



Asamblea General

Distr. general
22 de enero de 2026
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

61^{er} período de sesiones

23 de febrero a 2 de abril de 2026

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Asistencia y cooperación internacionales

**Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias
de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales
conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos
humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales
y culturales, Attiya Waris***

Resumen

El multilateralismo está siendo objeto de debates a nivel mundial, regional y nacional, así como en diversos foros. Los Estados Miembros están expresando claramente si seguirán en la senda del multilateralismo o no. En el presente informe, presentado de conformidad con la resolución 52/17 del Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente examina el principio de cooperación y asistencia internacionales, con miras a reflexionar sobre su significado como compromiso mundial y sobre cómo podría aplicarse en las esferas de la deuda, los impuestos y los flujos financieros ilícitos para ayudar a todos los Estados Miembros a movilizar recursos internos mediante un enfoque legítimo y equitativo desde el punto de vista fiscal, en el contexto del uso del “máximo de los recursos disponibles”. En una época en la que la amenaza de impagos de la deuda se cierne sobre varios países, y estos se ven forzados a gastar menos en sus poblaciones para tratar de evitarla, es más importante que nunca reflexionar sobre el concepto de cooperación y asistencia internacionales.

* Este informe se envió fuera de plazo a los servicios de conferencias por razones técnicas que escapan al control de la oficina que lo presenta.



I. Asistencia y cooperación internacionales, derechos humanos y legitimidad fiscal

1. La cooperación y asistencia internacionales solo pueden alcanzar los resultados que persiguen en materia de derechos humanos cuando se guían por los principios de legitimidad fiscal, y cuando la asignación y el uso de los fondos públicos respetan la legalidad, la transparencia, la obligación de rendir cuentas y la confianza pública¹. La reflexión sobre el tema pone de relieve la importancia de empoderar a los Estados con limitaciones financieras para que participen de manera decidida en la gobernanza financiera internacional, poniendo en práctica innovaciones institucionales que puedan transformar la cooperación y asistencia internacionales, de una relación entre donantes y beneficiarios en una asociación equitativa basada en derechos y responsabilidades compartidos².

2. Los fundamentos de la asistencia y cooperación internacionales se establecen en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se pide a los Estados que adopten medidas, tanto por separado *como mediante* la asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. De esta formulación resulta que la asistencia y cooperación internacionales no son caridad voluntaria, sino una obligación jurídica vinculante. La observación general núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes, amplía esta interpretación y aclara que los “recursos disponibles” abarcan tanto los recursos nacionales como los internacionales a los que puede accederse mediante la cooperación, que las obligaciones no son solo jurídicas, sino también morales, y que la efectividad progresiva debe interpretarse en el sentido de la adopción de medidas constantes y cuantificables. En concreto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que la expresión “hasta el máximo de los recursos de que disponga” abarca tanto los recursos nacionales como los recursos disponibles mediante la cooperación y asistencia internacionales³. Esta interpretación reconoce que muchos Estados, en particular los que salen de un conflicto o afrontan graves limitaciones de recursos, no pueden cumplir sus obligaciones de derechos humanos únicamente con los recursos nacionales. Por el contrario, establece que los Estados más ricos no solo tienen obligaciones para con sus propias poblaciones, sino que también deben apoyar el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional con miras a garantizar la efectividad universal de los derechos humanos.

3. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha proporcionado orientación sobre lo que significan el “máximo de los recursos disponibles” y la cooperación en tiempos de dificultades fiscales. En la declaración del Comité sobre la deuda pública, las medidas de austeridad y el Pacto⁴ se afirma que la renegociación y consolidación de la deuda no pueden erosionar los niveles mínimos esenciales de derechos, y que cualquier retroceso debe ser temporal, necesario, proporcionado, no discriminatorio y sujeto a la participación y la transparencia. Cuando los recursos nacionales son insuficientes, la función de la asistencia y cooperación internacionales es evitar recortes que erosionen los derechos. Los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos⁵ subrayan además que, al contraer deudas, cumplir con su servicio y reembolsarlas, los Estados deben asegurarse de que ello no menoscabe su capacidad para satisfacer los niveles mínimos de derechos (como salud, educación, vivienda), y garantizar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas sobre el proceso.

¹ Comunicación de NGO Monitor.

² Comunicación de Maat for Peace.

³ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Folleto informativo núm. 16 (Rev. 1), puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1sp.pdf>.

⁴ E/C.12/2016/1.

⁵ A/HRC/20/23.

A. Asistencia y cooperación internacionales y recursos para los derechos

4. La Carta de las Naciones Unidas plantea que la cooperación en materia de derechos es un deber compartido. En el capítulo IX de la Carta se determina que las Naciones Unidas promoverán condiciones de estabilidad y bienestar y “el respeto universal a los derechos humanos [...] y la efectividad de tales derechos”. Además, su Artículo 56 estipula que todos los Miembros “se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente” para alcanzar estos objetivos. Leído conjuntamente con el Artículo 55, este artículo hace de la asistencia y cooperación internacionales un eje del orden social y económico previsto en la Carta, entendidas no como un acto de caridad, sino como una obligación estructural derivada de la condición de Miembro de la Organización. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo codifica en más detalle este deber. En ella se reconoce que el derecho al desarrollo exige que los Estados creen condiciones internacionales favorables para su efectividad y cooperen para eliminar los obstáculos. Estas formulaciones transforman la asistencia, de caridad voluntaria a norma sobre la conducta esperada de los Estados, a saber, que enfoquen la política exterior, la financiación y la acción institucional hacia la promoción de los derechos en el país y en el extranjero. Los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus comentarios se remiten en este sentido al artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prevé un orden social e internacional en el que los derechos se hagan plenamente efectivos. Aunque no estén directamente consagrados en un tratado, estos principios reflejan y organizan los deberes que ya figuran en la Carta y en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. En los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se trata de sintetizar esta idea, afirmando que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y el Pacto, la cooperación y asistencia internacionales deben “tener como prioridad” la efectividad “de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales”⁶. Esta formulación establece que la asistencia y cooperación internacionales no son un apoyo secundario o condicional, sino un mecanismo primordial a través del cual la comunidad internacional debe otorgar prioridad a la efectividad universal de los derechos.

5. La condición jurídica de la asistencia y cooperación internacionales es clara. Se trata de una obligación positiva y compartida, consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, desarrollada en la doctrina relativa al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y precisada en la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la deuda: los Estados deben movilizar recursos, en forma individual y colectiva, para que las decisiones financieras, incluida la gestión de la deuda, no empujen a personas por debajo de los niveles mínimos esenciales de derechos, y garantizar que esas decisiones cumplan los requisitos de transparencia, participación y rendición de cuentas. Sin embargo, cuando se analiza el concepto de efectividad inmediata y progresiva de los derechos, se observa que, durante los conflictos, el derecho a la vida se ve continuamente socavado y que hacer efectivos todos los derechos, no solo los económicos, sociales y culturales, cuesta dinero. Todos los derechos —civiles y políticos, económicos, sociales y culturales— requieren recursos fiscales, y estos solo pueden obtenerse mediante la asistencia y cooperación internacionales.

B. Análisis de la asistencia y cooperación internacionales en el contexto de la legitimidad fiscal

6. Es posible que haya quienes argumenten que, de una interpretación “minimalista” de la asistencia y cooperación internacionales se desprende que estas siguen siendo en gran medida voluntarias, y obedecen únicamente a los principios de buena fe y no injerencia⁷. La escuela “maximalista” sostiene que el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de

⁶ E/CN.4/1987/17, anexo.

⁷ Philip Alston, “Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, núm. 3 (agosto de 2005), págs. 755 a 829 (2005).

Derechos Económicos, Sociales y Culturales crea una obligación extraterritorial vinculante que exige a los Estados ricos prestar ayuda cuando otros Estados no pueden cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos⁸. Mientras que algunos apoyan una interpretación matizada, según la cual existe una “responsabilidad gradual”⁹, otros defienden el análisis “maximalista”, al demostrar que las obligaciones de asistencia y cooperación internacionales trascienden las relaciones tradicionales entre donantes y receptores para abarcar a “terceros Estados” cuya capacidad de influir en los mecanismos económicos internacionales genera las responsabilidades correspondientes de protección de los derechos humanos¹⁰.

7. Sin embargo, al situar la asistencia y cooperación internacionales en un marco integral de legitimidad fiscal¹¹, los siete principios conexos de rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia, equidad y justicia deben regir no solo las disposiciones fiscales nacionales, sino también los mecanismos internacionales. Este enfoque trasciende los paradigmas tradicionales de desarrollo al considerar que la asistencia y cooperación internacionales son un componente integral de la arquitectura fiscal mundial, y no una ayuda voluntaria entre iguales soberanos. El análisis sostiene que la legitimidad fiscal está garantizada cuando un sistema tributario funciona con arreglo a esos siete principios, cuyo cumplimiento debe extenderse más allá de las fronteras nacionales para abarcar las relaciones financieras internacionales¹². Esta formulación pone directamente en entredicho el modelo de cooperación voluntaria que ha dominado la práctica del desarrollo, y define la asistencia y cooperación internacionales como una obligación vinculante de derechos humanos que requiere una transformación sistemática de la arquitectura financiera mundial.

8. La responsabilidad histórica¹³ también redefine las obligaciones de asistencia y cooperación internacionales. El cálculo de que los países del Norte Global deberían abonar una indemnización de 192 billones de dólares por concepto de apropiación atmosférica en un escenario de cero emisiones netas replantea fundamentalmente la ayuda internacional, que deja de ser caridad para transformarse en liquidación de deudas¹⁴. Este análisis fundamenta las obligaciones de asistencia y cooperación internacionales en daños medibles y responsabilidades cuantificables, en lugar de en deberes morales abstractos. Por consiguiente, una gobernanza participativa, que contemple aportaciones de las comunidades marginadas, es esencial para la legitimidad de la asistencia y cooperación internacionales¹⁵, que dejan de basarse meramente en obligaciones morales abstractas. Los Estados que “utilizan una parte del presupuesto de carbono restante mayor de la que les corresponde” “deben una indemnización o reparación a los países que han producido menos emisiones de las que les corresponden”, por concepto de “apropiación atmosférica y [...] daños relacionados con el clima”. El Norte Global se apropia “de la mitad de la parte correspondiente al Sur Global” del presupuesto de carbono determinado para limitar la temperatura a 1,5 °C¹⁶. Esta formulación proporciona una base empírica a los argumentos acerca de la responsabilidad gradual, y establece parámetros claros para calcular las obligaciones de asistencia. Los datos según los cuales se prevé que los países africanos paguen 163.000 millones de dólares por el servicio de la deuda solo en 2024, lo que supera al conjunto de todas las promesas de financiación climática, demuestra cómo la asistencia y cooperación internacionales en realidad aumentan, en lugar de aliviar, la carga fiscal que pesa sobre los Estados vulnerables¹⁷. Esto contraviene directamente la declaración del Comité de Derechos

⁸ Sigrun Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation* (Intersentia, 2006).

⁹ Malcolm Langford y otros (eds.), *Global Justice, State duties: The Extraterritorial Scope Of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013).

¹⁰ Tara Van Ho, “Obligations of international assistance and cooperation in the context of investment law”, Malcolm Langford y otros (eds.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge, 2021), págs. 325 a 338.

¹¹ Véase [A/HRC/55/54](#).

¹² *Ibid.*, párr. 4.

¹³ Véase [A/HRC/55/54](#).

¹⁴ [A/HRC/58/51](#), párr. 9.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 25.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 9.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 6.

Económicos, Sociales y Culturales sobre la deuda pública, las medidas de austeridad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸, en la que el Comité afirmó que los acuerdos sobre la deuda no deben erosionar los niveles mínimos esenciales de derechos y puso de relieve el papel de la asistencia internacional, cuando los recursos nacionales son insuficientes, para evitar recortes que erosionen los derechos.

9. La legitimidad fiscal no podrá lograrse mediante el cumplimiento técnico de normas internacionales específicas mientras se mantengan estructuras que socaven la equidad y la justicia a nivel mundial¹⁹. La asistencia y cooperación internacionales no exigen una reforma gradual de los mecanismos existentes, sino una transformación global de la arquitectura financiera mundial, entendida como un componente integral de la legitimidad fiscal mundial, en vez de como una interacción voluntaria entre Estados soberanos en relaciones fiscales concretas en materia de tributación, deuda y flujos financieros ilícitos.

II. Asistencia y cooperación internacionales y el sistema tributario mundial

A. Tributación

10. La asistencia y cooperación internacionales sobre tributación internacional son una labor en curso, que ha tenido una eficacia variable en lo que respecta a lograr la coordinación multilateral, por oposición al mantenimiento de las asimetrías de poder existentes. En consecuencia, la política tributaria internacional es una infraestructura fundamental, tanto para facilitar como para socavar la asistencia y cooperación internacionales. El sesgo estructural transforma actividades que aparentemente constituyen cooperación técnica en mecanismos de extracción de riquezas y no de prestación de asistencia. A pesar del cumplimiento formal de las normas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), un tipo del 12,5 % del impuesto sobre sociedades y el anterior régimen de caja de patentes (Patent Box) representan un menoscabo sistemático de la capacidad fiscal del Estado. En cambio, la promoción de una convención de las Naciones Unidas sobre tributación representa un intento de institucionalizar mecanismos de asistencia y cooperación internacionales más inclusivos y equitativos. El énfasis de la convención propuesta en “la tributación equitativa de las empresas multinacionales” y “la tributación efectiva de los superricos” define la política tributaria como un mecanismo redistributivo al servicio de los intereses mundiales, en lugar de en beneficio de limitados intereses nacionales²⁰.

11. En materia tributaria, el derecho de acceso a la información se expresa a través del marco de Intercambio Automático de Información²¹, que se aplica principalmente mediante el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras (Estándar Común de Reporte)²² de la OCDE, y representa uno de los intentos más completos de cooperación internacional sistemática en cuestiones de tributación. Más de 100 jurisdicciones se han adherido al marco, creando lo que sus defensores describen como una transparencia financiera mundial sin precedentes. Sin embargo, la eficacia de la iniciativa en el sentido de la asistencia y cooperación internacionales sigue viéndose limitada por importantes factores de exclusión, como la capacidad de los países en desarrollo y las leyes tributarias y en materia de derechos humanos, nacionales y regionales, que contradicen ese enfoque.

12. Otras dos novedades en el contexto del Intercambio Automático de Información ponen en evidencia tanto su impulso como su fragmentación. En primer lugar, el Marco de

¹⁸ Véase E/C.12/2016/1.

¹⁹ Véase A/HRC/55/54.

²⁰ A/HRC/58/51, párr. 43.

²¹ Véase https://www.oecd.org/en/publications/automatic-exchange-of-information_7655bed0-en.html.

²² Véase https://www.oecd.org/en/publications/consolidated-text-of-the-common-reporting-standard-2025_055664b1-en.html.

Informes de Criptoactivos²³ y las modificaciones al Estándar Común de Reporte amplían el intercambio automático a la economía de los activos digitales. Decenas de jurisdicciones han firmado ya el acuerdo multilateral entre autoridades competentes para aplicar el Marco de Informes de Criptoactivos, y la Unión Europea ha integrado dicho marco mediante sus reformas DAC8²⁴, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2026. El Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales ha iniciado la creación de capacidades específicas sobre el Marco de Informes de Criptoactivos para ayudar a los países en desarrollo a colmar las brechas técnicas y normativas. En segundo lugar, los Estados Unidos de América siguen sin participar en el Estándar Común de Reporte, y en su lugar se basan en la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras y en un conjunto heterogéneo de acuerdos bilaterales que ofrecen una reciprocidad muy asimétrica. En el caso de los Estados en desarrollo, esto significa que, incluso cuando invierten para unirse al club del Intercambio Automático de Información, una parte significativa del sistema mundial sigue quedando fuera de su alcance.

13. La presentación de informes por países²⁵, establecida en virtud de la medida 13 del Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, exige a las empresas multinacionales cuyos ingresos consolidados a nivel de grupo superen los 750 millones de euros que informen anualmente acerca de su asignación de ingresos, los impuestos que han pagado y sus actividades económicas a escala mundial. En teoría, este mecanismo permite a las autoridades tributarias evaluar los riesgos relacionados con la fijación de precios de transferencia e identificar posibles actividades de erosión de la base imponible y traslado de beneficios. El marco de presentación de informes por países funciona sobre la base tanto de la legislación nacional como de los acuerdos multilaterales; más de 90 jurisdicciones han aplicado requisitos de presentación de informes. Sin embargo, el potencial de la iniciativa en lo que respecta a la asistencia y cooperación internacionales sigue viéndose limitado por disposiciones restrictivas en materia de intercambio de información que limitan el acceso de los países en desarrollo a la información sobre las empresas multinacionales que operan en sus territorios. El requisito de contar con acuerdos bilaterales o marcos multilaterales antes de poder intercambiar información crea obstáculos adicionales difíciles de sortear de manera eficaz para muchas jurisdicciones con recursos limitados. Además, la ausencia de una autoridad tributaria o de un repositorio para almacenar estos datos a nivel mundial obstaculiza su éxito.

14. Las iniciativas de transparencia sobre la propiedad efectiva²⁶ representan otro ámbito en el que las aspiraciones en materia de asistencia y cooperación internacionales afrontan limitaciones prácticas. Diversos marcos —desde las directivas de la Unión Europea de lucha contra el blanqueo de capitales hasta los registros nacionales de propiedad efectiva— tienen por objeto levantar el velo societario e identificar a quienes controlan en última instancia a las entidades jurídicas. Entre sus beneficios teóricos en materia de asistencia y cooperación internacionales figura la mayor capacidad de las autoridades tributarias para detectar estructuras de elusión de impuestos y de las fuerzas del orden para rastrear los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, su puesta en práctica revela importantes problemas de coordinación, como la existencia de diferentes definiciones de propiedad efectiva, diferentes umbrales para los requisitos de información y disposiciones de acceso incoherentes, lo que crea un panorama fragmentado que los agentes que cuentan con recursos más sofisticados pueden explotar, e impone al mismo tiempo costos de cumplimiento a las actividades legítimas²⁷.

²³ Véase <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2024/10/crypto-asset-reporting-framework-and-amended-common-reporting-standard-oecd-releases-it-format-for-transmitting-information-and-issues-interpretative-guidance.html>.

²⁴ Directive on Administrative Cooperation (tax transparency for crypto-assets), véase https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparency-cooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac/dac8_en.

²⁵ Véase <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/country-by-country-reporting-for-tax-purposes.html>.

²⁶ Véase <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/effective-beneficial-ownership-frameworks-toolkit-en.pdf>.

²⁷ Véase <https://www.transparency.org/en/news/countdown-to-new-eu-beneficial-ownership-rules>.

15. La Convención Multilateral para Aplicar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios²⁸ representa quizás el intento más ambicioso de modernización sistemática de los tratados mediante la cooperación multilateral. En lugar de exigir la renegociación bilateral de miles de tratados tributarios existentes, la Convención Multilateral permite a las jurisdicciones modificar simultáneamente sus redes de tratados para aplicar las medidas acordadas de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Más de 95 jurisdicciones han firmado la Convención Multilateral y más de 70 la han ratificado; ello ha creado un marco integral para la coordinación de las medidas de lucha contra la elusión de impuestos. El enfoque innovador de la modificación de los tratados multilaterales que caracteriza a la Convención Multilateral demuestra el potencial de la asistencia y cooperación internacionales, ya que se reducen los costos de transacción y se permite a las jurisdicciones más pequeñas acceder a disposiciones sofisticadas de lucha contra la elusión de impuestos sin necesidad de llevar a cabo amplias negociaciones bilaterales. Sin embargo, el complejo sistema de reservas y notificaciones de la Convención Multilateral permite a las jurisdicciones excluir disposiciones específicas, lo que crea una geometría variable que impide la coordinación integral. Además, la complejidad técnica de las disposiciones de la Convención Multilateral requiere una capacidad administrativa considerable de la que carecen muchas economías en desarrollo, lo que podría limitar la capacidad de estas economías para beneficiarse de las mejores protecciones que ofrece el tratado.

16. La Solución de Dos Pilares de la OCDE²⁹ para abordar las dificultades impositivas derivadas de la digitalización representa la iniciativa de asistencia y cooperación internacionales más reciente y potencialmente transformadora. Sin embargo, la retirada de los Estados Unidos, alegando preocupaciones sobre el trato discriminatorio hacia las empresas estadounidenses, de las negociaciones del Primer Pilar a principios de 2023 pone de manifiesto las tensiones persistentes entre los intereses nacionales y la cooperación multilateral³⁰. La ausencia de la mayor economía del mundo del mecanismo de redistribución de beneficios reduce considerablemente su eficacia y podría desencadenar asimismo medidas unilaterales de represalia que podrían fragmentar, en lugar de mejorar, la asistencia y cooperación internacionales. La aplicación del Segundo Pilar revela problemas diferentes, pero igualmente importantes para la asistencia y cooperación internacionales. Aunque muchas jurisdicciones³¹ han promulgado las Reglas Globales contra la Erosión de las Bases Imponibles, los distintos enfoques de su aplicación y las diferentes fechas de entrada en vigor crean una complejidad que favorece a las empresas multinacionales que cuentan con recursos más sofisticados en detrimento de la capacidad de aplicación de la normativa de las jurisdicciones más pequeñas. La naturaleza mecánica de las Reglas Globales contra la Erosión de las Bases Imponibles, si bien reduce la discrecionalidad y las posibles controversias, también limita la capacidad de los países en desarrollo para formular políticas tributarias adecuadas a sus circunstancias económicas específicas. Además, el tipo impositivo mínimo del 15 %, aunque representa una coordinación mundial sin precedentes, puede resultar insuficiente para hacer frente a la magnitud de las pérdidas de ingresos mencionadas en investigaciones recientes sobre la elusión de impuestos a nivel internacional³².

17. El avance más importante en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación que se ha producido recientemente es el establecimiento de la convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación³³, tras

²⁸ Véase <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/beps-multilateral-instrument.html>.

²⁹ Véase <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

³⁰ Véase <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>.

³¹ Véase <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>.

³² Véase <https://taxinitiative.southcentre.int/wp-content/uploads/2023/10/Understanding-the-Pillar-2-GloBE-Rules-Emmanuel-Eze-EN.pdf>, <https://www.icrict.com/international-tax-reform/2021-12-2-global-corporate-taxation-the-new-bare-minimum/> y <https://taxjustice.net/2024/11/21/joint-statement-its-time-for-the-oecd-to-walk-the-talk-on-human-rights/>.

³³ Véase <https://financing.desa.un.org/unfcitc>.

la aprobación de la resolución 78/230 de la Asamblea General en diciembre de 2023. Al crear un foro alternativo en el que los países en desarrollo poseen los mismos derechos de voto, en vez de un carácter consultivo periférico, esta iniciativa representa un desafío fundamental a la gobernanza tributaria internacional dominada por la OCDE. El mandato de la convención propuesta incluye abordar la elusión de impuestos por parte de las empresas multinacionales, mejorar la transparencia sobre la propiedad efectiva y establecer mecanismos vinculantes de cooperación internacional en cuestiones de tributación. Sin embargo, la iniciativa afronta una resistencia considerable de los países de la OCDE, que sostienen que los marcos existentes proporcionan mecanismos de cooperación adecuados. Los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otras principales economías votaron en contra de la resolución, lo que pone de manifiesto las tensiones persistentes entre la cooperación multilateral inclusiva y los mecanismos institucionales establecidos que favorecen los intereses de los países ricos.

18. Aunque no se trate de una enumeración exhaustiva, las diversas iniciativas mencionadas ponen de manifiesto, en su conjunto, tanto el potencial como las limitaciones de la asistencia y cooperación internacionales en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación. Si bien la cooperación técnica ha avanzado considerablemente y permitido el intercambio automático de información y la adopción de medidas coordinadas de lucha contra la elusión de impuestos y de normas mínimas comunes, las fundamentales asimetrías de poder en la gobernanza tributaria internacional siguen vigentes en su mayoría. Los procesos dominados por la OCDE siguen dando prioridad a los intereses en materia de ingresos de los países ricos, e imponen a las economías en desarrollo cargas de cumplimiento sin ofrecerles los beneficios correspondientes. La aparición de alternativas basadas en las Naciones Unidas refleja el creciente reconocimiento de que la asistencia y cooperación internacionales requieren mecanismos institucionales que den verdadera voz e influencia a todas las partes afectadas, en lugar de oportunidades de consulta dentro de marcos predeterminados.

19. Los persistentes retos que afronta la cooperación internacional en cuestiones de tributación ilustran las tensiones más amplias que existen dentro de los enfoques contemporáneos de la asistencia y cooperación internacionales. Las soluciones técnicas —intercambio de información, normas coordinadas e instrumentos multilaterales— resultan insuficientes cuando se aplican en el marco de mecanismos institucionales que favorecen sistemáticamente los intereses de los agentes poderosos. Una asistencia y cooperación internacionales eficaces no solo requieren la coordinación entre las partes dispuestas a participar, sino también la transformación de las estructuras de gobernanza para garantizar que la cooperación sirva a los intereses universales en vez de a los particulares. Los debates actuales en torno a la convención de las Naciones Unidas sobre tributación en contraposición a los procesos basados en la OCDE representan visiones opuestas de lo que la asistencia y cooperación internacionales deberían suponer en la práctica. El uso de un enfoque de la asistencia y cooperación internacionales basado en los derechos humanos —junto con la necesidad de poner remedio, mediante el tratado, a la desigualdad en materia de impuestos a nivel mundial— puede ofrecer un posible término medio y solución.

B. Deuda

20. A lo largo de los años, la cooperación internacional en materia de deuda ha ido adoptando múltiples formas institucionales, correspondientes a visiones divergentes de las relaciones entre acreedores y deudores, así como a distintos grados de compromiso con la asistencia multilateral. La arquitectura actual constituye una compleja superposición de mecanismos formales e informales, cada uno de los cuales encarna diferentes enfoques de la asistencia y la cooperación internacionales, y con frecuencia reproduce, en lugar de cuestionar, las asimetrías fundamentales de poder entre los países acreedores y los países deudores³⁴.

³⁴ Véase <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

21. El Club de París³⁵, creado en 1956, representa la forma más antigua y más institucionalizada de cooperación entre acreedores oficiales en materia de gestión de la deuda. Como foro informal de los principales Estados acreedores, el Club de París coordina acuerdos de reestructuración de la deuda para países que atraviesan dificultades de pago. El enfoque de esta institución hace hincapié en el tratamiento caso por caso, en la condicionalidad vinculada a los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el reparto de la carga entre acreedores oficiales conforme a principios establecidos. En más de seis decenios de existencia, el Club de París ha negociado más de 478 acuerdos con 102 países deudores, proporcionando alivio de la deuda por un monto superior a 600.000 millones de dólares³⁶. Los procedimientos del Club de París encarnan algunos de los principios de la asistencia y la cooperación internacionales al poner el acento en la acción coordinada de los acreedores y en un tratamiento estandarizado de los casos comparables. No obstante, la estructura de gobernanza de la institución, centrada en los acreedores, limita fundamentalmente su capacidad para cumplir funciones de asistencia. Los países deudores participan únicamente en calidad de peticionarios de alivio, y no como socios en pie de igualdad en la negociación de arreglos sostenibles. Además, tradicionalmente, el Club de París se focaliza en el alivio del servicio de la deuda y no en la reducción del volumen de deuda, lo que con frecuencia resulta insuficiente para abordar los problemas subyacentes de sostenibilidad de la deuda y ha dado pie a reiterados acuerdos de reprogramación que pueden empeorar la posición fiscal a largo plazo de los países deudores en lugar de mejorarla.

22. La Iniciativa en Favor los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)³⁷, puesta en marcha en 1996 y reforzada en 1999, representó un cambio significativo con respecto a los enfoques tradicionales de reestructuración de la deuda, al centrarse explícitamente en la reducción del volumen de deuda en lugar de limitarse al alivio del servicio de la deuda. Se establecieron criterios sistemáticos de sostenibilidad de la deuda y se vinculó el alivio a las estrategias de reducción de la pobreza, de modo que, en teoría, el tratamiento de la deuda estuviera en consonancia con los objetivos de desarrollo. Cuarenta países han cumplido los requisitos para beneficiarse del alivio en el marco de la Iniciativa PPME y han recibido reducciones del servicio de la deuda equivalentes, en promedio, al 1,8 % del producto interno bruto (PIB) anual³⁸. El énfasis de la iniciativa en la reducción de la pobreza y la protección del gasto social refleja los principios de la asistencia y la cooperación internacionales al dar prioridad al desarrollo humano antes que a los intereses de los acreedores. Ahora bien, los estrictos criterios de admisibilidad y la larga duración de los trámites han limitado el alcance de la Iniciativa, al tiempo que se mantiene una amplia condicionalidad que restringe la autonomía de los países deudores en materia de políticas. El requisito de aplicar satisfactoriamente estrategias de reducción de la pobreza, que en apariencia es beneficioso para los países, en la práctica permite que los acreedores les dicten prioridades de política interna como condición de las medidas de alivio de la deuda. Además, el enfoque de la Iniciativa en los acreedores “tradicionales” ha quedado cada vez más obsoleto, dado que nuevos grupos de acreedores quedan fuera de su ámbito³⁹.

23. La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral⁴⁰, establecida en 2005, complementó la Iniciativa en favor de los PPME al prever una reducción adicional del volumen de deuda por parte de importantes instituciones multilaterales, entre ellas el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo. Esta iniciativa permitió cancelar unos 50.000 millones de dólares de la deuda de países que habían concluido el proceso PPME y efectuar transferencias de recursos y no solo operaciones contables. La iniciativa demostró su potencial como instrumento de asistencia y cooperación internacionales al reconocer que, incluso después de la Iniciativa en favor de los PPME, las cargas de la deuda seguían siendo insostenibles para muchos países, al tiempo que proporcionó un alivio incondicional a los

³⁵ Véase <https://clubdeparis.org/>.

³⁶ Véase <https://reliefweb.int/organization/paris-club>.

³⁷ Véase <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>.

³⁸ Véase <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/debt-relief-initiatives>.

³⁹ Tito Cordella, Maia Cufre y Andrea Presbitero, “The HIPC initiative and China’s emergence as a lender – post hoc or propter hoc?”, *IMF Working Papers*, vol. 2025, issue 33 (enero de 2025), disponible en <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2025/033/article-A001-en.xml>.

⁴⁰ Véase <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/index.htm>.

países que habían completado el programa anterior. Sin embargo, el hecho de que la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral se limitara a determinados acreedores multilaterales y exigiera haber completado previamente el proceso PPME mantuvo intactas restrictivas condiciones de acceso que dejaron fuera a muchos países con graves dificultades de endeudamiento. Además, al tratarse de una medida puntual, la Iniciativa no dio pie a un marco sistemático para hacer frente a futuros casos de acumulación de la deuda ni para evitar que los países volvieran a situaciones de endeudamiento insostenible.

24. El Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda⁴¹ más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, establecido en noviembre de 2020, es el intento más reciente de cooperación internacional integral en materia de deuda. El Marco Común va más allá del formato tradicional del Club de París e incluye a importantes acreedores no tradicionales, en particular China, y establece principios para un tratamiento coordinado de la deuda, incluido el reparto de la carga entre todos los acreedores oficiales. El reconocimiento, por parte del Marco Común, de que los problemas de deuda requieren la participación de todos los grupos de acreedores constituye una evolución significativa en la arquitectura de la asistencia y la cooperación internacionales. Sin embargo, su aplicación ha puesto de manifiesto persistentes problemas de coordinación que limitan su eficacia como mecanismo de asistencia y cooperación internacionales. Solo cuatro países, el Chad, Etiopía, Ghana y Zambia, han solicitado acogerse al Marco Común⁴² y los procesos han resultado largos, complejos e inciertos en cuanto a sus resultados. El tratamiento de la deuda del Chad, concluido a finales de 2022, requirió más de dos años de negociaciones y proporcionó un alivio relativamente modesto con respecto a los problemas de sostenibilidad que enfrentaba el país. El requisito del Marco Común de que los acreedores privados participen ateniéndose al principio del trato comparable ha resultado particularmente problemático, ya que los acreedores comerciales suelen negarse a participar en acuerdos coordinados, pero se benefician de las concesiones de los acreedores oficiales, que aumentan sus perspectivas de recuperación de los créditos.

25. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda⁴³, puesta en marcha entre mayo de 2020 y diciembre de 2021, constituyó una respuesta de emergencia a los efectos fiscales de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los países en desarrollo. La Iniciativa se caracterizó por una capacidad de coordinación multilateral rápida y estableció precedentes al vincular el alivio de la deuda con circunstancias de emergencia. Sin embargo, el carácter temporal de la Iniciativa y su limitación a los acreedores oficiales bilaterales redujeron su eficacia y podrían haber agravado la dinámica de la deuda a largo plazo. Los pagos suspendidos (12.900 millones de dólares)⁴⁴ se aplazaron en lugar de cancelarse, lo que generó mayores obligaciones de pago para el futuro, y se excluyó de la iniciativa a los acreedores multilaterales y comerciales, que a menudo representan la mayor parte de las carteras de deuda de los países en desarrollo. Además, varios países que reunían los requisitos decidieron no participar debido a preocupaciones sobre las implicaciones para su calificación crediticia, lo que muestra cómo las presiones del mercado pueden socavar incluso iniciativas de cooperación bien intencionadas.

26. El Marco de Sostenibilidad de la Deuda, del FMI⁴⁵, proporciona una base analítica para la cooperación internacional en materia de deuda al establecer metodologías para evaluar la capacidad de los países de atender el servicio de la deuda sin comprometer los objetivos de crecimiento ni los de reducción de la pobreza. El Marco incorpora análisis probabilísticos, pruebas de resistencia y factores propios de cada país para generar evaluaciones de la sostenibilidad de una deuda que, en teoría, orientan las decisiones de los acreedores sobre el tratamiento adecuado de esa deuda. Este enfoque analítico pone de manifiesto el potencial del Marco como instrumento de asistencia y cooperación internacionales al proporcionar

⁴¹ Véase <https://clubdeparis.org/en/common-framework>.

⁴² David Christianson, *The G20 Common Framework for Debt Treatments: Limits of Reform*, 2 de octubre de 2025, disponible en <https://www.tralac.org/blog/article/16913-the-g20-common-framework-for-debt-treatments-limits-of-reform.html>.

⁴³ Véase <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Véase <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/imf-world-bank-debt-sustainability-framework-for-low-income-countries>.

criterios objetivos para las decisiones sobre alivio de la deuda e incorporar prioridades de desarrollo en los cálculos de sostenibilidad. Sin embargo, la aplicación del marco suele reflejar las prioridades de los acreedores más que las de los deudores, ya que los umbrales de sostenibilidad se calibran para mantener la capacidad de servicio de la deuda y no para maximizar los resultados en materia de desarrollo⁴⁶. El énfasis del Marco en mantener el acceso a los mercados puede llevar a priorizar indebidamente la confianza de los acreedores por encima de las obligaciones de derechos humanos de los países deudores, en particular en lo relativo a los niveles mínimos esenciales de servicios durante los períodos de ajuste fiscal.

27. Los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos⁴⁷, elaborados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre la base de consultas a múltiples partes interesadas, tienen por objeto establecer marcos normativos para unas relaciones sostenibles entre acreedores y deudores. Los Principios hacen hincapié en la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad a lo largo de todo el ciclo de la deuda, así como en las responsabilidades respectivas de los acreedores y de los deudores. Este enfoque se ajusta a la lógica de la asistencia y la cooperación internacionales, ya que reconoce obligaciones compartidas, en lugar de atribuir la responsabilidad exclusivamente a los países deudores. No obstante, el carácter voluntario de los Principios y la falta de mecanismos de cumplimiento limitan su influencia efectiva en el comportamiento de los acreedores. Además, el énfasis de los Principios en la “responsabilidad” puede terminar legitimando inadvertidamente las cargas de deuda existentes, al dar a entender que los problemas de sostenibilidad se deben a una mala gobernanza y no a desigualdades estructurales en la arquitectura financiera internacional. La comunidad de profesionales del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la UNCTAD y las Conferencias sobre Gestión de la Deuda conforman una plataforma de cooperación Sur-Sur permanente⁴⁸.

28. Los principios para la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda⁴⁹, del Instituto de Finanzas Internacionales, son un intento de autorregulación de los acreedores privados en los mercados de deuda soberana. Se trata de directrices voluntarias para la conducción de negociaciones de buena fe, el intercambio de información y procesos coordinados de reestructuración de la deuda. Si bien reconocen que la cooperación puede beneficiar a los acreedores al evitar impagos desordenados, los principios mantienen enfoques centrados en los acreedores que priorizan la recuperación de la deuda por encima de la sostenibilidad o los objetivos de desarrollo. El carácter voluntario de los principios y el control que ejercen los acreedores privados sobre su aplicación limitan su capacidad para contribuir a la asistencia y la cooperación internacionales.

29. Se han puesto en marcha varias iniciativas recientemente con el fin de elaborar nuevos enfoques de la cooperación en relación con la deuda que puedan servir mejor a los intereses de los países en desarrollo. El Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares⁵⁰ de la Unión Africana prevé la realización de evaluaciones de sostenibilidad de la deuda, mientras que diversos acuerdos de cooperación Sur-Sur se sustentan en fuentes alternativas de financiación que podrían reducir la dependencia de los países en desarrollo respecto de los acreedores tradicionales. Ahora bien, estas iniciativas suelen operar a menor escala y con menos recursos que los mecanismos consolidados dominados por los acreedores.

30. El debate emergente en torno a una convención marco de las Naciones Unidas sobre la deuda soberana⁵¹ pone de manifiesto el reconocimiento cada vez mayor de que los mecanismos existentes de cooperación en materia de deuda resultan insuficientes para afrontar los desafíos actuales. Las propuestas relativas a dicha convención hacen hincapié en

⁴⁶ Hasan Cömert, Güney Düzçay y T. Sabri Öncü, “Navigating debt sustainability: an in-depth analysis of the IMF’s debt sustainability framework and its critique”, documento de trabajo de International Development Economics Associates Ltd. (IDEAS), marzo de 2024, disponible en <https://www.networkideas.org/2024/12/15/navigating-debt-sustainability-an-in-depth-analysis-of-the-imfs-debt-sustainability-framework-and-its-critique/>.

⁴⁷ Véase <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

⁴⁸ Contribución de la UNCTAD.

⁴⁹ Véase [https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated Debt Principles_vf.pdf](https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated%20Debt%20Principles_vf.pdf).

⁵⁰ Véase <https://au.int/en/aprm>.

⁵¹ Véase https://www.eurodad.org/un_framework_convention_on_sovereign_debt.

enfoques jurídicos, antes que diplomáticos, para la resolución de los problemas de deuda, que podrían incluir mecanismos de arbitraje de la deuda y criterios vinculantes de sostenibilidad. Esta iniciativa constituye un cuestionamiento fundamental de la gobernanza de la deuda dominada por los acreedores y propone marcos jurídicos multilaterales en los que los países deudores tendrían voz en pie de igualdad, en lugar de quedar relegados a la condición de peticionarios. Sin embargo, los principales países acreedores se han opuesto en general a tales propuestas, afirmando que los mecanismos existentes ya ofrecen marcos de cooperación adecuados y que con ellos se evitan obligaciones jurídicas vinculantes que podrían menoscabar su soberanía respecto de las decisiones de préstamo.

31. Los mecanismos contemporáneos de cooperación en materia de deuda ponen de manifiesto las persistentes tensiones entre los compromisos formales de cooperación y las relaciones de poder en la práctica, que favorecen los intereses de los acreedores. Si bien se ha avanzado en lo que respecta a la cooperación técnica gracias a la mejora de los marcos analíticos, a una mejor coordinación de los procedimientos y la participación de una gama más amplia de acreedores, las asimetrías fundamentales entre países acreedores y países deudores permanecen en gran medida inalteradas. La asistencia y la cooperación internacionales en la gestión de la deuda requieren una transformación de las estructuras de gobernanza para que la cooperación sirva a los objetivos de promoción del desarrollo y los derechos humanos, y no se limite a mantener la confianza de los acreedores y la capacidad de servicio de la deuda. Los debates en curso en torno a alternativas basadas en las Naciones Unidas frente a mecanismos dominados por los acreedores reflejan visiones contrapuestas de lo que deberían implicar la asistencia y la cooperación internacionales cuando entran en conflicto intereses fundamentales, especialmente en el contexto de la creación de un club de deudores, anunciada recientemente.

32. Sevilla marcó un punto de inflexión en la política de la cooperación en materia de deuda, aunque todavía no en su contenido jurídico. La Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo dio pie a la aprobación del Compromiso de Sevilla⁵² y de la correspondiente Plataforma de Acción. En materia de deuda, los Gobiernos y las instituciones que participaron en la Conferencia anunciaron la creación del Centro Mundial de Canje de Deuda por Desarrollo⁵³, liderado por España y el Banco Mundial; la Alianza por la Cláusula de Pausa de la Deuda⁵⁴, destinada a sistematizar las suspensiones de pagos en caso de catástrofes; y el Foro de Sevilla sobre la Deuda, concebido para ayudar a los países a coordinar los procesos de reestructuración. El párrafo 50 f) del Compromiso de Sevilla, que prevé la creación de un proceso intergubernamental en las Naciones Unidas, con vistas a formular recomendaciones para colmar las lagunas en la arquitectura de la deuda, suscitó tal controversia que varias economías avanzadas se desvincularon de él, lo que pone de manifiesto las tensiones políticas aún no resueltas en torno al traslado de la gobernanza de la deuda a un foro universal.

33. La capacidad de iniciativa de los actores africanos es cada vez más visible en este ámbito de cooperación. La Unión Africana organizó en 2025 su primera conferencia sobre la deuda en Lomé y ha promovido propuestas relativas a mecanismos regionales de reparto del riesgo y de estabilidad fiscal⁵⁵. Varias redes de investigación y promoción, como el African Forum and Network on Debt and Development y la African Sovereign Debt Justice Network, han abogado por evaluaciones de sostenibilidad de la deuda que incorporen consideraciones climáticas y de derechos humanos, por la obligatoriedad de la participación de los acreedores privados y por la aprobación de legislación nacional en jurisdicciones clave para limitar la inflexibilidad de los acreedores. Las experiencias de Ghana y Zambia en el marco del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda, el acuerdo de principio dado por Etiopía en 2025 y el tratamiento inicial de Chad han puesto de relieve tanto el potencial de la coordinación

⁵² Benno J. Ndulu y Stephen A. O'Connell, "Africa's development debts", *Journal of African Economies*, vol. 30, issue supplement 1 (noviembre de 2021).

⁵³ Véase <https://financing.desa.un.org/ffd4/outcome>.

⁵⁴ Véase <https://www.un.org/en/desa/sevilla-forum-debt-launched-unctad16-tackle-entrenched-debt-crisis-developing-countries>.

⁵⁵ Véase <https://au.int/en/newsevents/20250512/african-union-conference-debt>.

multilateral como los costos de los retrasos para las economías africanas deseosas de retomar la senda del crecimiento sin sacrificar la inversión social⁵⁶.

C. Flujos financieros ilícitos

34. La asistencia y la cooperación internacionales para combatir los flujos financieros ilícitos se han ido desarrollando dentro de marcos que se solapan y, en ocasiones, compiten entre sí, reflejan diferentes enfoques conceptuales del problema y revelan tensiones persistentes entre las preocupaciones relacionadas con la soberanía y la aplicación efectiva de las normas. La arquitectura de la cooperación contra los flujos financieros ilícitos abarca las perspectivas de la justicia penal, la regulación, la administración tributaria y el desarrollo, cada una de las cuales corresponden a visiones distintas de lo que deberían implicar en la práctica la asistencia y la cooperación internacionales.

35. El Grupo de Acción Financiera⁵⁷, que fue establecido en 1989 y opera mediante mecanismos de examen entre pares, programas de asistencia técnica y la elaboración coordinada de normas, ha formulado recomendaciones integrales que más de 200 jurisdicciones se han comprometido a aplicar. Este modelo demuestra tener potencial para contribuir a la asistencia y la cooperación internacionales mediante la combinación de funciones de establecimiento de normas, supervisión y asistencia que responden a intereses colectivos y no a intereses nacionales particulares. No obstante, la estructura de gobernanza del Grupo de Acción Financiera refleja el predominio del G7 en su creación, mientras que la participación de los países en desarrollo consiste sobre todo en aplicar las normas y no en contribuir a su elaboración⁵⁸. El énfasis de la organización en el cumplimiento de normas predeterminadas puede resultar inadecuado en un contexto en el que las características estructurales de la arquitectura financiera internacional facilitan los flujos financieros ilícitos y, al mismo tiempo impone cargas administrativas que afectan de manera desproporcionada a jurisdicciones más pequeñas con capacidad regulatoria limitada. Además, su sistema de clasificación sirve de fundamento para la aplicación de medidas coercitivas unilaterales entre Estados miembros.

36. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en 2003, proporciona el marco jurídico más completo para la asistencia y la cooperación internacionales en la esfera de la lucha contra los flujos financieros ilícitos relacionados con la corrupción. Sus disposiciones constituyen una innovación considerable en materia de asistencia y cooperación internacionales pues establecen marcos jurídicos para la devolución de activos robados a los países de origen y prevén la prestación de asistencia técnica de fomento de la capacidad a los Estados que la soliciten. La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados⁵⁹, gestionada conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial, presta apoyo operativo para la aplicación de la Convención mediante asistencia técnica, programas de formación y mecanismos de coordinación⁶⁰. Muchos países en desarrollo carecen de sistemas judiciales capaces de llevar adelante casos complejos de corrupción, mientras que los Estados requeridos suelen adoptar enfoques restrictivos en materia de recuperación de activos que privilegian el secreto bancario frente a la asistencia y cooperación internacionales. Además, al estar centrada en los Estados, la Convención no tiene adecuadamente en cuenta la forma en que los actores del sector privado, incluidos los proveedores de servicios profesionales y las instituciones financieras, facilitan la corrupción y al mismo tiempo gozan de protección jurídica en los países desarrollados.

⁵⁶ Véase <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/Afrodad-The-legal-foundations-08112023-1.pdf>.

⁵⁷ Véase <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>.

⁵⁸ Lovina Otudor y Mahmood Bagheri, “Legitimacy of power exercised by FATF under international law”, *Journal of Financial Crime*, vol. 31, núm. 3 (noviembre de 2023).

⁵⁹ Véase <https://star.worldbank.org/>.

⁶⁰ UNODC, *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, disponible en https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf.

37. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁶¹, complementada por protocolos relativos a la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de armas de fuego, proporciona una base jurídica adicional para la cooperación en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. La Convención establece marcos de asistencia judicial recíproca, procedimientos de extradición y mecanismos de investigación conjunta que posibilitan luchar en forma coordinada contra organizaciones delictivas transfronterizas. El énfasis de la Convención en la asistencia judicial recíproca refleja los principios de la asistencia y la cooperación internacionales pues exige que los Estados se presten asistencia investigativa al tiempo que establece salvaguardias contra el uso indebido de dichos mecanismos. Sin embargo, el enfoque de la Convención en la delincuencia organizada tradicional no es adecuado para hacer frente a los patrones actuales de flujos financieros ilícitos, que suelen canalizarse a través de estructuras financieras complejas y facilitadores profesionales que operan dentro de marcos legales.

38. La labor de la OCDE en materia de flujos financieros ilícitos⁶² abarca múltiples iniciativas, entre ellas el marco de intercambio automático de información, las normas de transparencia sobre la propiedad efectiva y las orientaciones sobre diligencia debida para las instituciones financieras. El Estándar Común de Reporte facilita el intercambio automático de información sobre cuentas financieras y puede ayudar a detectar la evasión fiscal y los flujos financieros conexos, mientras que las orientaciones de la OCDE sobre propiedad efectiva y diligencia debida reforzada proporcionan marcos operativos para prevenir el uso indebido de los sistemas financieros con fines ilícitos. Sin embargo, las iniciativas de la OCDE ponen el acento en el cumplimiento de normas predeterminadas y no en las características estructurales que facilitan los flujos financieros ilícitos; además, habida cuenta del limitado número de Estados miembros de la organización, los países en desarrollo prácticamente no participan en los procesos de elaboración de normas.

39. El Grupo de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos procedentes de África⁶³, establecido en 2012, realizó un análisis exhaustivo de la forma en que los flujos financieros ilícitos afectan al desarrollo de los países africanos y propuso respuestas internacionales coordinadas. En el informe del Grupo se documentaron salidas anuales de flujos financieros ilícitos de África superiores a 50.000 millones de dólares, y se señalaron las deficiencias sistémicas de los mecanismos de asistencia y cooperación internacionales que permiten esos flujos. Esta iniciativa constituye un análisis impulsado desde el Sur de los problemas relacionados con los flujos financieros ilícitos y propone mejoras concretas en la asistencia y la cooperación internacionales que podrían contribuir al desarrollo de los países africanos. Ahora bien, la aplicación de las recomendaciones del Grupo ha sido limitada, en particular en lo relativo a las propuestas que exigirían grandes cambios en los sistemas financieros y los enfoques regulatorios de los países desarrollados.

40. El Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales⁶⁴ es otro mecanismo importante de asistencia y cooperación internacional que se ocupa de la cuestión de los flujos financieros ilícitos relacionados con la fiscalidad mediante procesos de examen entre pares y programas de asistencia técnica. Más de 160 jurisdicciones participan en el Foro Mundial, lo que lo convierte en uno de los organismos fiscales internacionales más inclusivos. No obstante, el Foro Mundial se centra en el intercambio de información, por lo que no es adecuado para determinar la manera en que las estructuras de planificación fiscal facilitan patrones más amplios de flujos financieros ilícitos, y su enfoque técnico puede no ser suficiente para corregir los desequilibrios de poder que permiten que algunas jurisdicciones conserven ventajas competitivas manteniendo cierto nivel de opacidad.

⁶¹ Véase <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

⁶² Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries* (diciembre de 2013), disponible en <https://policycommons.net/artifacts/11335017/measuring-oecd-responses-to-illicit-financial-flows-from-developing-countries/>; y OCDE, *Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa* (OECD Publishing, París, 2018), disponible en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/02/illicit-financial-flows_g1g679f5/9789264268418-en.pdf.

⁶³ Véase <https://au.int/en/documents/20210708/report-high-level-panel-illicit-financial-flows-africa>.

⁶⁴ Véase <https://www.oecd.org/en/networks/global-forum-tax-transparency.html>.

41. El blanqueo de capitales a través del comercio se ha convertido en una preocupación importante en relación con los flujos financieros ilícitos, por lo que es necesario contar con mecanismos especializados de cooperación. La Organización Mundial de Aduanas ha elaborado marcos para el intercambio de datos comerciales⁶⁵, la realización de investigaciones conjuntas y la coordinación de medidas destinadas a hacer cumplir la ley con el fin de hacer frente a los flujos financieros ilícitos vinculados al comercio. Estas iniciativas reconocen que una cooperación eficaz en la lucha contra los flujos financieros ilícitos requiere coordinación entre múltiples organismos, incluidos los de aduanas, administración tributaria, inteligencia financiera y justicia penal. Sin embargo, esa cooperación se topa con grandes dificultades, como las exigencias en materia de confidencialidad comercial, la diversidad de normas de datos y las limitaciones de recursos que reducen la capacidad de los países en desarrollo para analizar patrones comerciales complejos en busca de indicios de flujos financieros ilícitos.

42. Los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones multilaterales incorporan cada vez más consideraciones relativas a los flujos financieros ilícitos en sus estructuras de gobernanza y sus marcos operacionales. El Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo han establecido marcos de integridad, procedimientos reforzados de diligencia debida y mecanismos de recuperación de activos que respaldan los esfuerzos regionales de lucha contra los flujos financieros ilícitos⁶⁶. Estas instituciones proporcionan asistencia técnica para el fortalecimiento de la gobernanza, el fomento de la capacidad del poder judicial y la mejora de la regulación, con el fin de subsanar las deficiencias subyacentes que facilitan los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, los esfuerzos de los bancos multilaterales de desarrollo en esta materia suelen centrarse en promover reformas de gobernanza en los países prestatarios y no se ocupan de las características de la arquitectura financiera internacional que facilitan los flujos financieros ilícitos, como por ejemplo los territorios con opacidad financiera y las oportunidades de arbitraje regulatorio.

43. Las unidades de inteligencia financiera constituyen una infraestructura operacional esencial para la cooperación en relación con los flujos financieros ilícitos internacionales, a través de la red del Grupo Egmont⁶⁷, que facilita el intercambio de información, el análisis conjunto y las investigaciones coordinadas. El Grupo Egmont conecta a más de 160 unidades de inteligencia financiera en todo el mundo y proporciona formación, asistencia técnica y apoyo operacional para el intercambio de información. Esta red se ajusta a los principios de la asistencia y la cooperación internacionales pues facilita la cooperación directa entre organismos especializados, evitando los canales diplomáticos que pueden obstaculizar el intercambio rápido de información. Sin embargo, la eficacia de la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera depende en gran medida de los marcos regulatorios nacionales, de la capacidad institucional y del apoyo político, que varían considerablemente entre jurisdicciones. Además, los flujos de intercambio de información se dirigen predominantemente de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, sin flujos equivalentes en el sentido inverso que puedan apoyar las investigaciones en los países en desarrollo.

44. La UNODC presta asistencia técnica integral con fines de fomento de la capacidad de lucha contra los flujos financieros ilícitos, mediante programas de formación, ayuda para la redacción de legislación e iniciativas de fortalecimiento institucional⁶⁸. El enfoque de la UNODC se centran en las respuestas del sistema de justicia penal, al tiempo que ofrece apoyo práctico para la aplicación de los marcos jurídicos internacionales. La presencia sobre el terreno y la experiencia regional de la UNODC permiten prestar una asistencia adaptada al contexto que permite hacer frente a los problemas particulares que afrontan los países en

⁶⁵ Véase <https://www.wcoomd.org/DataModel>.

⁶⁶ Véase <https://www.afdb.org/en/documents/bank-group-strategic-framework-and-action-plan-prevention-illicit-financial-flows-africa-2017-2021>, <https://www.adb.org/who-we-are/integrity/duediligence>, [https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The Inter-American Investment Corporation's INTEGRITY FRAMEWORK.pdf](https://idbinvest.org/sites/default/files/2022-11/The%20Inter-American%20Investment%20Corporation's%20INTEGRITY%20FRAMEWORK.pdf) y https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/dfid_brochure_final_version_for_print.pdf.

⁶⁷ Véase <https://egmontgroup.org/>.

⁶⁸ Véase <https://www.unodc.org/unodc/international-cooperation/technical-assistance.html>.

desarrollo en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. No obstante, los programas de la UNODC suelen centrarse en la aplicación de medidas en etapas posteriores del proceso, en lugar de abordar los factores estructurales que facilitan los flujos financieros ilícitos, y las limitaciones de recursos reducen la escala y la sostenibilidad de sus programas de asistencia técnica.

45. Entre los desafíos contemporáneos que afronta la cooperación internacional en la lucha contra los flujos financieros ilícitos figuran la rápida evolución de los sistemas de pago digitales, las tecnologías de criptomonedas y las herramientas de inteligencia artificial que facilitan delitos financieros sofisticados y evolucionan más rápido que la regulación. Ante estos avances tecnológicos se necesitan mecanismos de cooperación reforzados que puedan afrontar desafíos transfronterizos en tiempo real y al mismo tiempo respetar las preocupaciones relativas a la soberanía y la privacidad. Diversas iniciativas, entre ellas la labor del Consejo de Estabilidad Financiera⁶⁹ sobre la regulación de los criptoactivos⁷⁰ y las directrices del Grupo de Acción Financiera sobre los activos virtuales⁷¹, intentan extender los marcos tradicionales de cooperación a las nuevas tecnologías. Sin embargo, el ritmo del cambio tecnológico suele superar el de la adaptación de la reglamentación, mientras que las tecnologías descentralizadas plantean desafíos a los enfoques tradicionales de aplicación de la ley que dependen de instituciones intermediarias.

46. La eficacia de la cooperación internacional en la lucha contra los flujos financieros ilícitos sigue limitada por tensiones fundamentales entre las preocupaciones relativas a la soberanía y las exigencias de aplicación de la ley. Para ser eficaces, las medidas de lucha contra los flujos financieros ilícitos suelen requerir mecanismos invasivos de supervisión, intercambios de grandes volúmenes de información y actuaciones coordinadas para hacer cumplir la ley que pueden entrar en conflicto con las salvaguardias tradicionales de la soberanía. Además, la cooperación en esta esfera suele implicar solicitudes de asistencia relacionadas con cuestiones políticamente sensibles o que afectan a intereses poderosos dentro de los Estados requeridos. En vista de la persistencia de territorios con opacidad financiera, oportunidades de arbitraje regulatorio y redes de intermediarios profesionales cabe pensar que los mecanismos de cooperación existentes, aunque amplios, siguen siendo insuficientes para corregir las características estructurales de la arquitectura financiera internacional que permiten los flujos financieros ilícitos.

47. Las iniciativas regionales reconocen cada vez más que, para ser eficaz, la cooperación en la lucha contra los flujos financieros tiene que afrontar los desafíos relacionados con el desarrollo, la gobernanza y las estructuras económicas, y no solo mejorar la capacidad de hacer cumplir la ley. Las iniciativas de la Unión Africana sobre flujos financieros ilícitos, incluidas las recomendaciones del Panel Mbeki y las consiguientes medidas de aplicación descritas en el informe del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030⁷², hacen hincapié en enfoques integrales que tienen por objeto luchar contra la manipulación de los precios comerciales, prevenir la elusión fiscal y resolver los problemas de gobernanza. De igual manera, varios organismos regionales de Asia, América Latina y otras regiones han formulado enfoques integrados que reconocen que la cooperación en la lucha contra los flujos financieros ilícitos forma parte de desafíos más amplios relacionados con el desarrollo y la gobernanza.

48. El hecho de que la transparencia en materia de propiedad efectiva se haya convertido en un componente central de la cooperación en la lucha contra los flujos financieros ilícitos es señal del reconocimiento cada vez mayor de que el secretismo corporativo facilita diversas formas de flujos ilícitos y genera al mismo tiempo riesgos sistémicos para los sistemas financieros. Numerosas iniciativas, como directivas de la Unión Europea⁷³ y

⁶⁹ Véase <https://www.fsb.org/>.

⁷⁰ Véase <https://www.fsb.org/2025/10/thematic-review-on-fsb-global-regulatory-framework-for-crypto-asset-activities/>.

⁷¹ Véase <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

⁷² Véase <https://factipanel.org/>.

⁷³ Véase <https://www.global-amlcft.eu/areas-of-technical-assistance/beneficial-ownership/>.

recomendaciones del Grupo de Acción Financiera⁷⁴, establecen marcos para identificar a quienes verdaderamente controlan las entidades jurídicas. Sin embargo, la aplicación de estas medidas revela importantes dificultades, como incoherencias en las definiciones, problemas de verificación y restricciones de acceso que pueden limitar la eficacia de la cooperación y al mismo tiempo imponen cargas administrativas.

49. Si se los considera en su conjunto se observa que los mecanismos de cooperación internacional contra los flujos financieros ilícitos han conseguido avances importantes pero también tienen limitaciones persistentes en la lucha contra esas corrientes financieras transfronterizas ilícitas. La cooperación técnica ha avanzado considerablemente mediante acuerdos de intercambio de información, normas coordinadas y programas de fomento de la capacidad, que han permitido mejorar la cooperación entre organismos encargados de hacer cumplir la ley. No obstante, las características estructurales fundamentales de la arquitectura financiera internacional que facilitan los flujos financieros ilícitos, como los territorios con opacidad financiera, el arbitraje regulatorio y las redes de intermediarios profesionales, permanecen en gran medida inalteradas. La asistencia y la cooperación internacionales contra los flujos financieros ilícitos exigen una transformación de esas características estructurales y no solo una mejora de la cooperación dentro de los mecanismos existentes. Los debates en curso sobre la transparencia de la propiedad efectiva, el intercambio automático de información y los marcos jurídicos multilaterales reflejan visiones contrapuestas acerca de cuán profunda debe ser esa transformación y de si puede lograrse mediante cooperación voluntaria o requiere obligaciones internacionales vinculantes.

D. Instituciones financieras internacionales

50. Las instituciones financieras internacionales constituyen la manifestación más visible y mejor dotada de recursos de la asistencia y cooperación internacionales; no obstante, su contribución real a la cooperación multilateral sigue siendo objeto de fuertes controversias. Estas instituciones encarnan visiones contrapuestas de la gobernanza económica mundial y ponen de manifiesto tensiones persistentes entre los mandatos formales de cooperación y las estructuras de gobernanza que mantienen relaciones de poder asimétricas entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

51. El FMI encarna estas contradicciones en su doble función de estabilizador del sistema financiero internacional y prestamista con condicionalidad. Creado en 1944 para promover la cooperación monetaria internacional y la estabilidad de los tipos de cambio, el FMI sirve, teóricamente, a los intereses colectivos mediante sus funciones de supervisión, asistencia financiera y fomento de la capacidad. Los programas de préstamo del FMI aportan liquidez en caso de crisis de la balanza de pagos y su asistencia técnica ayuda a los países miembros a reforzar las instituciones fiscales, los marcos de política monetaria y la regulación del sector financiero. Con arreglo al artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI realiza un seguimiento sistemático de la evolución económica mundial⁷⁵ y en el marco de su Programa de Evaluación del Sector Financiero⁷⁶ efectúa análisis exhaustivos de los riesgos para la estabilidad financiera. Estas funciones están en consonancia con los principios de la asistencia y la cooperación internacionales al poner el acento en la estabilidad sistémica y en la creación de marcos analíticos comunes que responden a intereses colectivos y no a estrechos intereses nacionales. Ahora bien, la estructura de gobernanza del FMI socava su credibilidad como institución de cooperación, ya que los sistemas de voto ponderado otorgan a los Estados Unidos un poder de veto efectivo y los países europeos controlan aproximadamente un tercio de los puestos del Directorio Ejecutivo⁷⁷. Este sistema de gobernanza permite a los principales accionistas configurar las políticas del FMI de acuerdo con sus propios intereses, al tiempo que limita la influencia de los países en desarrollo sobre programas que los afectan de manera desproporcionada.

⁷⁴ Véase <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>.

⁷⁵ Véase <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2025/what-we-do/economic-surveillance/>.

⁷⁶ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/fssa>.

⁷⁷ Véase <https://thetricontinental.org/newsletterissue/global-north-imf-inequality/>.

52. Los préstamos condicionados del FMI revelan contradicciones especialmente marcadas entre la retórica de la cooperación y la realidad operacional⁷⁸. Los programas de ajuste estructural suelen exigir consolidación fiscal, endurecimiento monetario y medidas de liberalización de los mercados que pueden entrar en conflicto con las prioridades de desarrollo y las obligaciones de derechos humanos de los países prestatarios⁷⁹. El énfasis del FMI en la sostenibilidad de la deuda suele dar prioridad a la confianza de los acreedores antes que a las necesidades de gasto social, mientras que sus objetivos fiscales pueden obligar a los países a reducir los servicios públicos por debajo de los niveles esenciales mínimos. Estas prácticas de condicionalidad contradicen los principios básicos de la asistencia y la cooperación internacionales, puesto que subordinan la autonomía de los países prestatarios para definir sus políticas a requisitos externos e imponen los costos principalmente a las poblaciones vulnerables y no a los responsables de la crisis.

53. El Grupo del Banco Mundial está integrado por muchas instituciones con distintos enfoques de la cooperación para el desarrollo, desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que otorga préstamos a países de ingreso mediano, hasta la Asociación Internacional de Fomento, que da financiación en condiciones concesionarias a los países más pobres. La evolución del Banco Mundial, que pasó de ocuparse de la reconstrucción de la posguerra a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, refleja su compromiso con los principios de la asistencia y la cooperación internacionales, como demuestra la importancia que atribuye a la apropiación por parte de los países, la medición de resultados y las iniciativas de colaboración. La labor analítica del Banco Mundial, que incluye evaluaciones de la pobreza, exámenes del gasto público y diagnósticos de gobernanza, proporciona asistencia técnica esencial, mientras que sus programas operacionales están destinados a hacer frente a desafíos a gran escala, relacionados con la infraestructura, la salud, la educación y el medio ambiente. La Corporación Financiera Internacional, con su enfoque en el sector privado, procura movilizar inversiones comerciales para fines de desarrollo⁸⁰, mientras que el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones⁸¹ ofrece seguros contra riesgos políticos que pueden facilitar los flujos de capital privado hacia entornos complejos.

54. No obstante, la estructura de gobernanza del Grupo del Banco Mundial reproduce asimetrías similares a las del FMI, ya que los países desarrollados mantienen el control efectivo mediante sistemas de voto ponderado y los países en desarrollo ocupan principalmente una posición de receptores más que de socios. En muchos casos, las políticas operacionales del Banco Mundial reflejan las prioridades de los países donantes en relación con normas ambientales, requisitos de contratación pública y salvaguardias sociales, lo que puede imponer costos excesivos a los países prestatarios al tiempo que sirve a intereses comerciales y políticos de los países desarrollados. Además, el hecho de que el Banco Mundial dé prioridad a soluciones técnicas puede resultar inadecuado en un contexto en que ciertas características estructurales de los acuerdos económicos internacionales perpetúan la pobreza y la desigualdad. Los préstamos que concede la institución, aunque sus condiciones sean más favorables que las de los préstamos comerciales, siguen acompañándose de obligaciones de reembolso que pueden restringir el espacio fiscal de los países prestatarios y, por ende, su capacidad para atender las prioridades nacionales.

55. Los bancos regionales de desarrollo, entre ellos el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, son intentos de crear mecanismos de cooperación más sensibles a las realidades regionales. En teoría, estas instituciones ofrecen a sus miembros que son países en desarrollo un papel más influyente y adaptan los enfoques mundiales del desarrollo a las circunstancias y prioridades regionales. Las estructuras de gobernanza de los bancos regionales suelen otorgar a los países prestatarios una mayor

⁷⁸ Véase <https://taxjustice.net/2018/07/06/the-damage-of-international-monetary-fund-conditionality-call-for-urgent-rethink/>.

⁷⁹ Véase <https://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJIHRights/1994/5.pdf> y https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjil/article/1261/&path_info=uc.pdf.

⁸⁰ Véase <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/ifc?dropid=mobilize>.

⁸¹ Véase <https://www.miga.org/>.

proporción de votos que en las instituciones mundiales, mientras que su orientación operacional refleja los desafíos de desarrollo y los contextos culturales de cada región. El énfasis del Banco Africano de Desarrollo en la apropiación y el liderazgo africanos⁸², la atención del Banco Asiático de Desarrollo a la infraestructura y la integración regional⁸³, y la prioridad del Banco Interamericano de Desarrollo a las cuestiones de desigualdad y gobernanza⁸⁴ ilustran las posibles ventajas de los enfoques regionales de la cooperación para el desarrollo.

56. Ahora bien, los bancos regionales de desarrollo tienen recursos mucho más limitados que las instituciones mundiales y a menudo dependen de la financiación de países desarrollados, lo que puede comprometer su independencia. Aunque la actuación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo esté orientada hacia las economías de mercado emergentes, su estructura de gobernanza otorga a los países de la OCDE el control mayoritario, e incluso las instituciones con mayor orientación regional deben gestionar las preferencias de los países donantes en lo que respecta a sus políticas operacionales y sus prioridades estratégicas. Además, los bancos regionales pueden carecer de la capacidad técnica y de los recursos analíticos de las instituciones mundiales, lo que puede limitar su eficacia para afrontar desafíos complejos en materia de desarrollo.

57. La Organización Mundial del Comercio (OMC) se centra en las normas comerciales más que en la asistencia financiera; sin embargo, sus decisiones afectan considerablemente a las perspectivas económicas y a la capacidad fiscal de los países en desarrollo⁸⁵. La OMC pone el acento en la no discriminación, la reciprocidad y la solución vinculante de diferencias, lo que, teóricamente, crea condiciones equitativas de competencia que podrían beneficiar a los países en desarrollo. Las disposiciones de trato especial y diferenciado procuran reconocer las circunstancias particulares de esos países, mientras que los programas de asistencia técnica proporcionan apoyo para el fomento de su capacidad de aplicación de políticas comerciales⁸⁶. El papel de la OMC en la facilitación del comercio Sur-Sur mediante la reducción de barreras y el aumento de la previsibilidad es muestra de sus posibles contribuciones a la asistencia y la cooperación internacionales.

58. Sin embargo, a menudo la agenda de la OMC refleja los intereses comerciales de los países desarrollados e impone cargas regulatorias que pueden superar la capacidad administrativa de los países en desarrollo. El sistema de solución de diferencias de la OMC, aunque técnicamente neutral, favorece a los países que disponen de recursos jurídicos sofisticados, mientras que las sanciones afectan principalmente a las relaciones comerciales sin corregir las asimetrías subyacentes. Además, al centrarse en el acceso a los mercados, la labor de la OMC puede no tener suficientemente en cuenta la interacción entre las normas comerciales, la política fiscal, la sostenibilidad de la deuda y las obligaciones en materia de derechos humanos, de un modo que podría apoyar la cooperación para el desarrollo en lugar de restringirla.

59. El Banco de Pagos Internacionales, una sociedad privada con sede en Suiza, actúa como banco central de los bancos centrales y facilita la cooperación entre autoridades monetarias al acoger al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado y otros órganos de elaboración de normas⁸⁷. El Banco de Pagos Internacionales proporciona apoyo analítico, servicios operacionales y mecanismos de coordinación que permiten la cooperación entre bancos centrales en materia de estabilidad financiera, sistemas de pago y normas regulatorias. Los marcos de Basilea para la regulación bancaria se ajustan a los principios de la asistencia y la cooperación internacionales al poner el acento en la estabilidad sistémica y sus programas de asistencia técnica ayudan a los países

⁸² Véase <https://acetforafrica.org/research-and-analysis/insights-ideas/a-new-era-at-the-african-development-bank-bold-leadership-needed-in-uncertain-times/>.

⁸³ Véase <https://www.adb.org/publications/infrastructure-and-regional-cooperation>.

⁸⁴ Véase <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/inter-american-development-bank>.

⁸⁵ Véase <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/04888>.

⁸⁶ Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm.

⁸⁷ Véase <https://www.bis.org/>.

en desarrollo a aplicar normas internacionales⁸⁸. Sin embargo, la composición y las estructuras de gobernanza del Banco de Pagos Internacionales reflejan el predominio de los países desarrollados, y sus normas regulatorias suelen imponer excesivos costos de cumplimiento a los sistemas financieros de los países en desarrollo. El énfasis de los marcos de Basilea en la gestión del riesgo y la suficiencia de capital puede limitar la capacidad de los países en desarrollo de aplicar su política financiera para conseguir objetivos de desarrollo, mientras que la prioridad otorgada por el Banco de Pagos Internacionales a la estabilidad financiera puede hacer primar la confianza de los inversionistas internacionales por encima de las necesidades de desarrollo de los países⁸⁹. Asimismo, al focalizarse en los bancos centrales puede no tener debidamente en cuenta la interacción entre la cooperación monetaria, la política fiscal y los objetivos de desarrollo.

60. El Consejo de Estabilidad Financiera, creado tras la crisis financiera de 2008, coordina la adopción de medidas regulatorias para hacer frente a los riesgos sistémicos y promueve la estabilidad financiera internacional mediante una supervisión reforzada, marcos de resolución y políticas macroprudenciales. Al centrarse en las instituciones financieras de importancia sistémica, la supervisión del sistema bancario paralelo y la coordinación transfronteriza, el Consejo demuestra ser consciente de que la estabilidad financiera requiere asistencia y cooperación internacionales⁹⁰. Sus procesos de examen entre pares y de seguimiento de la aplicación crean mecanismos de rendición de cuentas, mientras que los programas de asistencia técnica apoyan el fomento de las capacidades regulatorias. No obstante, la composición del Consejo sigue dominada por los países del G20 y, a menudo, su agenda regulatoria refleja las preocupaciones de las economías avanzadas antes que las prioridades de los países en desarrollo⁹¹. Al poner el acento en la estabilidad financiera, el Consejo puede no tener debidamente en cuenta la forma en que los requisitos regulatorios afectan a la inclusión financiera, la financiación para el desarrollo y la eficacia de la política fiscal en los países en desarrollo. Asimismo, como su enfoque es técnico, el Consejo puede no tener debidamente en cuenta la interacción entre la regulación financiera internacional y los objetivos más amplios de promoción del desarrollo y los derechos humanos.

61. Las instituciones especializadas en financiación para el clima, entre ellas el Fondo Verde para el Clima, los Fondos de Inversión en el Clima y el Fondo de Adaptación, son intentos recientes de crear mecanismos de cooperación en la esfera del clima⁹². En teoría, estas instituciones encarnan los principios de la asistencia y la cooperación internacionales al hacer hincapié en el acceso de los países en desarrollo a la financiación, en enfoques programáticos y en la financiación basada en resultados, al tiempo que hacen frente a desafíos mundiales que requieren respuestas colectivas. La estructura de gobernanza del Fondo Verde para el Clima prevé una representación equitativa entre países desarrollados y países en desarrollo, y su enfoque operacional hace hincapié en la apropiación por los países y en un impacto transformador. No obstante, las instituciones de financiación climática se enfrentan a importantes desafíos, entre ellos recursos limitados con respecto a las necesidades mundiales, procedimientos complejos de acceso que favorecen a los países con mayor capacidad para preparar proyectos y arreglos de gobernanza que pueden seguir reflejando las prioridades de los donantes más que las de los receptores⁹³. El predominio de los préstamos frente a las subvenciones en los programas climáticos puede agravar, en lugar de aliviarla, la carga de la deuda de los países en desarrollo, mientras que los requisitos de condicionalidad pueden limitar su autonomía en materia de políticas. Además, la proliferación de instituciones especializadas en materia climática puede fragmentar la asistencia y la cooperación internacionales en lugar de facilitar su coordinación, y, al mismo tiempo, imponer costos de transacción adicionales a los países receptores.

⁸⁸ Véase https://www.bis.org/basel_framework/.

⁸⁹ Véase <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2025e1.htm>.

⁹⁰ Véase https://www.fsb.org/uploads/r_111027a.pdf.

⁹¹ Véase <https://dspacemainprd01.lib.uwaterloo.ca/server/api/core/bitstreams/4cbd9c63-0ea1-489d-9b77-cafadd6e8848/content>.

⁹² Véase <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/decision/b39/decision-b39-15-b39-a05.pdf>.

⁹³ Véase <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096325000087>.

62. Las instituciones financieras islámicas, entre ellas el Banco Islámico de Desarrollo, la Corporación Islámica para el Desarrollo del Sector Privado⁹⁴ y diversas instituciones islámicas regionales, representan enfoques alternativos de la cooperación para el desarrollo basados en principios conformes a la sharía y en la solidaridad Sur-Sur. Estas instituciones hacen hincapié en la participación en el capital, la financiación del comercio y la asistencia técnica, y evitan los préstamos con intereses que pueden ser contrarios a los principios islámicos. La atención que el Banco Islámico de Desarrollo presta a las prioridades de sus países miembros y su estructura de gobernanza, que refleja la predominancia de los países en desarrollo en su composición, ponen de manifiesto las posibles ventajas de enfoques institucionales distintos de los modelos tradicionales. No obstante, el requisito de conformidad con la sharía puede limitar su flexibilidad operativa, y las dificultades de gobernanza y las consideraciones políticas pueden reducir su eficacia. Además, el carácter especializado de las finanzas islámicas puede limitar su aplicabilidad a enfoques más amplios de asistencia y cooperación internacionales.

63. A pesar de ello, el Grupo Banco Mundial y el Banco Islámico de Desarrollo han establecido una asociación con el objetivo de movilizar 6.000 millones de dólares para 2026⁹⁵. Esto es señal de un cambio notable en la forma en que las instituciones de Bretton Woods interactúan con paradigmas financieros alternativos. Históricamente, la Corporación Financiera Internacional y su institución matriz, el Banco Mundial, operaban dentro de marcos capitalistas claramente occidentales y promovían la liberalización, la privatización y enfoques de desarrollo basados en el mercado que solían imponer condicionalidades considerables a los países receptores. La incorporación de principios de las finanzas islámicas en las operaciones de la Corporación Financiera Internacional nace del reconocimiento, tardío, de que las pretensiones universalistas de los modelos convencionales de financiación para el desarrollo pueden no responder adecuadamente a las realidades culturales, religiosas y políticas de las sociedades mayoritariamente musulmanas.

64. También existen mecanismos de coordinación entre bancos multilaterales de desarrollo, como el Comité de Coordinación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo⁹⁶, que tiene por objeto mejorar la eficacia de la cooperación mediante la armonización de las políticas, la elaboración de programas conjuntos y una labor analítica común. Estos mecanismos de coordinación reconocen que la fragmentación de los enfoques institucionales puede imponer costos de transacción a los países receptores y reducir la eficacia general. Sin embargo, esa coordinación suele limitarse a aspectos técnicos, mientras persisten diferencias fundamentales de gobernanza y de funcionamiento entre las distintas instituciones.

65. La aparición del Nuevo Banco de Desarrollo⁹⁷ cuestiona la arquitectura financiera internacional establecida. Esta institución pone el acento en la apropiación de los programas por parte de los países en desarrollo, la reducción de la condicionalidad y nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo. La atención que presta el Nuevo Banco de Desarrollo a las prioridades de los países miembros muestra que es posible desarrollar modelos institucionales novedosos que respondan mejor a los intereses de los países en desarrollo.

III. Recomendaciones y conclusión

66. El examen de los principales mecanismos de asistencia y cooperación internacionales en las esferas de la fiscalidad, la deuda y los flujos financieros ilícitos pone de manifiesto deficiencias estructurales sistémicas que socavan la realización progresiva de los derechos humanos en lugar de contribuir a ella. Las pautas observadas muestran que la asistencia y la cooperación internacionales no solo adolecen de inadecuación e insuficiencias en sus manifestaciones actuales. Antes bien, la propia arquitectura se sustenta en marcos fundamentalmente deficientes que tienen efectos perjudiciales debido a relaciones de poder asimétricas, a la fuga de los flujos financieros del Sur Global hacia el Norte Global, a la

⁹⁴ Véase <https://icd-ps.org/>.

⁹⁵ Véase <https://www.ifc.org/en/pressroom/2025/ifc-announces-first-islamic-financing-in-sub-saharan-africa-partnership-with-banqu>.

⁹⁶ Véase <https://www.themcdf.org/en/who-we-are/governance/coordination-committee/index.html>.

⁹⁷ Véase <https://www.ndb.int/>.

opacidad de los procesos de adopción de decisiones y a arreglos institucionales que priorizan sistemáticamente los intereses de los acreedores y la acumulación de capital por encima de la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Los actuales mecanismos de asistencia y cooperación internacionales funcionan como instrumentos de extracción de recursos y de restricción de la política fiscal, en lugar de propiciar una cooperación verdadera, orientada al beneficio mutuo y a la realización progresiva de los derechos humanos. Los países en desarrollo no disponen de un foro eficaz en el que puedan defender sus necesidades en el contexto de la cooperación fiscal internacional o la reforma de la arquitectura financiera internacional. Las medidas fiscales internacionales, concebidas en la mayor parte de los casos por miembros de la OCDE, responden a los intereses del Norte Global, y más de dos tercios de los riesgos mundiales de abuso del impuesto sobre sociedades se originan en jurisdicciones de la OCDE y sus territorios dependientes. Esto crea un marco de asistencia y cooperación internacionales en el que quienes requieren asistencia ejercen una influencia mínima sobre las estructuras supuestamente diseñadas para ayudarles.

A. Recomendaciones para una asistencia y cooperación internacionales basadas en principios

67. La reconfiguración de la asistencia y la cooperación internacionales en torno a los siete principios de la legitimidad fiscal, a saber, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia, equidad y justicia⁹⁸, ofrece un marco normativo para transformar la asistencia y la cooperación internacionales, pasando de una arquitectura extractiva a una cooperación verdadera, orientada a la realización de los derechos humanos. Estos principios, basados en el derecho internacional de los derechos humanos y derivados de la práctica de los Estados, proporcionan orientaciones operacionales para reestructurar los mandatos institucionales, reformar los procesos de adopción de decisiones y establecer mecanismos de rendición de cuentas centrados en la dignidad humana y no en la protección de los acreedores. Para aplicar estos principios en los ámbitos de la cooperación fiscal, la arquitectura de la deuda y los marcos de lucha contra los flujos financieros ilícitos es preciso adoptar las siguientes medidas concretas:

a) El principio de rendición de cuentas exige establecer que los funcionarios públicos tanto de los países prestatarios como de los países prestamistas cumplan la obligación fiduciaria de proteger el interés público, con mecanismos judiciales y cuasi judiciales para exigir responsabilidades a los responsables de la adopción de decisiones en materia de presupuesto y deuda. Los prestamistas deben reconocer que incitar a funcionarios públicos a incumplir esa obligación constituye una conducta ilícita. Los Estados deben velar por la repatriación inmediata de los activos obtenidos ilícitamente y coordinar mecanismos de recuperación de activos;

b) El principio de transparencia exige la divulgación completa de los acuerdos de deuda, de los registros de propiedad efectiva y la presentación pública de informes por países por las empresas multinacionales. Los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, de la UNCTAD, establecen que los Estados que falseen su situación fiscal no pueden sostener posteriormente que sus acreedores tienen la responsabilidad moral de participar en la reestructuración de su deuda. La obligación de transparencia debe extenderse más allá de los Estados prestatarios para abarcar los procesos de diligencia debida de los acreedores, la adopción de decisiones de las instituciones financieras internacionales y la totalidad de las condiciones de la asistencia bilateral y multilateral;

c) El principio de responsabilidad exige que la financiación soberana se inscriba en marcos jurídicos integrales, con procedimientos y responsabilidades claros y con supervisión democrática. Es preciso que los países de ingreso bajo y los países pequeños de ingreso alto participen verdaderamente en las negociaciones de reforma fiscal internacional y en las deliberaciones de las instituciones supranacionales. La

⁹⁸ Véase [A/HRC/55/54](#).

convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación internacional que se ha propuesto crear constituye un mecanismo esencial para hacer efectivo este principio. Además, toda estrategia en materia de deuda, todo programa de alivio y toda negociación sobre la reestructuración de la deuda deben ir precedidas de una evaluación del impacto en los derechos humanos cuyas conclusiones deben orientar la formulación de las políticas;

d) El principio de eficiencia exige que los acreedores realicen evaluaciones realistas de la capacidad de reembolso de los prestatarios basándose en la mejor información disponible y en normas técnicas objetivas, teniendo en cuenta los pasivos contingentes incluidos en las cuentas nacionales. Los Estados deben llevar a cabo evaluaciones transparentes de las necesidades antes de contraer nuevos préstamos, revisando las asignaciones presupuestarias existentes para asegurarse de que las necesidades adicionales de financiación no pueden satisfacerse mediante una reorientación de recursos. El análisis costo-beneficio debe tener en cuenta la rentabilidad social prevista y no limitarse a los indicadores económicos;

e) El principio de eficacia exige que las decisiones que adoptan los Estados en materia de fiscalidad cumplan en todo momento las obligaciones internacionales que les incumben en materia de derechos humanos, también durante los procesos de estabilización económica. La política fiscal debe dar prioridad a la tributación directa y progresiva y debe promover la redistribución de la riqueza, mientras que la asistencia y la cooperación internacionales deben contribuir a la lucha contra la evasión fiscal, la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos mediante marcos multilaterales vinculantes. Las políticas de deuda deben ser coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la realización de los derechos humanos, lo que significa que las condicionalidades que exigen austeridad, privatización o desregulación socavan la eficacia cuando tienen consecuencias adversas para los derechos humanos;

f) El principio de equidad exige que los Estados movilicen al máximo los recursos disponibles, ampliando la base impositiva con respecto a las empresas multinacionales y los particulares con grandes patrimonios y mejorando la eficacia de la recaudación. Cuando los recursos internos resulten insuficientes, se activa la obligación de solicitar asistencia internacional. Ahora bien, esa asistencia debe prestarse en forma de subvenciones y no de préstamos, y el Norte Global debe cumplir su compromiso de dedicar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo. La financiación climática debe mantenerse separada de la asistencia para el desarrollo, ya que responde a una lógica de reparación y no constituye financiación concesionaria;

g) El principio de justicia exige una redefinición total de la sostenibilidad de la deuda que incorpore dimensiones económicas, sociales y ambientales. No puede considerarse sostenible una deuda si su servicio da lugar a violaciones de derechos humanos o menoscaba la dignidad humana. Los análisis de sostenibilidad deben integrar evaluaciones del impacto en los derechos humanos y reconocer que el servicio de la deuda se vuelve ilegítimo cuando resulta desproporcionado respecto de la capacidad financiera del país de que se trate o cuando desvía recursos que este necesita para cumplir sus obligaciones básicas mínimas. Los parámetros internacionales establecen que entre el 15 % y el 20 % del gasto público debería destinarse a educación y salud, que al menos el 7,5 % del PIB debería dedicarse a lograr la cobertura sanitaria universal y que un mínimo del 8,5 % del PIB debería destinarse a garantizar la protección social básica. Un servicio de la deuda que impida hacer esas asignaciones presupuestarias es contrario al principio de justicia.

B. Conclusión

68. La reorientación fundamental necesaria consiste en enfatizar la dimensión de asistencia de la cooperación internacional y hacer de la realización de los derechos humanos, y no la protección de los acreedores, el objetivo primordial de la asistencia y la cooperación internacionales. La arquitectura institucional actual es el resultado de

procesos históricos de los que quedaron excluidos los territorios colonizados y a las mujeres, por lo que es preciso reconstruirla integralmente mediante procesos participativos que integren los principios de la legitimidad fiscal en los mandatos institucionales, los marcos operacionales y los mecanismos de rendición de cuentas.
