

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.¹⁹⁶ 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,¹⁹⁷ y estas tasas están en aumento.¹⁹⁸

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.¹⁹⁹ Aunque ciertamente no es la única causa de degradación, la minería de bauxita en Jamaica es un motor considerable.²⁰⁰ 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".²⁰¹

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.²⁰² 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.²⁰³ 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.²⁰⁴ 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.²⁰⁵

¹⁹⁶Environmental Solutions Limited, "National Strategy and Action Plan on Biological Diversity in Jamaica 2016-2021", NEPA, 2017, www.cbd.int/doc/world/jm/jm-nbsap-v2-en.pdf.

¹⁹⁷Erick Burgueño Salas, "Number of Threatened Living Species in Jamaica on the IUCN Red List in 2022, by Taxonomic Group," Statista, última modificación 17 de abril de 2023, www.statista.com/statistics/978559/number-threatened-species-jamaica-type/.

¹⁹⁸En 2015, la puntuación de Jamaica en el Índice de la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza fue de 0,673. Descendió a 0,668 en 2018 y a 0,665 en 2020. Esto sugiere que la pérdida de biodiversidad está empeorando, aunque los datos son limitados; véase: "Voluntary National Review 2022: Goal 15", Planning Institute of Jamaica, 2022, www.pioj.gov.jm/wp-content/uploads/2022/10/VNR_Goal_15.pdf.

¹⁹⁹Dionne Newell, "Fifth National Report for the NBSAP Project", NEPA, 2015, www.cbd.int/doc/world/jm/jm-nr-05-en.pdf.

²⁰⁰La bauxita es el mineral primario utilizado para fabricar aluminio. Tras su extracción, el mineral se deshidrata, se refina en óxido de aluminio (alúmina) y, por último, se funde en aluminio mediante un proceso químico y energético intensivo.

²⁰¹"Vision 2030 Jamaica", Planning Institute of Jamaica, 2018, 260, www.pioj.gov.jm/wp-content/uploads/2019/08/MTF-2018-2021-March-2019.pdf; además de la tala de bosques y otros ecosistemas necesaria para la minería a cielo abierto, existen pruebas de la disminución a largo plazo de la fertilidad del suelo debido a la lixiviación de la bauxita y a la pérdida de la capa superficial del suelo por la erosión. Además, los suelos bauxíticos responden mal a la restauración, lo que dificulta la recuperación de tierras tras la explotación minera. Sobre los efectos de la extracción de bauxita, véase: Christen Berglund y Tommy Johansson, "Jamaican Deforestation and Bauxite Mining-The Role of Negotiations for Sustainable Resource Use", *Minerals & Energy* 19, no. 3 (2004): 2-14, <https://doi.org/10.1080/14041040310034383>; Madeline Lorch Tramm, "Multinationals in Third World Development: The Case of Jamaica's Bauxite Industry", *Caribbean Quarterly* 23, no. 4 (1977): 1-16, www.jstor.org/stable/40653340.

²⁰²Robert Connell, "Maroon Ecology: Land, Sovereignty, and Environmental Justice", *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 25, no. 2 (2020): 218-235, <https://doi.org/10.1111/jlca.12496>; Jean Besson, *Transformations of Freedom in the Land of the Maroons: Creolization in the Cockpits, Jamaica* (Kingston: Ian Randle Publishers, 2016).

²⁰³"Cockpit Country: Jamaica's Treasure Trove of Biological Diversity", Departamento Forestal de Jamaica, 2020, www.forestry.gov.jm/newsDetails?newsID=19.

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.²⁰⁶ Jamaica y sus socios en el proyecto recurrieron la medida cautelar, que fue levantada a finales de 2023.²⁰⁷ 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.²⁰⁸

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.²⁰⁹ 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".²¹⁰ Además, las operaciones mineras jamaicanas tienen repercusiones negativas como la concentración de la propiedad de la tierra y la desposesión de los campesinos.²¹¹

En consonancia con el creciente nacionalismo económico del "Tercer Mundo" en la década de 1970 y

²⁰⁴Noranda Bauxite Limited pasa a llamarse Discovery Bauxite, que es propiedad al 100% de Atlantic Alumina (empresa de fundición con sede en EE.UU.). Atlantic Alumina tiene una participación del 49% en lo que se denomina "Discovery Jamaica Bauxite Partners II", mientras que el Gobierno de Jamaica posee el 51% restante. Una concesión del Gobierno de Jamaica permite a Atlantic Alumina extraer bauxita en Jamaica hasta 2030; véase: "Discovery Bauxite", Atlantic Alumina, consultado el 18 de noviembre de 2023, <https://raccoon-horse-y9tn.squarespace.com/discovery-bauxite>.

²⁰⁵El primer caso fue presentado por la Agencia Medioambiental del Sur de Trelawny (STEA) y Clifton Barrett en enero de 2021, con referencia específica al Arrendamiento Minero Especial (SML) 173. El segundo caso fue presentado por nueve residentes de comunidades rurales de St. El segundo caso fue presentado por nueve residentes de comunidades rurales de St. Ann en julio de 2022, con respecto a las actividades mineras llevadas a cabo en virtud de los SML 165 y 172, y la minería propuesta para llevarse a cabo en virtud del SML 173. En 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó que las comunidades de St. Ann se enfrentan a daños significativos, y pidió al gobierno de Jamaica que tomara medidas cautelares para prevenir estos daños, ver: "IACRH Grants Precautionary Measures in Favor of Afro-Descendant Persons from Peasant Communities of St. Ann in Jamaica", Organización de los Estados Americanos, 2 de diciembre de 2022, www.oas.org/en/IACRH/jsForm/?File=en/iachr/media_center/PRReleases/2022/267.asp.

²⁰⁶Balford Henry, "Bauxite Mining Case Hits Appeal Court", *Jamaica Observer*, 22 de mayo de 2023, www.jamaicaobserver.com/news/bauxite-mining-case-hits-appeal-court.

²⁰⁷"Claim of 'Irreparable Harm' from Noranda Bauxite Mining 'Speculative'-Court of Appeal," *Jamaica Gleaner*, 17 de junio de 2023, [https://jamaica-gleaner.com/article/news/20230617/claim-irreparable-harm-noranda-bauxite-mining-speculative-court-appeal](http://jamaica-gleaner.com/article/news/20230617/claim-irreparable-harm-noranda-bauxite-mining-speculative-court-appeal).

²⁰⁸Madeleine Lorch Tramm, "Multinationals in Third World Development: The Case of Jamaica's Bauxite Industry", *Caribbean Quarterly* 23, no. 4 (1977): 8, [https://www.jstor.org/stable/40653340](http://www.jstor.org/stable/40653340).

²⁰⁹El valor añadido del sector es el refinado en alúmina (250% añadido) y luego en aluminio (225%). Jamaica participa en la extracción y el refinado a alúmina, pero no en la fase de fundición; véase Monica Silberberg, "The Jamaican Bauxite Industry & Decolonization", *Caribbean Quilt* 2 (2012): 92-106, <https://doi.org/10.33137/caribbeanquilt.v2i0.19314>.

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.²¹² 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.²¹³

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".²¹⁴ 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".²¹⁵

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.

²¹⁰Richard Auty, "Multinational Corporations and Regional Revenue Retention in a Vertically Integrated Industry: Bauxite/aluminum in the Caribbean", *Regional Studies* 17, nº 1 (1983): 4, <https://doi.org/10.1080/09595238300185011>; a principios de la década de 1950, los ingresos públicos sólo representaban el 3% del valor de las exportaciones de bauxita y alúmina, porcentaje que aumentó al 17% tras la negociación de las condiciones en 1957 (Tramm, "Multinationals in Third World Development", 8); véase también George L. Beckford, "The Social Economy of Bauxite in the Jamaican Man-Space", *Social and Economic Studies* 36, nº 1 (1987): 1-55, www.jstor.org/stable/27862872; Michael Witter, "Prospects for Jamaica's Economic Development in the Era of the FTAA", en *The Caribbean Economies in an Era of Free Trade*, Michael Witter (Londres: Routledge, 2004), 169-186, <https://doi.org/10.4324/9781351147521>.

²¹¹Tramm, "Multinationals in Third World Development", 8.

²¹²El Gobierno de Jamaica impuso un gravamen (el 7,5 por ciento del precio del aluminio en el mercado mundial el año anterior) a la bauxita extraída en Jamaica y exportada a Norteamérica, lo que elevó significativamente los ingresos públicos, que pasaron de 24,51 millones de dólares jamaicanos (JMD) anuales en 1973 a 185 millones de JMD en 1977; véase: Silberberg, "The Jamaican Bauxite Industry & Decolonization", 102.

²¹³Para un análisis de los impuestos y cánones sobre la bauxita en la década de 1970, véase: Sidiki Conde, "The Competitive Environment for a New Bauxite Mine in Guinea", tesis MSC (Colorado School of Mines, 1984), https://repository.mines.edu/bitstream/handle/11124/176378/Conde_10782501.pdf?sequence=1.

²¹⁴Witter, "Prospects for Jamaica's Economic Development in the Era of the FTAA," 180; "Las empresas reaccionaron a las medidas del gobierno jamaicano disminuyendo las exportaciones de Jamaica a EE.UU., and increasing the production of their plants in Guinea to supply the American market ... In 1975 the companies doubled their imports into the U.S. from Guinea, a new-comer to the industry, who were now threatened to experience similar economic and societal problems from the presence of these MNCs [multinational corporations] as Jamaica did", Silberberg, "The Jamaican Bauxite Industry & Decolonization", 103.

²¹⁵Jamaica Environment Trust, *Red Dirt*. La Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación de Jamaica (NEPA) es la principal institución reguladora del medio ambiente en el país, pero, en virtud de un memorando de entendimiento, el Instituto de la Bauxita de Jamaica se encarga de regular el sector de la bauxita.

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%.²¹⁶ En términos de contribución al PIB, el sector de la minería y las canteras engloban una media del 1,9% entre 2018 y 2022.²¹⁷

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 2018.²¹⁸ 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.²¹⁹ Sobre todo al principio del desarrollo del sector, los jamaicanos ocupaban principalmente puestos de trabajo manuales de bajo nivel, con escasa movilidad profesional.²²⁰

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".²²¹ 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".²²² 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".²²³

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.²²⁴ 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

²¹⁶Paul Ward, "Phase Out Crude Bauxite Exports to Save the Cockpit Country", *Jamaica Observer*, 29 de noviembre de 2022, www.jamaicaobserver.com/columns/phase-out-crude-bauxite-exports-to-save-the-cockpit-country/.

²¹⁷"Economic and Social Survey Jamaica 2022: Selected Indicators & Overview", Instituto de Planificación de Jamaica, 2022, www.pioj.gov.jm/product/economic-and-social-survey-jamaica-2022-selected-indicators-overview/.

²¹⁸El Jamaica Environment Trust informa que el empleo en 1975 era de 6.900 empleados directos, 4.530 trabajadores asalariados; en 2018 se redujo a 4.000 empleados directos, con 1.429 trabajadores asalariados, véase Jamaica Environment Trust, *Red Dirt*.

²¹⁹Diane J. Austin, "Jamaican Bauxite: A Case Study in Multi-National Investment", *The Australian and New Zealand Journal of Sociology* 11, no. 3 (1975), <https://doi.org/10.1177/144078337501100312>.

²²⁰Silberberg, "The Jamaican Bauxite Industry & Decolonization".

²²¹"Mining Injunction 'Death Knell' for New Day, Noranda", *The Gleaner*, 20 de febrero de 2023, <https://jamaica-gleaner.com/article/lead-stories/20230220/mining-injunction-death-knell-new-day-noranda>.

²²²"Mining Injunction 'Death Knell' for New Day, Noranda".

²²³Tony Weiss, "Restructuring and Redundancy: The Impacts and Illogic of Neoliberal Agricultural Reforms in Jamaica", *Journal of Agrarian Change* 4, no. 4 (2004): 461-491, <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2004.00088.x>; véase también Witter, "Prospects for Jamaica's economic development in the era of the FTAA".

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.²²⁵ 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.²²⁶ 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.²²⁷ 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.

²²⁴Witter citado en Weiss, "Restructuring and Redundancy", 475; las importaciones de frutas y verduras frescas superaron a las exportaciones, lo que llevó al Banco Mundial a afirmar que "el mercado te está diciendo que la agricultura no es el camino a seguir para Jamaica", Witter citado en Weiss, "Restructuring and Redundancy", 471.

²²⁵Entre estas organizaciones se encuentran la Agencia Medioambiental del Sur de Trelawny (STEA), Jamaica Environment Trust y el Centro de Investigación Windsor, entre otras, véase: "Bauxite Mining In Cockpit Country", STEA, consultado el 18 de noviembre de 2023, <https://stea.net/>; "Compensation Within the Bauxite-Alumina Industry in Jamaica", Jamaica Environmental Trust, 13 de septiembre de 2023, <https://jamentrust.org/download/compensation-within-the-bauxite-alumina-industry-in-jamaica/>; "This is Windsor Research Centre's Home Page", Windsor Research Centre, consultado el 18 de noviembre de 2023, <https://wrc.cockpitcountry.com/>.

²²⁶Michael Witter, "COVID-19: Intensifying the Existential Threat to the Caribbean", *Agrarian South: Revista de Economía Política* 10, nº 1 (2021): 155-172, <https://doi.org/10.1177/22779760211003540>.

²²⁷FMI, "IMF Reaches Staff-Level Agreement with Jamaica on a Precautionary and Liquidity Line (PLL) and the Resilience and Sustainability Facility (RSF) and conducted the 2022 Article IV Consultation", FMI, modificado por última vez el 15 de