kaiku, Philippe Le Billon, Rosemary Collard, Sara Holiday Nelson, Thea Riofrancos y Theresa Rodriguez-Moodie, y a Amanda Lewis Creative Inc, nuestra editora.

La financiación procede de diversas fuentes, entre ellas el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá, el Centro para la Justicia Climática de la Universidad de Columbia Británica (UBC), y el Programa Internacional de Aprendizaje Laboral de la UBC.

Nota de los traductores: en la mayoría de las referencias, los títulos se mantienen en el idioma original. En los casos en que se disponía de versiones traducidas de las referencias, los enlaces y los títulos se han adaptado a las versiones traducidas.

Fotografía (por orden de aparición) de Robert Bye, Bart Van Dijk, Omid Roshan, Kelly Sikkema, Vladimir Patkachakov, Omid Roshan, Janke Laskowski, Omid Roshan en Unsplash.

# Table of Contents

1 Resumen

6 Introducción

## Países estudiados

14 Argentina

20 Colombia

26 República Democrática del Congo (RDC)

33 Jamaica

38 Papúa Nueva Guinea (PNG)

44 Principales Conclusiones

54 Conclusiones

Fotografía (por orden de aparición) de Robert Bye, Bart Van Dijk, Omid Roshan, Kelly Sikkema, Vladimir Patkachakov, Omid Roshan, Janke Laskowski, Omid Roshan en [Unsplash](#).



# Resumen ejecutivo

**Las actividades extractivas son uno de los principales motores de la pérdida de biodiversidad. Este estudio de los sectores extractivos en cinco países muestra cómo el sistema financiero y monetario internacional presiona a los gobiernos para que mantengan y amplíen estos sectores, a pesar de los compromisos estatales para reducir la pérdida de biodiversidad. Los resultados del estudio apuntan a la necesidad crítica de abordar las normas político-económicas que limitan la actuación de los gobiernos frente a la pérdida de biodiversidad, especialmente en el caso de los Estados que deben regirse por estas normas, pero tienen poco poder para influir sobre ellas.**

Desde hace décadas, los responsables políticos saben que el mundo se encuentra inmerso en una crisis ecológica creciente, que incluye un deterioro sin precedentes de la abundancia y la diversidad de la vida en la Tierra.<sup>1</sup> Sin embargo, los planes internacionales para detener la rápida erosión de la biodiversidad han fracasado sistemáticamente; ninguno de los 196 gobiernos signatarios del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) alcanzó los 20 objetivos a los que se comprometieron en 2010.<sup>2</sup> ¿Por qué los gobiernos no consiguen cumplir los objetivos acordados para proteger y restaurar la biodiversidad?

Las justificaciones convencionales de estos fracasos suelen centrarse en la falta de voluntad política, recursos financieros, concienciación y capacidad para aplicar las decisiones. Los documentos internacionales y nacionales sobre políticas de biodiversidad, incluido el Marco Mundial para la Biodiversidad de Kunming-Montreal de 2022, suelen dar por sentado que los gobiernos tienen autonomía para tomar medidas contra la pérdida de biodiversidad; que la cuestión es cómo la elaboración de políticas de biodiversidad permanece aislada en los ministerios de medio ambiente y olvidada en las consiguientes decisiones nacionales sobre finanzas, industria y comercio.<sup>3</sup> Este informe sostiene que estas explicaciones son sólo una parte del cuadro.

En todo el planeta, los gobiernos no logran alcanzar los objetivos de biodiversidad porque continúa la extracción impulsora de la pérdida de biodiversidad. Se calcula que el cambio en el uso de la tierra con fines extractivos –a través de industrias como la minería, el petróleo y el gas, la silvicultura y la agricultura industrial– provoca alrededor del 90% de la pérdida de biodiversidad en todo el mundo.<sup>4</sup> Los impactos de este cambio en el uso de la tierra también son muy desiguales, a menudo siguiendo patrones de extractivismo, un modelo de desarrollo económico basado en la explotación irrestricta de recursos y con una distribución muy desigual de los beneficios e impactos, tanto entre el Norte y el Sur globales como dentro de ellos.<sup>5</sup> A

pesar de estas condiciones persistentes de extractivismo, los gobiernos de todo el mundo siguen aprobando, subvencionando y ampliando los desarrollos extractivos que erosionan la biodiversidad. Las agendas políticas nacionales que privilegian los intereses de las élites y los ingresos extractivos desempeñan un papel importante en la perpetuación de estas decisiones. Pero menos reconocido es el papel de las presiones políticas y económicas estructurales e internacionales.

Este informe concluye que, si bien las políticas nacionales apoyan la expansión del sector extractivo, estas decisiones estatales a menudo se ven influidas por presiones derivadas del sistema monetario y financiero internacional que hacen necesaria la extracción para mantener la estabilidad financiera. Las presiones de este sistema actúan sobre todos los Estados, pero se experimentan de forma desigual, de manera que los países con menos poder político-económico suelen ser los más sometidos a las presiones externas. Como resultado, los gobiernos del Sur Global, en diversos grados, ven limitada su capacidad de elegir diferentes políticas debido a su posición dentro del sistema financiero y monetario internacional, en condiciones de subordinación financiera. Estas condiciones de subordinación -en las que muchos gobiernos deben lidiar con un orden económico y financiero en el que se encuentran estructuralmente en desventaja y políticamente marginados- implican que los Estados se enfrentan a una presión excepcional para conservar o ampliar su papel como exportadores de materias primas extractivas debido al mayor riesgo de inestabilidad financiera.<sup>6</sup> Este informe sostiene que estos riesgos para la estabilidad financiera, y su desigual aplicación en los distintos países, son motores poco explorados de la pérdida de biodiversidad mundial.

“

**Este informe concluye que, aunque las políticas nacionales apoyan la expansión del sector extractivo, son las presiones del sistema monetario y financiero internacional las que hacen que la extracción sea tan necesaria para mantener la estabilidad financiera. Las presiones de este sistema actúan sobre todos los Estados, pero se experimentan de forma desigual, de manera que los países con menos poder político-económico suelen ser los más sometidos a las presiones externas.**

Utilizando el ejemplo de las principales industrias extractivas en cinco países del Sur Global con una gran biodiversidad -Argentina, Colombia, Jamaica, Papúa Nueva Guinea y la República Democrática del Congo-, este informe analiza cómo y por qué los Estados promueven programas políticos que afianzan y amplían las industrias que provocan la pérdida de biodiversidad. Cada uno de estos países alberga una biodiversidad de importancia mundial, pero se enfrenta a poderosas fuerzas económicas estructurales que incentivan

la destrucción continua de paisajes biodiversos. En todos los estudios de caso, los gobiernos nacionales reconocen que sus propios sectores económicos orientados a la exportación son los principales impulsores de la extinción y la degradación ecológica. Sin embargo, estos gobiernos siguen fomentando la minería de metales, la agricultura industrial y el desarrollo de combustibles fósiles, mientras que los pueblos indígenas, las comunidades locales y naciones enteras a menudo soportan los daños de la extracción con escasos beneficios económicos en relación con el capital generado. Aunque estas decisiones políticas están motivadas por factores internos, a menudo relacionados con la creación de empleo y los ingresos fiscales, así como por cuestiones de influencia de la industria en los regímenes reguladores, esta investigación revela que la estructura desigual de la economía mundial limita lo que estos gobiernos del Sur Global pueden hacer para abordar tanto el desarrollo económico como las crisis ecológicas.

En general, este informe demuestra cómo el sistema financiero y monetario internacional ejerce una presión estructural sobre los gobiernos para que mantengan y amplíen estos sectores extractivos con el fin de mantener la "invertibilidad",<sup>7</sup> obtener divisas y cumplir con las instituciones financieras internacionales que gestionan las crisis económicas. Estas presiones son estructurales en el sentido de que, bajo este sistema actual, actuar de otro modo amenazaría la estabilidad financiera de muchas economías subordinadas, estabilidad que permite a la gente normal comprar alimentos y depositar sus cheques de pago, y que permite a los gobiernos pagar importaciones clave como tecnología y medicinas. En consecuencia, existen conflictos significativos entre los enfoques actuales para crear estabilidad financiera y mantener la estabilidad ecológica general. Esta precaria posición lleva a los Estados subordinados, en particular, a redoblar sus esfuerzos en las industrias extractivas orientadas a la exportación, como la minería, los combustibles fósiles y la agricultura industrial, incluso en contra de los mandatos de sus propios ciudadanos.

Al limitar las opciones políticas de los gobiernos en materia de extracción, el sistema financiero internacional impulsa la pérdida de biodiversidad. Para reducir la extracción es necesario aumentar la financiación del Sur Global, medidas políticas nacionales y la rendición de cuentas de los gobiernos. Pero las investigaciones aquí recogidas sugieren que esos esfuerzos tendrán dificultades para tener éxito si no se toman medidas para revisar la estructura desigual del sistema financiero mundial. Sólo los esfuerzos internacionales para abordar estas prioridades contrapuestas, emprendidos con espíritu de solidaridad y responsabilidad colectiva, podrán transformar estas estructuras y hacer viable el camino hacia la estabilidad ecológica.

## Mensajes clave

---

### **Los gobiernos apoyan a los sectores extractivos, en parte, porque intentan atraer inversiones extranjeras a su país y mantener la capacidad de inversión.**

Los gobiernos<sup>8</sup> reconocen que sus sectores orientados a la exportación son los causantes de la pérdida de biodiversidad. Pero este informe concluye que, en los cinco casos, los gobiernos apoyan, permiten e incentivan esas mismas industrias orientadas a la exportación mediante políticas nacionales como la aprobación de proyectos, subvenciones, trato fiscal preferente y flexibilización de las normas medioambientales. Lo hacen para atraer y mantener la inversión extranjera, con el objetivo de promover

---

el desarrollo y mantener la estabilidad financiera. Esta dependencia de la invertibilidad puede llevar a los gobiernos a favorecer los intereses de las empresas extractivas por encima de los derechos políticos, sociales y medioambientales de su población ("captura reguladora") o a debilitar las respuestas estatales por miedo a una rebaja de la calificación crediticia internacional o a litigios comerciales internacionales ("enfriamiento regulador").

## **Los gobiernos también apoyan la expansión y continuidad del sector extractivo para obtener divisas.**

Los gobiernos necesitan divisas -normalmente dólares estadounidenses- para importaciones clave (como energía, alimentos, maquinaria, tecnología y medicinas) y para pagar deudas externas costosas y, en ocasiones, injustamente impuestas. Las exportaciones son la fuente principal de divisas de los gobiernos, y los sectores extractivos estudiados representaban, en todos los casos, una proporción significativa de los ingresos totales por exportaciones. En el actual sistema político-económico mundial, la disminución de las exportaciones y del acceso a las divisas puede plantear problemas existenciales a los gobiernos. Sin entrada de divisas, el país corre el riesgo de sufrir inestabilidad financiera, incluidos impagos, rebajas de la calificación crediticia y devaluaciones de la moneda. Sin excusar la inacción de los gobiernos ante los abusos de los derechos humanos o los casos de captura reguladora, estas condiciones limitan de forma persistente lo que los Estados pueden hacer para abordar las injusticias medioambientales a pesar de ser signatarios de acuerdos internacionales que exigen medidas en materia de biodiversidad y clima.

## **Las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), sostienen las estructuras desiguales que subordinan a los Estados, al tiempo que promueven y a veces ordenan opciones políticas que fuerzan la austeridad y potencian el extractivismo.**

Cuando sus economías están en crisis, los gobiernos del Sur Global suelen recurrir al FMI, al Banco Mundial y a otros bancos de desarrollo para acceder al capital y gestionar la balanza de pagos. El enfoque del FMI y el Banco ante las crisis económicas consiste en inyectar capital a través de préstamos para hacer frente a los pagos pendientes inmediatos, pero estos préstamos suelen ir acompañados de condicionalidades que obligan a los Estados a recortar el gasto público (austeridad), aumentar la productividad (sobre todo en los sectores exportadores), privatizar o reestructurar las empresas estatales y otros bienes públicos como las infraestructuras, y expandir rápidamente la economía. La austeridad arraigada en muchos Estados debido a décadas de estas políticas y condicionalidades neoliberales dificulta que los gobiernos amplíen las instituciones públicas que podrían regular los sectores extractivos y apoyar un desarrollo económico alternativo. Los desequilibrios estructurales en términos de poder y representación en estos órganos de gobierno también significan que los Estados subordinados tienen pocas opciones de acceso a recursos para elegir caminos distintos de la austeridad y el extractivismo.

## **En el actual sistema político-económico, la búsqueda de la estabilidad financiera empuja a los Estados hacia el extractivismo, limita las opciones políticas y entra en conflicto directo con la estabilidad ecológica.**

Si bien las presiones para mantener la estabilidad financiera disciplinan a todos los Estados, las opciones políticas se vuelven aún más limitadas en los Estados subordinados: aquellos estructuralmente desfavorecidos y que, en consecuencia, se enfrentan a una inestabilidad económica continua y están sujetos a la amenaza constante de rebajas en la calificación crediticia, fluctuaciones monetarias, fuga de capitales e impagos de préstamos. Nuestros estudios

Sin tener en cuenta estas estructuras subyacentes y de larga data que incentivan la extracción, los Estados siguen viendo limitada su capacidad para cumplir los objetivos de biodiversidad acordados recientemente en el Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal. Esto subraya la necesidad de reevaluar las estrategias actuales para cumplir los objetivos de biodiversidad y clima, y desarrollar una agenda que pueda transformar estas presiones, que siguen inclinando la balanza hacia la extinción y la crisis ecológica.



# Factores estructurales de la pérdida de biodiversidad

**El cambio en el uso extractivo de la tierra** es uno de los principales impulsores de la pérdida de biodiversidad.

Los costes y beneficios de esta extracción son muy desiguales, un modelo denominado **extractivismo**.

Los gobiernos utilizan **las políticas nacionales** para ampliar estos sectores.

**¿Por qué?** Los gobiernos se ven presionados para **atraer inversiones extranjeras, obtener divisas y cumplir con las instituciones financieras internacionales**, profundizando la dependencia de las exportaciones extractivas.

**Las normas político-económicas internacionales** hacen que el extractivismo sea necesario para mantener la estabilidad financiera, lo que limita la actuación de los gobiernos frente a la pérdida de biodiversidad.

Extracción de combustibles fósiles

Agricultura industrial

Explotación forestal

Minería de metales

Acuicultura

Subvenciones

Trato fiscal preferente

Desregulación medioambiental

Pasar por alto los abusos de los derechos humanos

**Condiciones de la deuda soberana**

**Movilidad de capitales**

**Derecho internacional de inversiones**

**Jerarquía monetaria internacional**

# Introducción

Los ecosistemas diversos son necesarios para la vida en la Tierra. Además de sustentar millones de formas de vida únicas, estos ecosistemas filtran el agua, ciclan los nutrientes del suelo, amortiguan tormentas e inundaciones y sustentan el ciclo global del carbono.<sup>9</sup> Para los pueblos indígenas y otras comunidades locales, las especies y ecosistemas únicos de sus territorios ancestrales sustentan modos de vida, fuentes de alimentos y medicinas, organización política y jurídica y cosmologías espirituales.<sup>10</sup> Los ecosistemas biodiversos hacen que el mundo sea más vivo, abundante y resistente.

Pero estos ecosistemas biodiversos están disminuyendo rápidamente. En todo el mundo, la biodiversidad se sigue perdiendo, principalmente por la degradación de tierras y aguas.<sup>13</sup> La extracción -a través de industrias como la minería, el petróleo y el gas, la silvicultura y la agricultura industrial- provoca el 90% de la pérdida de biodiversidad.<sup>14</sup> Estas actividades extractivas fragmentan el hábitat, contaminan los cursos de agua y degradan los paisajes que sustentan la vida en ecosistemas biodiversos, al tiempo que deshilachan el tejido social que sustenta la gestión indígena y comunitaria.

Estas pérdidas continúan a pesar de los esfuerzos internacionales por detener la pérdida de biodiversidad.<sup>15</sup> En 2010, los gobiernos del mundo acordaron 20 objetivos, conocidos como las Metas de Aichi para la Biodiversidad, que abordarían



## La crisis de la extinción

La biodiversidad está disminuyendo a un ritmo sin precedentes debido a actividades humanas perjudiciales, como el cambio climático antropogénico.<sup>11</sup> Aunque la pérdida de biodiversidad se debe a múltiples factores, el cambio en el uso del suelo es el principal causante de la crisis mundial de la biodiversidad, ya que pone en peligro de extinción a más especies que todas las demás amenazas juntas.<sup>12</sup>

Además de la disminución de la diversidad, la abundancia media de mamíferos, aves, peces, reptiles y anfibios ha descendido un 69% desde 1970.

Más del 40% de las especies de anfibios, casi el 33% de los corales formadores de arrecifes y más de un tercio de todos los mamíferos marinos están amenazados.

La degradación del suelo ha reducido la productividad del 23% de la superficie terrestre mundial, y hasta 577 mil millones de dólares anuales en cosechas mundiales están en peligro por la pérdida de polinizadores, mientras que entre 100 y 300 millones de personas corren un mayor riesgo de sufrir inundaciones y huracanes debido a la pérdida de hábitats costeros y de protección.

para 2020 las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad. Ninguno de estos objetivos se alcanzó. En su lugar, los Estados siguieron aprobando, subvencionando y ampliando los desarrollos extractivos que están erosionando la abundancia silvestre. De 1970 a 2017, la extracción mundial anual de materiales creció de 27.000 millones de toneladas a 92.000 millones de toneladas, y el Norte Global consumió la gran mayoría de los productos fabricados con esos materiales,<sup>16</sup> al tiempo que acaparaba gran parte de la riqueza asociada a su producción.<sup>17</sup> Así pues, aunque la pérdida de biodiversidad se concentra sobre todo en el Sur Global, las causas de la degradación y la extinción del paisaje a menudo se originan en el Norte Global.<sup>18</sup> Se trata de patrones de extractivismo, un concepto articulado por la lucha anticolonial en las Américas, que se refiere a una forma de actividad y organización económica basada en la explotación insostenible de los recursos naturales para la exportación, cuyos beneficios se acumulan en gran medida lejos de los lugares de extracción.<sup>19</sup> Cuando el extractivismo enfrenta resistencias, los Estados suelen marginar, criminalizar y vigilar a las personas que producen y defienden la biodiversidad, incluidos los pueblos indígenas.<sup>20</sup>

A la sombra de los fracasos de las metas de Aichi, los gobiernos concluyeron en 2022 las negociaciones para otra serie de objetivos, en el marco del Marco Mundial de Kunming-Montreal, que pretenden proteger y restaurar la biodiversidad y detener la extinción inducida por el hombre para 2050.<sup>21</sup> ¿Serán diferentes las cosas esta vez? Para responder a esta pregunta hay que estudiar por qué fracasaron los esfuerzos anteriores.

**¿Por qué los gobiernos encuentran difícil cumplir los objetivos acordados para proteger y restaurar la biodiversidad? ¿Qué impide a los gobiernos desmantelar el extractivismo, con sus conocidos costes sociales y medioambientales?**

La razón más obvia para que los gobiernos refuercen la inversión en industrias extractivas que provocan la pérdida de biodiversidad es que el Estado, o las poderosas fuerzas que influyen en él, se benefician económicamente de esa inversión. A corto plazo, el desarrollo del sector extractivo puede crear puestos de trabajo y aportar ingresos al Estado, proporcionando una respuesta a la pobreza y la recesión, especialmente en momentos de crisis.<sup>22</sup> Los sectores extractivos también cuentan con poderosos grupos industriales y

---

---

---

---

---

---

---

---

élites nacionales que presionan para promover sus intereses.<sup>23</sup> Este panorama de captura normativa puede ayudar a explicar la falta de voluntad política para limitar el desarrollo extractivo. Además, los gobiernos a menudo persiguen la expansión de los sectores extractivos para mantener la legitimidad ante segmentos de su propia población o intereses nacionales influyentes.<sup>24</sup>

Sin embargo, estas explicaciones centradas en razones nacionales pasan por alto el papel de las presiones internacionales que influyen en la política estatal y, en ocasiones, la dictan. Este estudio de los sectores extractivos clave que provocan la pérdida de biodiversidad en cinco países del Sur Global -Argentina, Colombia, Jamaica, Papúa Nueva Guinea, República Democrática del Congo (RDC) y República Democrática Popular de Corea (RDP)- sitúa estas dinámicas globales en el centro del escenario, para comprender mejor cómo se relacionan con los objetivos y metas de biodiversidad. Aunque las políticas nacionales apoyan la expansión del sector extractivo, nuestro estudio concluye que esta expansión está impulsada también por la necesidad de mantener la estabilidad financiera dentro del sistema monetario y financiero internacional. La posición subordinada de muchos Estados del Sur Global, incluidos los países del estudio de caso, significa que están estructuralmente incentivados a permanecer en su papel de exportadores de materias primas extractivas debido a la amenaza de rebajas en la calificación crediticia, la fuga de capitales y la consiguiente inestabilidad financiera. Es decir, las presiones de un sistema económico desigual empujan a menudo a los gobiernos hacia las mismas decisiones centradas en la extracción de recursos con el fin de mantener la estabilidad financiera, incluso cuando esas decisiones apenas y sirven a objetivos convencionales de desarrollo económico, como el empleo o el aumento de los ingresos públicos. Aunque estas presiones están presentes en la mayoría de las economías, a menudo adoptan su forma más violenta y desigual en las economías que se han vuelto estructuralmente dependientes de esas industrias a través de procesos de colonialismo e imperialismo. La autonomía política de estos gobiernos para elegir de forma diferente está muy limitada por la estructura del sistema financiero y monetario internacional,<sup>25</sup> en condiciones de subordinación financiera y política.

“ Estas conclusiones demuestran que el sistema financiero y monetario internacional desigual desempeña un papel importante y poco reconocido en la pérdida de biodiversidad, a pesar de los esfuerzos internacionales por protegerla.

Estas conclusiones demuestran que el sistema financiero y monetario internacional desigual desempeña un papel importante y poco reconocido en la pérdida de biodiversidad, a pesar de los esfuerzos internacionales por protegerla.



## Gobernanza de la biodiversidad: Enfoques nacionales de un problema internacional

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU es un tratado internacional firmado por 196 Estados con tres objetivos: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

La gobernanza internacional de la biodiversidad funciona de forma similar al proceso de negociación de la ONU sobre el cambio climático, en el sentido de que son los gobiernos de las Partes quienes informan de sus propios avances. Cada Parte (gobierno signatario) del CDB elabora Estrategias y Planes de Acción Nacionales sobre Biodiversidad (EPANB) que establecen un marco para que los gobiernos se comprometan con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en consonancia con los objetivos internacionales, de forma similar a las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (objetivos nacionales de gases de efecto invernadero en el marco del proceso climático de la ONU).

Las EPANB son una herramienta fundamental del actual sistema internacional de gobernanza de la biodiversidad. Incluyen un resumen de los datos de cada nación sobre las tendencias de la biodiversidad y las funciones de los ecosistemas que defiende, así como análisis de los obstáculos y vías de avance para la conservación de la biodiversidad.

Las EPANB tienen poco éxito sobre la mejora de los resultados nacionales en materia de biodiversidad. Muchos Estados carecen de la capacidad política o la voluntad de actualizarlas,<sup>26</sup> lo que convierte a las EPANB por sí solas en una herramienta débil para mejorar los resultados ecológicos y sociales.<sup>27</sup> Las lagunas de estos documentos revelan problemas mayores del paradigma dominante de la gobernanza ecológica: las EPANB abordan únicamente las prioridades nacionales, pero la mayoría carece de un análisis de los sistemas internacionales subyacentes que hacen que el extractivismo sea tan difícil de desarraigar.<sup>28</sup> Este informe aborda esta laguna examinando los sectores exportadores de varios Estados que se han relacionado con altos niveles de alteración ecológica.

# Enfoque de investigación: Situar la pérdida de biodiversidad en la economía extractiva mundial

---

Dado que la pérdida de biodiversidad se debe en gran medida a la extracción de recursos, cualquier esfuerzo serio por frenar estas pérdidas debe implicar alguna reducción de la extracción.<sup>29</sup> Sin embargo, como se ha visto en las últimas décadas de objetivos incumplidos, los gobiernos no están adoptando estas medidas necesarias. ¿Por qué sigue siendo tan importante la extracción de recursos, a pesar de los compromisos de los gobiernos? Para comprender mejor las causas de estos fracasos, esta investigación trató de entender los factores político-económicos que mantienen los principales sectores de recursos asociados a una pérdida significativa de biodiversidad en cinco países del Sur Global con una gran biodiversidad y distintos niveles de renta: Argentina, Colombia, la República Democrática del Congo (RDC), Jamaica y Papúa Nueva Guinea (PNG).

**¿Cuáles son las repercusiones del sector en el país?**

**¿Qué políticas gubernamentales existen para apoyar al sector?**

El primer paso consistió en identificar el principal sector exportador implicado en la pérdida de biodiversidad de cada país (véase el Cuadro 1, columna 2) y realizar una revisión bibliográfica sobre ese sector en el país para comprender a) las repercusiones medioambientales, sociales y económicas y b) las políticas gubernamentales relacionadas con el sector. Esta investigación reveló que estos sectores están respaldados por una serie de acciones nacionales (véase el Cuadro 1, columna 4 para algunos ejemplos) en conflicto con los objetivos sociales y medioambientales internacionales. Es decir, mientras que los objetivos del CDB sugieren que los gobiernos deben trabajar duro para frenar el impacto medioambiental de actividades como la minería y la agricultura insostenible, en realidad los gobiernos están expandiendo activamente la extracción aprobando los desarrollos extractivos, reduciendo las barreras a la inversión y, en ocasiones, incluso subvencionándola.

**¿Por qué apoyan los gobiernos a estos sectores? ¿Qué les impide reducir los impactos del sector?**

El siguiente paso consistió en consultar la bibliografía para comprender a) por qué los gobiernos amplían estos sectores y b) qué les impide frenar los conocidos impactos adversos sobre la biodiversidad. Para ello, se revisaron los antecedentes del sector en el país, incluidas sus relaciones con las instituciones financieras internacionales y la dinámica macroeconómica. En cada paso del proceso, los investigadores recurrieron a una combinación de literatura académica, gubernamental y gris.

Los estudios de caso presentan una versión condensada de los resultados de la investigación, centrándose en uno o dos ejemplos significativos de políticas nacionales que impulsan la extracción y las presiones internacionales que las sustentan. Es importante señalar que los sectores extractivos concretos que explora este informe no son los únicos factores que impulsan la pérdida de biodiversidad, y que estos estudios de caso no proporcionan análisis exhaustivos de las historias, los contextos políticos y las dinámicas ecológicas de cada país. Los estudios de caso no son prescriptivos sobre cómo abordar los impactos de ningún sector concreto en el país, sino que pretenden comprender la dinámica político-económica más amplia que impide la acción sobre la pérdida de biodiversidad, que debe entenderse mejor si los países van a cumplir los objetivos de biodiversidad. Cada estudio de caso fue revisado por al menos dos revisores expertos en el país (véase el Apéndice A).

## Cuadro 1. Países estudiados

País	Sector enfocado por el estudio de caso (pruebas del impacto en la biodiversidad citadas en las notas a pie de página)	Porcentaje del sector sobre los ingresos de exportación (media 2018-2022) <sup>30</sup>	Ejemplos de acciones nacionales que han apoyado a este sector
Argentina	Agricultura industrial de la soja <sup>31</sup>	25%	Disolución de las juntas reguladoras agrícolas, desmantelamiento de la agencia nacional de conservación forestal, tipos de cambio preferenciales para las exportaciones de soja
Colombia	Combustibles fósiles, incluido el carbón <sup>32</sup>	50% para combustibles fósiles, 18% para carbón	Suscripción de tratados internacionales de inversión que protegen la extracción en curso, aumento de los títulos mineros para el carbón
República Democrática del Congo (RDC)	Minería de metales <sup>33</sup>	84%	Acuerdos de préstamo respaldados por recursos que expanden la minería, incumplimiento de las leyes destinadas a impedir los desalojos forzados debidos a la expansión de las minas.
Jamaica	Bauxita y alúmina <sup>34</sup>	42%	Autorizaciones mineras en una región de gran biodiversidad, oposición a las preocupaciones de la comunidad por las violaciones constitucionales relacionadas con la mina, apelación a los mandatos judiciales que paralizan la construcción de minas.
Papúa Nueva Guinea (PNG)	Minería de metales, petróleo y gas <sup>35</sup>	82%	Trato fiscal preferente para los sectores extractivos, reapertura de una mina de oro cerrada por problemas medioambientales y sociales



# Argentina

***La expansión del sector de la soja en Argentina impulsa la deforestación y la pérdida de biodiversidad, amenazando los derechos y medios de vida de los indígenas. A pesar de ello, el gobierno busca mayores ingresos de la exportación de soja para intentar recuperar la estabilidad financiera en un contexto de elevada deuda externa e inflación.***

Argentina es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, ya que abarca 18 ecorregiones distintas desde el subtropical hasta la Antártida. Sin embargo, los bosques y humedales autóctonos están desapareciendo rápidamente, debido sobre todo al cambio en el uso del suelo.<sup>36</sup> La tala de bosques para la agricultura industrial y el pastoreo sigue provocando grandes cambios en el uso del suelo, la desestabilización de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad. En una de las ecorregiones menos protegidas de Argentina, por ejemplo, la expansión de las tierras de cultivo provocó una pérdida del 60% de los bosques autóctonos entre 1987 y 2009, con efectos drásticos en los ecosistemas de humedales, pastizales y bosques arbustivos.<sup>37</sup> Entre 2014 y 2019, se estima que se perdieron 1.145.000 hectáreas de bosques nativos en toda Argentina (el tamaño de la isla de Hawái).<sup>38</sup>

La producción industrial de soja es uno de los principales motores de este cambio en el uso de la tierra; el 33% de la deforestación total de Argentina estuvo vinculada al cultivo de soja entre 2005 y 2013.<sup>39</sup> Esta deforestación ha desplazado a poblaciones indígenas y rurales,<sup>40</sup> ha contaminado el agua y el suelo debido a las fumigaciones con agroquímicos,<sup>41</sup> y ha concentrado la propiedad de la tierra y la riqueza.<sup>42</sup> Uno de los resultados es que, a pesar de vivir en un país muy fértil con casi la mitad de su tierra dedicada a la agricultura,<sup>43</sup> más del 40% de los argentinos viven por debajo del umbral de la pobreza y luchan con los

---

altos precios de los alimentos.<sup>44</sup> La coalición latinoamericana Alianza Biodiversidad informa que 20 años de expansión de las exportaciones agrícolas han coincidido con una escalada de casos de residentes rurales asesinados por tierras en disputa<sup>45</sup>-incluido Miguel Galván, campesino y miembro de la comunidad indígena Lule Villela, presuntamente asesinado por un sicario contratado por los industriales de la soja en 2012 por negarse a ceder tierras al cultivo de soja.<sup>46</sup>

A pesar de estos impactos, entre la década de 1990 y 2023, los gobiernos argentinos de todas las afiliaciones políticas han expandido intencionalmente la huella de la industria de la soja.<sup>47</sup> Por ejemplo, en regiones agrícolas como Córdoba, la superficie agrícola aumentó un 229% en dos décadas (1995-2015)<sup>48</sup> y la soja representa ahora el 60% de los cultivos.<sup>49</sup> Esta espectacular expansión del sector de la soja se produjo, en parte, porque las exportaciones agroindustriales supusieron una nueva e importante fuente de ingresos para el Gobierno y prometieron contribuir al crecimiento económico general.<sup>50</sup> Estos beneficios internos, y los bloques políticos que más se benefician de ellos (como la agroindustria y los terratenientes),<sup>51</sup> son una de las razones por las que los gobiernos consecutivos han redoblado su apoyo a este sector y no han conseguido mitigar sus resultados negativos.

Pero además de los beneficios internos, el sector de la soja de Argentina se considera necesario porque el país ocupa una posición precaria en la economía mundial: depende en gran medida de las exportaciones de materias primas, su sistema monetario depende de los dólares estadounidenses, soporta una elevada carga de deuda externa y se enfrenta a continuos mandatos de reestructuración de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI). En su Estrategias y Plan de Acción Nacionales de Biodiversidad (EPANB), el gobierno de Argentina reconoce la dificultad de frenar los impactos sociales y ecológicos de la industria de la soja, señalando a la deuda como un obstáculo para alcanzar los objetivos de conservación.<sup>52</sup> Este estudio de caso explica cómo y por qué las presiones económicas internacionales condicionan la capacidad de Argentina para hacer frente a los impactos de las exportaciones de materias primas intensivas en el uso de la tierra.

## **Argentina incentiva la inversión en agroindustria para pagar la deuda externa**

La gran mayoría de la deforestación impulsada por la agricultura en Argentina está destinada al consumo en el extranjero y no a la producción nacional de alimentos, y se estima que el 85% de estas exportaciones se destinan a la alimentación animal.<sup>53</sup> Según un análisis, los cultivos de exportación representaron el 76% de la deforestación en Argentina entre 2005 y 2013.<sup>54</sup>

---

¿Por qué sacrificaría Argentina esta tierra, y la diversa vida que sustenta, para exportar soja al extranjero? Una razón es que los productos de soja son la mayor exportación por valor: Entre 2018 y 2022, las exportaciones de soja totalizaron aproximadamente el 25 por ciento de los ingresos totales de exportación (ver Cuadro 1). Las exportaciones de soja aportan divisas, sobre todo dólares estadounidenses, la moneda más común en el comercio mundial.<sup>55</sup> En 2022, más del 90% de la deuda pública o con garantía pública de Argentina estaba denominada en dólares.<sup>56</sup> Los ingresos en divisas, especialmente en dólares, son necesarios para pagar la deuda externa y recargar las reservas de divisas del gobierno, de modo que la expansión de la soja se ha buscado explícitamente para financiar el servicio de la deuda.

Argentina se ha enfrentado durante décadas a crisis recurrentes de deuda e inflación, que han acentuado su dependencia de las exportaciones. Sólo en este siglo, Argentina ha incumplido el pago de su deuda en tres ocasiones,<sup>57</sup> requiriendo asistencia condicionada a los mandatos de acreedores externos como el FMI. Estas obligaciones con los acreedores externos han llevado al gobierno a perseguir un desarrollo económico que da prioridad a los ingresos en divisas procedentes de los productos básicos de exportación.<sup>58</sup> La dependencia del sector de la soja ha perdurado hasta las negociaciones más recientes del préstamo del FMI: el acuerdo de 2022, que incluía un paquete de préstamos adicional de 44.000 millones de dólares, se negoció a cambio de "un conjunto de políticas económicas cuidadosamente calibradas" que gira en torno a la "consolidación fiscal",<sup>59</sup> y los objetivos de acumulación de reservas de divisas procedentes de las exportaciones, gran parte de las cuales se espera que procedan de los productos agrícolas, especialmente la soja.<sup>60</sup> Este acuerdo también significa que los onerosos pagos de la deuda seguirán aumentando, con un pico previsto para 2030.<sup>61</sup>

La centralidad de la soja en este acuerdo financiero puede verse en las políticas gubernamentales recientes. En septiembre de 2022, y luego nuevamente en marzo de 2023, el entonces ministro de Economía Sergio

“ | Según un análisis, los cultivos de exportación representaron el 76% de la deforestación en Argentina entre 2005 y 2013.

Massa liberó el "dólar soja" a través del Decreto 576/2022-un tipo de cambio preferencial (es decir, regalando más pesos por dólar) para las exportaciones de productos de soja, destinado a aumentar el flujo de divisas hacia el país.<sup>62</sup> Estos ingresos en divisas son tan cruciales para la economía argentina que el gobierno está dispuesto a regalar dinero para que las exportaciones sigan fluyendo. Si no se producen cambios significativos en la política internacional, es probable que el gobierno argentino no pueda cumplir los objetivos acordados en materia de biodiversidad, mientras que sus obligaciones financieras internacionales exigen que continúe la expansión del uso extractivo de la tierra. Comment l'Argentine s'est-elle retrouvée avec un modèle financier aussi dépendant de secteurs qui érodent le tissu social et écologique ? Une partie de la réponse réside dans le fait que de nombreuses crises de la dette antérieures ont donné lieu à des réponses politiques qui ont accru la libéralisation à la recherche d'investissements en capital - une stratégie visant à attirer des capitaux privés dans les secteurs d'exportation afin de rétablir la stabilité financière.

“

¿Cómo acabó Argentina con un modelo financiero tan dependiente de sectores que erosionan el tejido social y ecológico?

## La política de las instituciones financieras internacionales sobrealimentó la agroindustria

¿Cómo acabó Argentina con un modelo financiero tan dependiente de sectores que erosionan el tejido social y ecológico? Parte de la respuesta es que muchas crisis de deuda anteriores se afrontaron con respuestas políticas que aumentaron la liberalización en busca de inversiones de capital, una estrategia que atrajo capital privado a los sectores exportadores para recuperar la estabilidad financiera.

Una de las más significativas de estas expansiones se produjo en la década de 1990, cuando el gobierno de Argentina respondió a una crisis financiera redoblando la producción primaria de bajo valor añadido (como la soja) para atraer capital en línea con el modelo de producción agroexportadora no tradicional del Consenso de Washington.<sup>63</sup> Este conjunto de recetas políticas del FMI y el Banco Mundial (BM) promovía la desregulación en momentos de crisis para aumentar la inversión financiera.<sup>64</sup> Bajo la dirección del Banco, Argentina llevó a cabo reformas estructurales para atraer la inversión extranjera al tiempo que reducía las regulaciones y el gasto público.<sup>65</sup> Como parte de este proyecto, el gobierno disolvió todas las juntas reguladoras agrícolas, incluido el desmantelamiento de la agencia nacional de conservación forestal<sup>66</sup> para permitir un uso más rentable de la tierra.<sup>67</sup>

La consiguiente expansión de las plantaciones desreguladas de madera y soja llevó a que 11 millones de hectáreas se dedicaran a la producción de soja en 2005.<sup>68</sup> Esta transición de tierras desplazó a métodos agrícolas más diversos y provocó la deforestación masiva del Gran Chaco y la degradación de los biodiversos pastizales pampeanos.<sup>69</sup> En general, este periodo de aumento del cultivo de soja provocó un cambio significativo en el uso de la tierra.<sup>70</sup>

Esta dependencia de las exportaciones también expone a la economía a la volatilidad de los precios mundiales de las materias primas.<sup>71</sup> La hiperinversión en estas materias primas en busca de la estabilidad financiera significa que cuando los precios caen o cuando los rendimientos de las cosechas son bajos (como en el caso de la sequía de 2023)<sup>72</sup>, las condiciones de crisis se agravan, y los Estados se ven a menudo presionados para reducir aún más los programas públicos al tiempo que aumentan la capacidad de inversión en los sectores de exportación. Por ejemplo, el hundimiento de los precios internacionales de los cereales junto con el aumento de los costes internos de producción en la década de 1990 llevó al sector agrícola argentino a un punto de crisis.<sup>73</sup> Las empresas privadas y las coaliciones de terratenientes buscaron el apoyo del Banco Mundial para atraer directamente la inversión extranjera, que de otro modo no estaba disponible debido a la baja calificación crediticia de Argentina.<sup>74</sup> El Banco respondió concediendo a los agricultores créditos condicionados a su compromiso de "modernizarse".<sup>75</sup> En este caso, la modernización significaba, en parte, utilizar semillas de soja resistentes a los pesticidas de la empresa agroindustrial Monsanto, que rápidamente se convirtió en la forma dominante de monocultivo de soja en todo el país.<sup>76</sup> El método de Monsanto hizo que las exportaciones de soja fueran exponencialmente más intensivas y rentables a corto plazo, pero también más insostenibles e injustas,<sup>77</sup> lo que provocó una importante resistencia por parte de los agricultores de todo el país.<sup>78</sup> El resultado fue un aumento de la concentración y del control empresarial sobre este sector:

*"Entre 1988 y 2002, 88.000 agricultores abandonaron su actividad en Argentina (el 21%). Los campesinos y los pequeños y medianos agricultores fueron los más afectados, ya que más de 75.000 (el 85%) tuvieron que abandonar la agricultura. Durante el mismo periodo, el tamaño medio de las explotaciones aumentó un 25 por ciento".<sup>79</sup>*

---

El apoyo a este sector continuó a lo largo de múltiples administraciones en la década de 2000, ninguna de las cuales fue capaz de alejarse del modelo de exportación desarrollado bajo el Consenso de Washington.<sup>80</sup> Resulta revelador que, a pesar del espectacular aumento de las exportaciones de soja y de los ingresos de Argentina desde finales de la década de 1990, este modelo de desarrollo económico no haya sido capaz de mitigar la actual crisis financiera y económica.

## Perspectivas

En respuesta al acuerdo de 2022 con el FMI, la población argentina se echó a la calle para protestar contra las exigencias del FMI, en particular la presión ejercida sobre el gobierno para que reduzca el déficit recortando el gasto público, incluidas las subvenciones a la energía y las ayudas a los consumidores en medio de una drástica inflación.<sup>81</sup> Según Romina Del Pla, legisladora del Partido de los Trabajadores en la Cámara Baja, "es un acuerdo de colonización, que sólo puede traer más crisis, más ajuste, más pobreza".<sup>82</sup>

Sin embargo, en noviembre de 2023, el candidato populista anarcocapitalista Javier Milei ganó la presidencia de Argentina con una plataforma de dolarización: convertir toda la economía argentina al dólar estadounidense, repitiendo en la práctica las fallidas reformas monetarias de principios de los noventa y cediendo toda la política monetaria a Washington. Las implicaciones de una política de este tipo amenazan con ir mucho más allá de la política agrícola o medioambiental, y sin duda agravarían la crisis de la biodiversidad mediante una combinación de mayor expansión agrícola y recortes de fondos para la aplicación de la legislación medioambiental. En enero de 2024, la administración de Milei ya estaba aplicando medidas de austeridad con el apoyo del FMI,<sup>83</sup> como el recorte de los subsidios al transporte público, la supresión de puestos de trabajo en el gobierno,<sup>84</sup> y la disolución de todo el Ministerio de Medio Ambiente.<sup>85</sup> Si en busca de dólares Argentina aumenta las concesiones a la agroindustria internacional a expensas de la diversificación económica,<sup>86</sup> dependerá estructuralmente de la actual organización desigual de las exportaciones de soja, lo que dejará poco margen para reformar los perjudiciales impactos ecológicos y sociales de la industria.

Argentina es un excelente ejemplo de cómo las elevadas cargas de la deuda externa -combinadas con una jerarquía monetaria internacional- impulsan la expansión de sectores de materias primas que perjudican a la biodiversidad, y deben ser abordadas por los organismos internacionales preocupados por la conservación.

“

Argentina es un excelente ejemplo de cómo las elevadas cargas de la deuda externa -combinadas con una jerarquía monetaria internacional- impulsan la expansión de sectores de materias primas que perjudican a la biodiversidad, y deben ser abordadas por los organismos internacionales preocupados por la conservación.

# Colombia

***La industria colombiana de los combustibles fósiles provoca la pérdida de biodiversidad y la injusticia medioambiental, pero las estructuras financieras y jurídicas internacionales dificultan una transición equitativa de la economía hacia una economía no extractiva.***

Colombia es un país megadiverso, que alberga cerca del 10% de la biodiversidad del planeta.<sup>87</sup> Es el primer país del mundo en diversidad de especies de aves y orquídeas, y el segundo en plantas, mariposas, peces de agua dulce y anfibios.<sup>88</sup> Colombia se ha comprometido internacionalmente a conservar la biodiversidad en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y su nuevo gobierno ha prometido alejar al país de su dependencia económica de las exportaciones de combustibles fósiles.<sup>89</sup>

Sin embargo, la trayectoria económica de Colombia es insostenible desde el punto de vista ecológico, y el sector extractivo es uno de los principales causantes de la deforestación y el declive de la biodiversidad.<sup>90</sup> Este estudio de caso muestra cómo la autonomía de Colombia para frenar los impactos de la extracción se ve limitada por las presiones financieras internacionales y la ley de inversiones, que incentivan la producción para la exportación, en un contexto de fuga de capitales y devaluación de la moneda.

En la mayor mina de carbón a cielo abierto de América Latina se libra una batalla entre las prioridades del gobierno y las obligaciones macroeconómicas. El Cerrejón es una mina de la empresa transnacional Glencore,<sup>91</sup> situada en una región vulnerable de bosque tropical seco en el norte de Colombia, considerado el ecosistema tropical de tierras bajas más amenazado del mundo.<sup>92</sup> Desde principios de la década de 1980, las comunidades cercanas han sufrido una serie de violaciones de los derechos humanos e impactos ambientales derivados de la mina, como el despojo violento y el desplazamiento de comunidades indígenas y afrodescendientes de sus territorios ancestrales,<sup>93</sup> la deforestación,<sup>94</sup> y la contaminación del aire, el agua y el suelo.<sup>95</sup> La mina ha sido objeto de múltiples casos de derechos humanos ante el Tribunal Supremo, que ha declarado inconstitucionales los impactos de la mina sobre el medio ambiente y la salud.<sup>96</sup> En 2020, varios

---

relatores especiales de la ONU pidieron que se detuviera la explotación minera en El Cerrejón debido a la contaminación y los desplazamientos,<sup>97</sup> pero la extracción continúa en este emplazamiento y en otras minas de carbón de Colombia.

Al exportar el 90% del carbón que extrae,<sup>98</sup> Colombia es el quinto exportador mundial de carbón y el tercero de coque, combustible derivado del carbón.<sup>99</sup> Mientras que las regiones donde se concentran las minas de carbón dependen en gran medida de los cánones de la minería del carbón,<sup>100</sup> la desigual distribución de cargas y beneficios da lugar a una serie de injusticias para las comunidades locales.<sup>101</sup> Por ejemplo, más de 336 mil casos de enfermedades respiratorias en el norte de Colombia son directamente atribuibles a las actividades mineras.<sup>102</sup> Y aunque la mina de El Cerrejón aporta el 44% del PIB de la región, ésta sigue siendo una de las jurisdicciones más pobres de Colombia.<sup>103</sup> Más de la mitad de la población de la región vive por debajo del umbral de pobreza y al menos una cuarta parte de la población vive en la pobreza extrema.<sup>104</sup> Estos son síntomas de una cadena de suministro global asimétrica que impone costes medioambientales y sociales a poblaciones ya marginadas en Colombia para obtener beneficios en otros lugares<sup>105</sup>-un ejemplo paradigmático de extractivismo.

Este paradigma de exportación de carbón es injusto e insostenible.<sup>106</sup> Entonces, ¿por qué continúa? ¿Qué mantiene proyectos de carbón como El Cerrejón, que contravienen las prioridades medioambientales nacionales declaradas, así como la salud y la seguridad locales? El sector minero de Colombia es parte de la historia de conflicto violento y el acaparamiento interno de recursos del país. Pero también está fuertemente sostenido por las instituciones financieras internacionales y los sistemas jurídicos, a pesar de los compromisos del gobierno para reducir la industria y transitar hacia la reducción de los combustibles fósiles. Este estudio de caso aborda el modo en que las estructuras financieras y jurídicas internacionales obstaculizan la transición justa y la conservación de la biodiversidad en Colombia.

## **El papel del carbón en la economía colombiana**

Históricamente, el gobierno colombiano ha presentado las industrias extractivas, incluido el carbón, como la manera de obtener ingresos públicos para poner fin al conflicto armado que ha assolado el país, lo que

---

refleja un discurso predominante que equipara la paz (o la pacificación) con el desarrollo.<sup>107</sup> El Plan Colombia de 2000, un programa estadounidense de lucha contra los cárteles de la droga y los grupos insurgentes de izquierdas, ejemplificó este enfoque. El plan proporcionaba ayuda militar estadounidense a los escuadrones de la muerte paramilitares, que llevaban a cabo asesinatos políticos contra las fuerzas de izquierda,<sup>108</sup> y también afirmaba que el crecimiento a través de la liberalización económica era el camino para alcanzar la paz tras el conflicto armado.<sup>109</sup>

El Plan Colombia coincidió con un giro político neoliberal más amplio ante la crisis de la deuda externa de Colombia a finales de los años noventa. Esta crisis dio lugar a una serie de políticas jurídicas y económicas orientadas a liberar y especializar los mercados, en línea con el Consenso de Washington.<sup>110</sup> Este marco situó la inversión extranjera como motor esencial del desarrollo y la estabilidad financiera.<sup>111</sup> En consecuencia, muchos servicios públicos, organizaciones de telecomunicaciones, bancos, puertos, aeropuertos, servicios sanitarios, organismos de seguridad social y otras entidades fueron vendidos a empresas multinacionales, al igual que la industria del carbón.<sup>112</sup> El Código Minero de 2001, redactado con el asesoramiento de un bufete de abogados que representaba a las empresas mineras y bajo la influencia del Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), acabó con las empresas mineras estatales, limitó la regulación gubernamental y creó condiciones preferenciales para atraer la inversión extranjera.<sup>113</sup> En consecuencia, la inversión extranjera directa (IED) en minería aumentó un 700%, pasando de 2 mil a 3 mil millones de dólares anuales en la década de 1990 a 10 mil millones en 2005, y a más de 16 mil millones de dólares en 2012.<sup>114</sup>

Estas políticas facilitaron el auge de la minería en el país.<sup>115</sup> Durante la primera década del siglo XXI, la producción de carbón aumentó un 80 por ciento,<sup>116</sup> mientras se aprobaban cientos de títulos mineros, incluso en parques nacionales y territorios en manos de comunidades indígenas y afrocolombianas.<sup>117</sup> Según el Plan Nacional de Acción y Estrategias para la Biodiversidad de Colombia, entre 2004 y 2007 se produjo un aumento del 87% en los títulos para la minería del carbón;<sup>118</sup> posteriormente, la producción de carbón se duplicó con creces, pasando de 38 millones de toneladas (Mt) en 2000 a casi 89 Mt en 2015.<sup>119</sup>



Las narrativas que equiparan la minería con la paz también persistieron durante este tiempo. En 2015, el entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón proclamó: "Colombia necesita, reitero, y quiero repetírselo a ustedes, un sector minero fuerte, organizado, competitivo, sobre todo ahora que estamos avanzando decididamente en este camino hacia la paz y hacia la reconciliación".<sup>120</sup>

Sin embargo, las deudas que justificaron la liberalización económica siguen influyendo en la política económica y medioambiental de Colombia. El carbón sustenta la economía colombiana,<sup>121</sup> con ingresos que se utilizan para financiar importantes servicios.<sup>122</sup> Pero esta dependencia del carbón también ha encerrado al país en un modelo económico extractivo que depende de las exportaciones de materias primas especializadas y a corto plazo para pagar las deudas y mantener la estabilidad financiera.<sup>123</sup> Estas deudas se derivan en parte del endeudamiento del gobierno para pagar la atención sanitaria, las vacunas y los servicios sociales durante la crisis de COVID-19, así como los planes de acción climática de la nación para reducir las emisiones y promover la circularidad económica.<sup>124</sup> Según el Banco Mundial, Colombia pagó 8.800 millones de dólares para el servicio de la deuda pública y con garantía pública y para los recargos del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2022,<sup>125</sup> y los pagos de intereses por sí solos crecieron hasta el 15 por ciento de los ingresos netos del gobierno en 2022, desde un promedio del 8 por ciento entre 2010 y 2021.<sup>126</sup>

El pago de estas deudas externas requiere que Colombia genere divisas, sobre todo mediante las exportaciones. Entre 2018 y 2022, el carbón representó en promedio el 18 por ciento de los ingresos por exportaciones del país y todos los combustibles fósiles el 50 por ciento (ver Cuadro 1). Estos ingresos son fundamentales para el comercio internacional, la balanza de pagos, la adquisición de divisas y los pagos por regalías de Colombia.<sup>127</sup> Las divisas obtenidas a través de estas exportaciones también permiten a Colombia estabilizar su moneda; esto es especialmente relevante dado que se dice que las intenciones declaradas del gobierno de detener la producción de combustibles fósiles han contribuido a una caída del 20 por ciento del

“

Durante la primera década del siglo XXI, la producción de carbón aumentó un 80 por ciento,<sup>116</sup> mientras se aprobaban cientos de títulos mineros, incluso en parques nacionales y territorios en manos de comunidades indígenas y afrocolombianas.

peso colombiano frente al dólar estadounidense.<sup>128</sup> Estas depreciaciones del peso frente al dólar también encarecen las deudas externas denominadas en divisas como el dólar, creando un ciclo de dependencia que va más allá de la pérdida de ingresos inmediatos. Esta dependencia de la extracción para la exportación limita claramente la capacidad del gobierno colombiano para actuar en materia de biodiversidad y mitigación del cambio climático.

## Las políticas comerciales internacionales succionan al carbón fuera de Colombia

El derecho internacional de inversiones también defiende la extracción. Los países establecen acuerdos internacionales de inversión, generalmente para promover la liberalización del comercio. A través de un mecanismo del derecho internacional de inversiones denominado Solución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), los inversores pueden demandar legalmente a los Estados si perciben un incumplimiento de contrato; por ejemplo, la cancelación de un proyecto existente debido a su impacto medioambiental.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Colombia ha suscrito 21 acuerdos internacionales de inversión, ocho de los cuales entraron en vigor en 2023, incluido uno con Suiza, que acoge a la multinacional de recursos Glencore (propietaria de El Cerrejón).<sup>129</sup> Estos acuerdos son arbitrados por un panel de jueces internacionales. En los últimos años, Colombia se ha enfrentado a un volumen de demandas de arbitraje que se encuentra entre los más altos de América Latina, con la mayor parte de los casos de arbitraje relacionados con las industrias extractivas.<sup>130</sup> En marzo de 2023, las reclamaciones pendientes ascendían a 13.200 millones de dólares, lo que equivale al 13% del presupuesto nacional de 2023.<sup>131</sup>

Por el contrario, los Estados -y, lo que es más importante, las comunidades afectadas- no pueden demandar a los inversores, lo que les deja sin vías legales claras para reclamar la restitución de los daños financieros o ecológicos causados por las empresas mineras. Esta estructura da ventaja a las empresas mineras y privilegia los intereses económicos de los inversores/empresas multinacionales para mantener la extracción.<sup>132</sup>

Por ejemplo, las ISDS han permitido a Glencore explotar minas y obtener beneficios a expensas de las comunidades locales y las ecologías de las que dependen.<sup>133</sup> En 2010, Glencore y Colombia firmaron un contrato de regalías mineras. Más tarde, el Estado intentó rescindir el contrato porque la mina estaba

perdiendo dinero, contaminando el agua y despojando a la gente de sus tierras.<sup>134</sup> En 2017, los tribunales colombianos dictaminaron que la minería en la región de Arroyo Bruno (donde se encuentra El Cerrejón) constituía una violación inconstitucional de los derechos de la comunidad indígena wayúu, a la que la minería del carbón exponía a niveles tóxicos de contaminación del agua y el aire.<sup>135</sup>

Sin embargo, Glencore interpuso y ganó tres ISDS contra el Estado por incumplimiento de contrato. En 2019, un panel del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones ordenó a Colombia pagar a Glencore 19,1 millones de USD,<sup>136</sup> y en 2022, el panel ISDS dictaminó que Glencore podía continuar legalmente con las operaciones mineras.<sup>137</sup>

## Perspectivas

Está previsto que la mina de carbón de El Cerrejón cierre en 2034, aunque actualmente no existe ningún plan concreto de cierre.<sup>138</sup> Mientras tanto, miembros de la comunidad indígena wayúu, además de emprender acciones legales, están bloqueando El Cerrejón porque la mina ha contribuido a degradar la cantidad y calidad del agua en medio de una sequía mortal.<sup>139</sup> Otros colombianos han emprendido acciones legales internacionales presentando denuncias ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por la violencia en la cadena de suministro de carbón.<sup>140</sup>

El Presidente de Colombia, Gustavo Petro, ha declarado que el plan del Estado para una transición acelerada de los combustibles fósiles hacia las energías renovables exigirá el cese de nuevos arrendamientos de petróleo y carbón, y la sustitución de las divisas derivadas de los combustibles fósiles por otros ingresos como base de la economía nacional.<sup>141</sup> Pero para hacer realidad este plan serán necesarias reformas de las estructuras financieras y jurídicas internacionales, en el espíritu de la solidaridad internacional para una transición justa. Conservar la rica biodiversidad de Colombia requiere no sólo reformar las causas inmediatas, como la minería, sino reparar las injusticias más profundas que sitúan a la minería y a los combustibles fósiles como necesarios para la estabilidad financiera.

“ Conservar la rica biodiversidad de Colombia requiere no sólo reformar las causas inmediatas, como la minería, sino reparar las injusticias más profundas que sitúan a la minería y a los combustibles fósiles como necesarios para la estabilidad financiera.

# República Democrática del Congo

***La minería, industria fundacional de la República Democrática del Congo (RDC), es también uno de los principales motores de la pérdida de biodiversidad. La posición subordinada de la RDC en la arquitectura financiera mundial, en particular su falta de acceso al capital internacional conduce a acuerdos desiguales de inversión y préstamo, a una mayor dependencia de los ingresos por exportación y a oportunidades limitadas de desarrollo sostenible.***

La República Democrática del Congo (RDC) alberga una inmensa biodiversidad. Contiene el segundo bosque tropical más extenso de la Tierra, incluida más de la mitad de la selva tropical de la cuenca del Congo, así como la mayor turbera tropical del mundo.<sup>142</sup> Pero estos ecosistemas irremplazables, que forman parte integral de la vida cotidiana de millones de congoleños, están desapareciendo cada vez más, con algunos de los sumideros de carbono más valiosos amenazados por la deforestación, la minería y los nuevos arrendamientos de perforaciones petrolíferas.<sup>143</sup>

La RDC se ha comprometido a cumplir los objetivos internacionales de biodiversidad, y su Plan Nacional de Estrategias y Acción para la Biodiversidad establece que la actividad de la industria minera es un obstáculo para esos objetivos.<sup>144</sup> La minería afecta a la biodiversidad a través de una serie de contaminantes tóxicos del aire, el agua y el suelo (incluidos metales pesados y residuos radiactivos), aunque la naturaleza y la gravedad de esos impactos pueden variar mucho en función de cómo se lleve a cabo la actividad minera.<sup>145</sup>

---

---

---

Mientras que la minería artesanal y a pequeña escala es a menudo criticada por su falta de normativa medioambiental, la minería industrial formalizada a mayor escala, aunque mejor regulada, tiene una gran huella ecológica.<sup>146</sup> Un minero describió la minería industrial en la RDC como una reminiscencia de las prácticas de remoción en la cima de las montañas, pero con un uso más intensivo de productos químicos.<sup>147</sup> Las distintas modalidades de minería también tienen efectos diversos en la deforestación, que en algunas regiones está poniendo en peligro comunidades enteras de plantas raras y amenazadas.<sup>148</sup> En la Reserva de Fauna de Okapi, por ejemplo, se llevan a cabo más de 40 operaciones de dragado, que amenazan este lugar declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO al extraer agua y sedimentos de los cursos de agua y contaminarlos con niveles tóxicos de mercurio para aislar partículas de oro.<sup>149</sup> Del mismo modo, en Shabunda (este de la RDC), el creciente uso de dragas industriales y mercurio amenaza el ecosistema fluvial, ya que daña las capas sedimentarias, los bajos y las orillas.<sup>150</sup> Si persisten los actuales índices de cambio en el uso del suelo (debido a la minería, pero también a la silvicultura y la agricultura), todo el bosque primario de la cuenca del Congo, la abundante vida que contiene y las poblaciones que sustenta, corren el riesgo de ser destruidos a finales de siglo.<sup>151</sup>

“

**Mientras los congoleños trabajan en condiciones peligrosas y de explotación para extraer los metales utilizados en la fabricación de productos electrónicos para el Norte Global y los ricos, sólo el 19% del país tiene acceso a la electricidad, porcentaje que desciende al 1% en las regiones rurales.**

Aunque la minería -ya sea industrial, artesanal o a pequeña escala- representa una fuente de ingresos crucial para muchas personas, puede comprometer la salud pública y poner en peligro los derechos humanos.<sup>152</sup> Según un estudio reciente, la RDC no protege a las comunidades de los desalojos forzados provocados por la expansión de las minas, a pesar de las leyes nacionales destinadas a frenar este tipo de desposesión.<sup>153</sup> Siguiendo las pautas del extractivismo, quienes más se benefician de la minería no son los que más sufren sus efectos. Mientras los congoleños trabajan en condiciones peligrosas y de explotación para extraer los metales utilizados en la fabricación de productos electrónicos para el Norte Global y los ricos, sólo el 19% del

---

país tiene acceso a la electricidad, porcentaje que desciende al 1% en las regiones rurales.<sup>154</sup> Por el contrario, las empresas transnacionales, como la anglo-suiza Glencore y la china CMOC, se han afianzado cada vez más en el panorama minero de la RDC a medida que se acelera la carrera por los minerales esenciales para la electrónica.<sup>155</sup> Un número cada vez mayor de concesiones mineras permite a las empresas externas acceder a largo plazo a los recursos congoleños de minerales críticos o de transición, con escasos beneficios para los congoleños.

¿Por qué la RDC está inmersa en unas condiciones tan desiguales, que permiten industrias que ponen en riesgo el bienestar humano y la estabilidad ecológica? Como revela este estudio de caso, la RDC está muy condicionada por los procesos económicos mundiales, complicados aún más por los legados coloniales, que le impiden gestionar de forma justa y sostenible la creciente demanda de minerales en la transición energética.

## **Las instituciones financieras internacionales refuerzan e incentivan la expansión minera**

El sector minero es uno de los pilares de la economía de la RDC, y tanto las instituciones financieras internacionales como el Gobierno nacional consideran que el crecimiento del sector minero es una importante estrategia de desarrollo económico y reducción de la pobreza.<sup>156</sup> También es el sector exportador más rentable del país: para los años 2018-2022, los productos y subproductos metálicos representaron el 84% de los ingresos totales por exportación.<sup>157</sup>

La minería es crucial para generar divisas con las que hacer frente a los pagos de la deuda externa de la RDC,<sup>158</sup> así como para los ingresos públicos. Esta dependencia de la minería para los presupuestos públicos se remonta al periodo inmediatamente posterior a la independencia: en la década de 1970, la mitad del presupuesto operativo anual de la RDC procedía de los ingresos fiscales de la empresa minera estatal Gécamines.<sup>159</sup> El Gobierno nacional sigue recibiendo una parte sustancial de sus ingresos anuales de los impuestos y cánones mineros;<sup>160</sup> en 2019, por ejemplo, las industrias extractivas generaron casi la mitad de los ingresos públicos.<sup>161</sup>

---

---

---

---

---

Dicho esto, la capacidad del país para beneficiarse de la industria minera se ve limitada por unos regímenes fiscales y normativos favorables a las empresas. Este panorama normativo ha sido moldeado por el ajuste estructural del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), seguido de los Préstamos para Políticas de Desarrollo, que impusieron reformas favorables al mercado, incluida la "liberalización, privatización y desregulación" de los sectores mineros en todo el continente africano y en la RDC.<sup>162</sup> Un estudio encargado por el Banco Mundial en 1992 concluía que, dado que "la mayoría de los países africanos" carecen de capital de riesgo para invertir en minería y de los conocimientos técnicos y de gestión necesarios, "las empresas mineras estatales existentes deberían privatizarse lo antes posible para mejorar la productividad de las operaciones y enviar una señal clara a los inversores sobre la intención del gobierno de seguir una estrategia basada en el sector privado".<sup>163</sup> El BM incentivó la privatización ofreciendo una reestructuración condicional de la deuda a cambio de medidas de austeridad y reformas pro mercado.<sup>164</sup>

El BM proporcionó a la RDC 185 millones de dólares para la reforma minera,<sup>165</sup> que culminó en un Código Minero de 2002 con generosas políticas fiscales destinadas a atraer la inversión extranjera directa "incluidas exenciones fiscales y bajos tipos de cánones".<sup>166</sup> El resultado fue que al menos 97.000 km<sup>2</sup> de concesiones fueron a parar a manos de multinacionales, aproximadamente el tamaño de Corea del Sur.<sup>167</sup> Reflexionando sobre las políticas destinadas a atraer a las empresas mineras extranjeras, en 2015 el jefe de misión del FMI declaró que "el Código Minero de 2002 es demasiado generoso, tanto que el Estado capta muy poco al final."<sup>168</sup> Como indica esta cita, estas políticas no fueron la panacea para un desarrollo social y económico más amplio en el país; más bien, como sugiere un investigador, tanto las élites políticas como las multinacionales estaban "más interesadas en la rápida rentabilidad bursátil de la inversión inicial que en el desarrollo del país y de las entidades locales cuyos recursos naturales estaban explotando."<sup>169</sup>

Más allá de financiar reformas destinadas a hacer que la RDC sea más atractiva para los inversores extranjeros, los programas de alivio de la deuda también impusieron políticas económicas neoliberales que afianzaron aún más un sector minero extractivista con normas reguladoras mínimas y poca captura nacional de ingresos. Por ejemplo, la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados del Banco Mundial, a través de la cual la RDC recibió alivio de la deuda en 2010, exigía que la RDC desarrollara un plan para acceder al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI,<sup>170</sup> en consulta con el Banco Mundial y sujeto a su aprobación.<sup>171</sup> El Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza de 2007 de la

RDC (elaborado con el BM y el FMI) se compromete a reestructurar las empresas públicas (como Gécamines) mediante "la inyección de capital privado", la aplicación de normas fiscales y marcos normativos favorables a las empresas y asociaciones público-privadas que transfieran parte de la propiedad a empresas privadas.<sup>172</sup>

Gracias a estas iniciativas políticas del BM y el FMI, en conjunción con el aumento de los precios mundiales de los minerales, la RDC vio crecer su inversión extranjera directa de 188 millones de dólares en 2002 a 3.300 millones en 2012, la mayor parte en el sector minero; la producción de cobre pasó de 33 mil toneladas en 2000 a 378.300 en 2010 y a más de un millón en 2015.<sup>173</sup>

## Conditions d'échange inégal

La mayoría de las minas industriales de la RDC son propiedad y están explotadas por empresas extranjeras o empresas conjuntas (normalmente entre una empresa extranjera y una empresa paraestatal de la RDC)<sup>174</sup>. En el marco de los planes de privatización impuestos por las instituciones de Bretton Woods, la empresa minera nacional Gécamines se ha convertido en un "intermediario" de minas más que en una empresa en sí misma, encargada de atraer el negocio minero extranjero mediante un modelo de asociación público-privada.<sup>175</sup> Esta dinámica también está en juego para Sicominés, un acuerdo basado en un préstamo respaldado por recursos.

Presentados por China y algunos líderes congoleños como una alternativa al modelo occidental de préstamos extranjeros, los préstamos respaldados por recursos intercambian financiación extranjera (normalmente para infraestructuras) por concesiones mineras, otorgando al prestamista extranjero derechos de extracción en el territorio del deudor.<sup>176</sup> Por ejemplo, en 2008, la RDC firmó un acuerdo bilateral de inversión y comercio -el acuerdo chino-congoleño Sicominés- que otorga a los socios chinos concesiones mineras de cobre y cobalto en la provincia de Katanga a cambio de inversiones en obras de infraestructura.<sup>177</sup> Los 6 mil millones de dólares destinados a proyectos de infraestructuras,<sup>178</sup> posteriormente se renegociaron y redujeron a la mitad, a 3.000 millones de dólares.<sup>179</sup> Como el valor monetario de las minas en 2008 se estimaba en más de 80.000 millones de dólares<sup>180</sup> esto significa un enorme beneficio externo sobre los recursos congoleños.

Estos préstamos son atractivos en parte porque la RDC se enfrenta a opciones limitadas de financiación internacional. Debido a las deficientes infraestructuras y al conflicto armado en la región oriental,<sup>181</sup> la RDC

---

se considera un lugar de inversión arriesgado y costoso; por ello, muchos acreedores privados no están dispuestos a financiar proyectos en la RDC o sólo ofrecen tipos de interés por las nubes.<sup>182</sup> La RDC depende de acuerdos de inversión como Sicominés, que ofrecen condiciones muy desiguales. Esto significa que el Estado pierde ingresos importantes y muy necesarios.<sup>183</sup>

Aunque existe un debate activo y muy politizado sobre los ganadores y los perdedores del acuerdo de Sicominés, una evaluación reciente concluyó que muchos de los proyectos de infraestructuras prometidos en el acuerdo de Sicominés a cambio de concesiones mineras eran de mala calidad.<sup>184</sup> Estos autores concluyen que la RDC está canjeando su riqueza mineral "por carreteras deficientes y equipos de mala calidad", y en general que la primera década del acuerdo "no ha tenido las consecuencias socioeconómicas beneficiosas que se prometieron".<sup>185</sup> Dado que las concesiones son la devolución directa de un préstamo, la RDC está obligada a mantener las minas en funcionamiento durante el tiempo necesario para pagar el principal y los intereses, independientemente de los abusos contra los derechos humanos y la degradación medioambiental que se deriven de la explotación de las minas.<sup>186</sup>

## Perspectives

A pesar de las estructuras macroeconómicas que afianzan el extractivismo minero, la población de la RDC ha estado luchando por una minería menos destructiva y más equitativa, con algunos cambios en el Código Minero en 2018.<sup>187</sup> Pero los grupos de defensa siguen pidiendo cambios en la gobernanza minera para garantizar que una mayor parte de la riqueza de este sector se invierta en la RDC y que se respeten los derechos humanos y las normas laborales y medioambientales.<sup>188</sup>

Ha habido oleadas de protestas que condenan a las empresas mineras extranjeras alegando que infringen las normas de seguridad, desplazan a los mineros artesanales y contaminan las aldeas circundantes.<sup>189</sup> En Namoya (provincia de Maniema) y Twangiza (provincia de Kivu del Sur), los mineros y las comunidades afectadas se han resistido durante décadas a los desalojos en sus concesiones con la empresa minera de

---

---

---

oro canadiense Banro.<sup>190</sup> Los sindicatos mineros internacionales y locales se han opuesto a las prácticas laborales explotadoras de multinacionales mineras como Glencore, que incluyen marcadas diferencias salariales entre los empleados blancos y los congoleños.<sup>191</sup>

El mercado internacional se vuelve cada vez más hacia la RDC, ya que sus recursos minerales son cruciales para las baterías, los paneles solares y otras tecnologías de "energía limpia". Las instituciones financieras internacionales y las empresas tecnológicas presentan la transición energética como una situación beneficiosa para la RDC y sus socios exportadores, y proponen que el país amplíe su explotación minera para aprovechar la creciente demanda mundial de cobalto, cobre y coltán.<sup>192</sup> Pero estos discursos ocultan el hecho de que las tecnologías energéticas se fabrican y venden principalmente fuera de la RDC, mientras que las prácticas mineras perjudiciales para el medio ambiente se concentran en la RDC.<sup>193</sup> Mientras tanto, los procesos políticos congoleños e internacionales desatienden las voces de los trabajadores a la hora de determinar su propio futuro económico y limitan la participación de las comunidades afectadas.<sup>194</sup>

La inacción del gobierno en materia de derechos humanos, la mala gestión y la captura reglamentaria desempeñan claramente un papel en la RDC, pero también la posición subordinada de la RDC en la arquitectura financiera mundial limita su capacidad de acceder al capital necesario para enfoques alternativos de desarrollo, lo que profundiza la dependencia de los ingresos por exportación y la continuación del extractivismo. Merece la pena recordar las palabras de los académicos africanos Thandika Mkandawire y Charles C. Soludo, al reflexionar sobre la importancia de las influencias externas -políticas y económicas- sobre los países africanos en 1999: "Nuestra intención aquí no es racionalizar, ni mucho menos ignorar la infame mala gestión de las economías por parte de los gobiernos africanos. Se trata más bien de subrayar que el éxito del ajuste será difícil a menos que se reconozca la vulnerabilidad de África a los factores externos. Este reconocimiento servirá para replantear la forma y el contenido de la transformación estructural de África. Si no se tienen en cuenta estos factores, aunque se corrijan los errores de política interna, los intentos de cambio pueden verse frustrados y condenados a un retroceso involuntario".<sup>195</sup>

# Jamaica

***Las presiones para obtener divisas refuerzan el dominio de la industria de la bauxita y la alúmina en Jamaica. Este dominio se ha visto reforzado por los ajustes estructurales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tras el subdesarrollo colonial, a expensas de los ecosistemas y la justicia medioambiental.***

Jamaica es una nación insular rica en biodiversidad, sobre todo en organismos que no se encuentran en ningún otro lugar, denominados especies endémicas: ocupa el quinto lugar entre las islas en cuanto a plantas endémicas.<sup>196</sup> Esa biodiversidad está en peligro, con datos de 2022 que clasifican un total de 214 especies de plantas y 48 especies de peces del país como amenazadas,<sup>197</sup> y estas tasas están en aumento.<sup>198</sup>

La biodiversidad ha ido disminuyendo en Jamaica debido en parte a los cambios en el uso del suelo y a la destrucción de hábitats únicos que albergan estas especies endémicas.<sup>199</sup> Aunque ciertamente no es la única causa de degradación, la minería de bauxita en Jamaica es un motor considerable.<sup>200</sup> El documento de planificación económica más reciente del gobierno afirma explícitamente que la minería de la bauxita está vinculada a: "mayores impactos ambientales, como la pérdida de biodiversidad, la reducción de la cubierta forestal, la pérdida de hábitats y la degradación de las cuencas hidrográficas".<sup>201</sup>

La preocupación por la calidad del agua, el patrimonio cultural y la biodiversidad ha llegado a su punto álgido en Cockpit Country, hogar de los cimarrones, grupo étnico descendiente de africanos esclavizados y comunidades indígenas taínas.<sup>202</sup> La zona es una región de bosques calizos de gran biodiversidad en el noreste de Jamaica, con muchas de las especies endémicas de la isla.<sup>203</sup> En 2022, la Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación (NEPA) concedió permisos a Noranda Jamaica Bauxite Partners II y New Day

---

Aluminium (Jamaica) Limited para explotar 1.300 hectáreas de terreno en el condado de Cockpit.<sup>204</sup> En dos recursos presentados ante el Tribunal Supremo (2021 y 2022), los residentes de la zona alegaron la violación de sus derechos constitucionales e importantes perjuicios a causa de la explotación minera, entre ellos para su salud, sus hogares, sus cultivos, el agua potable, sus medios de subsistencia y al menos una muerte.<sup>205</sup> Mientras esperaban la decisión sobre estas demandas constitucionales, los demandantes solicitaron medidas cautelares para detener la explotación minera. A principios de 2023, el tribunal se puso de parte de los demandantes y dictó una orden judicial que detuvo las operaciones mineras en la zona.<sup>206</sup> Jamaica y sus socios en el proyecto recurrieron la medida cautelar, que fue levantada a finales de 2023.<sup>207</sup> A principios de 2024, el recurso de inconstitucionalidad aún no se había presentado.

Teniendo en cuenta que el gobierno reconoce el papel de la minería en la erosión de la biodiversidad y otros problemas de justicia medioambiental, ¿por qué el gobierno se pondría del lado de la industria de la bauxita en detrimento de sus ciudadanos? ¿Qué es lo que mantiene al sector de la bauxita-alúmina en su sitio, a pesar de los conocidos impactos medioambientales y sociales? Como muestra este estudio de caso, la influencia de la industria de la bauxita en Jamaica se debe a las presiones para conseguir divisas, reforzadas por los ajustes estructurales del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tras el subdesarrollo colonial.

## Los crecientes, pero desiguales beneficios económicos de la bauxita

El desarrollo inicial del sector en el boom posterior a la Segunda Guerra Mundial se negoció entre el gobierno colonial británico y las empresas multinacionales estadounidenses Alcan, Reynolds y Kaiser. Aunque estos acuerdos tenían unos cánones bajos "muy inferiores al valor de la bauxita y la alúmina exportadas" -cánones que acabaron renegociándose-, la industria aportó nueva riqueza y crecimiento al país.<sup>208</sup>

Sin embargo, Jamaica obtiene de sus recursos naturales menos ingresos de los que podría. Dado que extrae bauxita, pero sólo refina una pequeña cantidad para obtener alúmina, no aprovecha las partes más valiosas de la materia prima, como la fundición en aluminio.<sup>209</sup> Los datos de la primera fase de la industria (1950-1967) sugieren que la falta de valor añadido hizo que "el 95 por ciento del valor bruto generado por la bauxita

---

jamaicana se acumulara en el extranjero y no en el país".<sup>210</sup> Además, las operaciones mineras jamaicanas tienen repercusiones negativas como la concentración de la propiedad de la tierra y la desposesión de los campesinos.<sup>211</sup>

En consonancia con el creciente nacionalismo económico del "Tercer Mundo" en la década de 1970 y en respuesta a los crecientes precios del petróleo que tensaban su balanza de pagos y los costes de importación, Jamaica estableció un gravamen sobre las exportaciones de bauxita en 1973 para aumentar sus ingresos del sector.<sup>212</sup> Ese año Jamaica también empezó a adquirir participaciones en empresas mineras, incluido el 51% de las operaciones de Kaiser Aluminum en el país, a lo que siguieron otras nacionalizaciones parciales. Estas medidas aumentaron los beneficios que Jamaica recibía del sector, pero con la creciente competencia de otros productores de bauxita con impuestos y cánones más bajos (como Australia, Brasil y Guinea), el poder de negociación de Jamaica se redujo considerablemente.<sup>213</sup>

Las empresas multinacionales respondieron a los esfuerzos de Jamaica por captar más de su cuota invirtiendo en otros lugares; "la inversión extranjera directa rehuyó a Jamaica durante más de una década tras la imposición del gravamen sobre la bauxita".<sup>214</sup> Ante la fuga de capitales, el estancamiento del crecimiento y la creciente presión del FMI, en la década de 1980 Jamaica puso fin de hecho a estos esfuerzos políticos por captar más beneficios. La producción aumentó en consecuencia, pero Jamaica nunca recuperó su cuota mundial.

El temor omnipresente a la fuga de capitales dificulta la mejora de la supervisión y el cumplimiento de la normativa medioambiental y la captación de más valor mediante el aumento de los impuestos. Además, dado el interés directo de Jamaica en la industria minera, las organizaciones de la sociedad civil afirman que la principal institución reguladora se encarga tanto de regular como de promover al sector, una situación que algunos describen como "captura reguladora".<sup>215</sup>

La bauxita-alúmina ha sido históricamente una importante fuente de ingresos públicos, PIB y empleo, aunque todos ellos han disminuido con el tiempo. Mientras que en la década de 1970 la industria de la bauxita-alúmina representaba el 25% de los ingresos públicos, en la actualidad sólo aporta el 0,6%.<sup>216</sup> En términos de contribución al PIB, el sector de la minería y las canteras engloban una media del 1,9% entre 2018 y 2022.<sup>217</sup>

Los puestos de trabajo han disminuido desde el pico de empleo alcanzado a principios de la década de 1970; un informe sugiere un descenso de casi el 50% desde los niveles de 1975, con la industria empleando

---

aproximadamente al 0,3% de la población activa en 2018.<sup>218</sup> Pero incluso en sus niveles máximos de empleo a principios de la década de 1970, el sector solo proporcionaba empleo al 1,1% de la población activa.<sup>219</sup> Sobre todo al principio del desarrollo del sector, los jamaicanos ocupaban principalmente puestos de trabajo manuales de bajo nivel, con escasa movilidad profesional.<sup>220</sup>

“

La balanza de pagos y la búsqueda constante de divisas e inversiones sigue siendo un reto para el país, y es parte de la explicación de la "indispensabilidad" de la bauxita, a pesar de sus impactos medioambientales y sociales, y de sus beneficios económicos relativamente bajos para el empleo y los ingresos del Estado.

## Buscando divisas: deuda y balanza de pagos

La clave para entender el apoyo del gobierno a la industria de la bauxita-alúmina es el papel del sector como fuente crucial de divisas necesarias para la balanza comercial y el pago de la deuda. En respuesta a los casos judiciales y a la orden judicial de Cockpit Country, el Ministro de Finanzas enmarcó la situación en términos existenciales, afirmando que la "supervivencia de la industria está amenazada y la economía jamaicana se enfrenta a grandes trastornos".<sup>221</sup> Señaló los puestos de trabajo, pero también el papel del sector en la generación de "entre 300 y 500 millones de dólares en divisas cada año".<sup>222</sup> Así pues, aunque la industria es una parte relativamente pequeña de la economía jamaicana en términos de PIB, es fundamental para obtener las divisas necesarias para el servicio de la deuda externa, con contribuciones a los ingresos de exportación que oscilan entre el 15% y el 60% del total de ingresos de exportación, con una media de 42% en 5 años (véase el Cuadro 1).

Jamaica ha tenido problemas con su balanza de pagos durante décadas. En particular, los altos precios del petróleo en la década de 1970 llevaron el problema al límite, lo que llevó al país a pedir préstamos al Banco Mundial y al FMI. El país sigue sufriendo las consecuencias económicas de las crisis de la deuda de los años 80 y 90, que impusieron la austeridad, la liberalización del comercio, la desregulación, la contención salarial, la privatización y la reducción general de la autonomía; un comentarista afirma que el resultado fue que "la formulación de políticas se trasladó efectivamente de Kingston a Washington".<sup>223</sup>

A pesar de los préstamos del BM y el FMI, el país sufría un aumento del desempleo y de la pobreza urbana y rural. Las condiciones de los préstamos exigían la eliminación de los aranceles de importación, lo que también agravó el problema de la balanza de pagos y convirtió al país en un "apéndice consumidor" de Estados Unidos.<sup>224</sup> La balanza de pagos y la búsqueda constante de divisas e inversiones sigue siendo un reto

para el país, y es parte de la explicación de la "indispensabilidad" de la bauxita, a pesar de sus impactos medioambientales y sociales, y de sus beneficios económicos relativamente bajos para el empleo y los ingresos del Estado. También es crucial señalar que las recetas políticas del FMI y el BM contribuyeron a los problemas que ahora se espera que resuelvan los ingresos de la bauxita-alúmina.

## Perspectives

Aunque la industria de la bauxita y la alúmina contribuye a la economía de un modo que las instituciones financieras internacionales y el Gobierno de Jamaica califican de indispensable, las organizaciones de la sociedad civil jamaicana cuestionan esta narrativa preguntándose qué aporta la industria en términos de beneficios económicos, planteando dudas sobre la excesiva dependencia de una industria con un tiempo limitado antes de agotarse.<sup>225</sup> Las comunidades situadas río abajo están argumentando ante el Tribunal Supremo que la vía de desarrollo tan limitada que representa la bauxita no merece la devastación que causa.

Sin embargo, las narrativas de desarrollo sostenidas por los principales prestamistas e instituciones internacionales siguen configurando el terreno político en Jamaica. Estas narrativas ponen en primer plano las medidas de austeridad y consolidación fiscal que impiden la inversión en políticas medioambientales relacionadas con la bauxita y también, más ampliamente, el desarrollo de estrategias de desarrollo alternativas.

Desde la década de 2000 hasta la actualidad, Jamaica se ha centrado en la reducción de su deuda, lo que también ha llevado a la austeridad en el núcleo de las operaciones del gobierno, incluida la congelación salarial y la reducción de los programas públicos.<sup>226</sup> A partir de 2023, el FMI considera que el país está bien gestionado debido a sus bajos niveles de deuda y restricción fiscal, pero estos fuertes topes a la deuda externa también significan que el gobierno tiene una capacidad limitada para invertir en infraestructuras productivas e industria, medidas contra la pobreza, riesgos climáticos, degradación ecológica y pérdida de biodiversidad. El FMI reconoce que el desarrollo de infraestructuras es necesario para atraer inversiones y también para ser más resistentes al clima, pero no está claro de dónde procederán esos fondos.<sup>227</sup> Así pues, Jamaica se encuentra en un espacio reducido: dependiente de una industria extractiva que no beneficia directamente a su ecología ni a su economía, y con escasa capacidad para configurar futuros alternativos.

# Papúa Nueva Guinea

***El gobierno de Papúa Nueva Guinea (PNG) sigue expandiendo los sectores de la minería, el petróleo y el gas a pesar de las repercusiones sociales y ecológicas de la extracción. La raíz del problema es la limitada capacidad de Papúa Nueva Guinea para acceder al capital y a la inversión en otros sectores, unida a la elevada carga de la deuda, que lleva al gobierno a perseguir la inversión extranjera en el sector extractivo a expensas de otras prioridades.***

Papúa Nueva Guinea (PNG) ocupa la mitad oriental de la isla de Nueva Guinea, la mayor isla tropical del Pacífico. Nueva Guinea alberga la mayor diversidad de plantas con flores de todas las islas<sup>228</sup> y la tercera mayor extensión de selva tropical del planeta.<sup>229</sup> Sin embargo, la extracción continua de recursos amenaza los ecosistemas únicos y diversos de Papúa Nueva Guinea, así como sus prácticas sociales, culturales y económicas entrelazadas.<sup>230</sup> Algunos de los riesgos más importantes tienen su origen en la extracción de minerales, petróleo y gas,<sup>231</sup> la inmensa mayoría de los cuales se exporta al extranjero en lugar de consumirse en el país.<sup>232</sup>

El gobierno de Papúa Nueva Guinea reconoce que su dependencia de la extracción supone una amenaza para las personas y el resto de la naturaleza, y admite que, entre otros sectores, "las prioridades de desarrollo para promover las industrias extractivas [...] a menudo entran en conflicto con la conservación de la biodiversidad".<sup>233</sup> El Plan Nacional de Estrategias y Acción para la Biodiversidad de Papúa Nueva Guinea identifica la extracción de minerales, petróleo y gas entre las amenazas más importantes para la biodiversidad, sobre todo debido a las "malas prácticas medioambientales de la industria minera de Papúa Nueva Guinea" y a la "pérdida masiva de hábitats" asociada.<sup>234</sup> Todas las minas y los lugares de exploración minera de Papúa Nueva Guinea se encuentran en zonas consideradas de alto valor de conservación por el Departamento de Medio Ambiente y Conservación de Papúa Nueva Guinea.<sup>235</sup>

A pesar de esta concienciación, el gobierno de Papúa Nueva Guinea sigue persiguiendo el desarrollo a través de los sectores extractivos de exportación. En 2024, el gobierno de Papúa Nueva Guinea reabrió la polémica mina de oro de Porgera, gestionada por la empresa minera canadiense Barrick.<sup>236</sup> La mina dejó de funcionar en 2020 después de que el gobierno de Papúa Nueva Guinea se negara a prorrogar su contrato

---

de arrendamiento, alegando problemas medioambientales y sociales.<sup>237</sup> La enorme mina a cielo abierto ha alterado profundamente el medio ambiente y perjudicado a los residentes cercanos desde que comenzó a funcionar en la década de 1990.<sup>238</sup> Dado que Papúa Nueva Guinea es uno de los pocos países del mundo que permite el vertido de residuos mineros en ríos y océanos,<sup>239</sup> las comunidades cercanas denunciaron un "río rojo de escorias calientes" procedentes de la mina,<sup>240</sup> que contaminan el agua, contribuyen a la inseguridad alimentaria y a la mala salud, y dañan la conexión local con la tierra.<sup>241</sup>

¿Qué impulsa a Papúa Nueva Guinea a ampliar esta industria, en conflicto con sus propios ministerios ambientales? Aunque existen presiones internas, este estudio de caso señala factores adicionales, como la limitada capacidad de Papúa Nueva Guinea para acceder al capital y a la inversión en otros sectores, unida a una elevada carga de deuda, que lleva al gobierno a perseguir la inversión extranjera mediante tratamientos fiscales preferentes que, en última instancia, aumentan las huellas extractivas y repercuten negativamente en la biodiversidad.

## **Acceso limitado al capital y a la inversión**

Desde su independencia de Australia en 1975, el desarrollo económico de Papúa Nueva Guinea ha estado ligado a la extracción.<sup>242</sup> En el momento de la independencia, la minería representaba el 50% de las exportaciones de Papúa Nueva Guinea.<sup>243</sup> En las últimas décadas, el sector extractivo, que incluye la extracción de petróleo, gas y minerales, ha representado cerca del 80 por ciento del valor de las exportaciones de PNG,<sup>244</sup> con una media del 82 por ciento entre 2018 y 2022 (véase el Cuadro 1). Esto significa que las exportaciones extractivas son una de las principales vías por las que Papúa Nueva Guinea obtiene las divisas, necesarias para pagar importaciones y reembolsar costosas deudas externas. En 2022, los pagos de intereses de la deuda pública representaban más del 13% de los ingresos públicos, frente a una media del 4% en los países desarrollados.<sup>245</sup>

---

Papúa Nueva Guinea depende de la inversión extranjera directa que fluye hacia los sectores extractivos en parte porque el gobierno tiene pocas otras fuentes de ingresos para cumplir sus compromisos de gasto en deuda externa. El resultado es que, a pesar de la expansión de las fronteras extractivas, Papúa Nueva Guinea corre actualmente el riesgo de sufrir una crisis de deuda pública.<sup>246</sup> Aunque la participación en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISPD) del G20 en 2020 y 2021 redujo temporalmente los costes del servicio de la deuda de PNG, estos costes aplazados deberán pagarse a partir de 2023. Las exportaciones extractivas son cruciales para estos pagos, que a menudo deben abonarse en dólares u otras divisas extranjeras.

“

**Papúa Nueva Guinea depende de la inversión extranjera directa que fluye hacia los sectores extractivos en parte porque el gobierno tiene pocas otras fuentes de ingresos para cumplir sus compromisos de gasto en deuda externa.**

Además, se considera que Papúa Nueva Guinea es una jurisdicción de inversión "arriesgada",<sup>247</sup> lo que limita las condiciones en las que Papúa Nueva Guinea puede acceder al capital, colocando al país en una posición negociadora más débil con las empresas mineras extranjeras y sometiéndolo a unos costes de endeudamiento más elevados.<sup>248</sup> Y a medida que aumentan los costes de los préstamos, también lo hacen los costes del servicio de la deuda, lo que genera una mayor demanda de divisas a través del desarrollo del sector extractivo.

En respuesta a las repetidas crisis económicas, el gobierno ha aplicado una serie de medidas de estabilización,<sup>249</sup> entre las que se incluyen los préstamos del BM y el FMI, lo que ha aumentado la carga de la deuda general del país. Las instituciones financieras internacionales suelen considerar el desarrollo del sector extractivo como la principal vía de desarrollo económico para Papúa Nueva Guinea; según su propio informe, el BM "estuvo directamente implicado en el nacimiento de la industria del petróleo y el gas de Papúa Nueva Guinea", pero sus "esfuerzos sectoriales centrados en la tecnología contribuyeron poco al desarrollo económico sostenible de Papúa Nueva Guinea".<sup>250</sup>

PNG es una de las economías más dependientes de los recursos del mundo.<sup>251</sup> La dependencia de sectores de materias primas, que sufren altibajos, provoca inestabilidad macroeconómica. Dado que los precios mundiales de los recursos naturales son más volátiles que los precios de otros bienes, los países que, como Papúa Nueva Guinea, exportan principalmente recursos naturales, sobre todo petróleo, están más

expuestos a la volatilidad económica.<sup>252</sup> Desde 2015, cuando los precios de las materias primas comenzaron a declinar, Papúa Nueva Guinea enfrenta una escasez de divisas.<sup>253</sup> A pesar de que Papúa Nueva Guinea persigue la extracción para generar divisas, la volatilidad de los precios de las materias primas afecta a los ingresos públicos del sector, mientras que la necesidad de atraer inversiones a través de incentivos fiscales mantiene aún más la escasez.<sup>254</sup> Según un análisis, "gran parte de los ingresos de las industrias extractivas de Papúa Nueva Guinea -más del 70% en muchos casos- se desvía al extranjero para pagar la deuda y recompensar a los accionistas".<sup>255</sup>

En general, los ingresos procedentes de la extracción no han sido un puente de financiación hacia una economía más diversificada. A semejanza de otras economías dependientes de las exportaciones,<sup>256</sup> aunque sus sectores extractivos han crecido, Papúa Nueva Guinea "aún no logra convertir su riqueza mineral en formas de desarrollo económico que puedan beneficiar a la gran masa de la población".<sup>257</sup> Así, a pesar de que la inversión en el sector extractivo ha aumentado, los beneficios fluyen en gran medida hacia el exterior, y los ingresos del gobierno se utilizan para pagar costosas deudas. A Papúa Nueva Guinea le toca gestionar los impactos de unos ecosistemas en peligro y de la inestabilidad económica, pero cada vez con menos recursos para hacerlo.

## Extracción de cargas fiscales preferentes

Uno de los principales medios que utiliza Papúa Nueva Guinea para atraer recursos a través de la inversión extranjera es conceder a las industrias extractivas un trato fiscal preferente para incentivar la inversión y el desarrollo mineros.<sup>258</sup> Por ejemplo, un análisis de 2021 descubrió que, aunque las empresas australianas

“

Un análisis de 2021 descubrió que, aunque las empresas australianas explotan la mayoría de las principales minas de PNG y exportan el 97% del oro del país, apenas pagan impuestos sobre la renta.<sup>259</sup> A pesar de la acuciante necesidad de ingresos de Papúa Nueva Guinea para invertir en desarrollo sostenible, el país sigue recibiendo golpes financieros y ecológicos para atraer más inversiones en minería, petróleo y gas.

explotan la mayoría de las principales minas de PNG y exportan el 97% del oro del país, apenas pagan impuestos sobre la renta.<sup>259</sup> A pesar de la acuciante necesidad de ingresos de Papúa Nueva Guinea para invertir en desarrollo sostenible, el país sigue recibiendo golpes financieros y ecológicos para atraer más inversiones en minería, petróleo y gas.

Debido a estos tipos impositivos preferenciales, aunque las industrias extractivas representan una parte significativa del PIB y de los ingresos por exportación, el sector aporta una parte proporcionalmente pequeña de los ingresos fiscales. Un informe del FMI de 2022 señala que, en comparación con otros países exportadores de materias primas, "la proporción de ingresos públicos procedentes del sector extractivo es muy baja en Papúa Nueva Guinea en relación con la proporción de este sector en el PIB".<sup>260</sup> Según la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), "en 2018, los productos petrolíferos y minerales representaron casi el 90 por ciento del valor de las exportaciones de Papúa Nueva Guinea, pero menos del 10 por ciento de los ingresos del gobierno" y en años anteriores, "los productos petrolíferos y minerales contribuyeron con *una parte aún menor de los ingresos del gobierno*".<sup>261</sup> Las condonaciones fiscales, las lagunas, las exenciones concedidas a las empresas extractivas a través de acuerdos confidenciales explican el déficit en la recaudación del impuesto de sociedades.<sup>262</sup> Así, aunque la participación del sector de los recursos en el PIB se ha duplicado con creces hasta alcanzar un tercio del PIB en la última década, los ingresos públicos medios procedentes del sector han disminuido.<sup>263</sup>

Junto con los ingresos fiscales y el crecimiento económico general, los puestos de trabajo se presentan a menudo como la contrapartida necesaria a los daños medioambientales, sobre todo en las economías basadas en los recursos. Pero los sectores extractivos de Papúa Nueva Guinea emplean a pocas personas. Según un análisis, el sector minero empleaba a menos del 3% de la mano de obra del sector formal en 2011, una cantidad relativamente insignificante si se tiene en cuenta que, según las estimaciones, solo el 11% de la población en edad de trabajar de Papúa Nueva Guinea trabaja en la economía formal.<sup>264</sup> Según este cálculo, los sectores extractivos representan menos del 1% de la mano de obra total.<sup>265</sup> Aparte del empleo, las promesas de beneficios económicos directos para las comunidades locales a menudo no se cumplen, mientras que estas mismas comunidades soportan los costes de la degradación ecológica.<sup>266</sup>

## Perspectives

Este modelo de extracción para la exportación no se ha traducido en un aumento de los presupuestos gubernamentales para invertir en desarrollo sostenible o diversificación económica. Debido a las escasas

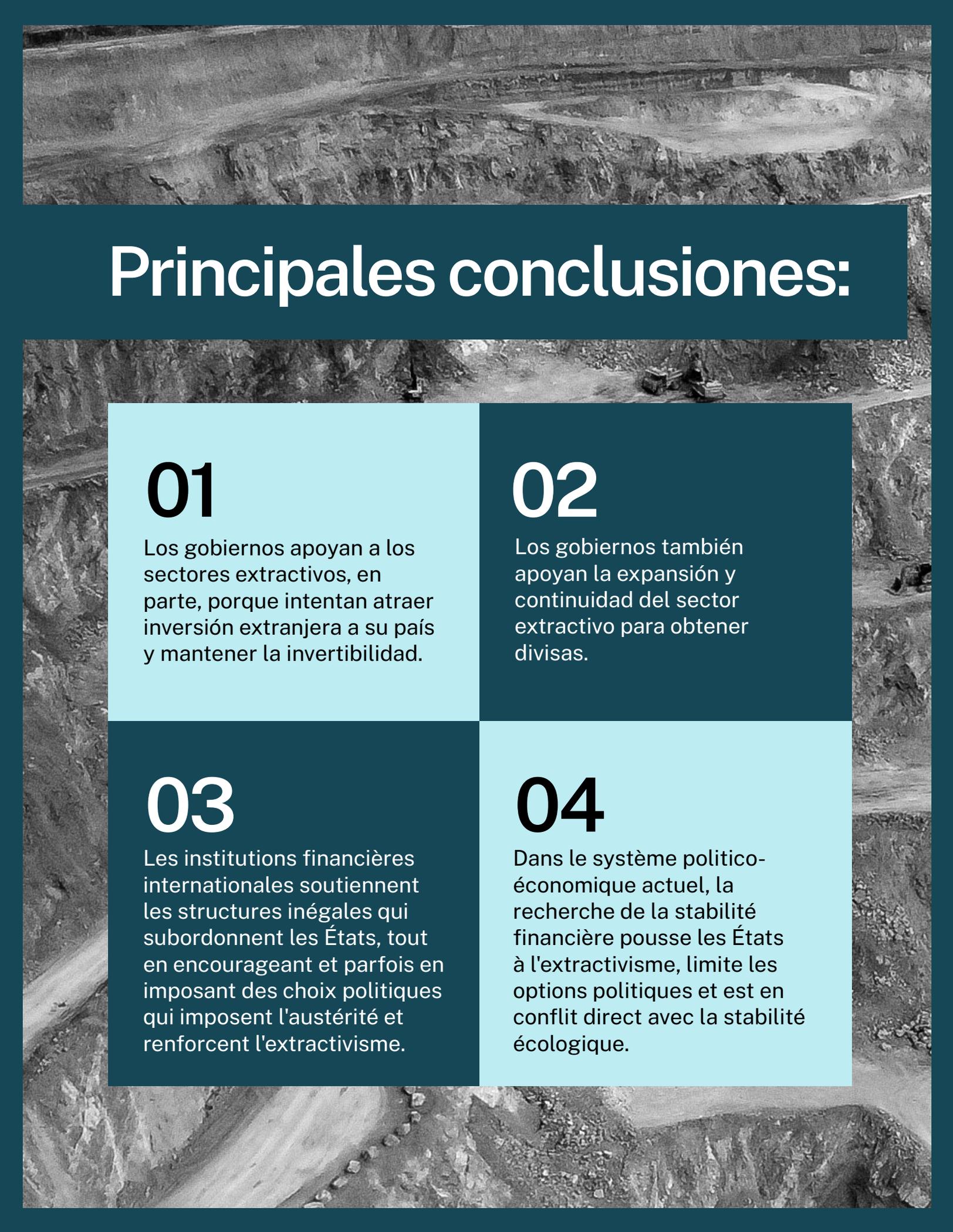
---

opciones para acceder a capital destinado al gasto social y medioambiental y al pago de la deuda, el sector extractivo sigue desempeñando un papel central en la economía de Papúa Nueva Guinea. Si Papúa Nueva Guinea aumentara las normas medioambientales, los contratos de prestaciones sociales o los impuestos, en las condiciones macroeconómicas actuales, probablemente sería incapaz de cumplir sus compromisos de gasto para los servicios gubernamentales existentes o la deuda externa.

Estas limitaciones políticas y económicas más amplias no excusan la inacción del gobierno ante los abusos contra los derechos humanos relacionados con la minería. Tras renegociar las condiciones del reparto de beneficios, el gobierno de Papúa Nueva Guinea permitió a Barrick reanudar la explotación minera de Porgera. Según la nueva empresa conjunta, las partes interesadas de Papúa Nueva Guinea recibirán el 51% de los beneficios económicos de la mina.<sup>267</sup> Sin embargo, los activistas temen que la participación del gobierno en el proyecto disminuya su capacidad de respuesta ante los daños medioambientales y de derechos humanos y aumente la criminalización estatal del activismo.<sup>268</sup> Los activistas locales siguen oponiéndose a la expansión de las minas mediante requerimientos judiciales, peticiones y simplemente negándose a cumplir las órdenes de desalojo.<sup>269</sup> En 2020, una coalición de jefes firmó una declaración conjunta contra la explotación minera del río Sepik, que constituye la base de su supervivencia y modo de vida.<sup>270</sup>

Papúa Nueva Guinea se enfrenta a una serie de complejos problemas medioambientales, sociales y políticos que van más allá de la conservación de la biodiversidad. Pero reconocer cómo y por qué se presiona al gobierno de Papúa Nueva Guinea para que dé un trato preferente a los sectores extractivos -aun cuando estos sectores no hayan contribuido de forma justa a un mayor desarrollo económico o social del país- apunta a las fuerzas estructurales que mantienen vigente el extractivismo.





# Principales conclusiones:

## 01

Los gobiernos apoyan a los sectores extractivos, en parte, porque intentan atraer inversión extranjera a su país y mantener la invertibilidad.

## 02

Los gobiernos también apoyan la expansión y continuidad del sector extractivo para obtener divisas.

## 03

Les institutions financières internationales soutiennent les structures inégales qui subordonnent les États, tout en encourageant et parfois en imposant des choix politiques qui imposent l'austérité et renforcent l'extractivisme.

## 04

Dans le système politico-économique actuel, la recherche de la stabilité financière pousse les États à l'extractivisme, limite les options politiques et est en conflit direct avec la stabilité écologique.

# Principales conclusiones

## **¿Por qué los gobiernos no logran cumplir los objetivos acordados para proteger y restaurar la biodiversidad? ¿Qué impide a los gobiernos dismantelar el extractivismo, con sus conocidos costes sociales y medioambientales?**

A través de estos 5 estudios de caso, este informe constata que los gobiernos se ven incentivados estructuralmente a mantener y ampliar los sectores extractivos por las presiones del sistema financiero internacional: para mantener la capacidad de inversión, obtener divisas y cumplir con las instituciones financieras internacionales (IFI) que gestionan las crisis económicas. Hacen todo esto, en parte, porque lo contrario pondría en peligro la estabilidad financiera dentro de un sistema financiero internacional muy desigual, en el que muchos Estados subordinados ya no pueden pagar las importaciones y los servicios básicos y los imperativos del desarrollo económico siguen siendo urgentes. Aunque estas conclusiones pueden parecer obvias para quienes estudian la macroeconomía y el comercio, rara vez se reconoce su importancia en las conversaciones sobre la pérdida de biodiversidad y el extractivismo.

Las explicaciones habituales del extractivismo en curso incluyen la corrupción local, la captura normativa, los beneficios económicos a corto plazo y la falta de voluntad política. Aunque no cabe duda de que estos factores existen y deben abordarse para detener la pérdida de biodiversidad, esta investigación revela que las decisiones políticas que fomentan el extractivismo también están influidas por la posición subordinada de los Estados en la economía mundial. Como se explica más adelante, esta subordinación se traduce en considerables presiones financieras, monetarias y políticas que configuran la formulación de políticas en el Sur Global, y genera fuertes incentivos para ampliar y profundizar las industrias que más entran en conflicto con los objetivos medioambientales de los países. Estas estructuras, por tanto, representan un importante motor subyacente de la pérdida de biodiversidad, entre otras crisis ecológicas y sociales.

A partir de las conclusiones de los estudios de caso, este estudio presenta cuatro conclusiones clave:

### **1. Los gobiernos apoyan a los sectores extractivos, en parte, porque intentan atraer inversión extranjera a su país y mantener la invertibilidad.**

Aunque los gobiernos suelen reconocer que los sectores orientados a la exportación son los causantes de la pérdida de biodiversidad, en los cinco casos siguen apoyando, posibilitando e incentivando esas mismas industrias orientadas a la exportación mediante políticas nacionales como subvenciones, trato fiscal preferente y normas medioambientales menos estrictas. Los gobiernos apoyan estos sectores extractivos, en parte, para atraer la inversión extranjera, con el objetivo de promover el desarrollo y mantener la estabilidad financiera.

Tomemos, por ejemplo, el trato fiscal preferente que reciben los sectores extractivos en Papúa Nueva Guinea (PNG), o la privatización y desregulación de la industria minera en Colombia. Políticas como éstas sirven para mantener y/o atraer capital al país y al sector haciendo que las inversiones sean más atractivas, generando a su vez ingresos para el Estado y mejorando otras dimensiones de la gobernanza económica, como el

mantenimiento de las calificaciones crediticias que son cruciales para acceder a los recursos financieros. Pero estas políticas también significan que los gobiernos y sus ciudadanos obtienen menos por sus recursos, mientras que las empresas y los accionistas obtienen más.

Por ejemplo, un análisis de 2021 reveló que, aunque las empresas australianas explotan la mayoría de las principales minas de Papúa Nueva Guinea y envían el 97% del oro de este país a Australia, no suelen pagar casi ningún impuesto de sociedades.<sup>271</sup> El resultado acumulado de este tipo de políticas es que el sector se considera "insuficientemente gravado", ya que gran parte de los beneficios de las industrias extractivas de Papúa Nueva Guinea -más del 70% en algunos casos- se desvía al extranjero para pagar la deuda y recompensar a los accionistas.<sup>272</sup>

La inversión internacional puede crear empleo y generar ingresos fiscales. Pero esta investigación demuestra que los gobiernos a menudo regalan sus recursos para mantener la inversión y evitar que salga. En la República Democrática del Congo (RDC), el acuerdo de inversión con Sicominer otorga a los socios chinos derechos preferentes de exportación de cobalto y cobre de la RDC hasta 2050. El gobierno suscribió este acuerdo para acceder a la financiación de infraestructuras, a pesar de que se prevé que el valor de las exportaciones de las concesiones mineras sea mucho mayor que las ganancias para la RDC.<sup>273</sup> Una de las principales razones por las que la RDC acepta estas condiciones es que la baja calificación crediticia del país dificulta el acceso a otras vías de financiación para proyectos de infraestructuras.<sup>274</sup> A primera vista, esto es atribuible al riesgo percibido de la inversión, pero también está claro que estos patrones tienen sus raíces en largas historias de desarrollo desigual, colonialismo e imperialismo.<sup>275</sup>

“ La inversión internacional puede crear empleo y generar ingresos fiscales. Pero esta investigación demuestra que los gobiernos a menudo regalan sus recursos para mantener la inversión y evitar que salga.

Además de dejar que los inversores se lleven una parte desproporcionada de los beneficios de los recursos naturales de un país, la desregulación es otra forma en que los gobiernos compiten por las inversiones extractivas, a expensas explícitas de protecciones medioambientales más sólidas. Por ejemplo, en busca de inversión extranjera para gestionar su crisis financiera, Argentina disolvió todas las juntas reguladoras agrícolas y desmanteló la agencia nacional de conservación forestal, allanando el camino para la expansión del sector industrial de la soja.<sup>276</sup>

Aunque la búsqueda de capital extranjero es uno de los principales incentivos para ampliar la extracción, el sistema financiero y monetario internacional también impone penalizaciones por no hacerlo. Los

acuerdos internacionales de inversión y las calificaciones crediticias -herramientas clave para promover la invertibilidad- pueden encerrar a los Estados en políticas o decisiones insostenibles en materia de recursos. Esta dependencia de la investibilidad puede llevar a los gobiernos a favorecer los intereses de las empresas extractivas por encima de los derechos políticos, sociales y medioambientales de su población ("captura regulatoria") o a debilitar sus respuestas por miedo a una rebaja de la calificación crediticia internacional o a litigios comerciales internacionales ("enfriamiento regulatorio"), un temor justificado demostrado, por ejemplo, por la reciente rebaja de la calificación crediticia de Ecuador en vísperas de un referéndum nacional que restringía la extracción de petróleo y minerales en algunas regiones ecológicamente sensibles.<sup>277</sup>

“

**Aunque la búsqueda de capital extranjero es uno de los principales incentivos para ampliar la extracción, el sistema financiero y monetario internacional también impone penalizaciones por no hacerlo.**

El estudio de caso de Colombia demuestra cómo el derecho internacional de las inversiones puede bloquear a los Estados en proyectos extractivos durante décadas, incluso si los costes aumentan o la política medioambiental del Estado cambia con el tiempo. El gobierno actual de Colombia (2024) prioriza explícitamente una transición justa para abandonar el carbón, pero se ve obligado a seguir explotando la mayor mina de carbón a cielo abierto del país debido a un acuerdo internacional de inversión. Este acuerdo impide legalmente a Colombia retirarse sin enfrentarse a graves sanciones económicas, a pesar de las violaciones documentadas de los derechos humanos asociadas al acaparamiento de agua, la desertificación, la contaminación atmosférica y el desplazamiento por parte de la empresa minera.<sup>278</sup>

Existen poderosos grupos de presión industriales, así como puertas giratorias entre la industria y los gobiernos que exigen una atención urgente. Pero el omnipresente miedo a la fuga de capitales hace que mejorar la regulación medioambiental y captar más valor mediante el aumento de los impuestos y otros acuerdos fiscales sea, como mínimo, un reto. En un mundo de capital altamente móvil y globalizado, "la política estatal en todas partes debe ajustarse a las exigencias de las finanzas".<sup>279</sup> Si un país desafía estas exigencias, por ejemplo aumentando los impuestos o aprobando leyes medioambientales estrictas, en muchos casos el capital puede simplemente marcharse, una salida que puede precipitar la inestabilidad

financiera general. Aunque esto es cierto en todos los países en cierta medida, las opciones se limitan aún más para los Estados subordinados, dada su dependencia estructural de las divisas.

## **2. Los gobiernos también apoyan la expansión y continuidad del sector extractivo para obtener divisas.**

Los gobiernos necesitan divisas, normalmente dólares estadounidenses, para pagar importaciones clave (como energía, alimentos, maquinaria, tecnología y medicamentos) y deudas externas costosas y a veces injustamente impuestas. Sin la entrada de divisas, los países corren el riesgo de sufrir inestabilidad financiera, incluidos impagos, rebajas de la calificación crediticia y devaluaciones monetarias. En otras palabras, en el actual sistema monetario y financiero, la obtención de divisas es necesaria para la estabilidad financiera.

“

**La dependencia de las divisas también se ve influida por un acceso muy desigual a la financiación, que lleva a los Estados ya desfavorecidos a acumular mayores cargas de deuda externa. Los gobiernos contraen préstamos en condiciones diferentes.**

Las exportaciones son la forma clave en que los gobiernos obtienen divisas, y en todos los casos los sectores extractivos estudiados representaron una proporción significativa de los ingresos totales por exportaciones (véase el Cuadro 1). Por ejemplo, en los años 2018-2022, una media del 25 por ciento de los ingresos de exportación de Argentina se han derivado de los productos industriales de la soja. En la RDC, los productos y subproductos metálicos representan entre el 84 por ciento de las exportaciones nacionales por ingresos. Dependiendo del año, en Jamaica el sector de la bauxita/alúmina puede suponer hasta un tercio o incluso la mitad de todos los ingresos por exportación y es una fuente clave de divisas. Estos Estados dependen en gran medida de esta extracción -y de la estabilidad de los precios de las materias primas- para pagar importaciones críticas como la energía, los medicamentos y los alimentos, y para reembolsar sus deudas.

La dependencia de las divisas también se ve influida por un acceso muy desigual a la financiación, que lleva a los Estados ya desfavorecidos a acumular mayores cargas de deuda externa. Los gobiernos contraen préstamos en condiciones diferentes. Por ejemplo, los países africanos piden prestado a una tasa de interés promedio 4 veces mayor que la de Estados Unidos y 8 veces más que Alemania,<sup>280</sup> lo que agrava la carga a la que se enfrentan los Estados subordinados a la hora de devolver la deuda. Estos costes diferenciales de los préstamos también afectan a la transición energética; la Asociación Internacional de la Energía descubrió que el coste del capital para una planta fotovoltaica (FV) típica en 2021 era de 2 a 3 veces superior en el Sur Global (excluida China).<sup>281</sup>

Cuando las deudas están denominadas en divisas, las deudas externas requieren el reembolso en divisas -de nuevo, normalmente en dólares estadounidenses- lo que aumenta la presión para exportar con el fin de acceder a esas divisas. En los 5 casos, la mayor parte de la deuda pública y con garantía pública está denominada en dólares estadounidenses.<sup>282</sup> Pero esto también hace que el valor de esas deudas

sea vulnerable a los cambios en la política monetaria de la nación que controla la moneda en cuestión. Por ejemplo, las decisiones de la Reserva Federal de EE.UU. de subir los tipos de interés han aumentado considerablemente el coste del capital para los países del Sur Global, contribuyendo a la angustia de la deuda que recorre el mundo.<sup>283</sup> Estos aumentos de los tipos de interés, los mayores en 4 décadas, han obligado a los países más pobres del planeta a gastar 88.000 millones de USD en el servicio de una deuda récord de 443.000 millones de USD, mientras luchan por pagar los servicios básicos.<sup>284</sup>

La deuda soberana no es mala de facto: ayuda a los países a alcanzar importantes objetivos de desarrollo social e infraestructuras. Pero en todos los estudios de caso se constató que la deuda externa, y las condiciones en las que se accede a ella, es una limitación clave para reformar los sectores extractivos, ya que el pago de estas deudas aumenta la presión sobre los gobiernos para que obtengan divisas a través de industrias que provocan la pérdida de biodiversidad. Argentina es un ejemplo crucial de este fenómeno de extractivismo inducido por la deuda: el país ha experimentado 50 años de crisis de deuda, con una pesada carga de préstamos del FMI que se acumuló en las décadas de 1980 y 1990 y persiste en la actualidad, hasta el punto de que un préstamo de 2018 convirtió al país en el mayor prestatario del FMI.<sup>285</sup> Las principales exportaciones argentinas generadoras de divisas son la soja y otros productos agrícolas industriales, que afectan gravemente a la biodiversidad y la sostenibilidad de los agroecosistemas. En lugar de reformar estos sectores, a Argentina no le queda más remedio que redoblar sus exportaciones. La propia estrategia de biodiversidad del país reconoce que el modelo económico resultante contradice sus compromisos declarados con la protección de los ecosistemas.<sup>286</sup>

Además, una carga de deuda externa con elevados tipos de interés puede reducir el espacio fiscal de los Estados para apoyar objetivos ambientales y sociales, ya que un porcentaje tan elevado de los ingresos públicos se redirige al servicio de la deuda.<sup>287</sup> Por ejemplo, en Colombia, el pago de intereses de la deuda pública fue del 15 por ciento de los ingresos netos del gobierno de 2019 a 2021, y para Jamaica esta cifra

“

**En el actual sistema político-económico mundial, la disminución de las exportaciones y del acceso a las divisas puede ser un problema existencial para los gobiernos.**

fue del 18,8 por ciento, en comparación con el promedio del 4 por ciento para los países en desarrollados.<sup>288</sup> En 2019, en vísperas de la pandemia de COVID-19, el Gobierno jamaicano gastó casi el doble en el servicio de la deuda que en sanidad, siendo uno de los 64 países de todo el mundo que gastaron más en intereses que en atención sanitaria.<sup>289</sup> Las presiones del servicio de la deuda no hacen más que aumentar en el marco de la actual crisis de la deuda, acelerada por las secuelas del COVID-19 (Argentina, la RDC y Papúa Nueva Guinea obtuvieron nuevos préstamos del FMI durante este periodo). Estudios recientes sugieren que el creciente endeudamiento, el aumento de los tipos de interés en Estados Unidos y la subida de los precios de las materias primas están llevando a los gobiernos a una "nueva ola de austeridad", que pone en peligro las necesarias inversiones en salud pública.<sup>290</sup> Estas condiciones no auguran nada bueno para la aplicación del Marco Mundial para la Biodiversidad (GBF).

En los 5 casos existe resistencia local a los proyectos y paradigmas extractivos. Sin embargo, los Estados suelen ponerse del lado de la industria extractiva. En Jamaica, en un caso del Tribunal Supremo de 2022, el Gobierno recurrió una orden judicial contra una empresa minera de bauxita que aporta importantes divisas, pero destruye bosques, degrada la calidad del agua y pone en peligro los medios de subsistencia. En consecuencia, los defensores de la tierra se enfrentan a una serie de injusticias medioambientales por parte de sus propios Estados, las empresas transnacionales y el sistema jurídico internacional de inversiones.<sup>291</sup>

¿Por qué los gobiernos se ponen tan a menudo del lado de la industria extractiva, incluidas las empresas extranjeras, en detrimento de su propia población y su medio ambiente? La captura reglamentaria y los intereses de las élites son factores clave. Pero en el actual sistema político-económico mundial, la disminución de las exportaciones y del acceso a las divisas puede ser un problema existencial para los gobiernos. Así lo manifestó el Ministro de Finanzas jamaicano en respuesta al requerimiento judicial sobre la mina de Cockpit Country, al afirmar que la "supervivencia de la industria está amenazada y la economía jamaicana se enfrenta a grandes trastornos", apuntando directamente al papel del sector en la generación de divisas.<sup>292</sup> En sus términos, la salud de este sector extractivo sustenta la salud económica del país. Para empeorar las cosas, un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 2023 concluye que la capacidad de los países del Sur Global para generar divisas a través de las exportaciones se está deteriorando, lo que compromete aún más su capacidad para pagar las deudas.<sup>293</sup> Aunque no son las únicas presiones sobre los Estados, estas condiciones determinan de forma persistente lo que los Estados pueden y quieren hacer para abordar el extractivismo, las injusticias medioambientales y la pérdida de biodiversidad.



## Jerarquías monetarias y sistema financiero y monetario internacional

El sistema financiero internacional trata las divisas nacionales como clases de activos con diferentes capacidades para almacenar valor, todas ellas en contraposición al dólar estadounidense, que sirve como unidad básica del sistema, la divisa con mayor liquidez y confianza. Tras el colapso del sistema monetario de Bretton Woods, respaldado por el oro y con un tipo de cambio fijo, en la década de 1970, la supremacía actual del dólar estadounidense y de otras monedas del Norte Global como el euro y el yen creó un sistema mundial desigual al mantener la necesidad de obtener divisas para el desarrollo económico y la estabilidad financiera. Esto significa que la política económica estadounidense -como las subidas de los tipos de interés- tiene repercusiones en los mercados internacionales que pueden desestabilizar rápidamente las economías, haciéndolas aún más dependientes de la atracción de capital internacional y de la obtención de préstamos. Los Estados subordinados se enfrentan a la presión de acumular reservas de divisas para atender el servicio de la deuda y alcanzar la estabilidad macroeconómica, así como para participar en el comercio.<sup>294</sup>

### **3. Las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), mantienen las estructuras desiguales que subordinan a los Estados, al tiempo que a menudo incentivan y a veces ordenan opciones políticas que fuerzan la austeridad y potencian el extractivismo.**

Las instituciones financieras internacionales ejercen una enorme influencia sobre la forma en que los gobiernos abordan las cuestiones político-económicas. Estas instituciones incluyen agencias privadas de calificación crediticia como S&P y Fitch; bancos y aseguradoras que forman parte del establecimiento de la capacidad de inversión; y también las instituciones de Bretton Woods, incluidos el FMI y el BM. Estos estudios de casos muestran que las instituciones de Bretton Woods desempeñaron un papel fundamental en la promoción del desarrollo orientado a la exportación y las políticas asociadas de privatización, liberalización y desregulación. Estas dinámicas contribuyen a los actuales circuitos de retroalimentación de la explotación de recursos y el desarrollo orientado a la exportación.

El enfoque de Bretton Woods ante las crisis económicas consiste en inyectar capital mediante préstamos para hacer frente a las necesidades inmediatas de los países, pero estos préstamos suelen venir acompañados de condicionalidades que, entre otros cambios de política fiscal y monetaria, exigen a los Estados recortar el gasto público (austeridad), aumentar la productividad y expandir rápidamente la economía.<sup>295</sup> Estos casos demuestran que los planes de estabilidad financiera incluidos en estos acuerdos de préstamo han fomentado o incluso exigido la expansión de los sectores extractivos. Por ejemplo, como parte de la iniciativa del BM para los países pobres muy endeudados, la RDC recibió una condonación parcial de la deuda en 2010. Pero este alivio de la deuda exigía que la RDC desarrollara una Estrategia de Crecimiento

y Reducción de la Pobreza que comprometiera al país a implantar regímenes fiscales y marcos normativos favorables a las empresas, así como APP que transfirieran parte de la propiedad a empresas privadas.<sup>296</sup> En otras palabras, las instituciones financieras internacionales animaron a la RDC a aplicar políticas que contribuyeran a apuntalar la industria minera, pero en condiciones que ponían en riesgo la salud humana y de los ecosistemas, aumentaban la dependencia del país respecto al sector y no aportaban ingresos significativos para la provisión de bienes y servicios públicos en el país. Aunque las APP pueden proporcionar a los Estados el dinero necesario para infraestructuras, ceden el poder estatal a accionistas corporativos que están aislados por la distancia y la riqueza de los riesgos de la extracción.<sup>297</sup>

En general, los casos muestran que las instituciones de Bretton Woods han reforzado la dependencia de las exportaciones extractivas. Como tales, estas instituciones están implicadas en el mantenimiento y la expansión del extractivismo que impulsa la pérdida de biodiversidad. Esta conclusión se ve respaldada por la investigación de 2021, según la cual, entre 2015 y 2020 (en 2015 se firmó el Acuerdo de París), el FMI "respaldó y apoyó directamente la expansión de las infraestructuras de combustibles fósiles" en las consultas del Artículo 4 con 105 países miembros.<sup>298</sup>

Por último, estos estudios de caso también muestran que la austeridad impuesta a muchos Estados por décadas de políticas neoliberales y condicionalidades dificulta a los gobiernos la expansión de instituciones públicas que puedan regular los sectores extractivos. Aunque el FMI considera actualmente que Jamaica es una "historia de éxito" por sus bajos niveles de deuda y restricción fiscal, estas características también significan que el gobierno se enfrenta a graves limitaciones para invertir en infraestructuras productivas e industria, mitigación de la pobreza, adaptación al clima, degradación ecológica y pérdida de biodiversidad. Incluso el FMI afirma que el desarrollo de infraestructuras es necesario en Jamaica para atraer inversiones y también para ser más resistente al clima, pero no está claro de dónde procederán esos fondos, dado el limitado potencial de crecimiento económico, un punto que también señala el FMI.<sup>299</sup> Los desequilibrios estructurales en términos de poder y representación en estos órganos de gobierno también significan que los Estados subordinados tienen pocos recursos para la reforma y poco acceso a recursos ampliados para ir más allá de la austeridad y el extractivismo. Por ejemplo, Argentina, que está sometida regularmente a las condicionalidades del FMI que actúan como impulsores estructurales de la pérdida de biodiversidad, tiene una cuota de voto del 0,66 por ciento en la Junta de Gobernadores del FMI; mientras tanto, el voto de Estados Unidos cuenta por el 14 por ciento.<sup>300</sup>

**4. En el actual sistema político-económico mundial, para lograr la estabilidad financiera los gobiernos se ven presionados a mantener la invertibilidad, obtener divisas para pagar la deuda y las importaciones, y cumplir los dictados de las instituciones financieras internacionales que incentivan los desarrollos extractivos. Estas presiones mantienen el extractivismo y, al mismo tiempo, limitan las opciones políticas, echando por tierra las medidas contra la pérdida y la extinción de la biodiversidad. Así, los estudios de caso**

---

## **muestran cómo, en el actual sistema político-económico, la búsqueda de la estabilidad financiera entra en conflicto directo con la estabilidad ecológica.**

Los cinco casos estudiados se ven limitados por las fuerzas políticas y económicas mundiales que afectan a la mayoría de los países, sino a todos, aunque en distinta medida según el lugar que ocupen en la jerarquía geopolítica mundial. El reglamento político y económico mundial, escrito en gran medida para beneficiar a los Estados, instituciones y personas más ricos del mundo, deja opciones políticas limitadas, incluso para el Norte Global.<sup>301</sup> Estas opciones políticas son muy limitadas en los países que los estudiosos describen como subordinados en el sistema financiero internacional: estructuralmente desfavorecidos y, en consecuencia, enfrentados a una inestabilidad económica continua y amenaza de rebajas en la calificación crediticia, fluctuaciones monetarias, fuga de capitales e impagos de préstamos. Estas condiciones de subordinación, moldeadas por largas historias entrelazadas de imperialismo, colonialismo, racismo y capitalismo, dificultan a los gobiernos la adopción de medidas políticas que aborden las causas de la pérdida de biodiversidad. En su lugar, las actuales reglas del juego generan fuertes incentivos para ampliar y profundizar las industrias que más entran en conflicto con los objetivos medioambientales de los países, lo que lleva a estos gobiernos a tomar las mismas "decisiones" centradas en la extracción de recursos para mantener la estabilidad financiera a corto plazo, pero a expensas de la estabilidad ecológica a largo plazo.

La relación entre la subordinación financiera internacional y el extractivismo puede entenderse como un bucle de retroalimentación. En este bucle de retroalimentación de la subordinación, los Estados dependen de la extracción, lo que les hace depender de tecnologías y bienes de capital importados más costosos, lo que se traduce en graves restricciones de la balanza de pagos y en cargas de la deuda externa. Estas relaciones de subordinación financiera, monetaria y productiva, que se refuerzan mutuamente, contribuyen a la destrucción ecológica.<sup>302</sup> Esto se debe a que las repetidas crisis financieras, el servicio de la deuda, la búsqueda de divisas a toda costa, las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales y otras manifestaciones de la subordinación monetaria y financiera empujan a las economías en desarrollo a profundizar la especialización en sectores extractivos y contaminantes. Estas presiones inducidas por la subordinación para intensificar el extractivismo exportador exponen aún más a las economías en desarrollo y emergentes a la degradación ecológica, lo que aumenta los riesgos para el cambio climático y la biodiversidad. En las condiciones actuales, estos mayores riesgos ecológicos y climáticos se traducen en una mayor fragilidad financiera externa, que deteriora las calificaciones crediticias soberanas, empeorando así la subordinación financiera y monetaria.<sup>303</sup> Como resultado, los patrones económicos mundiales siguen transfiriendo riqueza a los gobiernos ricos, las élites nacionales, las empresas y los consumidores que se benefician de la posición limitada de los gobiernos del Sur Global como exportadores de materias primas.<sup>304</sup>

# Conclusiones

En condiciones en las que los Estados están estructuralmente incentivados o incluso obligados a mantener y ampliar los sectores extractivos destructores de la biodiversidad, los Gobiernos-independientemente de su tendencia política-se enfrentarán a enormes desafíos para alcanzar los objetivos del Marco Mundial de Biodiversidad acordados recientemente en Kunming-Montreal. Esta investigación demuestra empíricamente las conclusiones a las que llegó en 2019 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, el organismo intergubernamental encargado de conectar la ciencia y las políticas en materia de biodiversidad). El IPBES concluyó que una acción significativa sobre la pérdida de biodiversidad requiere un cambio transformador, definido como "una reorganización fundamental de todo el sistema a través de factores tecnológicos, económicos y sociales, incluyendo paradigmas, objetivos y valores".<sup>305</sup>

Una de las principales consecuencias de esta investigación es que los resultados verdaderamente transformadores requerirán dismantelar las estructuras económicas y políticas fundamentales que hacen que la extracción sea rentable y, para muchos Estados, necesaria para mantener su estabilidad económica.<sup>306</sup> Estas presiones son estructurales en el sentido de que actuar de otro modo podría poner en peligro la estabilidad general de las economías estudiadas, una estabilidad que permite a la gente comprar alimentos y cobrar sus sueldos, y que permite a los gobiernos pagar importaciones clave como la tecnología y las vacunas. La "elección" de apoyar la extracción pone a los gobiernos entre la espada y la pared. Este estudio señala la necesidad crítica de un cambio político-económico que vaya más allá de la política nacional, un cambio que aborde explícitamente las normas político-económicas que limitan la actuación de los gobiernos ante la pérdida de biodiversidad, sobre todo en el caso de los Estados subordinados. No se trata de dejar a los gobiernos y a las élites nacionales libres de culpa por las malas decisiones, la captura normativa y la corrupción, sino de reconocer y abordar estas condiciones más amplias que empujan a los Estados hacia el extractivismo, una y otra vez. Sólo los esfuerzos internacionales emprendidos con espíritu de solidaridad y redistribución de la riqueza y el poder podrán transformar estas estructuras y hacer viables los esfuerzos actuales por restaurar la estabilidad ecológica.

“

**Sólo los esfuerzos internacionales emprendidos con espíritu de solidaridad y redistribución de la riqueza y el poder podrán transformar estas estructuras y hacer viables los esfuerzos actuales por restaurar la estabilidad ecológica.**

Sin embargo, las restricciones financieras internacionales que amplían la extracción y dificultan la acción contra la extinción rara vez se ponen sobre la mesa en la política de biodiversidad nacional e internacional. En su lugar, la política de biodiversidad tiende a centrarse en el apalancamiento de capital privado indeciso

para cubrir el déficit de financiación<sup>307</sup> y en el despliegue de mercados de compensación y crédito de biodiversidad no probados,<sup>308</sup> mientras colgamos nuestras esperanzas en las áreas protegidas -al menos 171 de las cuales en todo el mundo cambiaron su normativa con fines extractivos entre 1980 y 2019.<sup>309</sup> Ninguno de estos enfoques ha disminuido las presiones que perpetúan el extractivismo y, en algunos casos, pueden incluso legitimarlo y promoverlo.<sup>310</sup> En la COP 15 del CDB celebrada en Montreal a finales de 2022, un proyecto de decisión pedía un estudio sobre la relación entre la deuda soberana, la austeridad y la pérdida de biodiversidad, pero los gobiernos no lo respaldaron<sup>311</sup> y el proyecto se borró. Esta exclusión es preocupante dado que las presiones del servicio de la deuda no hacen más que aumentar en el momento actual. La deuda soberana del Sur Global ha ido en aumento desde la crisis financiera mundial de finales de la década de 2000 y creció precipitadamente tras la pandemia del COVID-19 y las conmociones económicas asociadas.

Los objetivos de Kunming-Montreal hacen referencia a los factores político-económicos de la pérdida de biodiversidad. Por ejemplo, el objetivo 14 insta a integrar el verdadero valor de la biodiversidad en todos los aspectos de la gestión pública; el 18, a eliminar las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad. Sin embargo, esta investigación sugiere que muchos Estados tendrán dificultades para cumplir estos objetivos bajo las actuales reglas político-económicas mundiales, al igual que tuvieron dificultades para alcanzar las anteriores Metas de Aichi para la Diversidad Biológica establecidas en 2010.<sup>312</sup> Si no cambian estas condiciones -estas reglas del juego-, el extractivismo seguirá sin disminuir, al tiempo que se socava la inversión pública en desarrollo sostenible. Puede resultar tentador dar la espalda a estos enormes retos estructurales, pero lo que resulte de estos debates tendrá una repercusión directa en el tipo de naturaleza que prospere, o no, en todo el mundo.

“

**Las restricciones financieras internacionales que amplían la extracción y dificultan la acción contra la extinción rara vez se ponen sobre la mesa en la política de biodiversidad nacional e internacional. Sin embargo, esta investigación sugiere que muchos Estados tendrán dificultades para cumplir estos objetivos bajo las actuales reglas político-económicas mundiales, al igual que tuvieron dificultades para alcanzar las anteriores Metas de Aichi para la Diversidad Biológica establecidas en 2010.**



# Algunas opciones políticas

---

¿Qué ocurriría -en concreto- si los gobiernos, las IFI, los organismos multilaterales y las organizaciones conservacionistas y medioambientales se tomaran en serio estas condiciones financieras estructurales?  
¿Qué condiciones del sistema financiero internacional tendrían que cambiar para abrir un espacio político que permitiera a los gobiernos alcanzar los objetivos mundiales?

En la fase 2 de este proyecto de investigación se llevarán a cabo grupos de discusión con diferentes partes de las comunidades de la biodiversidad, la sociedad civil y las finanzas internacionales para responder a estas preguntas con la vista puesta en la operacionalización de un cambio que pueda conducir a la aplicación de los objetivos de biodiversidad y a un cambio transformador.

Circulan muchas ideas sobre cómo puede y debe ser este cambio; en el recuadro 4 se esbozan una serie de enfoques. Estas opciones pueden parecer alejadas de la política de biodiversidad habitual, pero este informe de investigación demuestra que, para crear las condiciones necesarias al éxito de los objetivos y las políticas de biodiversidad, los gobiernos y las instituciones internacionales deben asumir urgentemente las estructuras político-económicas mundiales que hacen que la acción transformadora sobre la pérdida de biodiversidad sea difícil, o incluso imposible.

Si está interesado en participar en la fase 2 de esta investigación, póngase en contacto con Jessica Dempsey: [jessica.dempsey@geog.ubc.ca](mailto:jessica.dempsey@geog.ubc.ca).

## 1. GOBERNANZA ECONÓMICA DEMOCRÁTICA

La reestructuración de las instituciones de Bretton Woods, en particular el Banco Mundial y el FMI, podría ayudar a abordar estas persistentes formas político-económicas extractivistas. Estas instituciones tienen estructuras de gobierno y operaciones que son legados de un orden global posterior a la Segunda Guerra Mundial que se estableció en el ocaso del colonialismo formal, con un sistema de un dólar, un voto que excluye al Sur Global de la toma de decisiones. ¿Qué otras medidas podrían tomar el Banco y el FMI para abordar los factores estructurales de la pérdida de biodiversidad identificados en este informe? Algunas ideas son ampliar la distribución de los Derechos Especiales de Giro del FMI (véase más adelante), eliminar los recargos sobre los préstamos del FMI y destinar más fondos al desarrollo de capacidades en los países y a la aplicación de la normativa, en lugar de seguir dando prioridad a la contratación puntual que poco contribuye a crear una experiencia local duradera. Estas instituciones también podrían revisar sus programas de préstamos y políticas para abordar la extracción y la pérdida de biodiversidad. Para llevar a cabo muchos de estos cambios probablemente será necesario revisar la gobernanza de estas instituciones, que en la actualidad asignan las cuotas de voto de una manera fundamentalmente antidemocrática, de forma que Estados Unidos y Europa tienen autoridad de facto para nombrar a los directores del BM y el FMI, respectivamente.

Los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI ofrecen un fácil acceso a las monedas de reserva que pueden evitar una crisis de liquidez, pero se asignan principalmente a los países ricos, de modo que los

países en desarrollo de renta baja sólo recibieron el 1,4% de la asignación más reciente.<sup>313</sup> Aunque de hecho reafirman la centralidad de esas divisas en lugar de alterar las relaciones monetarias, son una herramienta potencialmente útil para mitigar el daño causado por la subordinación monetaria y las jerarquías de divisas. Otra posible solución es la creación de líneas de canje entre los bancos centrales del Norte y del Sur para garantizar el acceso a las monedas de reserva en condiciones de escasa liquidez, lo que podría (al igual que los DEG) evitar nuevas crisis económicas que desemboquen en la necesidad de préstamos de emergencia de las IFI, que a menudo vienen acompañados de condiciones como la reducción de la financiación para la aplicación de políticas medioambientales.

El derecho internacional de las inversiones incluye condiciones que favorecen estructuralmente a las empresas frente a los Estados del Sur Global y los derechos humanos, y puede encerrar a los Estados en proyectos extractivos, imponiendo elevadas tasas a los países en desarrollo si intentan retirarse debido a los costes ecológicos o humanos. Los gobiernos podrían retirarse del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones,<sup>314</sup> el principal foro para las demandas de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés),<sup>315</sup> ya que estos son los principales mecanismos que hacen cumplir los acuerdos de inversión injustos. Los tratados bilaterales y los acuerdos de libre comercio también podrían crear una excepción para el cambio climático y el medio ambiente que excluyera las normativas medioambientales de la ISDS,<sup>316</sup> o eliminar por completo la ISDS como disposición de los acuerdos.<sup>317</sup>

## 2. FINANZAS REPARADORAS

Unos recursos nuevos y adicionales significativos que fluyan del Norte Global al Sur Global, de acuerdo con el Artículo 20 del Convenio sobre Biodiversidad y los Principios de Río de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, y dentro de un marco de equidad y justicia distributiva, podrían permitir a los países avanzar en los objetivos del FG Kunming-Montreal.

La reestructuración y cancelación multilateral de la deuda puede reducir la presión sobre los gobiernos para que den prioridad a las materias primas extractivas orientadas a la exportación, tan perjudiciales para la biodiversidad, y aumenten los recursos públicos para la conservación de la biodiversidad y otros bienes y servicios públicos necesarios, como la atención sanitaria y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.

---

<sup>313</sup>Michael Franczak y Olufémi O Táíwò, "Here's How to Repay Developing Nations for Colonialism and Fight the Climate Crisis", *The Guardian*, 14 de enero de 2022, [www.theguardian.com/commentisfree/2022/jan/14/heres-how-to-repay-developing-nations-for-colonialism-and-fight-the-climate-crisis](https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jan/14/heres-how-to-repay-developing-nations-for-colonialism-and-fight-the-climate-crisis).

<sup>314</sup>Martin Khor, "A Summary of Public Concerns on Investment Treaties and Investor-State Dispute Settlement", Red del Tercer Mundo, 2018, [www.twn.my/title2/t&d/tnd42.pdf](https://www.twn.my/title2/t&d/tnd42.pdf).

<sup>315</sup>También llamados Tratados Internacionales de Inversión (TIIs), "Estos tratados otorgan a los inversores extranjeros ciertas protecciones y beneficios, incluyendo el recurso a la Solución de Controversias Inversor-Estado (ISDS) para resolver disputas con los Estados receptores", véase: "Primer on International Investment Treaties and Investor-State Dispute Settlement", Columbia Center on Sustainable Investment, enero de 2022, <https://ccsi.columbia.edu/content/primer-international-investment-treaties-and-investor-state-dispute-settlement>; para más información sobre el ISDS, véase el estudio de caso de Colombia en este informe; "What is the World Bank's International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)?" Proyecto Bretton Woods, 18 de julio de 2022, [www.brettonwoodsproject.org/2022/07/what-is-the-world-banks-international-center-for-the-settlement-of-investment-disputes-icsid-2/](https://www.brettonwoodsproject.org/2022/07/what-is-the-world-banks-international-center-for-the-settlement-of-investment-disputes-icsid-2/).

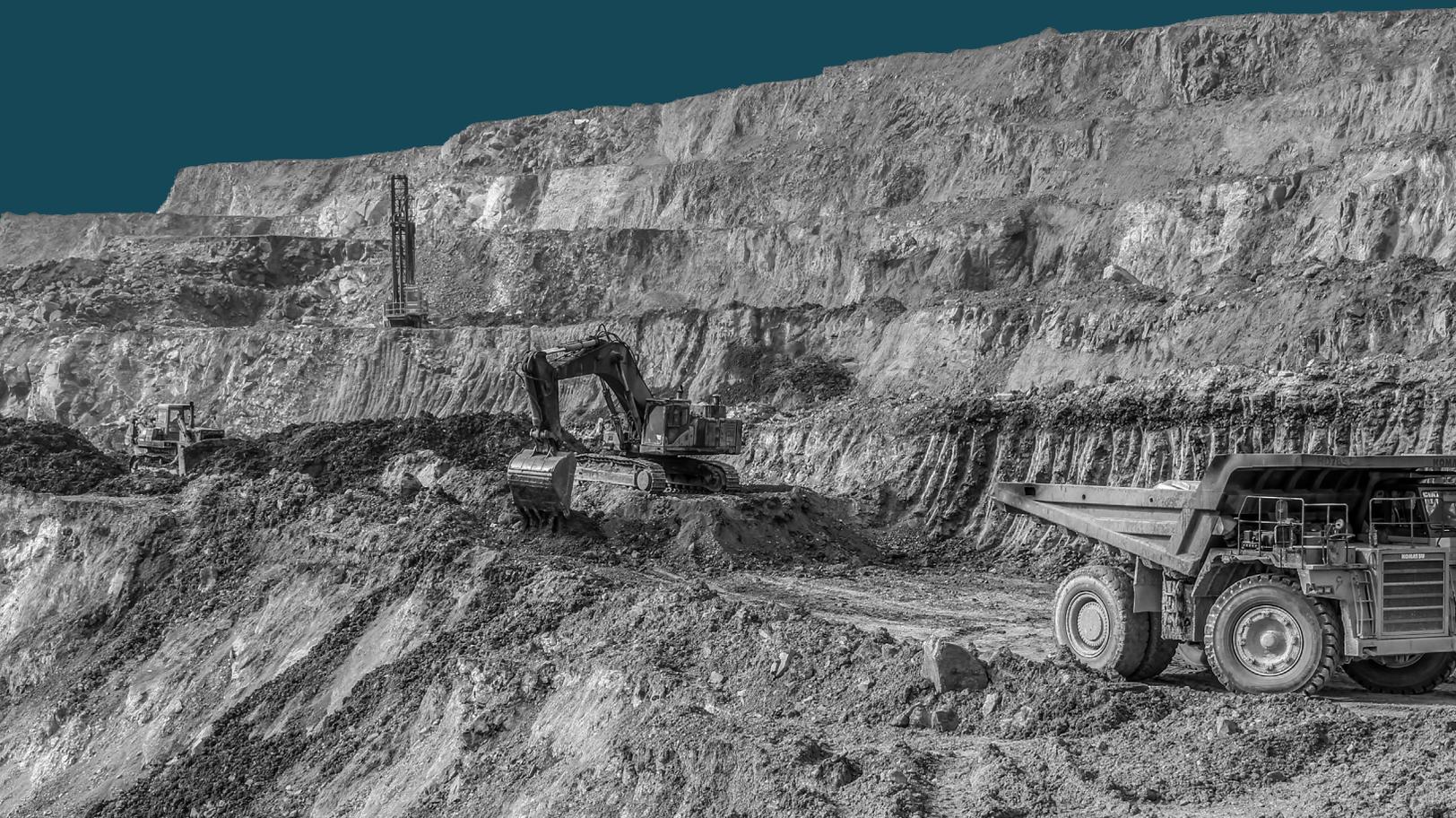
<sup>316</sup>Joshua Paine y Elizabeth Sheargold, "A Climate Change Carve-Out for Investment Treaties," *Journal of International Economic Law* 26, no. 2 (2023): 285–304, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgad011>.

<sup>317</sup>Julia Calvert y Kyla Tienhaara, "Beyond 'Once BITten, Twice Shy': Defending the Legitimacy of Investor-State Dispute Settlement in Peru and Australia", *Review of International Political Economy* 30, no. 5 (2023): 1799–1823, <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2134172>.

<sup>318</sup>Dilys Roe et al., "Loss and Damage Finance Should Apply to Biodiversity Loss", *Nature Ecology & Evolution* 7 (2023): 1336–1338, <https://doi.org/10.1038/s41559-023-02088-8>.

Las medidas fiscales progresivas, como el desarrollo de una convención fiscal de la ONU que tenga como objetivo abordar los paraísos fiscales y el abuso fiscal por parte de las empresas multinacionales y otros flujos financieros ilícitos, podrían recaudar miles de millones en ingresos propios de los países del Sur Global (reduciendo así la demanda de divisas extranjeras) que pueden apoyar medidas de biodiversidad junto con el clima y otras prioridades sociales/económicas. Podrían considerarse otras medidas fiscales progresivas, como los impuestos extraordinarios sobre los sectores extractivos, como los impuestos internacionales y nacionales sobre la riqueza, y el aumento de los tipos impositivos para los bancos de inversión mundiales, el capital privado y las empresas extractivas.

Los pagos por pérdidas y daños son una pieza central de la política climática y también podrían aplicarse en el CDB para aumentar radicalmente la financiación pública internacional con el fin de alcanzar los objetivos del GBF de Kunming-Montreal. Estos pagos podrían compensar parcialmente los daños causados a la biodiversidad por las operaciones de la economía mundial que han beneficiado a los países del Norte Global y a los ricos. La ampliación de los fondos públicos podría apoyar la capacidad de los Estados del Sur Global para alcanzar sus objetivos en materia de biodiversidad y también reducir la presión sobre los Estados del Sur Global para expandir el extractivismo.



# Apéndice

## A. Revisores

Este informe se sometió a una revisión exhaustiva. Cada estudio contó con dos revisores expertos en el país:

### Argentina

Ana Di Pangracio, Directora de Biodiversidad y Directora Adjunta de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Gastón Gordillo, Profesor de Antropología, Universidad de Columbia Británica

### Colombia

Diana Ojeda, Departamento de Geografía, Universidad de Indiana Bloomington

Juan Felipe Riano-Landazabal, Universidad de California, Los Ángeles

### República Democrática del Congo

Ben Radley, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad de Bath

Divin-Luc Bikubanya, investigadora doctoral y profesora asistente en el Instituto de Política de Desarrollo (IOB) de la Universidad de Amberes.

### Jamaica

Alex A. Moulton, Profesor Adjunto, Geografía y Ciencias Medioambientales, Hunter College y The Graduate Center CUNY

Theresa Rodriguez-Moodie, Directora General, Jamaica Environment Trust

### Papúa Nueva Guinea

Paige West, Departamento de Antropología, Barnard College y Universidad de Columbia

Patrick Kaiku, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Papúa Nueva Guinea

Revisores del resumen, la introducción y las conclusiones principales del informe

Ilias Alami, Profesor Adjunto de Economía Política del Desarrollo, Universidad de Cambridge

Lim Li Ching, investigadora principal, Red del Tercer Mundo

Philippe Le Billon, Profesor de Geografía, Universidad de Columbia Británica

Rosemary Collard, Profesora Asociada de Geografía, Universidad Simon Fraser

Sara Holiday Nelson, Centro para la Justicia Climática, Universidad de Columbia Británica, Directora de Investigación

Thea Riofrancos, Profesora Asociada, Ciencias Políticas, Providence College

## B. Datos de exportación

El Cuadro 1 presenta promedios de cinco años (2018-2022) del porcentaje de ingresos de exportación generados a partir del enfoque sectorial de cada estudio de caso de país. Los autores calcularon este promedio con datos publicados por el Observatorio de Complejidad Económica (OEC). Los cálculos de cada país incluyen:

**Argentina:** suma de la soja, la harina de soja y el aceite de soja.

**Colombia:** para los combustibles fósiles, la suma de todos los combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, y para el carbón, la suma de briquetas de carbón, lignito, turba, coque, aceite de alquitrán de hulla y coque de brea.

**República Democrática del Congo:** suma de: metales, metales preciosos y productos minerales, excluidos los combustibles minerales, los aceites minerales y los productos de su destilación.

**Jamaica:** suma del mineral de aluminio, el óxido de aluminio y todos los artículos de aluminio.

**Papúa Nueva Guinea:** suma de: metales, metales preciosos y productos minerales.