

Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional para Ir Más Allá del Extractivismo

Moira Birss y Lara Merling

**Climate &
Community**
INSTITUTE



El Climate and Community Institute (CCI) es un centro de estudios progresista sobre clima y economía. Nuestro equipo y red de más de 60 académicos y expertos colaboradores, crean y movilizan investigación de vanguardia en la intersección de la desigualdad y la crisis climática. Luchamos por una agenda transformadora que descarbonice la economía de forma rápida y equitativa, centrándonos en los beneficios materiales para los trabajadores.

Cita sugerida

Moira Birss y Lara Merling, "Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional para Ir Más Allá del Extractivismo," Climate and Community Institute, julio de 2026,
<https://climateandcommunity.org/research/beyond-extractivism>.

Este informe está adaptado de Moira Birss y Lara Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture", Climate and Community Institute, septiembre de 2025. Forma parte de una serie que analiza cómo avanzar en la transición energética sin reproducir el extractivismo. La serie completa está disponible en <https://climateandcommunity.org/research/beyond-extractivism>.

Resumen

En lugar de permitir que los países sigan vías de desarrollo alternativas que maximicen los beneficios económicos, comunitarios y laborales, al tiempo que minimizan la extracción, la arquitectura financiera internacional (AFI) actual refuerza el extractivismo.¹ Los países, especialmente en el Sur Global, deben generar divisas en condiciones desiguales para pagar la deuda externa, financiar las importaciones y estabilizar las monedas, a menudo mediante la exportación de materias primas como minerales o combustibles fósiles. Al mismo tiempo, a través del pago de la deuda, la repatriación de ganancias y la exposición a flujos de capital volátiles los recursos salen de los países productores. Estas dinámicas limitan el espacio político y fiscal y restringen una transformación estructural que se aleje del extractivismo.

La AFI es definida en base a:

- **Volatilidad financiera**, con flujos de capital desregulados que exponen a los países a entradas y salidas repentinas, aumentando la inestabilidad macroeconómica y reforzando la dependencia de ingresos de exportación para mantener los balances externos.
- **La financiación condicionada y la austeridad**, que obligan a depender del FMI, donde la financiación está vinculada a condiciones de política que priorizan la restricción fiscal, la desregulación y la privatización, limitando la capacidad de los Estados para invertir en una transformación estructural que se aleje del extractivismo. Las instituciones de financiación para el desarrollo a menudo replican estos enfoques.

Estas condiciones impulsan un ciclo de extracción y exportación:

Las presiones por la deuda refuerzan la dependencia de exportaciones de materias primas extractivas, incluso en sectores a veces considerados “verdes”, como los minerales para la transición energética, agravando la degradación ambiental, los daños sociales y la falta de inversión en diversificación y desarrollo sostenible.

¹ El extractivismo es un modelo de desarrollo económico basado en la explotación de recursos en gran medida sin restricciones, con distribuciones muy desiguales de beneficios e impactos.

Sin embargo, las vías más allá del extractivismo requieren:

- Inversión a largo plazo
- La capacidad de dirigir la financiación hacia objetivos no relacionados con el mercado
- Autonomía institucional

Por lo tanto, para ir más allá del extractivismo se necesita una reorientación de la AFI:

- Reducir la dependencia de financiación externa volátil y ampliar el acceso incondicional a liquidez
- Ampliar la financiación pública, en condiciones favorables y que no genere deuda, respaldando la transformación estructural
- Reformar la gobernanza financiera global y los mecanismos de deuda para reducir las salidas de recursos y para restaurar el espacio de formulación de políticas

Introducción

Una política económica e industrial climáticamente segura, positiva para la biodiversidad y socialmente inclusiva, que no se base en modelos explotadores y extractivistas, requiere inversión a largo plazo, capacidad de dirigir la financiación hacia objetivos no mercantiles y suficiente autonomía política para alinear el desarrollo con las necesidades locales.² Sin embargo, para muchos países del Sur Global, estas condiciones se ven sistemáticamente limitadas por la estructura de la arquitectura financiera internacional (AFI).³ Las estrategias de desarrollo no solo están determinadas por prioridades nacionales, sino que también por la necesidad de obtener divisas para financiar la importación, pagar la deuda externa y estabilizar las

² Jessica Dempsey et al., "Exporting Extinction: How the International Financial System Constrains Biodiverse Futures," Climate and Community Institute, mayo de 2024, <https://climateandcommunity.org/research/exporting-extinction>; Moira Birss and Lara Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture," Climate and Community Institute, octubre de 2025, <https://climateandcommunity.org/research/green-industrial-policy-needs-a-new-financial-architecture>; Isabel Estevez and Thea Riofrancos, "Global Green Industrial Policy: Navigating Power Dynamics for a Pro-Working Class, Pro-Development Green Transformation," Climate and Community Institute, septiembre de 2025, <https://climateandcommunity.org/research/global-green-industrial-policy>.

³ UNCTAD, "Growth, Debt and Climate: Realigning the Global Financial Architecture," Trade and Development Report, United Nations, 2023, https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2023_en.pdf.

monedas. En la práctica, esto suele reforzar la dependencia de las exportaciones de materias primas y otras actividades extractivas, incluso cuando estas socavan los objetivos de desarrollo y climáticos a largo plazo.

Estas presiones no son fortuitas. Reflejan un sistema moldeado por el legado histórico de la explotación colonial y el desarrollo desigual, en el que el acceso a la liquidez internacional, el costo de la financiación y las condiciones que la acompañan siguen distribuyéndose de manera desigual.⁴ Como resultado, los países se enfrentan a una doble restricción: la necesidad de generar divisas en condiciones desfavorables y, simultáneamente, la salida de esos recursos a través del pago de la deuda, la repatriación de ganancias y la volatilidad financiera.⁵

How the IFA locks in extractivism

Al centro de la arquitectura financiera internacional se encuentra una jerarquía de monedas que determina cómo los países participan en la economía global y acceden a la financiación. Los países ocupan diferentes posiciones dentro de esta jerarquía dependiendo de su acceso a monedas aceptadas internacionalmente y a redes de seguridad financiera.⁶ Mientras que un pequeño número de ellos emite monedas de reserva y se beneficia de amplios mercados financieros, la mayoría de los países del Sur Global se posicionan como usuarios de moneda extranjera.

Esta posición determina las condiciones en las que los países pueden acceder a la financiación.⁷ Aquellos que no emiten monedas con demanda internacional deben depender de la financiación externa, a menudo en moneda extranjera y en condiciones más restrictivas y

⁴ Patrick Bigger et al., "Reparative Fiscal Justice for Caribbean Climate Action," Climate and Community Institute, octubre de 2024, <https://climateandcommunity.org/wp-content/uploads/2024/10/Caribbean-Fiscal-Justice-Report.pdf>; Olufemi O. Táiwò, *Reconsidering Reparations*, 2nd ed. (Haymarket, 2025), <https://www.haymarketbooks.org/books/2538-reconsidering-reparations>.

⁵ Lara Merling, Ivana Vasic-Lalovic, and Lorena Valle Cuéllar, "The Rising Cost of Debt: An Obstacle to Achieving Climate and Development Goals," Center for Economic and Policy Research, 30 de abril de 2024, <https://cepr.net/publications/the-rising-cost-of-debt-an-obstacle-to-achieving-climate-and-development-goals>.

⁶ Steffen Murau, Fabian Pape, and Tobias Pforr, "International monetary hierarchy through emergency US-dollar liquidity: A key currency approach," *Competition & Change* 27, no. 3-4 (2023): 495-515.

⁷ Birss and Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture."

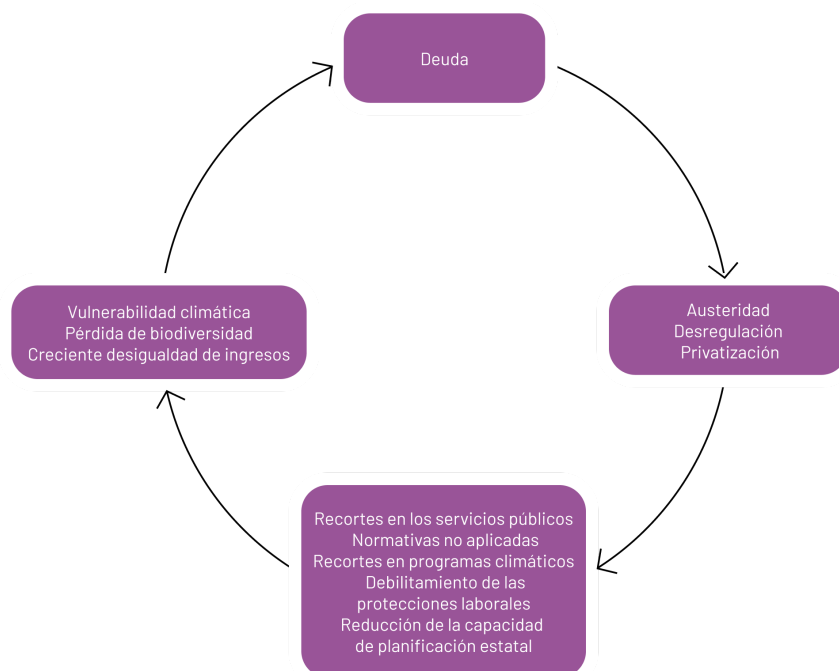
costosas. El acceso a la financiación está determinado por las calificaciones crediticias, la confianza de los inversionistas y la disponibilidad de financiación oficial, factores que, en conjunto, influyen en los costos de endeudamiento y en la exposición a crisis externas.

Estas asimetrías estructurales van más allá de los costos de endeudamiento: están integradas en un conjunto más amplio de acuerdos institucionales que rigen cómo se proporciona la financiación, en qué condiciones y con qué fines.⁸ Tradicionalmente conocidos como programas de ajuste estructural, el conjunto de condiciones impuestas por estos prestamistas es presentado como cambios de política necesarios que le permitirá al país pagar los préstamos ya existentes, volver a ingresar a los mercados de capital privado en términos más favorables y evitar préstamos de emergencia en el futuro. El fundamentalismo de mercado y los presupuestos de austeridad definen las condiciones. Esto incluye recortes drásticos del gasto público (por ejemplo, recortes a los programas de protección ambiental y mitigación climática), desregulación de la empresa privada (por ejemplo, menor supervisión de la contaminación), reducción del papel del Estado en la economía (por ejemplo, menos planificación a gran escala) y privatización de empresas públicas (por ejemplo, la privatización de las empresas estatales de energía, lo que limita el poder del Estado en reducir la producción de combustibles fósiles).⁹

⁸ Birss and Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture."

⁹ Alexander E. Kentikelenis, Thomas Stubbs, and Lawrence P. King, "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014," *Review of International Political Economy* 23, no. 4 (3 de julio de 2016): 543–82, <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1174953>.

El círculo vicioso de la condicionalidad de la AFI



La dependencia de financiación externa expone también a países a mudanzas en las condiciones financieras mundiales como reversiones de flujos de capital, presiones sobre los tipos de cambio y aumentos de las tasas de interés a nivel global, todo lo cual eleva el costo del pago y la refinanciación de la deuda externa. **En conjunto, estas presiones refuerzan la necesidad de asegurar divisas a través de ingresos de exportación, a menudo mediante la extracción de materias primas como los combustibles fósiles y los minerales, vinculando las restricciones financieras a los patrones de desarrollo extractivo.**¹⁰

Como se resume en la tabla a continuación, estas dinámicas se traducen en restricciones cada vez mayores a las trayectorias de desarrollo verde. El acceso a la financiación sigue siendo limitado, costoso y procíclico, exponiendo los países a la volatilidad y la inestabilidad financiera. La provisión de financiación para el desarrollo es insuficiente y, a menudo, está estructurada para priorizar el reparto privado del riesgo por encima de la expansión de la capacidad de inversión pública. Al mismo tiempo, las presiones institucionales y de mercado condicionan la formulación de políticas.

¹⁰ Dempsey et al., "Exporting Extinction."

Estas dinámicas limitan la capacidad de los países de movilizar financiamiento estable y a largo plazo y alinearlos con las prioridades de desarrollo nacionales. En lugar de apoyar la transformación estructural, el sistema actual refuerza presiones de ajuste a corto plazo y la dependencia del financiamiento externo, lo que limita el espacio de formulación de políticas necesario para aquellas transformaciones estructurales que se alejan del extractivismo.

Panorama general de las restricciones impuestas al Sur Global a través de la AFI¹¹

	Elements	Constraint on State Policy
Inestabilidad financiera	El FMI como prestamista de última instancia; normas restrictivas de comercio e inversión	Los préstamos del FMI imponen austeridad, reduciendo el espacio fiscal a la inversión y limitando la planificación pública; los acuerdos comerciales y de inversión restringen la capacidad de regular los flujos de capital o de desviar la inversión de la especulación hacia la inversión productiva
Falta de financiamiento para el desarrollo incondicional	Bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras de desarrollo bilaterales, fondos climáticos; marcos del FMI	Marcos del FMI; desvía los fondos públicos hacia la reducción del riesgo de la inversión privada en lugar de ampliar la capacidad pública, y limita el papel del Estado
Disciplina de mercado	Agencias de calificación crediticia, mercados de bonos soberanos	Penaliza las estrategias impulsadas por el Estado y el desviarse de las normas respaldadas por el FMI; eleva los costos y desalienta la política industrial
Cargas de deuda insostenibles	El FMI como curador del alivio de la deuda	No hay un proceso justo de reestructuración de la deuda; el Mecanismo de Estabilización y Desarrollo (DSF) y los programas del FMI imponen austeridad y dan prioridad a los acreedores sobre las inversiones destinadas a objetivos a largo plazo

¹¹ Birss and Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture."

La estructura de la AFI incentiva la extracción, perjudica a las comunidades y crea zonas de sacrificio

Las estructuras descritas arriba crean un círculo vicioso de deuda que atrapa a los países del Sur Global, pudiendo crear un aumento de su dependencia de exportaciones extractivas y los empuja a implementar políticas de austeridad que restringen su espacio de maniobra. Esto limita la capacidad de países para emprender políticas transformadoras, conduce a daños sociales como una mayor desigualdad de ingresos y abusos de derechos humanos, y agrava la doble crisis del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.¹²

El círculo vicioso surge de la estructura de los mercados mundiales de deuda soberana, que empuja a países a depender de las exportaciones de materias primas —desde combustibles fósiles hasta minerales y soja, con todos los daños ambientales y sociales que estas actividades pueden causar— para generar ingresos de exportación con los que pagar las deudas.¹³ Esto atrapa a los países en la expansión de la producción de materias primas para la exportación, en la falta de inversión en desarrollo social y ambiental, y en la represión de la oposición a estas dinámicas por parte de la sociedad civil. La profunda conexión entre la deuda y el extractivismo también se ve reforzada por las compensaciones fiscales, ya que la presión urgente para realizar los pagos del servicio de la deuda desvía recursos de los programas públicos destinados a implementar políticas de uso sostenible de la tierra, programas de mitigación climática y más.¹⁴ Incluso la extracción de productos “verdes” tiene consecuencias ambientales y sociales. Por ejemplo, la extracción de litio puede aumentar la intensidad de sequías, disminuir la biodiversidad de ecosistemas y amenazar la soberanía indígena y la participación de las comunidades en proyectos que ponen en peligro

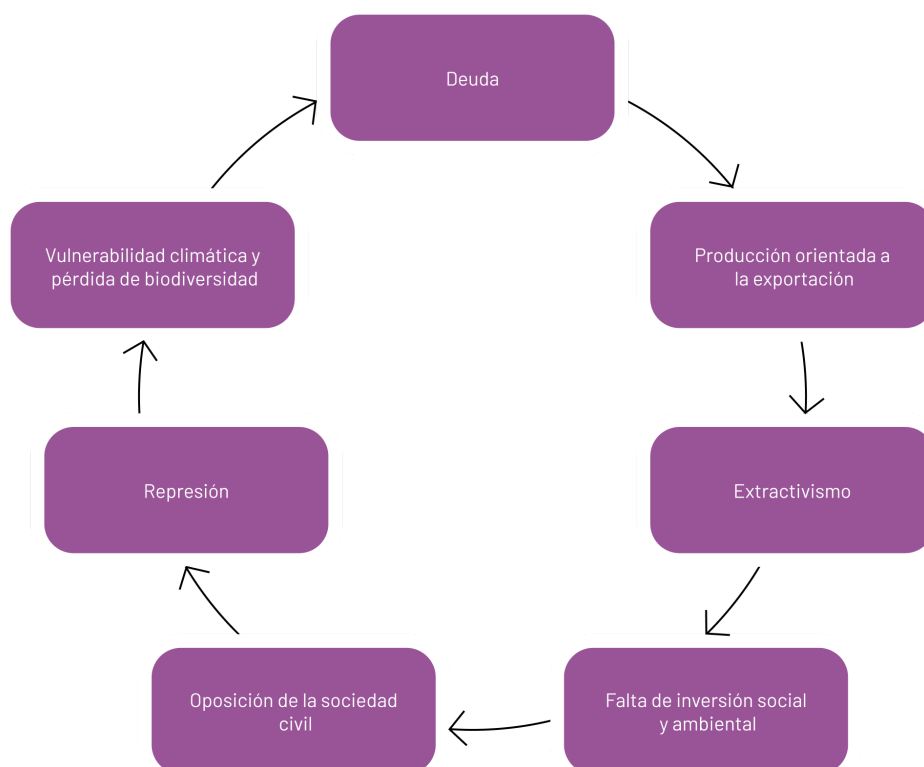
¹² Birss and Merling, “Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture.”

¹³ Biodiversity Capital Research Collective et al., “Beyond the Gap: Placing Biodiversity Finance in the Global Economy,” Third World Network, 2021, <https://twon.my/title2/books/Beyond%20the%20Gap/BeyondTheGap%20complete%20report.pdf>; Woolfenden, “The Debt-Fossil Fuel Trap.”

¹⁴ Biodiversity Capital Research Collective et al., “Beyond the Gap.”

los paisajes culturales y los medios de vida económicos.¹⁵ La vulnerabilidad climática y la pérdida de biodiversidad resultantes obligan entonces a asumir más deuda para financiar servicios de socorro o adaptación en casos de desastre, y el ciclo comienza de nuevo.

El círculo vicioso de extracción y exportación de la AFI



La única salida a este círculo vicioso que ofrece la AFI está pavimentada con soluciones basadas en el mercado que no necesariamente se alejan del extractivismo. Esto es lo que la académica Daniela Gabor denomina el "Consenso de Wall Street". Se deriva de la creencia de que la financiación privada es necesaria para la acción climática debido a la falta de recursos públicos, y de que los Estados deberían reestructurar sus sistemas financieros para "reducir el riesgo" a la inversión privada en sectores sociales y ambientales como la educación y la adaptación climática.¹⁶ Sin embargo, debido a los ciclos de deuda en los que están atrapados muchos países del Sur Global, esta reducción del riesgo a menudo requiere incentivos por

¹⁵ Thea Riofrancos et al., "Achieving Zero Emissions with More Mobility and Less Mining," Climate and Community Institute, enero de 2023, https://climateandcommunity.org/wp-content/uploads/2023/01/23_03_08_ENG-Lithium.pdf.

¹⁶ Daniela Gabor, "The Wall Street Consensus," *Development and Change* 52, no. 3 (2021): 429-59, <https://doi.org/10.1111/dech.12645>.

parte de las instituciones financieras públicas. Estos incentivos suelen implicar el debilitamiento de salvaguardias ambientales y sociales, como controles de contaminación o requisitos de consulta con las comunidades locales, cuyas consecuencias pueden profundizar el extractivismo y perpetuar el ciclo.

El camino a seguir: una reorientación fundamental de la AFI

Las limitaciones descritas arriba no son solo financieras. Tienen su origen en un patrón más amplio en el que los países deben generar divisas en condiciones desiguales, a menudo mediante la exportación de materias primas. Esto refuerza una forma dual de extracción: los recursos salen a través de estructuras comerciales que priorizan las exportaciones de materias primas, y a través de canales financieros en forma de servicio de pago de la deuda, repatriación de ganancias y exposición a flujos de capital volátiles.

Mientras los países sigan dependiendo de la financiación externa y de los ingresos en divisas en estos términos, los nuevos flujos financieros corren el riesgo de reforzar los patrones existentes de extractivismo en lugar de permitir la transformación estructural. Para abordar esto, es necesario reorientar la AFI para que apoye la retención y el uso productivo de recursos, mediante reformas en tres áreas interrelacionadas.¹⁷

Objetivo 1: Acceso a la liquidez y a las herramientas de estabilidad macroeconómica

Los países deben poder reintroducir y hacer cumplir regulaciones sobre la cuenta de capital que prioricen la estabilidad financiera y canalicen la inversión hacia sectores productivos. Esto significa que necesitan:

1. Un mayor acceso a liquidez incondicional, como la ampliación del rol y volumen de los derechos especiales de giro (DEG),

¹⁷ Para más información sobre esta visión, véase Birss and Merling, "Green Industrial Policy Needs a New Financial Architecture."

criterios de distribución más justos y acceso universal a acuerdos de swap de bancos centrales, junto con acuerdos de financiamiento regional (AFR) independientes y con mejores recursos.

2. La opción de regular los flujos de capital de manera que se priorice la estabilidad financiera y se canalicen las inversiones hacia sectores productivos.

Objetivo 2: Autonomía fiscal y política

Para llevar a cabo políticas económicas e industriales transformadoras, los países necesitan finanzas públicas predecibles, económicas, a largo plazo y basadas en subvenciones. Esto requiere:

1. Poner fin a la condicionalidad como requisito para acceder a la financiación pública, de modo que países puedan definir sus estrategias de inversión, sus normas laborales y ambientales y sus enfoques regulatorios, sin penalizaciones.
2. Ampliar la financiación pública, basada en subvenciones y en condiciones favorables.
3. La reformulación de las normas sobre la deuda para alinearlas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con las realidades de la vulnerabilidad climática y de la biodiversidad, reflejando también los niveles de responsabilidad de cada país ante la crisis climática.
4. Un alivio de la deuda que restaure el espacio fiscal, apoye la inversión pública y permita un desarrollo inclusivo a largo plazo.

Objetivo 3: Voz equitativa en la gobernanza económica mundial

Para lograrlo, se necesitan cambios estructurales en el poder de decisión a fin de crear un sistema de gobernanza financiera global verdaderamente justo e inclusivo. Esto debe incluir:

1. Una toma de decisiones democrática en todas las instituciones económicas mundiales para establecer normas más justas sobre la fiscalidad internacional, frenar los flujos financieros ilícitos y garantizar que todos los países tengan un lugar en la mesa.
2. Un mecanismo multilateral permanente de resolución de la deuda bajo los auspicios de las Naciones Unidas que garantice la participación equitativa de los países deudores, funcione de manera transparente y sitúe el desarrollo, la resiliencia climática y el bienestar social en pie de igualdad con la compensación a los acreedores.

Sin esos cambios, las vías para salir del extractivismo siguen estando en gran medida fuera de alcance; los países recibirán financiamiento al tiempo que seguirán dependiendo estructuralmente de modelos de exportación extractivos y seguirán expuestos a las salidas de capital. En cambio, una arquitectura reformada debe permitir a los países avanzar por vías que vayan más allá del extractivismo y hacia economías regenerativas, circulares y verdaderamente sostenibles que mantengan ecosistemas diversos, promuevan los derechos sobre la tierra y apoyen a los trabajadores.