
Renovar el compromiso, redefinir las soluciones. Propuestas para la posición española en la agenda de financiación del desarrollo

Iliana Olivé y María Santillán O'Shea (coords.) – Marzo 2025

Renovar el compromiso, redefinir las soluciones. Propuestas para la posición española en la agenda de financiación del desarrollo

Iliana Olivé y María Santillán O'Shea (coords.) – Real Instituto Elcano – Marzo 2025

Con la colaboración de:



Real Instituto Elcano – Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

© 2025 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

Renovar el compromiso, redefinir las soluciones. Propuestas para la posición española en la agenda de financiación del desarrollo

Índice

Resumen ejecutivo

Introducción

1. Retos sistémicos y arquitectura financiera internacional: propuestas para fortalecer la gobernanza y resiliencia de la economía global
2. Reforzar la AOD en el marco del apoyo total al desarrollo sostenible
3. La reforma de los bancos multilaterales para el desarrollo: *Bigger, bolder and better* desde España
4. La necesaria reforma de la arquitectura internacional en materia de deuda soberana externa: *ojo en camino y ojo en lo por venir*
5. Participación del sector privado en los procesos de desarrollo I: cadenas globales de valor, inversión directa extranjera, materias primas críticas e industrialización sostenible
6. Participación del sector privado en los procesos de desarrollo II: inversión de impacto
7. Participación del sector privado en los procesos de desarrollo III: impulsando el potencial de las remesas para la financiación del desarrollo
8. Financiación climática: mitigación, adaptación, pérdidas y daños
9. Recursos domésticos y cooperación fiscal internacional
10. Gobernanza comercial internacional
11. La cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo

Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Resumen ejecutivo

- La **Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo** (FfD4, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, que se celebrará en Sevilla en 2025, deberá abordar las grandes necesidades de financiación aún persistentes para la consecución de los ODS, considerando todas las fuentes de financiación conjuntamente y yendo mucho más allá de la AOD y la acción puramente pública. Esta Conferencia tiene lugar en un contexto de grave cuestionamiento del actual sistema multilateral y de avance hacia la multipolaridad, y tiene la particularidad de aunar procesos y conversaciones que tienen lugar en otros espacios, para los cuales debe suponer un impulso significativo. En esta Conferencia, España desempeñará un doble papel: como anfitrión, y como Estado miembro de la ONU. Con este segundo en mente, este ejercicio divide la agenda de financiación del desarrollo en 11 temas, y para cada uno ofrece elementos para la reflexión sobre la posible posición española de cara a FfD4.
- Es urgente fortalecer la **Arquitectura Financiera Global**, es decir, los acuerdos y mecanismos que garantizan la estabilidad de los sistemas monetarios y financieros a nivel mundial. Tres mensajes clave requieren atención: la reducción de la asimetría de la red de seguridad financiera global, el fortalecimiento de la regulación y supervisión del mercado financiero y el impulso a una gobernanza económica global más inclusiva. España, como anfitrión y país facilitador de consensos, puede liderar esta agenda considerando su pertenencia a la Unión Europea, intereses nacionales y el contexto geopolítico actual de conflictos, alianzas y liderazgos. La clave estará en gestionar intereses divergentes, identificar ganadores y perdedores, y los espacios institucionales adecuados para impulsar decisiones inclusivas y sostenibles.
- La **Ayuda Oficial al Desarrollo** (AOD) desempeña un papel fundamental en la financiación del desarrollo, pero a pesar de su aumento consistente en términos absolutos, dista aún mucho del 0,7% del PIB comprometido por los países donantes. Las sucesivas reformas de su métrica le han atribuido cada vez más objetivos, sin un aumento proporcional de los recursos. Además, su gobernanza no es representativa de la comunidad de donantes actual, y las condiciones de elegibilidad para la ayuda no se corresponden del todo con las necesidades de muchos países. El TOSSD es una métrica más completa y fiel a la compleja realidad de los distintos tipos de flujos de financiación del desarrollo, pero aún adolece de problemas de gobernanza y de métrica. Para diferenciar y poner en valor los objetivos que la AOD debería priorizar, así como el resto de flujos de financiación del desarrollo, se propone reforzar la gobernanza y la métrica del TOSSD: un cambio de sede al Sur Global, la ampliación de su membresía y del número de países que reportan sistemáticamente y, a medio plazo, incluso, el comienzo de una conversación sobre un eventual establecimiento de un objetivo de movilización de recursos adaptado al contexto actual.
- Los desafíos del siglo XXI, incluida la persistencia de la pobreza, la fragmentación política y la amenaza climática, hacen necesarios cambios profundos al sistema de **Bancos Multilaterales de Desarrollo** (BMD). La tensión geopolítica dificulta enormemente reformas como el ajuste de las cuotas y los porcentajes de voto, especialmente para países como China, la India y Brasil, lo que complica una

mayor inyección de capital nuevo en estos bancos. Pero se pueden considerar otras agendas de reforma, como la Triple Agenda de Singh y Summers, sobre la que se está avanzando y que consiste en actualizar y mejorar la financiación, los mandatos y los mecanismos operativos de la banca multilateral. También se puede avanzar con mayor ambición en la revisión del capital exigible, el reciclaje de los Derechos Especiales de Giro (DEG) como capital híbrido para ampliar la capacidad de actuación de los BMD o pasar de financiar proyectos concretos a una visión más estructural e integral del desarrollo. España, como conector entre Europa, Latinoamérica y el resto del Sur Plural, debe empujar estas reformas.

- La arquitectura internacional en materia de **deuda soberana externa** debe ser mejorada, pues no arroja los resultados eficientes y equitativos que debería, lo cual supone costes principalmente para los países en desarrollo con problemas de sobreendeudamiento. La propuesta de posición española en esta materia de cara a la FfD4 se vertebró en torno a dos ideas principales: reconducir el sistema para que opere en mayor medida a partir de acuerdos y reglas compartidas, lo que permitiría enormes ganancias de eficiencia y de equidad, en especial para los países más pobres; y que el tránsito hacia ese renovado sistema pueda guiarse por una combinación de rumbo claro y pragmatismo. Por una parte, modificando el marco institucional actual con reformas concretas que concitan ya un acuerdo amplio, referidas al Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI del G20. Por la otra, con el impulso desde Naciones Unidas a procesos de reflexión sobre aspectos menos maduros que sustentarán posibles reformas en el futuro orientadas a que el sistema haga la mejor contribución posible al desarrollo sostenible.
- Desde la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) de 2015, que señalaba la importancia del **sector privado** en la generación de procesos de desarrollo industrial inclusivos y sostenibles, los cambios en la economía mundial han transformado el consenso en comercio y respecto a la cuestión geográfica de la producción, por la preocupación del establecimiento de políticas industriales en países desarrollados vinculadas a la autonomía estratégica y la seguridad nacional. Las denominadas **cadenas globales de valor** reflejan una realidad productiva transnacional más semejante a una red de producción de relaciones multidireccionales, complejizando el análisis de los procesos productivo-comerciales, las relaciones entre sectores y países y su impacto sobre los ODS. Las variables clásicas de Inversión Extranjera Directa (IED) y comercio pierden utilidad, necesitando metodologías insumo-producto que permitan superar las categorías nacional-sectoriales. Ello requiere de apoyo financiero y técnico y de marcos legislativos para la colaboración con las empresas en la recogida de información y la trazabilidad de los procesos productivos, que permitiría evaluar su impacto en desarrollo y contribuiría a las políticas de autonomía estratégica.
- Los **flujos privados de inversión de impacto** están limitados por la alta percepción de riesgo por parte de inversores privados, la insuficiente disponibilidad de datos fiables y transparentes, la escasa inversión en moneda local y la falta de adecuación de instrumentos financieros y tickets a la demanda en los países menos adelantados o para el missing middle. Recientemente se ha comprobado la eficacia de enfoques de estructuración estratégicamente diseñados para la coinversión y de

mecanismos innovadores de financiación como las facilidades de asistencia técnica transformadora, así como el impacto positivo para los ODS de la inversión en moneda local, el empoderamiento de actores locales y la aplicación *de gender- y child-lens impact investing*. Para escalar el volumen de capital privado y mejorar la eficacia de las inversiones, se recomienda: (1) utilizar de manera estratégica y efectiva los instrumentos existentes y probados de *de-risking*; (2) invertir en vehículos orientados a fortalecer los ecosistemas locales de inversión de impacto; y (3) consensuar estándares de medición y gestión de impacto para mejorar la transparencia y la toma de decisiones de los inversores y prevenir el *impactwashing*.

- Las **transferencias de dinero realizadas por migrantes a sus familias y comunidades** en los países de origen superan en magnitud a la AOD y la IED, por lo que, aunque por su naturaleza no pueden remplazar a esos flujos, tienen un papel importante en la mejora directa del bienestar de las personas y, además, son susceptibles de dirigirse a fines productivos. Los acuerdos internacionales intentan remover los obstáculos a los flujos y a su impacto positivo. A pesar de los avances tecnológicos y regulatorios recientes, España debe seguir trabajando para que se cumpla el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, centrándose en: la reducción de los costes de transacción de las remesas (meta 10.c de la Agenda 2030), marcos normativos y regulatorios propicios y adecuados, enfoque de género, apuesta por soluciones tecnológicas que incluyan a las personas con mayores dificultades y diseño de instrumentos para la orientación de las remesas hacia la inversión en desarrollo; todo ello teniendo en cuenta buenas prácticas y experiencias exitosas previas.
- La **financiación climática internacional** es una de las herramientas clave para el cumplimiento del Acuerdo de París. Se analiza el estado de la cuestión y el nuevo objetivo de financiación acordado en la COP29, así como el grado de cumplimiento de los compromisos existentes y la relación entre la AOD y la financiación climática. Se presentan propuestas relativamente recientes para la canalización de la financiación climática en el ámbito de la fiscalidad y los canjes de deuda (*swaps*) por acción climática. Los disensos derivan de posiciones normativas opuestas sobre la responsabilidad asimétrica de donantes y receptores, la contabilidad y la transparencia. Cinco propuestas para la reflexión incluyen la mejora de los procesos de gobernanza; el diseño o ampliación de diversos instrumentos: de canje de deuda, expansión de los partenariados para la transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships – JEPTs – o Country Platforms*) y la expansión de microcréditos; el uso de mecanismos de apoyo a la adaptación; el refuerzo de los medios de implementación y el desarrollo de grupos de diálogo para la atracción de financiación climática en los países receptores.
- Los desafíos de la **movilización de recursos domésticos** de los países en desarrollo ocupan un lugar destacado en los análisis, políticas y agendas de desarrollo. Como consecuencia de que los sistemas tributarios del mundo en desarrollo operan en circunstancias más complejas que los de las naciones ricas, tienen, en general, una menor capacidad recaudatoria. No obstante, a lo largo de los últimos años, debido en parte al propio crecimiento económico, pero también a las reformas emprendidas en muchos países, se han producido notables avances. Ello no es óbice para que sigan

existiendo importantes desafíos, algunos más tradicionales, de carácter interno, y otros más recientes, relacionados con los cambios en la tributación internacional y la expansión de la economía digital. Superar con éxito estos desafíos es importante para continuar avanzando en la capacidad de movilización de recursos propios, a lo que la cooperación internacional puede contribuir de forma notable. En algunos ámbitos, como el apoyo técnico, es más sencillo; en otros, como la coordinación tributaria, puede resultar más complejo, dada la existencia en algunos casos de intereses contrapuestos.

- La **gobernanza comercial internacional** ha sufrido un importante declive en las últimas décadas. El marco geopolítico actual dificulta la ambición respecto a la promoción de los acuerdos comerciales regionales o la inversión directa, o una reforma integral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero en el interés de los países en desarrollo resulta esencial mantener activas unas mínimas reglas del juego que impidan un deterioro adicional de la gobernanza o un mero marco de negociación comercial bilateral. Por eso conviene centrarse en unos pocos elementos de mejora, como la facilitación del comercio (simplificando y coordinando requisitos técnicos), la promoción de elementos universales de sostenibilidad como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas o el empoderamiento económico de las mujeres, la simplificación (dentro de la UE) de la burocracia de iniciativas como el SGP+ o EBA, o la reforma de uno o dos aspectos clave de la OMC (solución de diferencia y subvenciones), reservando el capital político para propuestas como la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur, que traslada un mensaje de credibilidad de Occidente en su compromiso con el desarrollo y los intereses estratégicos del Sur Global.
- El avance científico y tecnológico es clave para el progreso de los países y el cumplimiento de los ODS. Ante las persistentes asimetrías en la generación y adopción y adaptación de innovaciones, la **cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación (CTI)** se inserta en la agenda de desarrollo y su financiación, tal como se reconoce en la AAAA y en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (2024-2027). Se revisa la aproximación conceptual al vínculo entre innovación y desarrollo por su relevancia para definir, implementar y medir la cooperación internacional en CTI, y se describe la situación actual al respecto para entender sobre qué aspectos cabría incidir y cuáles son los marcos de financiación. Finalmente, se ofrecen conclusiones y reflexiones orientadas a identificar aquellos campos en los que se podrían definir propuestas que pudieran ser impulsadas desde España en el marco de FfD4.
- Entre las **consideraciones comunes** extraíbles de los análisis, se encuentra el debate sobre el nivel de ambición deseable para FfD4, teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo pero también el contexto geopolítico actual, que obliga a pensar en distintos plazos posibles para las distintas propuestas. Aunque no sean bloques monolíticos, las diferencias entre las posiciones del Norte y Sur global emergen recurrentemente, así como la necesidad de una cooperación reforzada y del reconocimiento de las interrelaciones entre los temas de la agenda. Resulta esencial reconocer las diferentes realidades, necesidades y características de cada flujo de financiación, y hacer acopio de la experiencia acumulada y las lecciones

aprendidas con una visión analítica que incorpore la perspectiva de género y de otras inequidades estructurales.

- **España** puede contribuir a generar espacios de diálogo y actuar como puente, como miembro de la UE, de la OCDE y del CAD, de la ONU, socio de América Latina y país que comparte desafíos climáticos con países del Sur global. Para ello deberá adoptar una lógica de geometría variable en su búsqueda de alianzas, teniendo en cuenta que ni el Norte ni el Sur son bloques compactos, así como el impacto que las acciones propuestas pueden tener para España y no perdiendo el objetivo último de todos estos esfuerzos, que es el desarrollo sostenible. En línea con todo esto, al final del documento se incluye un recopilatorio de todas las recomendaciones aportadas sobre todos los temas de la agenda.

Introducción

En 2025, Sevilla acogerá la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, 10 años después de la Conferencia anterior que dio lugar a la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) en 2015 y a cinco años de 2030, la meta acordada mundialmente para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Entre otras cosas, esta Conferencia ofrece una ocasión para reflexionar acerca de los objetivos logrados en materia de desarrollo y su financiación a nivel global, pero, sobre todo, de los retos que aún quedan por superar.

Los esfuerzos globales por asegurar que todas las personas puedan vivir con sus necesidades básicas cubiertas, con sus derechos humanos garantizados, en sociedades prósperas y pacíficas y respetando los límites planetarios, requieren una hoja de ruta y esta, a su vez, un plan de financiación. Es por eso que la adopción de los ODS en 2015 se vio acompañada por la AAAA, que hacía el seguimiento del Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008) y que establecía unos objetivos comprehensivos que reflejaban la misma lógica de interconexión entre las dimensiones social, económica, política y medioambiental del desarrollo que recogen también los ODS (y la realidad). Como la Agenda de Adís ya en ese momento reconocía, y la próxima Conferencia de Sevilla deberá tener muy presente, los retos y las necesidades en materia de desarrollo global son ingentes.

De hecho, lejos de cubrirse, estas necesidades se han acentuado recientemente con la aceleración del cambio climático, la pandemia del COVID-19, los conflictos bélicos y las múltiples crisis que derivan de todo ello, incluida la alimentaria y la de deuda. A esto se suman la manifiesta insuficiencia en la capacidad del sistema mundial actual para responder a esta situación, así como la tendencia de muchos países hacia una cooperación internacional debilitada en favor de una mayor prioridad a los problemas económicos internos.

La cooperación internacional para el desarrollo, entendida tradicionalmente por muchos como la realizada casi siempre por el sector público, dentro de unos parámetros definidos al margen de otras políticas internacionales (como el comercio y la cooperación fiscal internacional) y materializada sobre todo en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), no puede ni debe ser la única herramienta para hacer frente a esta realidad. Existen y coexisten numerosas vías de financiación públicas y privadas que contribuyen al desarrollo sostenible, aunque no siempre logren ser complementarias en lugar de paralelas o no siempre se alineen explícitamente con las agendas de desarrollo. Estas vías de financiación se completan con recursos no financieros, como los humanos, las estructuras y las redes, para formar un sistema multilateral.

Este mismo sistema multilateral, que desde su fundación una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial ha servido y sirve de estructura para los intercambios y acuerdos internacionales

en un mundo globalizado, atraviesa un momento de fuerte cuestionamiento, motivos, por una cuestión de representatividad, dado el creciente perfil del sur global¹ en las relaciones internacionales.

La redefinición de muchos países del sur global como potencias económicas y políticas (grandes o medias) y la generación de nuevas alianzas ponen de manifiesto las carencias del sistema multilateral a la hora de reflejar las voces y realidades de todos sus países miembros. Estas inequidades se materializan en muchos ámbitos, como el limitado acceso a financiación concesional, el impacto desigual del cambio climático y la asimetría en capacidades para hacer frente a su mitigación, adaptación y pérdidas y daños resultantes, la mayor propensión a encontrarse en situaciones de estrés de deuda con el consiguiente desplazamiento de la inversión en capital social y productivo, o la falta de una distribución justa de los beneficios –fiscales y económicos en general– de la actividad económica transnacional. A todo ello se suman otras inequidades transversales, como las asociadas con el género y con el acceso a la innovación tecnológica y al conocimiento.

La evolución hacia un mundo más multipolar es precisamente uno de los cambios más notables del contexto global de la Conferencia de Adís Abeba a la de Sevilla. A dicha evolución se suma, además, el reciente giro en la política exterior de Estados Unidos (EEUU) a raíz de la segunda victoria electoral de Donald Trump, quien pone en duda la pertinencia de la cooperación multilateral para hacer frente a los desafíos globales y opta en su lugar por una política reaccionaria frente a procesos como el de FfD4. Todo ello hace más difícil, y a la vez más necesario que nunca, que haya espacios para la negociación y concertación de soluciones a problemas comunes como el cambio climático o las pandemias, que exigen respuestas comunes y responsabilidades diferenciadas.

La Conferencia de Sevilla deberá también responder a una larga lista de dilemas y tensiones políticas, como cuál debe ser el papel del sector privado en los procesos de desarrollo y de qué manera se puede y debe facilitar desde el sector público, cómo hacer coexistir de forma constructiva la agenda de financiación del desarrollo con la de financiación climática y cómo diseñar una arquitectura financiera internacional más justa partiendo de las estructuras existentes y de la experiencia acumulada.

Todo lo anterior debe hacerse sin perder de vista que nos encontramos a cinco años de la meta establecida de 2030, por lo que es el momento de acelerar esfuerzos orientados a esos objetivos comunes, que gozaron de un amplio respaldo en 2015, al tiempo que se prepara también el camino para más allá de 2030.

A diferencia de otras conferencias internacionales, las conferencias de financiación del desarrollo tienen la particularidad de aunar líneas de trabajo, esfuerzos y procesos de reforma que se negocian en otros espacios, liderados por otros actores: la cooperación fiscal

¹ Nótese que los distintos autores que han participado en este *policy paper* utilizan diferentes términos para referirse a distintas agrupaciones de países. En el caso de la introducción y las conclusiones, las coordinadoras del documento empleamos los términos “sur global” y “norte” para diferenciar entre conjuntos de países con realidades, retos y experiencias de desarrollo comparables entre sí, y con un peso históricamente menor y mayor, respectivamente, en la toma de decisiones políticas a nivel global.

internacional se está debatiendo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la reestructuración de la deuda en el seno del G20; la recanalización de los derechos especiales de giro en el Fondo Monetario Internacional (FMI); y la financiación climática en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP). Así, la Conferencia de Sevilla debe servir para poner todos estos esfuerzos en común de forma eficaz y coherente, y sobre todo para darles un impulso considerable.

Sevilla no es por tanto ni el punto de llegada ni el punto de partida de estas conversaciones, pero precisamente por eso es esencial que sea un impulso adicional para seguir dando forma a los objetivos de la agenda, pero también, y especialmente, para definir respuestas concretas en lo político y en lo técnico. Puede constituir un proceso que refuerce la apuesta por un multilateralismo justo y equitativo.

En este proceso, España desempeñará una doble función: la de anfitrión de la Conferencia de Naciones Unidas, por un lado, y la de Estado miembro, por otro. El objetivo de este documento está vinculado a este último papel y es proveer ideas para la formulación de una posición española en los distintos temas que abordará la Conferencia. Para ello, se ha conformado un Grupo de Trabajo sobre Financiación del Desarrollo (GT), en el que se ha reunido a académicos y académicas de instituciones españolas para presentar y debatir propuestas de posicionamiento en los distintos temas de la agenda.

Existe una cierta evolución en las áreas de acción de la agenda de financiación del desarrollo identificadas en la Conferencia de 2015 de Adís Abeba (Cuadro 1), a la que se da seguimiento en los informes del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Financiamiento para el Desarrollo y en los Foros de Financiamiento para el Desarrollo (UNDESA, 2024c). Lógicamente, los cambios en las condiciones de desarrollo –como el empeoramiento de los niveles de deuda en una parte importante del sur global– y la propia evolución de la agenda política en las áreas de acción –como la circunscripción de la agenda de remesas a sus costes de envío en la Agenda 2030– moldean el contenido de la agenda de financiación del desarrollo con cambios en la prioridad política de unas áreas de acción frente a otras.

Cuadro 1. Agenda de Acción de Adís Abeba

Adís Abeba 2015
Cooperación internacional para el desarrollo
Asuntos sistémicos
Deuda y su sostenibilidad
Actividad empresarial y financiación privada
Comercio internacional
Recursos públicos nacionales
Ciencia, tecnología e innovación

Fuente: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015a).

Atendiendo a esta evolución, así como a los progresos observados en los últimos debates sobre financiación del desarrollo, esta agenda se ha dividido, para los objetivos de este ejercicio, en 11 líneas temáticas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Áreas de acción para una propuesta de posicionamiento de España en la agenda de financiación del desarrollo

Áreas de acción
Retos sistémicos y arquitectura financiera internacional
Ayuda oficial al desarrollo y apoyo oficial total al desarrollo sostenible
Reforma de la banca multilateral: Cuotas y representatividad
Gestión de la deuda: Sobreendeudamiento, reestructuración, alivio, transparencia, espacio fiscal
Participación del sector privado en los procesos de desarrollo (I): Cadenas globales de valor, inversión directa extranjera, materias primas críticas e industrialización sostenible
Participación del sector privado en los procesos de desarrollo (II): Inversión de impacto
Participación del sector privado en los procesos de desarrollo (III): Remesas
Financiación climática: mitigación, adaptación, pérdidas y daños
Recursos domésticos y cooperación fiscal internacional
Gobernanza comercial internacional
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Para cada línea, un analista ha elaborado una primera propuesta de diagnóstico de la problemática, del estado de los debates internacionales y de las posibles posiciones para España. Estas propuestas se han presentado y debatido en el marco del GT y cuentan con los comentarios de otros académicos, así como de representantes de los órganos relevantes de la Administración General del Estado (AGE).

Tanto este ejercicio como el documento, coordinados ambos por Iliana Olivé y María Santillán O'Shea, del Real Instituto Elcano, han sido posibles gracias al trabajo, entusiasmo y compromiso de cada uno de sus 22 autores y de los 30 comentaristas, sean académicos (como Federico Steinberg, del Real Instituto Elcano) o representantes de la AGE, como ha sido el caso de Sergio Colina, Mónica Colomer, Ana Henche y Marta Pedrajas (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación), Antón Leis, Fernando Jiménez-Ontiveros, Maite Martín-Crespo y Daniel Masegoso (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), Miguel Ángel Martínez, Alberto Sabido, Marta Mulas, Christian Garma, María Aparici, Miguel Casero, Germán Bejarano, José Luis Kaiser, Alicia Pindado e Inés Gómez-Acebo (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), Sonsoles Gallego (Banco de España), Teresa Solana, Álvaro García y Vera Estefanía (Oficina Española de Cambio Climático), José Carlos Villena (COFIDES), Jordi García (Ministerio de Industria y Turismo), Juan José Fernández y Marta Jiménez-Blanco (Ministerio de Hacienda), Darío Castrillo y Blanca María García (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública)

y Sara Ruiz (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades). El agradecimiento de las coordinadoras se hace extensible a Lucía Fernández, del Real Instituto Elcano, por su apoyo en la elaboración del documento final.

Este proyecto ha contado con la financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación al que el Real Instituto Elcano agradece el apoyo recibido y la confianza depositada para llevar a cabo esta compleja, ambiciosa y relevante actividad que, confiamos, logre sus objetivos de apoyar a la Administración y el Gobierno en la definición de la posición española en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

En los próximos capítulos, se presentan las propuestas formuladas por los autores, acompañadas en muchos casos por las aportaciones de los comentaristas. Posteriormente, se recogen los elementos de reflexión comunes en las conclusiones y se incluye una compilación de las recomendaciones propuestas, más allá de que las específicas de cada línea temática, autor o comentarista, se encuentren, explicadas y desagregadas, en sus respectivas secciones.

1 Retos sistémicos y arquitectura financiera internacional: propuestas para fortalecer la gobernanza y resiliencia de la economía global

Borja Santos Porras, IE University - School of Politics, Economics and Global Affairs

Resumen

Es urgente fortalecer la arquitectura financiera global, es decir, los acuerdos y mecanismos que garantizan la estabilidad de los sistemas monetarios y financieros a nivel mundial. Tres mensajes clave requieren atención: la reducción de la asimetría de la red de seguridad financiera global, el fortalecimiento de la regulación y supervisión del mercado financiero y el impulso a una gobernanza económica global más inclusiva. España, como anfitrión y país facilitador de consensos, puede liderar esta agenda teniendo en cuenta su pertenencia a la Unión Europea (UE), sus intereses nacionales y el contexto geopolítico actual de conflictos, alianzas y liderazgos. La clave estará en gestionar intereses divergentes e identificar ganadores y perdedores, así como determinar los espacios institucionales adecuados para impulsar decisiones inclusivas y sostenibles.

Mensajes clave

1. Reducir la asimetría de la red de seguridad financiera global: es fundamental dotar a los países, especialmente a los de bajos ingresos, de herramientas para prevenir y mitigar shocks financieros. Esto incluye mayor acceso a reservas internacionales mediante acuerdos bilaterales de intercambio de divisas (BSA), acuerdos regionales de financiación (RFA) y liquidez a través de instrumentos del FMI, como los derechos especiales de giro (DEG).
2. Fortalecer la regulación y supervisión del mercado financiero: es crucial avanzar en áreas clave como la intermediación financiera no bancaria, las monedas digitales y los pagos transfronterizos. Los acuerdos de Basilea han mejorado la regulación bancaria al reforzar la solvencia, introducir nuevos ratios y exigir mayores requisitos de capital. Sin embargo, la expansión de los fondos de inversión, aunque diversifica las fuentes de financiación, ha incrementado la volatilidad de los flujos de capital. Además, abordar los riesgos financieros asociados al cambio climático será esencial. Reducir los costes y tiempos de las remesas y pagos transfronterizos, así como gestionar los riesgos de las monedas digitales de bancos centrales, puede ser un motor para impulsar la inclusión financiera.
3. Impulsar una gobernanza económica global más inclusiva: El liderazgo sigue concentrado en un reducido grupo de economías avanzadas, lo que no refleja el contexto global actual. Es esencial promover una mayor inclusividad en términos de liderazgo, género y cuotas. La clave estará en identificar los espacios de negociación, delimitar el alcance de la creciente influencia de China y gestionar de forma estratégica los intereses involucrados en este proceso.

Estado de la cuestión

Existe un reconocimiento global de la necesidad de alinear mejor los sistemas financieros y monetarios globales con los ODS. Además, el aumento de riesgos de origen no económico como los relacionados con el cambio climático, los conflictos y la incertidumbre geopolítica, la gran desigualdad y las enfermedades globales como el COVID, han sometido los marcos nacionales de financiación y la arquitectura financiera internacional a una fuerte presión.

Según el informe de 2024 sobre los ODS (Sachs *et al.*, 2024), solamente el 17% de los ODS están en camino de lograrse, casi la mitad muestra un progreso mínimo o moderado y más de un tercio ha experimentado estancamiento e incluso retroceso. Las necesidades de financiación son particularmente agudas en muchos países en desarrollo: los altos niveles de deuda soberana, las disminuciones en los flujos de capital o una continua volatilidad les ha hecho aún más vulnerables. Cuatro de cada 10 personas a nivel mundial viven en países donde los gobiernos gastan más en pagos de intereses que en educación o salud.

La necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional y de fortalecer la coherencia y consistencia de las instituciones y plataformas es reconocida, con los Estados miembros de la ONU resaltando retos sistémicos y una reforma de la arquitectura financiera internacional. Cuando hablamos de la arquitectura financiera internacional nos referiremos a los acuerdos y mecanismos que aseguran la estabilidad de los sistemas monetarios y financieros a nivel global. Esta arquitectura ha sido moldeada de manera *ad hoc* a lo largo del tiempo, en respuesta a crisis económicas y financieras, y se ha visto influenciada por las políticas de las grandes economías. La arquitectura financiera internacional abarca varios componentes clave: la gobernanza de las finanzas públicas internacionales, organismos que regulan las finanzas privadas, acuerdos monetarios regionales y bilaterales, y agrupaciones informales de países como el G7 y el G20. También incluye órganos normativos como la OCDE, grupos de acreedores que abordan la deuda soberana, así como el papel regulador de las Naciones Unidas. Si bien todas estas instituciones y mecanismos surgieron en un contexto muy distinto hace casi 80 años, siguen siendo fundamentales para el funcionamiento de la economía mundial actual.

Los principales retos sistémicos de esta arquitectura que desarrollaremos en este capítulo son los siguientes:

- La mejora de la red de seguridad financiera global.
- El fortalecimiento de la regulación y supervisión del mercado financiero.
- La optimización de la gobernanza económica global.

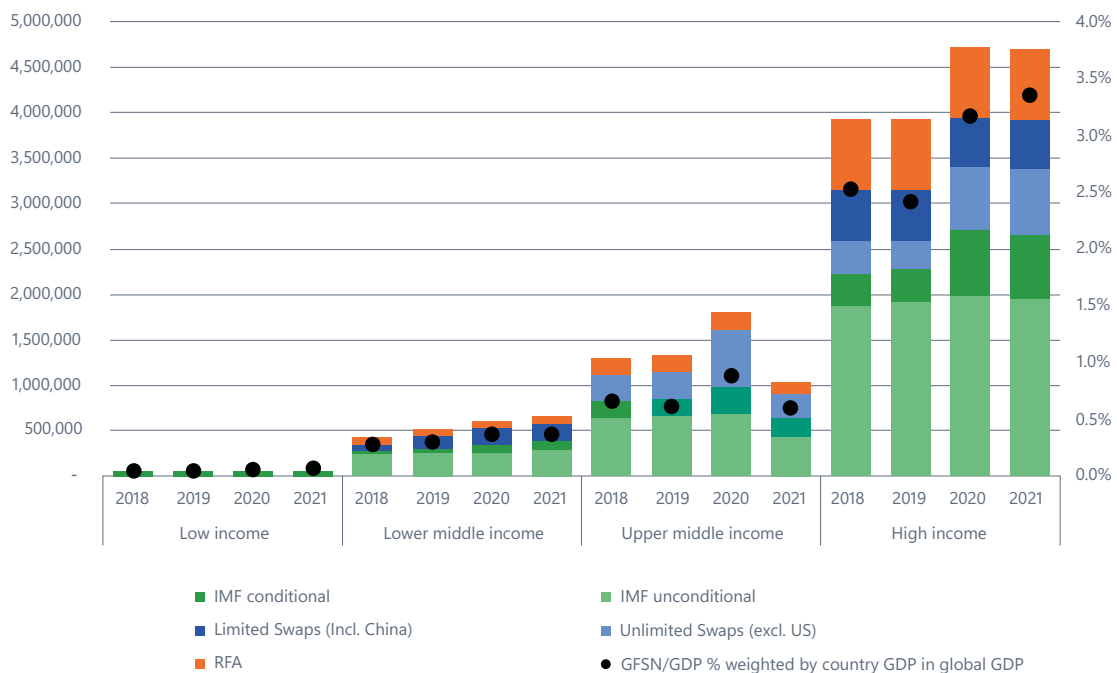
De manera más resumida se mencionarán también otros desafíos como la deuda, la escala y calidad de la banca multilateral, la arquitectura tributaria mundial y la volatilidad macroeconómica.

Red de seguridad financiera global

La red de seguridad financiera global es un conjunto de instituciones y mecanismos diseñados para proteger contra crisis financieras y mitigar su impacto. Este sistema multinivel ha sido puesto a prueba por hechos como la crisis de 2008 y la pandemia del COVID-19 en 2020. Aunque no se considera que los bancos multilaterales de desarrollo y los acreedores bilaterales oficiales sean parte de esta red, ya que se enfocan en financiación a largo plazo para el desarrollo, su apoyo se puede utilizar de manera contra cíclica para cubrir déficits financieros durante crisis.

Esta red es altamente asimétrica, ya que las economías de altos ingresos tienen acceso a mecanismos más sólidos y diversos de apoyo en liquidez, mientras que los países más vulnerables dependen únicamente del FMI. Los países de ingresos altos y medio-altos han accedido a acuerdos de intercambio con los principales bancos centrales sin condicionalidad fiscal y esto les permite aplicar políticas monetarias y fiscales expansivas (Figura 1).

Figura 1. Cobertura asimétrica de la red de seguridad financiera global



Fuente: Mühlich y Zucker-Marques.

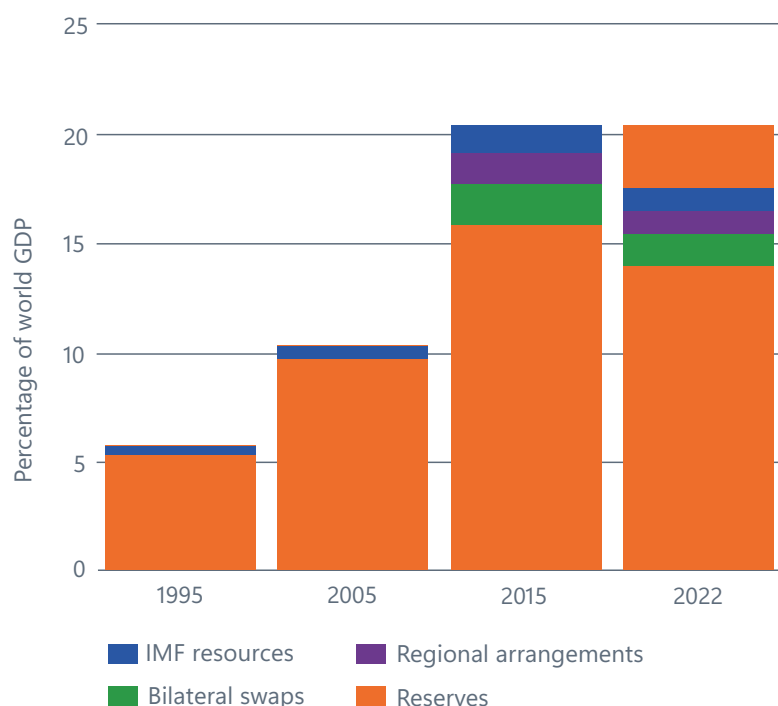
A continuación, detallamos las siguientes capas principales de recursos de esta red de seguridad financiera global:

Reservas internacionales de los países

Las reservas internacionales son activos en moneda extranjera que los bancos centrales y los gobiernos mantienen para protegerse de crisis financieras y estabilizar sus economías.

Constituyen el componente principal de la red de seguridad financiera global (GFSN), que representa más del 17,6% del PIB mundial (UNDESA, 2024c). Desde 2000, estas reservas han aumentado más de seis veces, alcanzando los 14 billones de dólares a finales de 2022, mientras que los recursos externos disponibles en otras partes de la red crecieron casi 16 veces, llegando a 3,5 billones de dólares (Ibid.).

Figura 2. Tamaño y composición de la red de seguridad financiera global, 1995-2022 (% del producto bruto mundial)



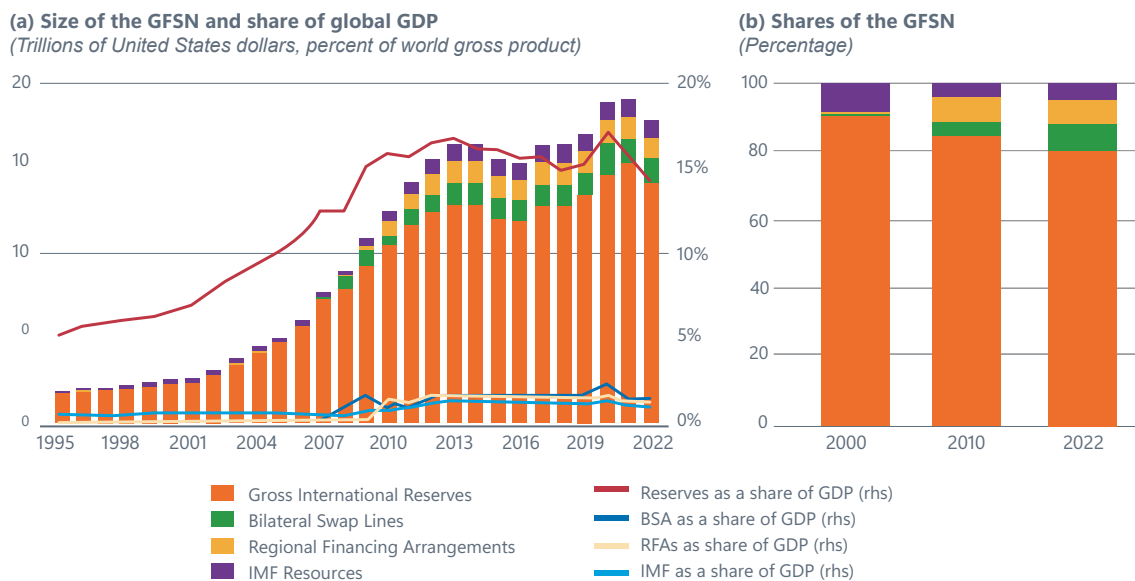
Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). Financing for Sustainable Development Report 2024: Chapter III.F - Innovative Financing for Development. United Nations. Recuperado de https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-04/2024_FSDR_ChIII.F.pdf

Las reservas brutas de los países constituyen el componente más significativo de la red de seguridad financiera global. Los BSA son proporcionados por los principales bancos centrales a países selectos, mientras que los RFA ofrecen liquidez sólo a sus miembros. Los países desarrollados se benefician más de la red de seguridad financiera al tener acceso a

una red ilimitada de BSA entre emisores de monedas de reserva. En regiones integradas, los RFA cubren a sus miembros, siendo la UE la que ofrece mayor cobertura, seguida por la Unión Económica Euroasiática y la Iniciativa de Chiang Mai Multilateralizada (aunque esta última no se ha activado). En contraste, la mayoría de los países en desarrollo dependen sólo de sus reservas y del FMI. Algunos BSA ofrecen un apoyo limitado en términos geográficos y de tiempo, lo que puede no ser suficiente para cubrir a todos los países ni la duración total de los choques económicos.

Estas consideraciones incentivan a los países a acumular reservas extranjeras como autoseguro. El volumen de reservas de divisas ha aumentado enormemente en las últimas dos décadas debido a las acumulaciones por parte de los bancos centrales (Figura 3). Si bien estas reservas ayudan a evitar crisis, su acumulación implica costes cuasifiscales y de oportunidad, que podrían representar hasta el 1% del PIB. Las reservas globales crecieron de dos billones de dólares en 2000 a 14 billones en 2022, con los mercados emergentes sumando cinco billones y las economías de bajos ingresos acumulando más de cuatro billones en ese período (Ibid.).

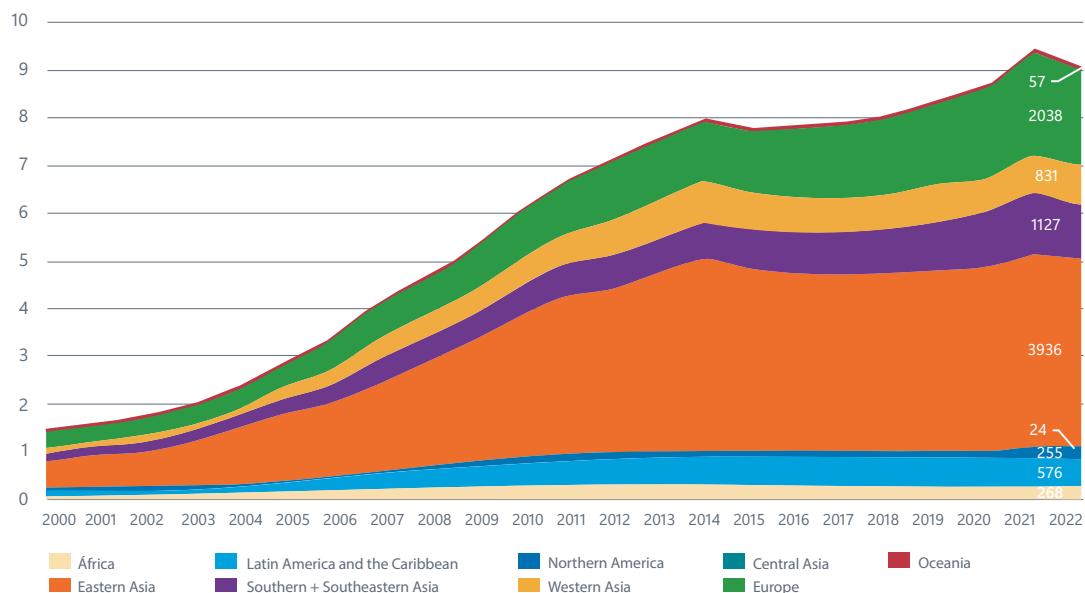
Figura 3. Tamaño y composición de la red de seguridad financiera global, 1995-2022



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). Financing for Sustainable Development Report 2024: Chapter III.F - Innovative Financing for Development. United Nations. Recuperado de https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-04/2024_FSDR_ChIIIIF.pdf

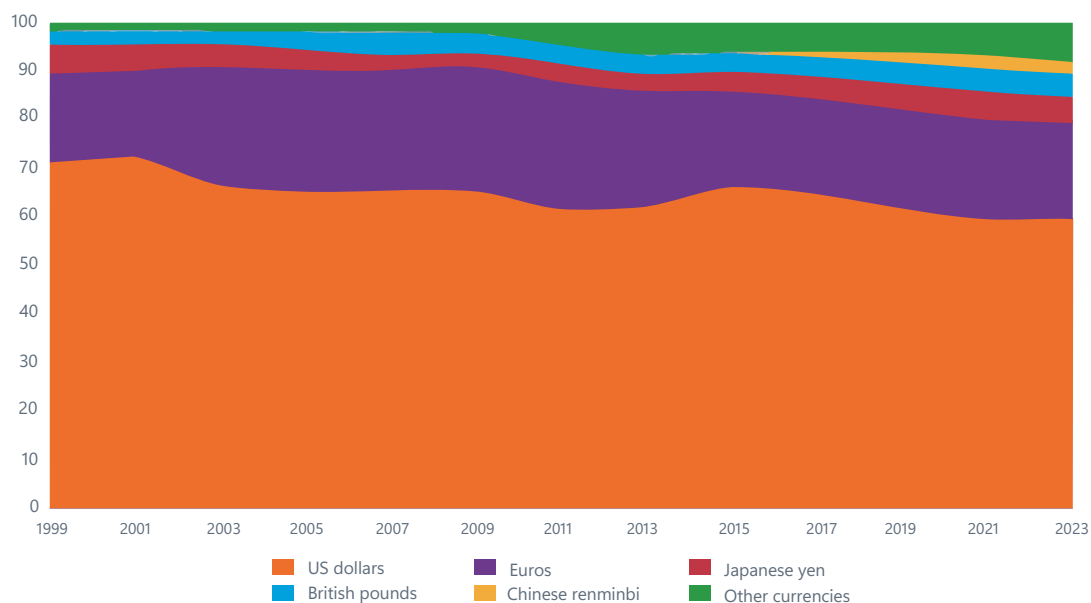
La cobertura de reservas varía significativamente entre países; los países de bajos ingresos, principalmente en África, poseen reservas limitadas, lo que los hace vulnerables a perturbaciones externas (Figura 4).

Figura 4. Reservas internacionales, 2000-2022



Fuente: estimaciones UNDESA con base en FMI.

Figura 5. Composición de divisas de las reservas FMI



Fuente: FMI.

Acuerdos bilaterales de intercambio de divisas

Los BSA entre bancos centrales proporcionan liquidez en tiempos de estrés financiero y son una herramienta clave para combatir las crisis, especialmente en países desarrollados. Desde la crisis de 2008 y la pandemia del COVID-19, la red de BSA se expandió de seis a más de 180 líneas en 2021, ofreciendo apoyo inmediato de liquidez y ayudando a estabilizar los mercados globales. Sin embargo, el acceso sigue siendo desigual y hay muy pocos países en desarrollo beneficiándose de estas líneas. Esto los deja expuestos a riesgos financieros sin el respaldo de las facilidades de liquidez de emergencia disponibles para las economías avanzadas.

Acuerdos de financiación regional

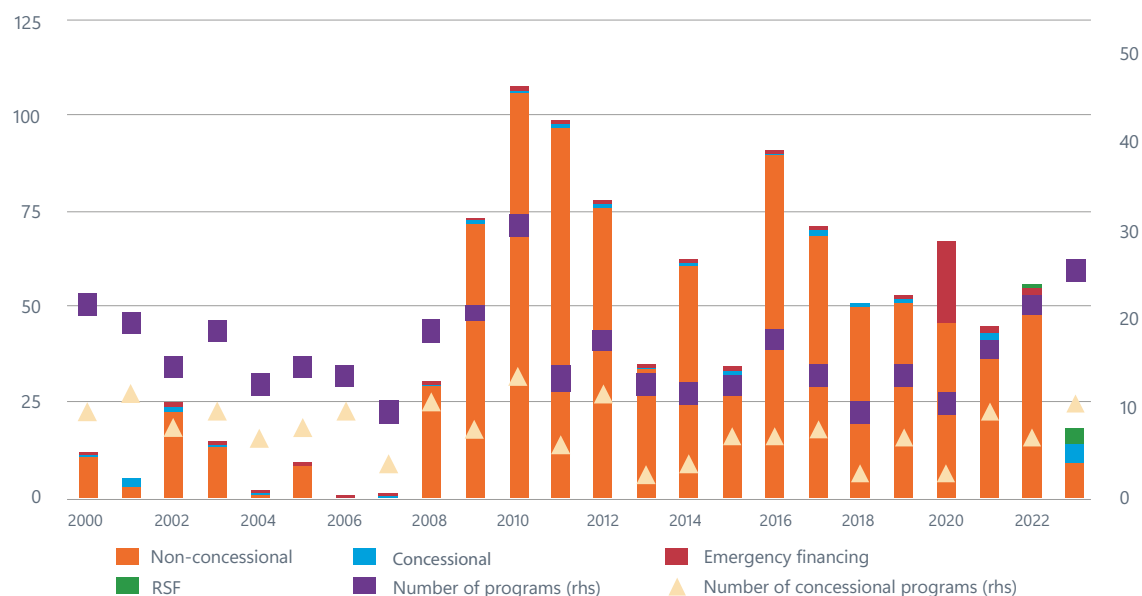
Los RFA como el Acuerdo de Chiang Mai en Asia, el FLAR en América Latina y el MEDE en la UE desempeñan un papel limitado en la red de seguridad financiera global. Aunque los RFA proporcionan liquidez adicional, su alcance es pequeño, con un poder de préstamo de 360.000 millones de dólares en 2022, una fracción de los *swaps* bilaterales. Muchos RFA requieren la existencia de un programa del FMI para acceder a mayores fondos y su uso ha sido marginal, en parte debido a la respuesta de las economías avanzadas durante la pandemia y a otras capas de financiación. Algunos RFA importantes, como la Iniciativa de Chiang Mai, todavía no se han utilizado o activado.

Fondo Monetario Internacional

El FMI ofrece diversos mecanismos de financiación para afrontar crisis y apoyar la estabilidad económica, entre los que destacan el Servicio de Crédito Stand-By (SBA) y el Mecanismo de Financiamiento Ampliado (EFF) para problemas de balanza de pagos y reformas estructurales. El Servicio de Crédito Rápido (RCF) y el Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI) proporcionan liquidez de emergencia con condiciones mínimas. Los fondos como el PRGT y el RST ofrecen financiación concesional a países de bajos ingresos y medianos vulnerables para enfrentar desafíos estructurales y climáticos. La Línea de Crédito Flexible (FCL) y la Línea de Precaución y Liquidez (PLL) apoyan a países con fundamentos económicos sólidos, mientras que la Línea de Liquidez a Corto Plazo (SLL) proporciona respaldo en episodios de estrés temporal.

El PRGT, el RCF, el EFF y el RST son clave, ya que ofrecen apoyo financiero concesional o de emergencia con el fin de cubrir necesidades urgentes y promover reformas estructurales para mejorar la estabilidad económica y la resiliencia climática. Estos mecanismos son cruciales debido a su enfoque en países de ingresos bajos y a su flexibilidad en situaciones de crisis.

Figura 6. Aprobaciones de programas del FMI, 2000-2023



Fuente: FMI.

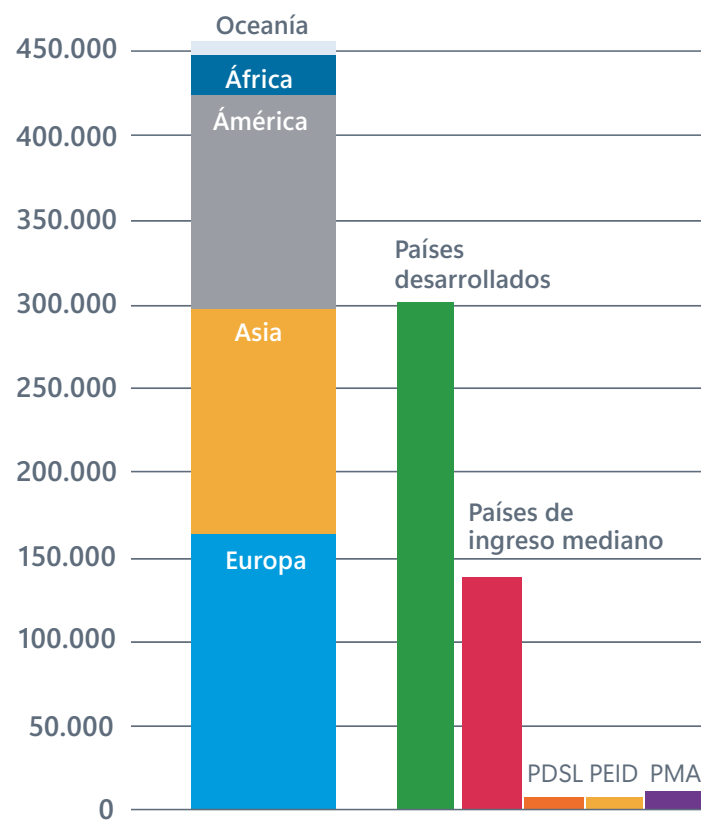
Derechos especiales de giro

Los DEG son activos de reserva creados por el FMI para complementar las reservas internacionales de sus países miembros y proporcionar liquidez en tiempos de crisis. Desde el año 2000, se realizaron dos asignaciones significativas: una en 2008 por aproximadamente 250.000 millones de dólares y otra en 2021 por 650.000 millones de dólares para afrontar las repercusiones de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, el sistema de distribución basado en cuotas favorece a las economías avanzadas y el resultado fue que solamente unos 200.000 millones de dólares fueron asignados a los países en desarrollo en 2021, lo que representó apenas el 0,42% del PIB de estas economías.

A pesar de la importancia de los DEG como herramienta anticíclica, el FMI ha afrontado desafíos para recanalizar DEG no utilizados desde países desarrollados con fuertes reservas hacia países de bajos ingresos y emergentes. El G7 y el G20 han instado a la recanalización de 100.000 millones de dólares en DEG, pero hasta principios de 2023 solamente se habían redirigido 30.000 millones a través de fondos como el PRGT y el RST. Actualmente, más de 500.000 millones de dólares en DEG permanecen sin uso en las reservas de los bancos centrales de países desarrollados.

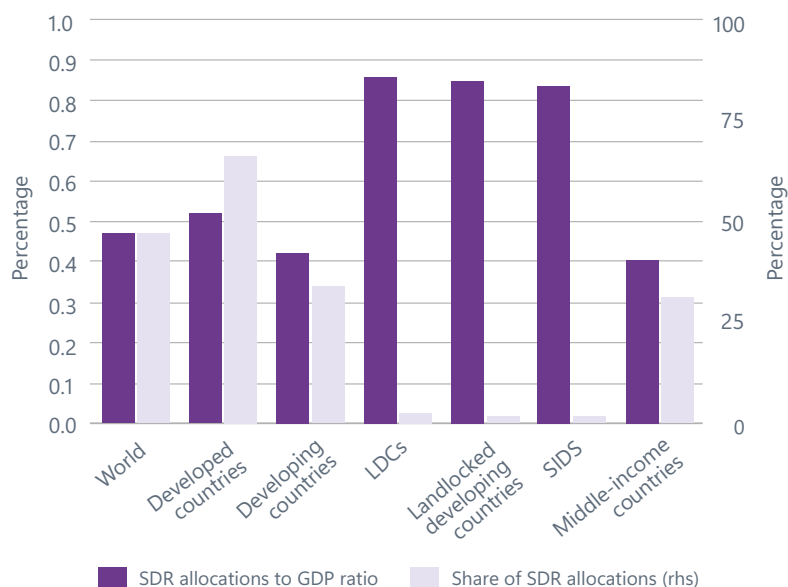
Además, los países en desarrollo afrontan dificultades para convertir estos DEG en monedas utilizables debido a la falta de acuerdos de intercambio y esto limita su efectividad. En las Figuras 7, 8 y 9 se muestra cómo, a pesar de su potencial, la mayoría de los recursos sigue concentrada en economías avanzadas.

**Figura 7. Tamaño de la asignación de DEG por región y grupo de países, 2021
(millones de DEG)**



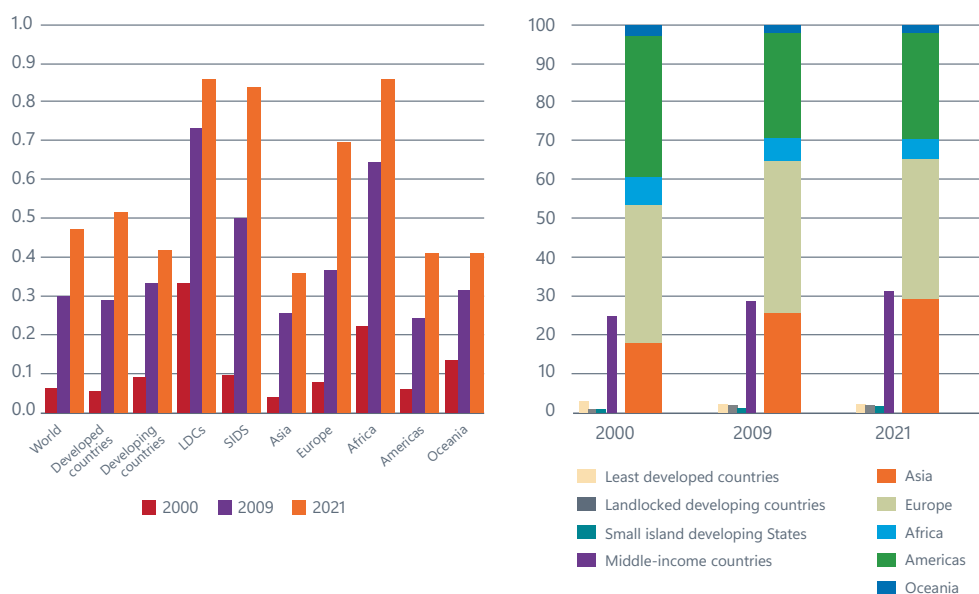
Fuente: cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales basados en datos del FMI.

Figura 8. Asignación de DEG en 2021, por grupo de países (relación entre asignaciones de DEG y PIB y proporción de la asignación de DEG)



Fuente: estimaciones UN DESA con base en FMI.

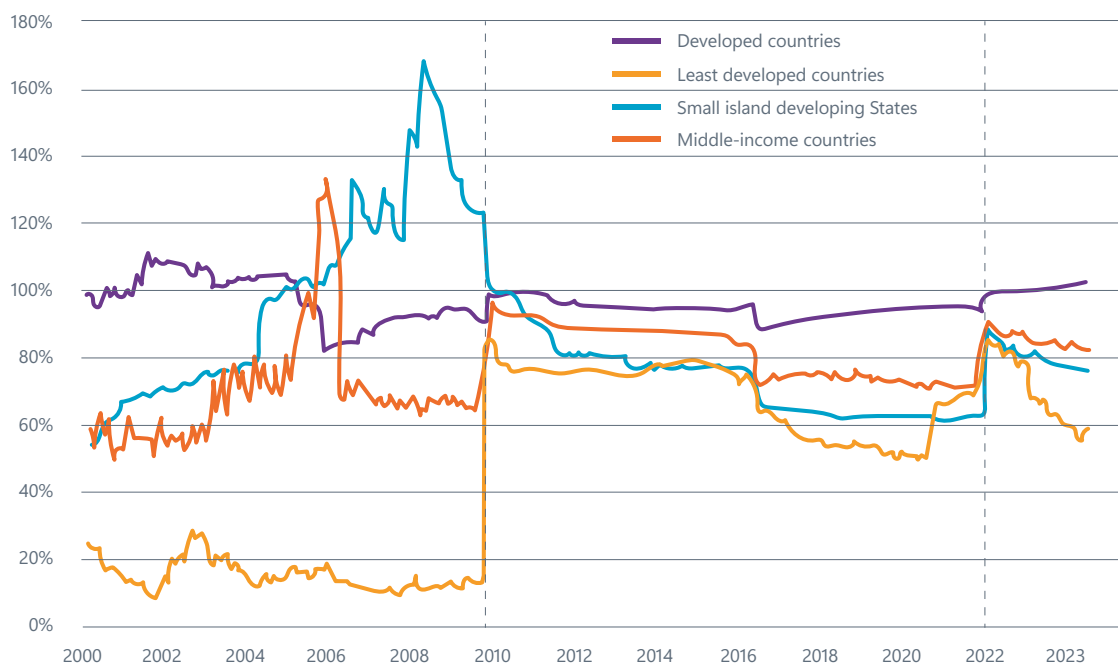
Figura 9. Asignaciones de DEF, por grupo y región, 2000-2023 (millones de DEG)



Fuente: estimaciones UN DESA con base en FMI.

Los países en situaciones especiales y algunos de ingresos medianos utilizan los DEG sobre todo para aliviar restricciones de financiación externa y fiscal en momentos de crisis, mientras que los países desarrollados los mantienen como reservas en sus bancos centrales (Figura 10).

Figura 10. Tenencias de DEG como % de la asignación total de DEG, 2000-2023



Fuente: estimaciones UN DESA con base en FMI.

En resumen, aunque las asignaciones de DEG han sido fundamentales para inyectar liquidez y apoyar a países en desarrollo durante crisis globales, el sistema de cuotas y la lenta recanalización limitan su impacto. Se requieren reformas y esfuerzos de cooperación global para maximizar su utilidad y asegurar una redistribución más equitativa y eficiente en momentos de crisis.

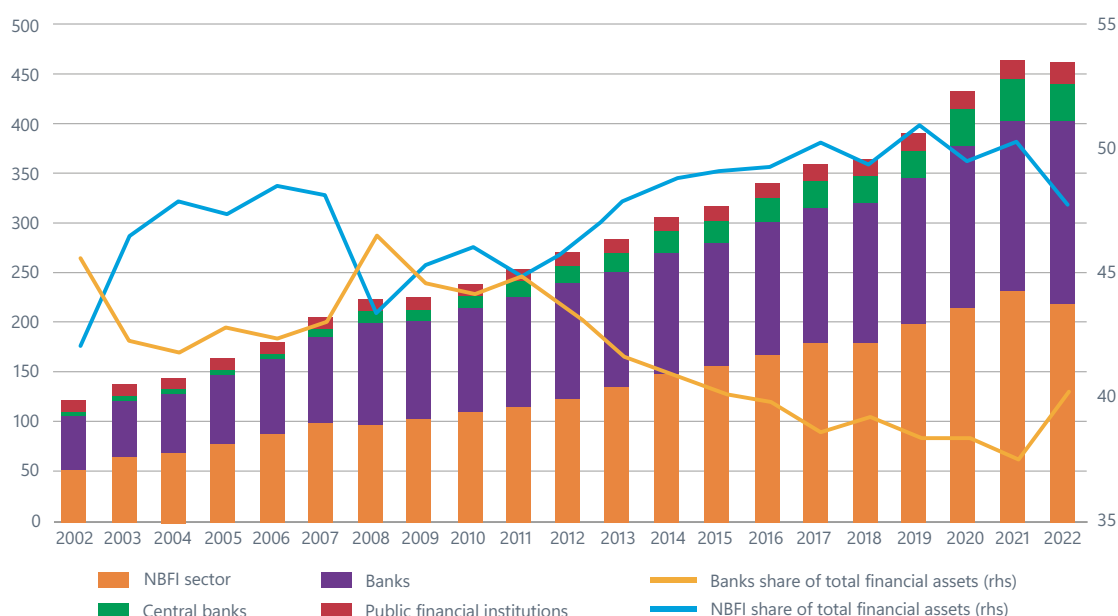
» Regulación y supervisión del mercado financiero

Regulación bancaria (acuerdos de Basilea)

La regulación financiera ha evolucionado para afrontar la inestabilidad del sistema financiero global, pero las recientes quiebras bancarias han revelado deficiencias en la implementación de estas normativas. La Agenda de Adís Abeba aboga por regulaciones nacionales más sólidas para aumentar la resiliencia y minimizar el efecto de las interrupciones financieras. Desde Basilea I en 1988, que estableció estándares básicos de capital, hasta Basilea III,

implementado entre 2010 y 2019, los esfuerzos se han centrado en fortalecer la solvencia de los bancos, mejorando la permanencia y la capacidad de absorción de pérdidas del capital de los bancos. Basilea III introdujo nuevas ratios como la ratio de apalancamiento, la ratio de cobertura de liquidez (LCR) y la ratio de financiación estable neta (NSFR), así como mayores requisitos de capital para los bancos sistémicos. A nivel global y aunque los bancos han aumentado su tamaño en activos, su crecimiento ha sido menor en comparación con los activos financieros totales, reduciendo su papel en la asignación global de crédito (Figura 11).

Figura 11. Total de activos financieros globales desglosados por tipo de institución financiera



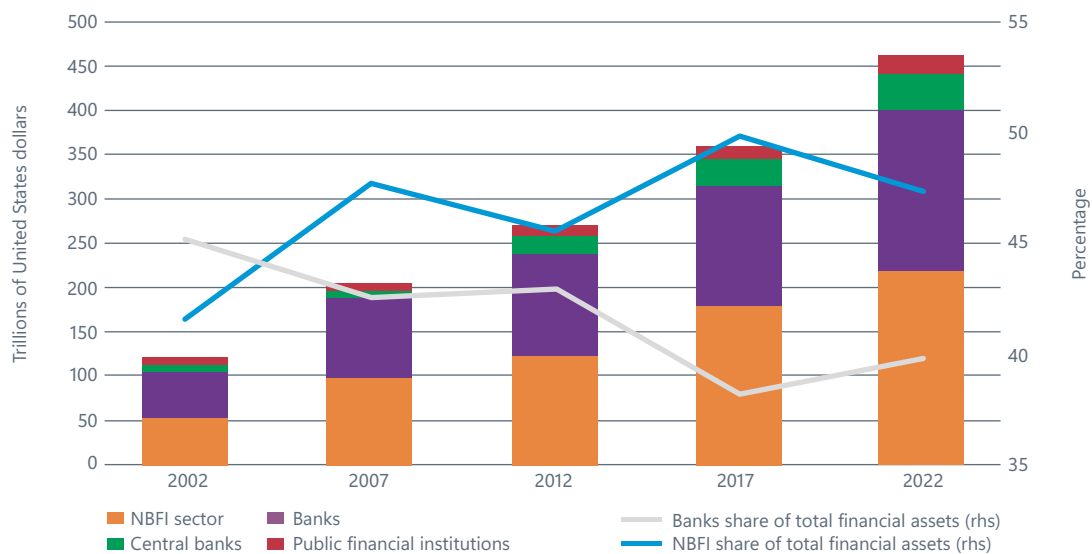
Fuente: Consejo de Estabilidad Financiera.

A pesar de estas reformas, la implementación es desigual a nivel global y algunos riesgos permanecen fuera del alcance regulatorio. Los países del G20 han adoptado ampliamente Basilea III, pero muchos han pospuesto su aplicación hasta 2024 o más allá, debido a las presiones de la industria financiera y a las preocupaciones sobre el efecto en el crédito y la competitividad. Las quiebras bancarias de 2023, que incluyeron un banco de importancia sistémica (Credit Suisse), demostraron que la supervisión y la aplicación efectiva de estas normativas son críticas. A nivel global, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) coordina las políticas regulatorias y de supervisión, pero el reto sigue siendo asegurar una aplicación coherente y efectiva para evitar futuras crisis.

Intermediación financiera no bancaria (NBFI)

En la última década, la NBFI, o “banca en la sombra”, ha crecido significativamente y hoy día representa casi la mitad de los activos financieros globales, alcanzando los 218 billones de dólares (Figura 12).

Figura 12. Activos financieros globales totales desglosados por tipo de institución financiera, 2002-2022 (billones de US\$, % de activos).



Fuente: Consejo de Estabilidad Financiera.

Este sector ha ganado protagonismo en la financiación de la economía real, incluyendo la provisión de crédito a países en desarrollo, lo que ha acentuado la prociclicidad. Sin embargo, en 2022, el sector NBFI experimentó un descenso del 5,5% debido a las pérdidas de valoración provocadas por las altas tasas de interés, marcando la primera caída desde 2009. En contraste, los activos de los bancos tradicionales crecieron un 6,9% en el mismo período, ya que sus préstamos son menos sensibles a las tasas de interés (Consejo de Estabilidad Financiera, 2023).

La expansión de los fondos de inversión, que triplicaron sus activos desde 2008, ha diversificado las fuentes de financiación, pero también ha incrementado la volatilidad de los flujos de capital, sobre todo en los países en desarrollo. Los fondos de inversión, en particular los gestionados pasivamente, son más sensibles a las condiciones financieras globales, lo que aumenta la prociclicidad de los flujos. Las NBFI han incrementado su papel en la provisión de crédito y financiación de deuda externa en países en desarrollo, acentuando la prociclicidad de los flujos de capital. Además, la falta de regulación prudencial en estos fondos y otros

actores de la NBFI, como los fondos del mercado monetario MMF, representa un riesgo para la estabilidad financiera ya que pueden afrontar inestabilidad en momentos de estrés del mercado debido a desajustes de liquidez y de divisas. Los países en desarrollo podrían considerar medidas macro prudenciales para mitigar estos riesgos y fortalecer sus mercados de moneda local y su base de inversores domésticos.

Riesgos financieros relacionados con el clima

Los riesgos financieros relacionados con el clima se dividen en tres categorías principales: riesgos físicos (asociados a desastres climáticos como huracanes, inundaciones y el aumento del nivel del mar); riesgos de transición (ligados a cambios en políticas y tecnologías para combatir el cambio climático que afectan a empresas dependientes de combustibles fósiles); y riesgos de responsabilidad (que incluyen posibles demandas por daños climáticos). Estos riesgos tienen el potencial de afectar significativamente a los activos e infraestructuras.

Hasta ahora, los reguladores han enfocado sus esfuerzos en mejorar la transparencia, el análisis de vulnerabilidad y el desarrollo de marcos regulatorios para gestionar estos riesgos. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) emitió un estándar internacional con 18 principios para guiar a reguladores y supervisores en la gestión de riesgos climáticos. La divulgación de sostenibilidad se está promoviendo para permitir una mejor fijación de precios de los riesgos climáticos y ofrecer información crucial tanto para supervisores como para reguladores.

Muchas empresas están elaborando planes de transición para mitigar los riesgos climáticos y algunas jurisdicciones están considerando hacer obligatorios estos planes. Iniciativas como la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) están apoyando a los bancos centrales en la integración de riesgos climáticos en sus marcos regulatorios, mientras que los esfuerzos de escenarios climáticos ayudan a evaluar el impacto macro financiero y las oportunidades de mitigación. Desde 2015, el Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras Relacionadas con el Clima (TCFD) lidera la mejora de las divulgaciones climáticas antes de su disolución.

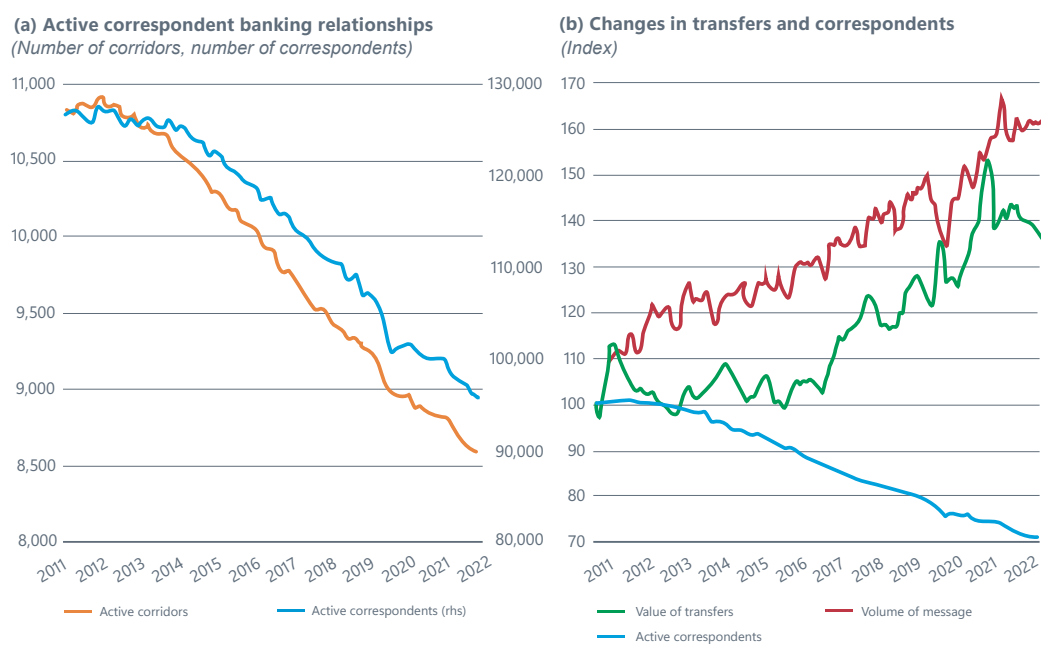
Pagos e infraestructura del mercado

En los últimos años, el coste y la lentitud de los pagos transfronterizos ha impactado negativamente en los países en desarrollo y ha afectado a áreas como las remesas, el comercio y las transferencias.

La banca corresponsal y los pagos transfronterizos

Las relaciones de banca corresponsal han disminuido un 30% en la última década, con efectos desiguales en regiones como los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS), América Latina, el Caribe y África Austral, debido a los altos costes regulatorios y al bajo volumen de transacciones (Figura 13).

Figura 13. Relaciones de banca corresponsal, 2011-2022



Fuente: BIS.

Los costes de estos pagos continúan superando los objetivos del G20, como se muestra en la Figura 14.

Figura 14. Coste promedio global de las transacciones de pagos transfronterizos, 2023

Table III. F.1

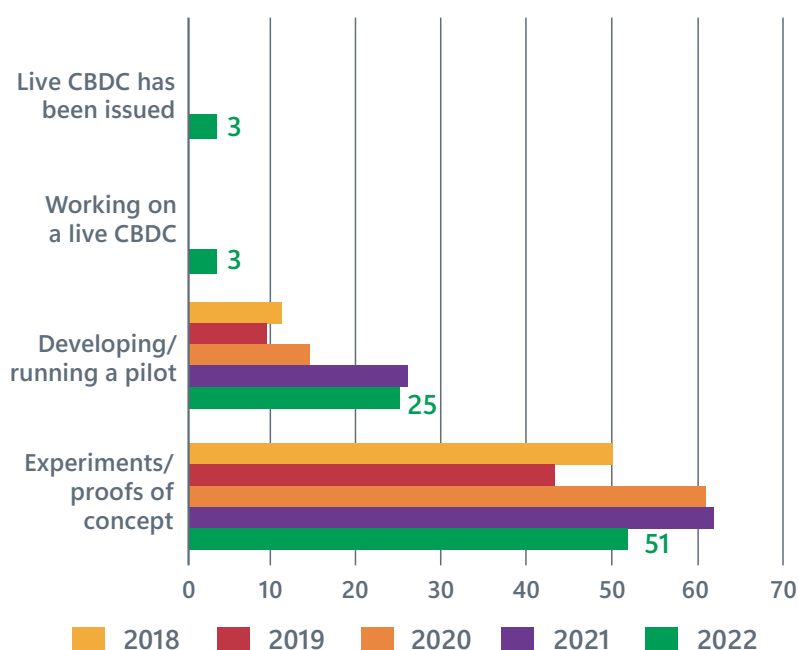
		Recipient	
		Business	Individual
Sender	Business	1.5%	1.7%
	Individual	2.0%	2.5%

Fuente: Consejo de Estabilidad Financiera.

Monedas digitales de bancos centrales

Las monedas digitales de bancos centrales (CBDC) representan una posible solución. En 2022, el 93% de los bancos centrales estaba involucrado en trabajos relacionados con las CBDC y casi una cuarta parte estaba realizando pruebas piloto de una CBDC minorista (Figura 15).

Figura 15. Estado del trabajo sobre las CBDC por parte de los bancos centrales, 2018-2022



Fuente: BIS.

Estas monedas tienen el potencial de reducir costes y mejorar la inclusión financiera, pero también presentan riesgos como la sustitución de moneda y la desintermediación bancaria y pueden acabar afectando también a la estabilidad financiera. Además, la infraestructura digital necesaria para implementar las CBDC implica una inversión inicial significativa y costes de mantenimiento continuos.

La interoperabilidad transfronteriza de las CBDC podría acelerar pagos internacionales y reducir costes, pero también permitiría que residentes de países en desarrollo usen las CBDC emitidas por bancos de monedas de reserva, lo que afectaría al señoreaje y a la efectividad de la política monetaria local. Las decisiones de diseño, como los límites en transacciones y el papel de los bancos privados, son claves para mitigar estos riesgos y optimizar su implementación.

» *Gobernanza económica global**Representación de los países en desarrollo*

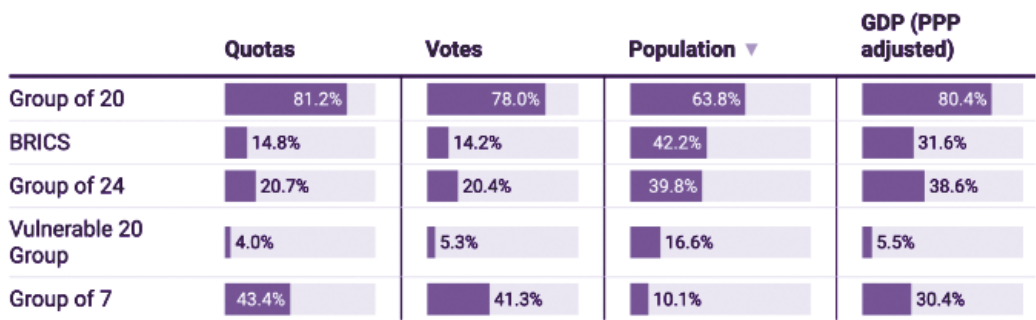
La gobernanza económica global no se ha adaptado a los cambios económicos y geopolíticos, entre los que se incluyen el crecimiento de muchos de los países de bajo y medio ingreso y el fin del colonialismo. Las instituciones financieras internacionales, establecidas hace casi 80 años y con nada más que 44 delegaciones, no reflejan la actual composición de 190 miembros del FMI y el Banco Mundial. A pesar de las mejoras entre 2005 y 2015, la representación de los países en desarrollo en estas instituciones y en los organismos de normalización ha permanecido casi sin cambios. Los países desarrollados más grandes continúan teniendo poder de veto en estas instituciones y las reformas de los derechos de voto siguen siendo un punto de controversia, como se muestra en las Figuras 16 y 17, que destaca las diferentes desigualdades: las economías avanzadas controlan el 60% de las cuotas del FMI, a pesar de no representar nada más que el 14% de la población global y el 40% del PIB mundial.

Figura 16. % de cuotas y derechos de voto en el FMI

	Quotas	Votes	Population	GDP (PPP adjusted)
Advanced Economies	61.4%	59.1%	13.7%	40.5%
Emerging and Developing Economies	38.6%	40.9%	86.3%	57.7%
Emerging and Developing Asia	13.0%	13.1%	48.5%	33.0%
Emerging and Developing Europe	6.6%	6.7%	5.0%	7.0%
Latin America and the Caribbean	7.9%	8.4%	8.0%	7.2%
Middle East and Central Asia	7.6%	8.1%	11.0%	7.3%
Sub-Saharan Africa	3.5%	4.6%	13.8%	3.1%
Climate Vulnerable Countries	4.0%	5.3%	16.7%	5.3%

Fuente: Merling, 2022.

Figura 17. Cuotas y derechos de voto en perspectiva comparativa



Fuente: Merling y Kring, 2023.

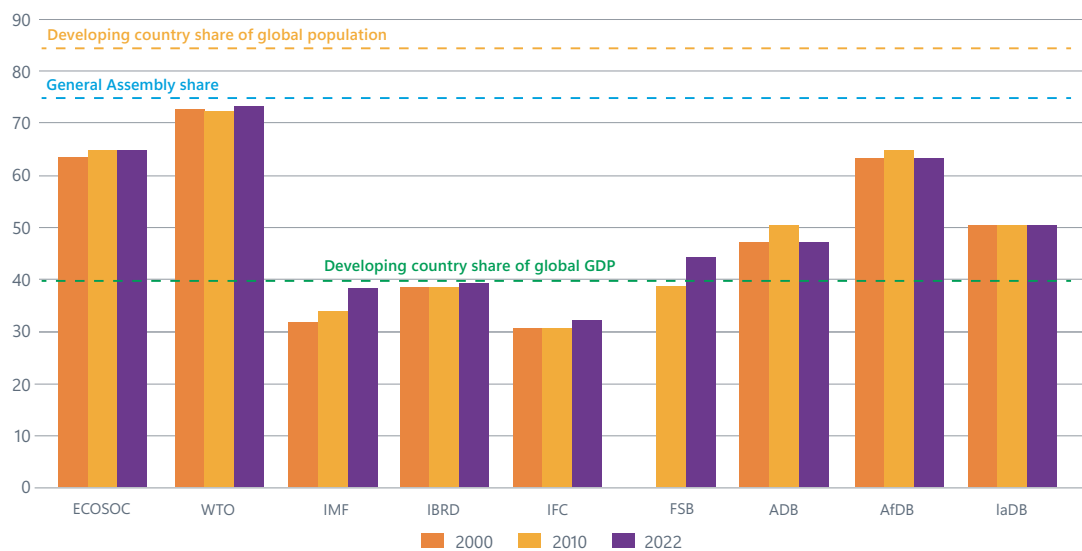
Los países en desarrollo han intentado aumentar su influencia formando coaliciones como el Grupo de los 24 y el V20, pero su participación sigue siendo desproporcionadamente baja. Por ejemplo, el G24 (coalición de países en desarrollo más antigua, creada en 1971) tiene solamente la mitad de las cuotas y votos del G7, aunque su población es cuatro veces mayor. Por su parte, el V20 (grupo de países más vulnerables al clima) apenas posee el 5% de las cuotas a pesar de que su población es 2,18 veces mayor que la del G7.

Desde la Agenda de Adís Abeba se han hecho compromisos para mejorar la participación de los países en desarrollo, pero los avances han sido limitados. Aunque ha habido algunas mejoras, como la inclusión de una tercera silla en el Directorio Ejecutivo del FMI para África subsahariana y la inclusión de la Unión Africana como miembro permanente en el G20, la reforma de cuotas de 2023 del FMI no incluyó ajustes significativos en los derechos de voto. Entre 2005 y 2015, se pusieron en marcha reformas clave en instituciones financieras internacionales para mejorar la representación de los países en desarrollo. En 2010, el FMI aprobó una reforma que incrementó las cuotas, transfiriendo un 6% de las mismas hacia países en desarrollo y emergentes como China, la India, Brasil y Rusia, y redistribuyó dos escaños del Directorio Ejecutivo de países avanzados a países en desarrollo. En el Banco Mundial, las reformas de 2010 redistribuyeron un 3,13% de los derechos de voto hacia países en desarrollo y en 2015 se realizaron ajustes adicionales para aumentar su participación. Además, en 2021 se revisaron por primera vez en más de 50 años los derechos de voto en la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Durante este período también se establecieron nuevas instituciones financieras, como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS en 2014 y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) en 2015, liderado por China, para ofrecer alternativas a las existentes. Asimismo, los países en desarrollo y emergentes desempeñaron un papel más activo en el G20, influyendo en la gobernanza económica global y promoviendo mayor transparencia y diversidad en la selección de líderes de instituciones financieras internacionales.

Sin embargo, las instituciones internacionales no han tenido cambios sustanciales en su toma de decisiones como puede verse en las Figuras 18 y 19. Además, el poder de veto de las economías avanzadas se mantiene intacto y la diversidad en términos de género y

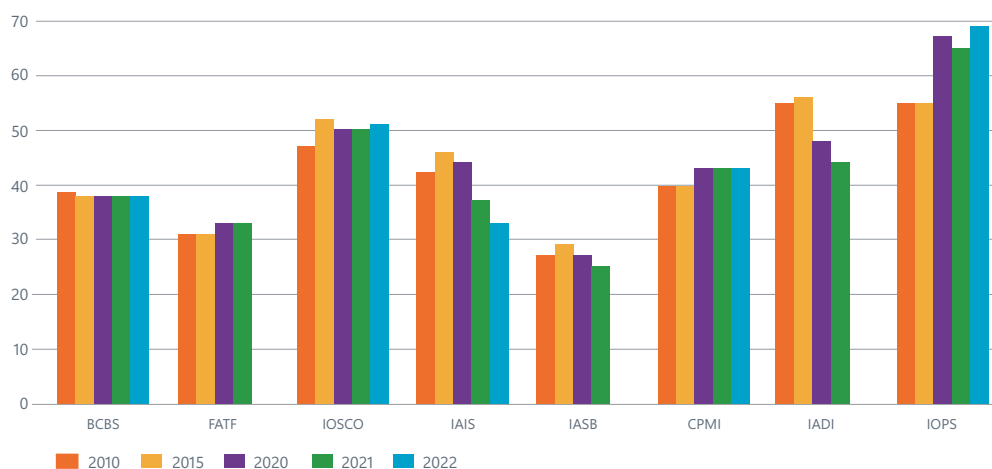
nacionalidad sigue siendo limitada. Las instituciones existentes continúan controladas por un pequeño grupo de economías avanzadas y las reformas para una representación más equitativa y alineada con las necesidades actuales siguen siendo no representativas.

Figura 18. % de derechos de voto de los países en desarrollo en instituciones seleccionadas, 2000-2022



Fuente: UN DESA.

Figura 19. Representación de los países en desarrollo en los organismos de establecimiento de normas, 2010-2022



Source: UN DESA.

Fuente: UN DESA.

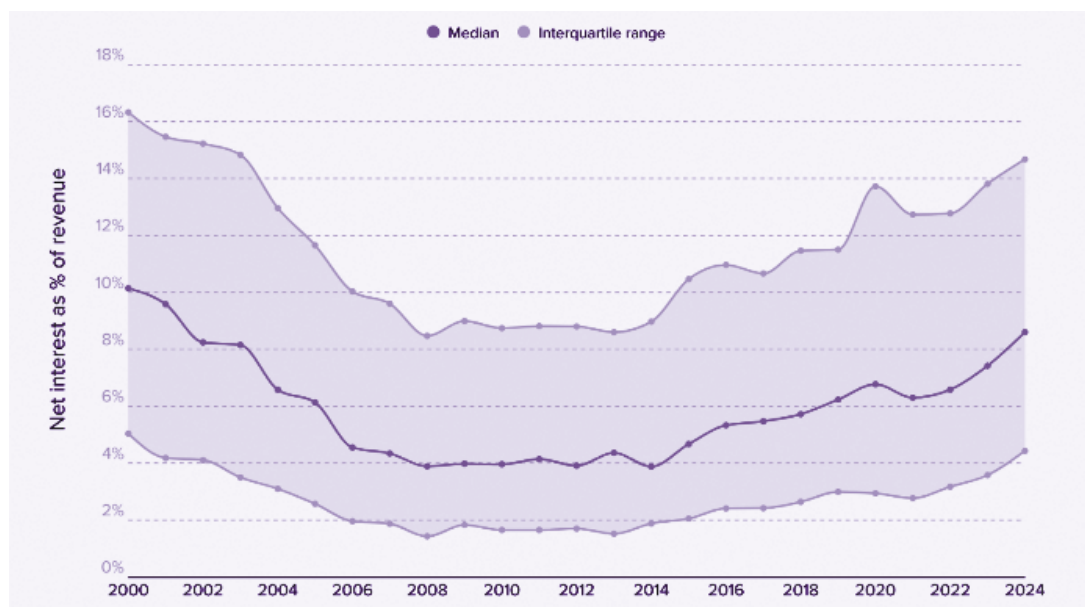
» Otros retos sistémicos

Deuda

La financiación de la deuda es clave para responder a crisis, pero debe gestionarse responsablemente para ser efectiva. En la actualidad, un total de nueve países menos adelantados y otros 27 países de ingresos bajos se enfrentan al sobreendeudamiento y casi el 40% de los países en desarrollo (52 países en total) sufren graves problemas de deuda con altos costes financieros. Estos países no representan más que el 2,5% de la economía global, pero albergan al 15% de la población mundial y al 40% de las personas con pobreza extrema. Además, entre ellos se incluyen más de la mitad de los 50 países más vulnerables al cambio climático (UNDESA, 2024a).

El Banco Mundial describe esta situación como una «crisis de deuda silenciosa» que no se está abordando de forma global. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Figura 20), el porcentaje de países que destinan más del 20% de sus ingresos gubernamentales al servicio de la deuda externa es equivalente al nivel de la crisis de deuda del año 2000. Además, 3.300 millones de personas viven en países que están destinando más recursos al pago de la deuda que a inversiones en salud o educación (UNCTAD, 2023c).

Figura 20. Número de países que destinan más del 20% de los ingresos gubernamentales al servicio de la deuda externa



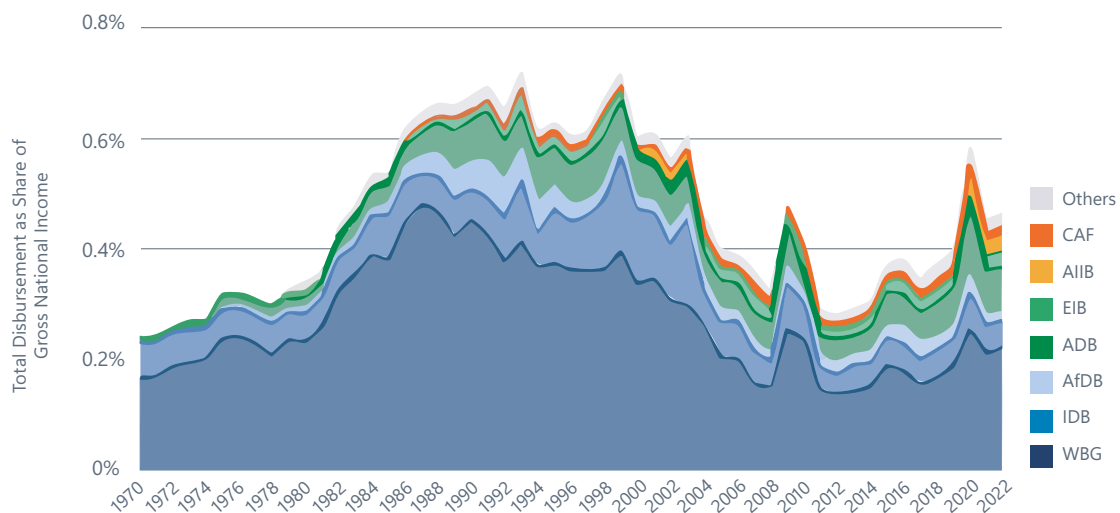
Fuente: PNUD (2024b).

A pesar de iniciativas internacionales como el Marco común para el tratamiento de la deuda del G20 y el Club de París, la implementación ha sido lenta debido a los continuos problemas de coordinación de los acreedores y se ha generado desconfianza. Muchos países de ingresos medios no pueden beneficiarse y las reestructuraciones han sido ineficaces y lentas, lo que prolonga las crisis de deuda y afecta el desarrollo.

Escala y calidad de los bancos multilaterales

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) son clave para financiar los ODS y el Acuerdo de París, pero se estima que los países en desarrollo (excluyendo China) necesitarán entre tres y cuatro billones de dólares anuales para cumplir estos objetivos para 2030, de los cuales solamente entre 250.000 y 390.000 millones deberían provenir de los BMD (Songwe, Stern y Bhattacharya 2022; Summers y Singh, 2023b). Sin embargo, hoy día estos bancos solamente financian unos 160.000 millones anuales, cifra que ha disminuido desde los niveles de los años 90 (Figura 21).

Figura 21. Desembolso total como % del ingreso nacional bruto



Fuente: Gallagher, Zucker-Marques et al. (2024).

Los bancos multilaterales de desarrollo también deben colaborar más estrechamente con el sistema más amplio de bancos públicos de desarrollo, que tiene una gran presencia, ya que hay 522 bancos de desarrollo e instituciones de financiación del desarrollo con unos activos totales de 23 billones de dólares.

Arquitectura tributaria mundial

La actual arquitectura de cooperación tributaria internacional necesita fortalecerse para combatir la evasión fiscal y otros flujos financieros ilícitos, que privan a los países de

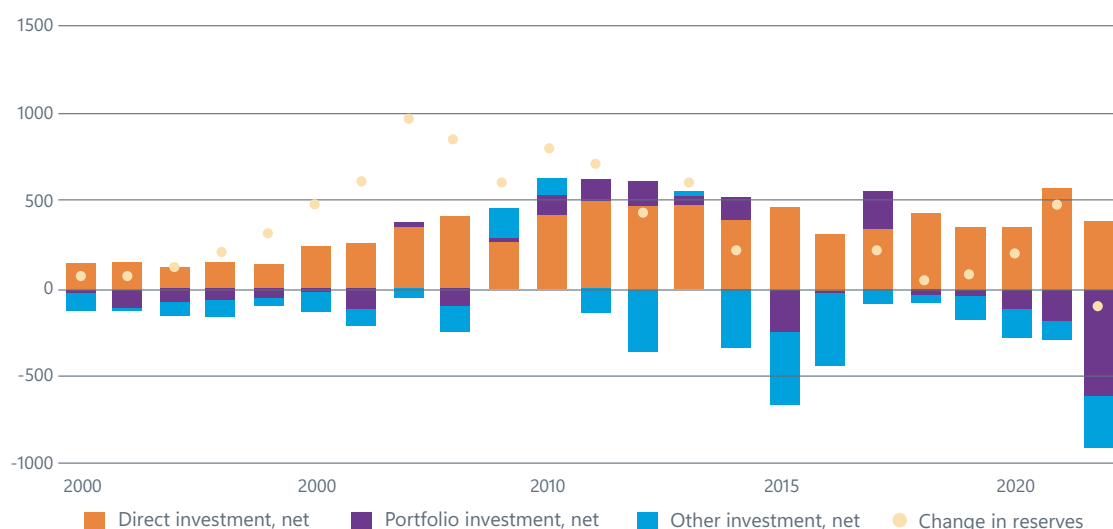
recursos esenciales para el desarrollo sostenible. Las multinacionales aprovechan lagunas y discrepancias en las normas fiscales para trasladar de manera artificial sus beneficios a lugares donde se tributa muy poco y sus pérdidas a jurisdicciones de alta tributación para eludir o evadir impuestos. Existe un desajuste general entre los recursos de que disponen muchas empresas multinacionales para dedicarse a la planificación tributaria y los recursos de los gobiernos para hacer cumplir las normas tributarias. Además, la arquitectura tributaria actual se basa en principios impositivos que no se adaptan bien a los modelos de negocio digitales.

Volatilidad financiera

La volatilidad financiera global ha sido también un obstáculo para alcanzar los ODS. Las altas tasas de interés han impactado negativamente sobre los flujos de capital hacia los países en desarrollo y han afectado a sus tipos de cambio y a su estabilidad económica. En las últimas dos décadas se han observado grandes oscilaciones en estos flujos, con salidas rápidas de capital hacia mercados desarrollados durante períodos de inestabilidad o tasas elevadas, limitando el acceso a la financiación a largo plazo y comprometiendo la sostenibilidad de la deuda externa.

El reciente aumento de tasas en los países desarrollados ha disminuido la liquidez global y ha encarecido el endeudamiento para los países en desarrollo. A su vez, aquellos que acumulan reservas afrontan altos costes de oportunidad ya que estos fondos podrían haberse invertido en salud, educación e infraestructuras. En el contexto actual, las tensiones geopolíticas y las altas tasas elevan la volatilidad en precios de activos y materias primas, incrementando la vulnerabilidad de las economías en desarrollo.

Figura 22. Flujos financieros netos hacia países en desarrollo, 2000-2022



Fuente: estimaciones UN DESA con base en FMI.

Propuestas y sugerencias

Como anfitrión de la Cumbre y país facilitador de consensos, España puede ayudar a liderar la agenda de mejora de la arquitectura financiera global considerando su pertenencia a la UE, sus intereses nacionales y el contexto geopolítico actual de conflictos, alianzas y liderazgos. La clave estará en gestionar intereses divergentes e identificar ganadores y perdedores, así como los espacios institucionales adecuados para impulsar decisiones inclusivas y sostenibles. España, como miembro de la UE, tiene una postura marcada por su pertenencia a este bloque, lo que le obliga a seguir las directrices comunes y a tener cierta lealtad en sus posiciones con los intereses del resto de países socios europeos. Además, su cercanía y relaciones históricas con los países de renta media, como los de América Latina, le confieren una singularidad que se puede aprovechar para fomentar consensos globales. En el contexto geopolítico actual, caracterizado por bloques y alianzas, conflictos como el de Ucrania y por la influencia de líderes como Trump en EEUU, España debe navegar cuidadosamente para mantener su posición.

El espacio fiscal actual de muchos países es otro factor crucial que España debe considerar. La capacidad de estos países para participar en reformas financieras depende en gran medida de su situación fiscal.

Además, España debe evaluar su representación en ciertos organismos y grupos internacionales, en muchos de los cuales ha estado históricamente en desventaja, para asegurar que sus intereses y los de sus aliados estén adecuadamente representados.

La influencia de China en la arquitectura financiera global es otro aspecto que España debe tener en cuenta. La pregunta de si se debe dar más poder a China es compleja y requiere una evaluación cuidadosa de los beneficios y riesgos asociados.

Por último, es esencial determinar qué institución debe liderar los cambios necesarios en la arquitectura financiera global y dónde España tiene una mejor posición de influencia para impulsar estas reformas.

En resumen, España tiene la oportunidad de desempeñar un papel crucial en la mejora de la arquitectura financiera global, pero debe hacerlo con una estrategia bien pensada que considere todos estos factores y busque promover decisiones inclusivas y sostenibles.

» Fortalecer la red de seguridad financiera global

Reforzar la inyección de liquidez

La medida que España puede favorecer es la canalización de los DEG, bien hacia bancos multilaterales de desarrollo u otros fondos del FMI. Actualmente es complicado ya que el Banco Central Europeo ha expresado sus preocupaciones sobre la calidad de los activos de reserva, desafíos de implementación, riesgos comerciales y reputacionales o restricciones fiscales. Sin embargo, puede ser una propuesta que avance en soluciones innovadoras y

que tenga un gran impacto en el futuro. Otra opción que España puede valorar es apoyar a que el FMI venda un pequeño porcentaje de sus reservas de oro (aprovechando los precios actuales), ya que generaría ingresos significativos que podrían usarse para ayudar a aliviar la deuda de renta baja, especialmente la de los países devastados por catástrofes climáticas.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Canalizar los DEG hacia bancos multilaterales de desarrollo (BMD) como capital híbrido para aumentar su capacidad de préstamo Propuestas: a) Banco Africano de Desarrollo (AfDB); b) Brad Setser	Moderada	AfDB, BID, países de ingresos bajos y mediano, Japón	UE (BCE) y algunos países	Neta y explícitamente a favor
Canalizar DEG hacia fondos del Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad o el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza	Moderada	Países de ingresos bajos y mediano	USA, y otros países de altos ingresos	Neta y explícitamente a favor
Se anima al FMI a considerar la revisión de emisión de DEG para permitir asignaciones ad-hoc que respondieran a las necesidades de países vulnerables durante futuras crisis financieras	Moderada	India, Brasil, ...	Países de alto ingreso (riesgo estabilidad financiera global) – EEUU, etc.	A favor
Flexibilizar los préstamos del FMI y aumentar su capacidad de financiamiento eliminando recargos y reduciendo condiciones y límites de acceso. Los préstamos deben basarse en las necesidades reales de los países para combatir crisis, en lugar de estar vinculados a múltiplos de las cuotas	Baja	Países de bajo ingreso	USA, Alemania, etc	Difícil
Revalorizar el oro del FMI y movilizar una fracción controlada para obtener recursos líquidos sin comprometer la estabilidad de los mercados ni el valor de sus reservas	Moderada	-	-	Potencialmente a favor
Establecer un mecanismo multilateral de permuta de divisas (SWAP), aprovechando las líneas de permuta financiera de bancos centrales que han demostrado ser efectivas en crisis pasadas.	Moderada	China, BRICS, ...	-	-
Crear un Mecanismo de Transferencia de Reservas Global	Baja	Países de bajo ingreso	Países de alto ingreso	-

Ampliar la red de seguridad financiera

España puede apoyar la expansión de los acuerdos regionales aumentando su volumen de liquidez (actualmente insuficiente) y fomentando alianzas con instituciones financieras privadas que proporcionen financiación adicional en situaciones de crisis.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Aumentar el tamaño total del FMI desvinculando los derechos de voto de las aportaciones, permitiendo una transición a la financiación multilateral completa	Baja	India, Brasil, y Sudáfrica	Grandes economías avanzadas (EEUU, Alemania, Reino Unido)	Apoyo a reformas moderadas
Creación de un fondo de mercados emergentes gestionado por el FMI para proveer liquidez a bajo coste, libre de condicionalidades onerosas	Moderada	Países emergentes y en desarrollo	Economías avanzadas son más cautelosas	-
Expansión de los acuerdos regionales (RFA), aumentando su volumen de liquidez y desvinculando su acceso de la condición de contar con un programa del FMI, para fortalecer la Red Global de Seguridad Financiera, que actualmente es insuficiente en muchas regiones	Moderada-Alta	Regiones como Asia (Iniciativa de Chiang Mai) y América Latina. Países como China, Brasil y México	Si es complementario al FMI	MEDE (En Europa) Potencialmente a favor
Fomentar alianzas con instituciones financieras privadas para proporcionar financiamiento adicional en situaciones de crisis. Esto puede incluir garantías públicas o sistemas de financiamiento combinados para incentivar a los inversores privados a proporcionar liquidez a países en desarrollo	Alta	Países en desarrollo, instituciones privadas (blended finance) y grandes economías		Apoyo

» Mejorar la regulación y la supervisión del mercado financiero

Regulación de instituciones financieras bancarias y no bancarias

España podría ser favorable a mejorar la regulación tanto de instituciones bancarias como no bancarias, aplicando el principio de “misma actividad, mismo riesgo, mismas normas”. Este enfoque garantizaría que entidades con actividades similares sean sometidas a las mismas normativas, evitando el arbitraje regulatorio y promoviendo una mayor estabilidad financiera global. Esta medida ayudaría a mitigar los riesgos de desregulación en sectores como las finanzas no bancarias, que, sin una supervisión adecuada, pueden comprometer la solidez del sistema financiero.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Aplicar el principio de "misma actividad, mismo riesgo, mismas normas" para regular tanto a instituciones bancarias como no bancarias, evitando el arbitraje regulatorio y protegiendo la estabilidad financiera global	Alta	Mayoría de países	Brasil, India, ... (excesiva carga regulatoria adicional)	Favorable
Establecer directrices internacionales para controlar el apalancamiento y prevenir la financierización excesiva mediante incentivos fiscales y regulaciones coordinadas	Moderada	Países desarrollados	Algunos países en desarrollo (restringir su capacidad para financiar inversiones)	Favorable

Integración de riesgos climáticos y sostenibilidad

España es un país destacado en la lucha contra el cambio climático y podría ser favorable a incorporar riesgos climáticos en la regulación financiera para alinear los mercados con los ODS utilizando iniciativas como la NGFS. Una de estas iniciativas específicas podría ser promover la divulgación obligatoria de riesgos climáticos en los informes financieros de las empresas y los bancos.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Incorporar riesgos climáticos en la regulación financiera para alinear los mercados con los ODS, utilizando iniciativas como la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS)	Moderada-alta	UE	EEUU, China, etc.	Favorable
Diseñar marcos regulatorios que vinculen rentabilidad y sostenibilidad, aplicando herramientas fiscales y sanciones para reflejar las externalidades y cumplir con los compromisos climáticos	Moderada	UE, Canadá	EEUU, India, Brasil, ... (si conlleva aumento de costos)	Favorable

Fortalecimiento de la integridad financiera

España podría abogar por incorporar la integridad financiera como un pilar clave en la reforma de la arquitectura financiera global. Esto implicaría promover transparencia, buena gobernanza y rendición de cuentas, así como combatir los flujos financieros ilícitos y reducir

el uso de territorios opacos. España, por ejemplo, podría colaborar con la OCDE, la UE y el GAFI en la armonización de un registro global único de beneficiarios finales, para identificar a los propietarios reales de empresas y cuentas y reducir así el riesgo de flujos ilícitos.

Además, España podría impulsar el establecimiento de normas internacionales más estrictas que incluyan sanciones efectivas contra prácticas irregulares. Sin embargo, será crucial observar la postura de EEUU bajo la nueva Administración Trump, especialmente en temas de cooperación multilateral y regulación financiera habida cuenta de su peso en estas decisiones.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Incorporar la integridad financiera como pilar transversal en la reforma de la arquitectura financiera, asegurando transparencia, gobernanza y rendición de cuentas para evitar territorios opacos que faciliten flujos ilícitos	Moderada-alta	UE, Canadá	Países con regímenes fiscales opacos	Favorable
Establecer normas internacionales que responsabilicen a los profesionales que facilitan flujos financieros ilícitos, con una regulación adecuada y salvaguardias para prevenir abusos y asegurar la integridad financiera a nivel global y nacional	Moderada	UE, Canadá	Países con regímenes fiscales opacos	Favorable

Mejorar la banca corresponsal y la reducción de costes en pagos transfronterizos

España podría desempeñar un papel clave en la mejora de la banca corresponsal, facilitando transferencias internacionales más rápidas y de bajo coste, especialmente para países en desarrollo. Además, el nombramiento de Hernández de Cos como nuevo director gerente del Banco de Pagos Internacionales (BIS) podría fortalecer el liderazgo español en este ámbito. Este puesto permitiría a España impulsar directamente reformas que mejoren la cooperación entre bancos centrales, fomenten estándares más inclusivos y promuevan innovaciones en los sistemas de pagos globales. España podría apoyar la creación de un *hub* regional para la innovación en sistemas de pagos con apoyo de otros organismos internacionales.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Implementar sistemas de pago en tiempo real. Varios países están adoptando sistemas de pago en tiempo real que permiten transferencias rápidas y de bajo costo. La integración de estos sistemas a nivel internacional podría ayudar a reducir el costo y la lentitud de los pagos transfronterizos	Alta	Reino Unido, Suecia, Australia, UE, India, Brasil, ...		Favorable (SEPA)
Fomentar la cooperación entre bancos centrales. Los acuerdos de cooperación y estandarización entre bancos centrales, como los facilitados por el Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI), pueden ayudar a restaurar y fortalecer las relaciones de banca corresponsal	Alta	Mayoría		Favorable (SEPA)
Uso de tecnología blockchain. Algunas plataformas basadas en blockchain se están usando para reducir los costos y tiempos de las transferencias transfronterizas	Moderada	China, Singapur, Suiza, Estonia...	China, Singapur, Suiza, Estonia... EEUU (lavado de dinero, seguridad, falta de marco regulatorio...)	Potencialmente favorable
Crear sistemas regionales de pago (por ejemplo, la plataforma "Pan-African Payment and Settlement System – PAPSS" en África) que faciliten pagos rápidos y de bajo costo dentro de las regiones	Moderada-Alta	Pan-African Payment and Settlement System, Asia		Potencialmente favorable
Establecer marcos regulatorios adecuados para fintechs que promuevan la innovación financiera y protejan a los consumidores	Alta	Reino Unido, Singapur, Estonia...	Países en desarrollo (falta infraestructura)	Favorable

Estándares para monedas digitales de bancos centrales

España podría adoptar un enfoque inclusivo promoviendo más pruebas piloto CBDC en colaboración con instituciones financieras locales y actores de tecnología financiera (*fintech*). Esto permitiría evaluar su impacto en la inclusión financiera y la eficiencia de los sistemas de pagos. Además, España podría liderar iniciativas para el establecimiento de

estándares globales sobre las CBDC, fomentando la interoperabilidad y la gestión de riesgos y posicionándose como referente en la construcción de una arquitectura financiera digital más segura y equitativa. España podría promover la implementación de programas piloto para el uso de CBDC en remesas, especialmente enfocadas en países con fuerte vínculo migratorio, como América Latina.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Establecer estándares globales para CBDC por parte de organizaciones internacionales, como el FMI y el BIS, para evitar los riesgos de desintermediación y la sustitución de moneda	Moderada-alta	Suecia, China, Suiza...	EEUU	Potencialmente favorable (Euro Digital)
Establecer normas internacionales que responsabilicen a los profesionales que facilitan flujos financieros ilícitos, con una regulación adecuada y salvaguardias para prevenir abusos y asegurar la integridad financiera a nivel global y nacional	Alta	Suecia, China, Suiza, Nigeria...		Potencialmente favorable
Fortalecer las infraestructuras tecnológicas regionales. Los países en desarrollo, con apoyo de instituciones multilaterales, deben invertir en infraestructura tecnológica para habilitar sistemas de pagos digitales seguros y eficientes en sus respectivas regiones	Moderada	India, Nigeria, ...	Dificultades en algunos países	Favorable

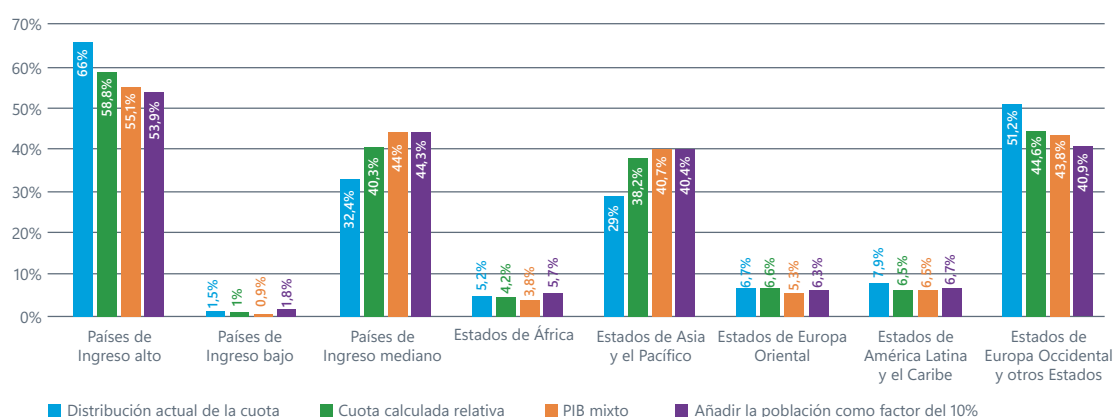
» Construir una gobernanza económica global inclusiva y democrática

Reforma de la gobernanza del FMI y el Banco Mundial de la representación en las decisiones financieras globales

Impulsar una gobernanza económica global más inclusiva y democrática implica gestionar las dinámicas de ganadores y perdedores en la distribución del poder y la toma de decisiones. De cara a la conferencia de Sevilla, para España podría ser estratégico concentrarse en promover una representación de género equilibrada en las estructuras de gobernanza de las instituciones financieras internacionales, especialmente en los puestos directivos. Este enfoque no solamente impulsaría la diversidad y la inclusión en la toma de decisiones, sino que también posicionaría a España como líder en la defensa de valores democráticos y equitativos dentro de la arquitectura financiera global.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Actualizar las fórmulas para calcular las cuotas del FMI para reflejar el actual panorama mundial (población, gdp,...)	Baja-moderada		EEUU, UE, ...	Solo a favor en el marco de un consenso global
Reformar los derechos de voto y las normas de toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales para hacerlas más democráticas, implementando, por ejemplo, una regla de doble mayoría que equilibre el poder entre países con diferentes niveles de influencia y representación	Baja	Países en desarrollo y emergentes	EEUU, UE, ... (menos influencia)	Solo a favor en el marco de un consenso global
Promover una representación de género equilibrada en todas las estructuras de gobernanza de las instituciones financieras internacionales, especialmente en los puestos directivos, para asegurar una mayor diversidad e inclusión en la toma de decisiones	Alta	UE, Canadá, ...		Favorable
Ampliar y equilibrar la representación en los directorios del FMI y el Banco Mundial, incrementando el número de miembros para reflejar mejor la diversidad de los 190 países miembros, en comparación con la estructura original. Esto busca pasar de los 24-25 miembros actuales a unos 52, manteniendo una proporción justa y representativa	Baja	Países en desarrollo, especialmente en África, América Latina y Asia	EEUU, UE, ...	Solo a favor en el marco de un consenso global
Establecer un proceso de selección inclusivo, transparente y basado en méritos para elegir a los líderes del FMI y del Banco Mundial, abierto a ciudadanos de todos los países miembros, mediante un comité independiente que garantice imparcialidad y diversidad. Este proceso incluiría criterios claros como experiencia profesional y compromiso con la transparencia, permitiendo nominaciones de países miembros, organizaciones internacionales y sociedad civil, fomentando la equidad de género y la representación geográfica	Moderada	Países en desarrollo y emergente	UE y EEUU	Potencialmente a favor de la inclusividad
Desvincular el acceso a los recursos de las cuotas y basarlo en un índice que contemple tanto los ingresos como las vulnerabilidades específicas de cada país (figura 23)	Baja	Países en desarrollo	EEUU y Europa (menos control sobre los fondos)	Solo a favor en el marco de un consenso global

Figura 23. Modelos de distribución de cuotas del FMI



Fuente: Naciones Unidas.

Cumbre bienal de jefes de Estado

Las cumbres de Estados son esenciales para impulsar reformas clave y promover debates que requieren tiempo para madurar. La última conferencia sobre financiación se celebró en 2015 en Adís Abeba, hace casi una década. Un objetivo estratégico en Sevilla podría ser proponer una periodicidad más definida para estos foros, asegurando reuniones más frecuentes que faciliten avances en temas críticos como la coherencia de políticas globales en comercio, deuda, fiscalidad y financiación climática. Establecer una agenda regular fortalecería el seguimiento de compromisos y fomentaría un diálogo continuo entre las partes interesadas.

Medida	Factibilidad	A favor	En contra	España
Creación de un foro para mejorar la coherencia de las políticas globales en temas como comercio, deuda, impuestos, y financiamiento climático	Moderada	India, Sudáfrica, Brasil, y muchos de los países en desarrollo en África, América Latina y Asia	EEUU, Suiza, Luxemburgo, Caribe	Potencialmente favorable

2 Reforzar la AOD en el marco del apoyo total al desarrollo sostenible

Iliana Olivé y María Santillán O'Shea, Real Instituto Elcano²

Resumen

La AOD desempeña un papel fundamental en la financiación del desarrollo, debido, entre otras cosas, a su menor impacto en los niveles de endeudamiento de los países, en comparación con otros flujos de financiación. Aunque la AOD mundial aumenta cada año en términos absolutos, su volumen dista aún mucho del 0,7% del PIB comprometido por los países donantes. Las sucesivas reformas en su métrica han hecho que a la AOD se le hayan añadido cada vez más objetivos, algo que no ha encontrado su correlato en un aumento proporcional de los recursos disponibles. Además, su gobernanza no refleja adecuadamente la comunidad de donantes actual y sus condiciones de elegibilidad no se corresponden del todo con las necesidades de muchos países. Ante esta realidad, el TOSSD es una métrica más completa y fiel a la compleja realidad de los distintos tipos de flujos de financiación del desarrollo, pero aún adolece de problemas de gobernanza y de medición. Para diferenciar y poner en valor los objetivos que la AOD debería priorizar, así como el resto de los flujos de financiación para el desarrollo, se propone reforzar la gobernanza y la métrica del TOSSD con incentivos políticos como el establecimiento, a medio plazo, de un objetivo de movilización de recursos adaptado al contexto actual o el replanteamiento de su gobernanza.

Mensajes clave

1. La naturaleza particular de la AOD como flujo de financiación del desarrollo la hace fundamental para determinados objetivos y necesidades, que se diluyen al multiplicarse los objetivos que atribuidos a la AOD y al no tener capacidad de toma de decisiones actores de desarrollo relevantes. La AOD como métrica no puede ni debe ser un reflejo de todos los flujos de financiación con impacto en desarrollo que existen.
2. El TOSSD sí puede constituir un reflejo más completo de la financiación del desarrollo al enmarcar el papel de la AOD en el del resto de flujos financieros, pero no existen incentivos para la mejora de su contabilidad y reporte, ni hay suficiente claridad respecto a su gobernanza.
3. Un fortalecimiento de ambas métricas en paralelo, reiterando el compromiso con la AOD y su valor diferencial y desarrollando unas normas contables, objetivos de movilización de recursos y gobernanza representativa más claras para el TOSSD, podría incentivar un mayor esfuerzo técnico y político tanto para la AOD como para el conjunto de los flujos de financiación que integran el TOSSD.

² Las autoras agradecen los comentarios y opiniones compartidos por las distintas personas consultadas para este análisis. Además de los comentaristas incluidos en este estudio colectivo (José María Larrú y Antonio Sianes) y de los otros integrantes del Grupo de Trabajo, han contribuido a este análisis Olivier Cattaneo, Jérémie Daussin-Charpentier, Camilo Gamba, Ana Henche, Thomas Mélonio y Jorge Seoane.

Conceptualización y comportamiento de la AOD

La AOD se define por parte de la OCDE como la ayuda pública que tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo.³ Puede darse en forma de donaciones o de préstamos y créditos, siempre que éstos cumplan unos criterios de concesionalidad, con condiciones financieras más ventajosas que las de mercado para los países prestatarios.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, órgano encargado de su definición y seguimiento, solamente permite el cómputo como AOD de la ayuda que se dirige, de forma bilateral o multilateral, a los países categorizados en desarrollo por el propio CAD; algo más de 150 territorios, desde los menos adelantados (PMA) hasta los países de renta media-alta (PRMA), éstos últimos con un ingreso nacional bruto per cápita máximo de 13.845 dólares estadounidenses en 2022.⁴

Además de los términos de la concesionalidad de los préstamos y de los destinatarios de la ayuda, para el correcto reporte de su ayuda⁵, el CAD exige a sus miembros el cumplimiento de una larga lista de reglas contables, que se debate y actualiza con relativa frecuencia desde la creación del concepto en 1969. Las sucesivas reformas introducidas en los últimos 20 años han ido más bien dirigidas a ajustar y modernizar el concepto de ayuda, incluyendo, por ejemplo, en 1988, el cómputo de los costes de acogida de refugiados o, en 2023, el de determinados instrumentos de apoyo al sector privado (PSI) (Casadevall-Bellés y Calleja, 2024).

La ayuda contabilizada por el CAD incluye la de sus 32 miembros (31 países pertenecientes a la OCDE más la UE) y la de los Estados no-CAD, que la reportan voluntariamente.⁶ Según los datos más recientes, publicados en enero de 2025, la AOD mundial se sitúa en la actualidad en 223.300 millones de dólares, habiéndose batido un récord histórico en el total desembolsado, cada año, sin excepción, desde 2018 y esto a pesar de las numerosas crisis (como la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania) que han demandado un esfuerzo fiscal considerable para atender otros fines a buena parte de un CAD todavía muy occidental.⁷

Históricamente, la tendencia de la AOD total ha sido al alza, particularmente a partir de inicios de los 2000, cuando la aprobación de la Declaración del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Declaración de Monterrey impulsaron el multilateralismo y la agenda de desarrollo global (Figura 24).

3 Ver detalles en OCDE (2023b).

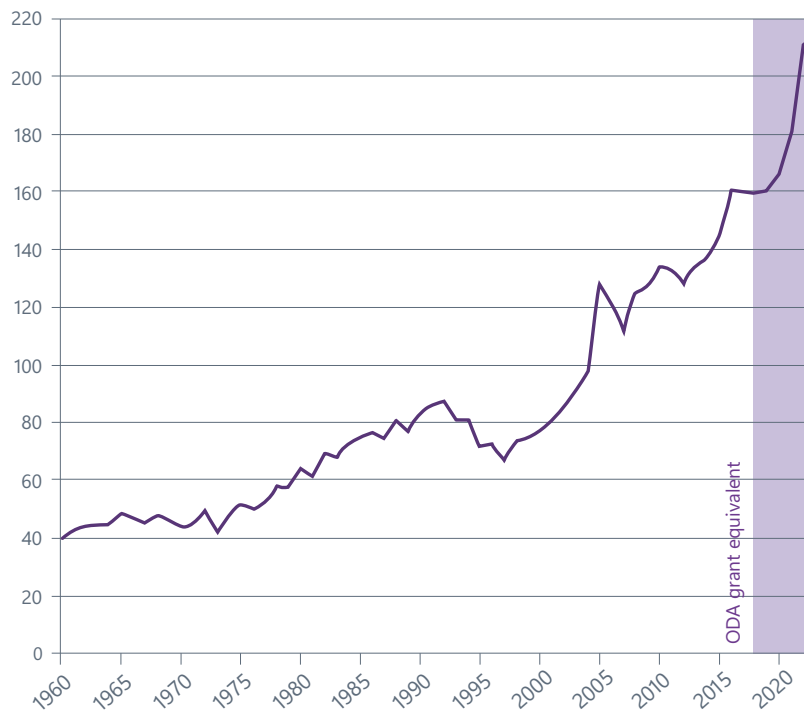
4 Ver la lista completa de los países receptores de ayuda y su evolución reciente, en OCDE (2023a).

5 La ayuda se contabiliza sobre la base de la información provista por los donantes. Más detalles en OCDE (2024b).

6 Ver la lista completa en OCDE (s.f.).

7 25 de los países miembros del CAD son europeos y buena parte de ellos, pertenecientes a la UE. A éstos se suman dos norteamericanos (Canadá y EEUU, al menos hasta ahora), dos oceánicos (Australia y Nueva Zelanda) y dos asiáticos (Corea del Sur y Japón). El CAD se completa con entidades observadoras donde, además de las instituciones de Bretton Woods y la banca multilateral europea, se cuenta con los bancos africano, asiático e interamericano de desarrollo y con el PNUD. La participación del sur se refleja también en los Estados participantes, que no pueden ser miembros por no pertenecer a la OCDE. Entre éstos, se cuenta con Arabia Saudí, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait.

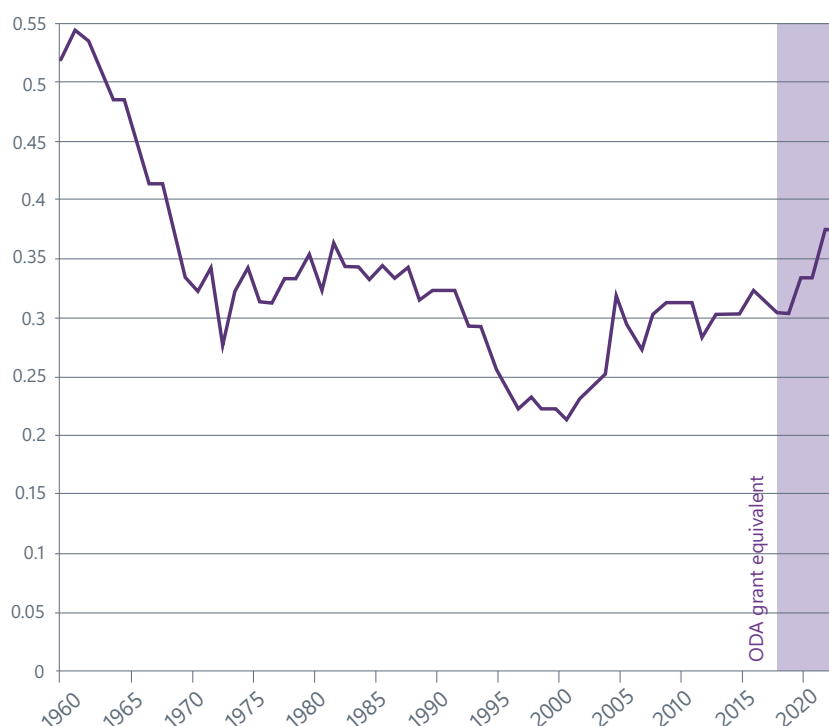
Figura 24. AOD, en miles de millones de dólares, en dólares constantes de 2022



Fuente: OCDE, 2025.

El inicio de los 2000 también supone un punto de inflexión en el comportamiento del esfuerzo relativo de ayuda de los donantes CAD. Tras décadas de decrecimiento, en los últimos años se produce una tendencia al alza de la ratio ayuda-renta nacional bruta, aunque con ciertos altibajos (Figura 25). Con todo, la AOD se sitúa hoy, para el conjunto del CAD, en 0,37% del ingreso nacional bruto (INB), considerablemente lejos del objetivo del 0,7% que se estableció a inicios de los años 70 y suscrito por los donantes, de formas más o menos explícitas y, en cualquier caso, en el marco de las sucesivas conferencias de financiación para el desarrollo. A fecha de hoy, solamente cinco miembros del CAD (Noruega, Luxemburgo, Suecia, Alemania y Dinamarca) alcanzan o superan el objetivo del 0,7%.

Figura 25. AOD como porcentaje del INB, en %



Fuente: OCDE, 2025.

Por su parte, España es un donante comparativamente joven que, tras adherirse a la comunidad internacional en el momento de su transición a la democracia y salida de la autarquía, se suma de forma entusiasta a la agenda global de desarrollo (Olivie y Pérez, 2020). Su contribución en términos de ayuda, absoluta o relativa, no ha seguido sin embargo la misma tendencia que la de países similares de su entorno. Con un esfuerzo relativo del 0,24% de su INB (por debajo de Lituania, Estonia e Italia) y un desembolso total de algo más de 3.800 millones de dólares en 2023 (sustancialmente menor que el de Italia y algo menor que el de Noruega), en lo que se refiere a la ayuda total y relativa, España se encuentra hoy, en buena medida, desalineada del conjunto del CAD.

Los límites de la ayuda

Los límites que pueda presentar el cómputo de la ayuda se trasladan necesariamente a la propia agenda de desarrollo y a su financiación. Una métrica que no resulte suficientemente precisa, comprehensiva o útil tampoco será capaz de cumplir los objetivos para los que se diseña. Como resultado de lo anterior, podrá generar confusión (y así, desapego de esta política pública) en distintos grupos políticos y sociales tanto en países donantes como en socios.

Son varios los trabajos que han señalado las limitaciones del concepto y medición de la AOD y la necesidad, más o menos imperiosa, de su reforma (véanse, por ejemplo, Calleja y Casadevall-Bellés, 2024; Casadevall-Bellés y Calleja, 2024; Cattaneo, 2024; Cattaneo y Jacquet, 2024; Gulrajani y Aly, 2024; Mélonio y Naudet, 2024; Solhjell, Ahmed y Rioux, 2024). Se pueden enumerar al menos siete deficiencias, carencias o debilidades de la ayuda en su concepción actual y a pesar de las numerosas modificaciones introducidas en los últimos años.

En primer lugar, como se señala más arriba, a la ayuda se le ha ido “pidiendo” cada vez más a lo largo de los años. El concepto del desarrollo económico y el bienestar general de la OCDE se materializa hoy en la suma de una gran variedad de objetivos específicos que abarcan desde la paz y la seguridad hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la reducción de la pobreza o la acogida de refugiados.⁸ Como indican Cattaneo y Jacquet (2024), la AOD incluso ha evolucionado con las distintas conceptualizaciones del desarrollo en la agenda política internacional a base de añadir nuevas capas de objetivos sin eliminar los que quedaban marginados en nuevos *mainstreams* de la agenda política y se ha generado un proceso de acumulación, no sustitución, de metas.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la magnitud y número de objetivos que se busca alcanzar con la ayuda han crecido a mayor ritmo de lo que lo han hecho los recursos disponibles. La brecha entre expectativas (relacionadas con la brecha de financiación necesaria para el cumplimiento de los ODS) y AOD total crece y, con ello, crece también el sentimiento de frustración y se propaga la idea de que la ayuda es ineficaz –en lugar de insuficiente– lo que en último término puede llevar a la desafección en parte de las sociedades y grupos políticos que las representan.

Pero es que, además, en tercer lugar y a pesar de la evolución del concepto de ayuda (o de las metas que con ella se pretende alcanzar), éste no termina de incorporar adecuadamente algunos esfuerzos de naturaleza transnacional o global, como lo son la lucha contra el cambio climático o la salud global. Estas agendas pueden requerir de esfuerzos presupuestarios que no cumplen los requisitos contables para ser computados como ayuda, como es el caso de las inversiones y gastos que no se dirigen a países clasificados en desarrollo por parte del CAD-OCDE. De esta forma, coexisten una proliferación de objetivos, flujos y visiones del desarrollo incluidos en la métrica, con una persistente exclusión de otros flujos.

En cuarto lugar, además del hecho de que la AOD representa una parte cada vez más marginal –aunque esencial– de la financiación del desarrollo incluye también una proporción decreciente de los flujos mundiales de cooperación internacional para el desarrollo. A medida que el sur global emerge y gana presencia en todo el mundo (Gracia y Álvarez Tobón, 2024) se multiplican las iniciativas, no idénticas, pero sí relativamente similares a la cooperación al desarrollo tal y como la entiende el CAD y, con ellas, crecen los flujos de ayuda mundial.

Sirva de ejemplo que, según la misma OCDE, la ayuda de Turquía, calculada con parámetros de AOD, estaría en más de 6.700 millones de dólares en 2023 lo que representa un volumen superior al desembolso, ese mismo año, de Suecia, Italia o Noruega. En una magnitud similar

8 La contabilidad de la ayuda para operaciones de mantenimiento de la paz se actualiza en 2006, los marcadores de Río se introducen en 1998, el coste de atención a refugiados se incorpora en 1988, para luego actualizarse y clarificarse en 2017.

estaría China que, siguiendo las estimaciones de Kitano y Miyabayashi (2023), podría haber desembolsado entre 5.200 y 7.900 millones de dólares en concepto de ayuda en 2022.

En línea con esto último, en quinto lugar, y como se indica más arriba, en la conceptualización y medición de la ayuda participa solamente una muestra cada vez menos representativa de la comunidad internacional del desarrollo. El CAD, netamente occidental, contrasta con las características de las relaciones internacionales contemporáneas. La ayuda la definen, reportan y miden los donantes del norte, sin prácticamente necesidad o capacidad alguna de participación por parte del sur global.

En sexto lugar, la evolución constante del concepto mismo de desarrollo en la agenda política, de la realidad económica y política internacional, y de la contabilidad de la AOD, contrastan con la meta financiera del 0,7% de la renta nacional de los países donantes, que ha permanecido inalterada desde que se adoptara en 1970 en una resolución de las Naciones Unidas y basada en las recomendaciones de la denominada Comisión Pearson. Dicho de otro modo, a pesar de que este compromiso se siga reivindicando, la meta del 0,7% se puede percibir hoy como extemporánea, solo débilmente relacionada con los retos actuales de desarrollo, que pueden requerir un esfuerzo financiero (en ayuda u otros flujos) muy superior. Asimismo, al centrarse nada más que en una proporción de los fondos públicos movilizados, la AOD no captura su potencial multiplicador, como puede ser el caso en las inversiones en capital humano o en la movilización de recursos privados.

En un encuentro sobre el futuro y la reforma de la ayuda, organizado conjuntamente por la Agencia Francesa de Desarrollo y el *Center for Global Development* en la primavera de 2024, uno de los asistentes apuntó una interesante interpretación de por qué existe un grado de cumplimiento muy distinto, por parte de varios de los países que son simultáneamente miembros del CAD y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de sus compromisos financieros en ayuda al desarrollo y en defensa. Hay un buen número de países que aumentan significativamente sus presupuestos en defensa al tiempo que los de ayuda lo hacen más lentamente, se estancan o incluso decrecen. Una posible explicación de esta diferencia puede estar en el hecho de que el objetivo, recientemente establecido, del 2% del PIB en gasto en defensa se relaciona con una necesidad actual –la invasión rusa de Ucrania y el potencial debilitamiento del respaldo de EEUU a la estructura de la OTAN– mientras que el objetivo del 0,7% en ayuda, aunque menos demandante fiscalmente, pierde fuerza política al haberse formulado en un contexto (político, histórico) que ya no existe. Y es que, en séptimo lugar, la meta de la ayuda se ve forzada a competir con otros objetivos políticos y presupuestarios en los que buena parte de las sociedades, administraciones y grupos políticos perciben un riesgo existencial mayor.

¿Está la respuesta en el TOSSD?

Una posible respuesta a las limitaciones señaladas en el apartado anterior está en el apoyo oficial total al desarrollo sostenible (TOSSD); una métrica, también estandarizada e internacional, que aspira a recoger la amplia variedad de recursos públicos y privados –estos últimos, solamente si movilizados con apoyo público– puestos a disposición del desarrollo

sostenible en los países en desarrollo y de la preservación o construcción de bienes públicos globales y regionales⁹ (Figura 26). Con este enfoque, el TOSSD nace como una forma de complementar la métrica de la AOD y de superar algunas de sus limitaciones.

El concepto de TOSSD, desarrollado hace ya algunos años, también ha tratado de evolucionar con la comunidad internacional de desarrollo, por ejemplo, (1) alineándose explícitamente con los ODS; (2) incorporando contribuciones al desarrollo global que van más allá de la ayuda, como las del sector privado o las contribuciones a los bienes públicos; (3) recogiendo en mayor medida que la AOD la participación del sur global en la comunidad de desarrollo, al tratar de incluir la cooperación sur-sur y la triangular. En este sentido, (4) esta métrica incorpora mejor que la AOD la perspectiva de los receptores de financiación para el desarrollo al construirse sobre información provista también por éstos últimos.¹⁰

Según la Secretaría del Foro Internacional del TOSSD, éste se situó en 2022 en unos 440.000 millones de dólares (casi duplicando la AOD mundial), distribuyéndose en más de 314.000 millones en el pilar I (referido a los flujos transnacionales) y más de 126.000 en el pilar II (de contribuciones a los bienes públicos globales).

Podría decirse que el TOSSD refleja mejor que la AOD la comunidad internacional actual. En primer lugar, trasciende el CAD –y la OCDE– al tener una gobernanza independiente al CAD (el Foro Internacional de TOSSD) y al integrar en el Foro la banca de desarrollo, las instituciones financieras internacionales, Naciones Unidas y proveedores emergentes. En segundo lugar, el sistema de información descansa en los receptores de apoyo (no en los donantes). En tercer lugar, es más integrador con respecto al conjunto de la financiación del desarrollo: integra la AOD, pero también la complementa con otros flujos oficiales, contribuciones a los bienes públicos globales, cooperación sur-sur y triangular y, también, flujos privados para el desarrollo movilizados por la acción pública.

Sin embargo, al igual que la AOD, el TOSSD también adolece de una serie de debilidades.

En primer lugar, creado en 2017, el TOSSD cuenta aún con una gobernanza en proceso de consolidación, si se la compara con la que rige la AOD. Por ejemplo, y en comparación con las de la AOD, las normas contables del TOSSD no han ganado todavía en detalle y claridad.

En segundo lugar, existen dudas importantes sobre la calidad de los datos reportados y, concretamente, la infravaloración de los flujos que contempla el TOSSD es notoria. Esto se debe a que no todos los países hacen el esfuerzo de reportar estos flujos ya que los incentivos para este esfuerzo estadístico son escasos al no haber un objetivo de movilización de recursos TOSSD.

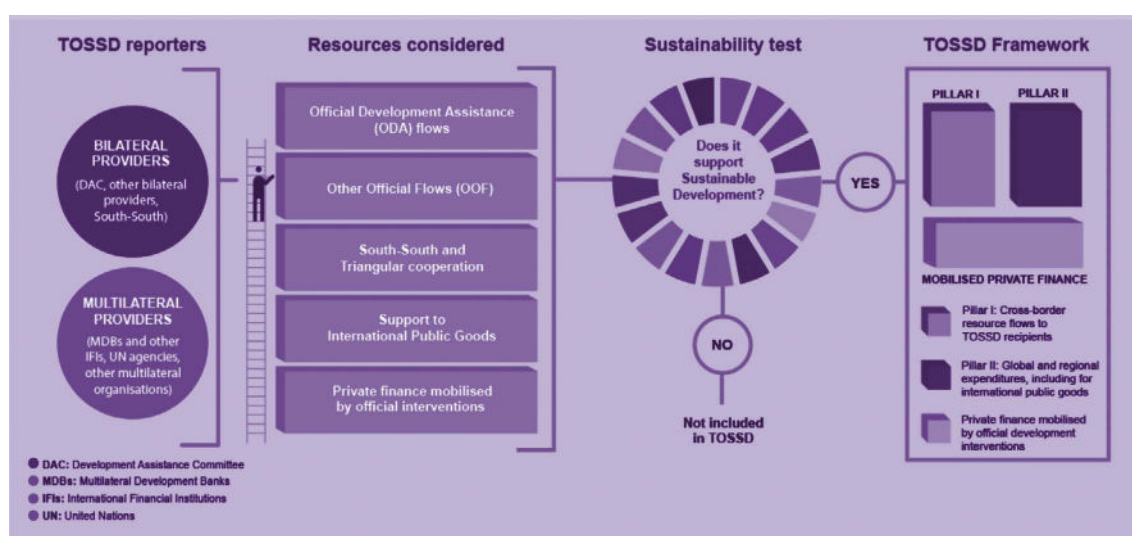
En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, sin un compromiso similar al que existe para la AOD (con el 0,7% de la RNB) en palabras de uno de los expertos entrevistados para la realización de este análisis, “el TOSSD no puede ser una política pública, sino un simple termómetro”.

9 Para más detalles, véase TOSSD (s.f.).

10 En la actualidad, hay 121 países o instituciones reportando datos para el TOSSD: donantes, organizaciones multilaterales (la mayoría de las agencias de la ONU, todos los bancos multilaterales de desarrollo excepto el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial) y también proveedores de cooperación sur-sur (por ejemplo, Brasil, Chile, Costa Rica, Indonesia, México y Perú).

En cuarto lugar, y a pesar del papel que desempeñan los países que no son miembros del CAD en la construcción del TOSSD, creado y alojado en la OCDE, la institucionalidad del TOSSD no se percibe aún como enteramente representativa de la realidad de la comunidad de desarrollo actual.

Figura 26. Estructura del TOSSD



Fuente: TOSSD, s.f.

¿Y reformar la ayuda?

Dadas las crecientes limitaciones de la ayuda y la inmadurez del TOSSD, también se da un debate sobre una potencial reforma de la ayuda, que atañe a los dos planos de su métrica y su gobernanza.

Como se señala más arriba, los cambios producidos en los últimos años en la métrica de la AOD han ido en la dirección de ampliarla, no de restringirla, mientras el compromiso (desfasado o no) de destinar el 0,7% de la renta nacional a la ayuda se ha mantenido. Se pueden comprender los incentivos para los donantes CAD de mantener los objetivos y ampliar los desembolsos susceptibles de computarse como ayuda como una forma de alcanzar más fácilmente la meta del 0,7% u otras metas de menor ambición que se hayan fijado en las normativas nacionales.

Aunque la incorporación del PSI supone un reconocimiento del papel que las inversiones y el sector privado pueden tener en los procesos de desarrollo, en coherencia con el concepto de AOD, los desembolsos computados como tal se limitan a los que hace el sector público.

En ese sentido, algunas voces señalan la enorme brecha entre la ayuda reportada por Francia o Alemania, por ejemplo, y el volumen total de fondos públicos y privados (éstos últimos movilizados a iniciativa pública) que se activan con fines de desarrollo sostenible.

En este contexto, algunas de las propuestas de reforma de la AOD van en la línea de ampliar el concepto, incluyendo componentes que, en realidad, harían converger en buena medida el concepto de la ayuda con el del TOSSD.

Por ejemplo, Cattaneo (2024) propone una reconceptualización de la ayuda en dos pilares, permitiendo diferenciar una ayuda *core* o pura, claramente dirigida a los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre y a la cobertura de las necesidades sociales básicas, de una ayuda *plus*, con objetivos más genéricos de desarrollo sostenible, que incluyan los bienes públicos globales.

Al margen de los cambios que puedan darse en la métrica de la ayuda o los compromisos políticos sobre su volumen, existe un problema de gobernanza pendiente de solución. Puede percibirse el CAD como un club poco transparente de donantes ricos, cada vez menos representativo de la realidad en la que se desenvuelve la comunidad internacional de desarrollo.

A este respecto, encima de la mesa hay varias alternativas: (1) trasladar el gobierno de la ayuda al sistema de Naciones Unidas, con una Convención de Naciones Unidas en Financiación del Desarrollo (en la misma línea que la adoptada en materia fiscal) con el liderazgo del ECOSOC que, en cualquier caso, debería ampliar sus funciones; (2) que en el gobierno de la ayuda, el CAD colabore más estrechamente con la banca de desarrollo, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones filantrópicas y los donantes no-OCDE; o (3) un sistema híbrido, en la línea de la *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (Cattaneo, 2024).

Los contras de las distintas opciones se pueden resumir en la falta de capacidades y experiencia de Naciones Unidas en el caso de la primera, la falta de representatividad del CAD en la segunda y el riesgo de crear una nueva estructura que se suma al ya complejo entramado de gobernanza global en la tercera.

Conclusiones y recomendaciones

En definitiva, la comunidad internacional se enfrenta en estos momentos a una AOD inadaptada a la realidad del desarrollo global en términos de la miríada de objetivos que se le exigen (hipertrófica para unos, insuficiente para otros). La respuesta a esta situación podría estar en reafirmar los objetivos de financiación del desarrollo que sí pueden y deben esperarse de la AOD, por un lado y, por otro, apostar por el TOSSD como herramienta complementaria que sí puede y debe recoger objetivos y flujos que trascienden a la AOD. Sin embargo, esto resolvería solamente de forma parcial las limitaciones de la AOD, entre otros motivos, por la inmadurez del mecanismo (Figura 27).

Figura 27. Fortalezas y debilidades de la AOD y del TOSSD

	Ventajas	Inconvenientes
TOSSD	+ actores implicados	Gobernanza en proceso de consolidación
	+ fuentes de financiación para el desarrollo incluidas	Reglas contables poco claras
		No hay meta de recursos movilizados
AOD	Reglas contables claras y debatidas	Gobernanza excluyente
		Objetivo desdibujado (hipertrófico / insuficiente)
		Desajuste entre objetivos esperados y naturaleza de los flujos contemplados
		Meta (0,7%) generalmente aceptada y estable en el tiempo

Fuente: elaboración propia.

La propuesta que se hace a continuación se basa en el análisis anterior y en las conversaciones mantenidas con expertos, representantes de algunos donantes bilaterales y de organizaciones multilaterales. Además, la propuesta tiene en cuenta los comentarios y sugerencias de los integrantes del GT de Financiación del Desarrollo y particularmente los de los comentaristas asignados a esta temática, cuyas aportaciones se incluyen después de esta sección.

Se propone continuar con la construcción del TOSSD de modo que, a medio plazo, tenga la capacidad de recoger la totalidad de los esfuerzos (fundamentalmente del sector público) en materia de promoción del desarrollo sostenible. Con este objetivo a medio plazo en mente, se proponen una serie de medidas a corto plazo y dentro del marco de la FfD4, sobre todo en términos de gobernanza (Figura 28).

Apostar política y técnicamente por una conceptualización de la financiación del desarrollo medida desde el sur global, apegada a las necesidades contemporáneas de desarrollo e inclusiva de toda la comunidad internacional, permitiría a los donantes OCDE, y entre ellos a España, dar una señal inequívoca de que hay un interés y un compromiso reales con una mayor representación del sur global en los órganos de gobernanza global. Esta apuesta política iría también en la línea de reconstruir la confianza entre norte y sur global y podría tener un efecto simbólico importante, y quizás hasta contagioso, para otras líneas de acción que se recogen en este *policy paper*.

A corto plazo, y en el marco de la FfD4, se propone mantener los compromisos de AOD en términos muy similares a los actuales: explicitar de nuevo el compromiso de alcanzar el 0,7% del INB de los donantes CAD –tal y como demandan los socios del sur global– comprometiendo, además, geográficamente, un mínimo de esta proporción a los PMA (ver Larrú, más adelante) y, temáticamente, un mínimo a objetivos de necesidades básicas (ver Sianes, más adelante). Teniendo en cuenta que la propuesta es poner el foco en el TOSSD, la sugerencia es que el capital técnico y político invertido en la AOD debería ser escaso, con la excepción de su gobernanza, y se podrían diseñar mecanismos de interacción con otros actores, públicos y privados, del norte y del sur global (Figura 28).

En lo que se refiere al TOSSD, la Cumbre de Sevilla debería resultar en propuestas concretas para el fortalecimiento de la gobernanza del TOSSD. Son necesarios esfuerzos políticos y técnicos tanto para refinar las reglas contables como para consolidar su gobierno. Concretamente, a corto plazo, se podría (1) trasladar la sede del TOSSD de París a una ciudad del sur global, para un mejor reflejo de la esencia de un mecanismo cuyos protagonistas son los países socios; (2) llegar a un acuerdo que amplíe su membresía y que aumente el número de países que reportarán al TOSSD de forma exhaustiva. Esto último, además de contribuir a identificar mejoras en la métrica y su reporte, permitiría también un mejor cálculo de la brecha de financiación del desarrollo, desde la perspectiva nacional y desde el sur.

En paralelo, la FfD4 podría ser el momento adecuado para sentar las bases que permitan adquirir un compromiso financiero para el TOSSD a medio plazo. Por su propia naturaleza, este compromiso debería concretarse en subobjetivos por pilares y por grupos de países y debería definirse en función de las brechas de financiación para el desarrollo sostenible identificadas en cada momento (Figura 28). Planteado así, la adquisición de este compromiso presenta dos ventajas principales. En primer lugar, la meta de financiación del desarrollo pasa a alinearse con la agenda de desarrollo vigente en cada momento. En segundo lugar, se crearían los incentivos para que los países participantes mejoren sus estadísticas TOSSD, con lo que repercutiría sobre la calidad de los datos.

Figura 28. Propuestas para la FfD4 en materia de AOD y TOSSD

AOD	Mantenimiento de su métrica a medio plazo Reiteración del compromiso político con el objetivo del 0,7% y con otros subobjetivos geográficos y sectoriales Apertura paulatina de su gobernanza: introducción de mecanismos para que otras instituciones y agentes de desarrollo participen en su gobernanza (por ejemplo, 50% de la AOD vía multilateral) (OCDE, 2024d)
TOSSD	Fortalecimiento de la gobernanza del TOSSD (1) Esfuerzo técnico y político en seguir refinando las reglas contables: número de países reportando TOSSD de forma completa (2) Esfuerzo técnico y político en fortalecer su gobierno: expansión de su membresía y un cambio de sede a una ciudad del sur global Sentar las bases para el establecimiento, a medio plazo, de un objetivo de movilización de recursos TOSSD (1) En línea con el <i>gap</i> estimado de financiación del desarrollo para el cumplimiento de la agenda de desarrollo vigente en cada momento (2) Con una meta de recursos a movilizar (3) Con subobjetivos de movilización de recursos por tipos de países, teniendo en cuenta que los hay que participan como donantes, otros como receptores y otros como ambas cosas a la vez (4) Con subobjetivos por pilares I, II y movilización de recursos privados

Fuente: elaboración propia.

Comentario: Evidenciar el impacto de la AOD sobre la pobreza: propuestas para la conferencia de Sevilla

José María Larrú, Universidad CEU San Pablo

Las autoras organizan su propuesta en torno a dos conceptos (AOD y TOSSD) y dos criterios de juicio (métrica y gobernanza). La conclusión (parcial o tentativa) es seguir apoyando en la Conferencia la AOD por su mayor calidad métrica y el acervo de capital simbólico que posee en la política pública de cooperación que los donantes tiendan a aportar el 0,7% de la RNB.¹¹

El TOSSD, que posee la virtud de ser más comprehensivo e incluyente¹², adolece de falta de claridad métrica y de incentivos a cumplir el mayor esfuerzo estadístico y de reporte de datos de calidad. Tampoco su gobernanza es mucho mejor que la propia AOD, pero precisamente la Conferencia de Sevilla puede servir de impulso para que esta métrica adquiera mayor rigor y utilidad en la toma de decisiones de la financiación del desarrollo.

No obstante, sería muy recomendable que los diálogos mantenidos en la Conferencia incentiven la mejora de la calidad del sistema de AOD. Entre otros, se considera importante transmitir la necesidad de un refuerzo del principio de apropiación acordado en el Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París (2005).¹³ Una mayor inclusión de los países socios en el sistema puede reforzarse con medidas como: (i) la recuperación de las evaluaciones que los socios elaboraron sobre el cumplimiento por parte de los donantes de los criterios fijados en París; (ii) un mayor uso del índice de pobreza multidimensional (especialmente en los países que han diseñado sus propias dimensiones e indicadores) en las actividades de planificación, evaluación y asignación sectorial de la ayuda¹⁴; (iii) en los equipos que realizan los *peer reviews* del CAD, incorporar a una persona evaluadora procedente de los cinco o 10 países que sean los mayores receptores de AOD del donante al que se evalúa además de los dos miembros del CAD como se hace hasta ahora.

11 De esta forma, se da continuidad con la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (París 1990) núm. 22; Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas 2001) núms. 8 y 83; Monterrey (Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en 2002) núm. 42; Doha (Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo en 2008) núms. 42 y 43; Agenda de Acción de Adís Abeba (Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo en 2015) núm. 51; Agenda 2030 (Nueva York 2015) núm. 43; Pacto por el Futuro (Nueva York 2024) acción 4, núm. 23, letra c).

12 La inclusión del sector privado puede tener ventajas, pero también ocultar aportaciones al desarrollo por la vía fiscal. Por ejemplo, la noruega Statoil, parcialmente pública, pagó en 2022 a Angola por impuestos más del doble de toda la AOD de Noruega a África. Almlid, G. K. (2024) pág. 55.

13 El Pacto por el Futuro recientemente celebrado en Naciones Unidas refuerza esta idea ya que declaró que: “The Pact presents the most detailed agreement ever at the United Nations on the need to reform the international financial architecture, so that it works for everyone and reflects the economic needs and realities of today, achieved through inter alia: *stronger participation of developing countries in international economic decision-making*, including through enhanced representation at international financial institutions” (la cursiva es propia).

14 Ya hay unos 40 países que disponen de ese indicador basado en la metodología del Índice de Pobreza Multidimensional global creada por Alkire y Foster. El indicador tiene la ventaja adicional de estar ya vinculado con varios de los ODS de la Agenda 2030. Puede consultarse en <https://ophi.org.uk/national-mpi-and-policy>

Con respecto al impulso de la métrica TOSSD, se propone que en la Conferencia se acuerde especificar un marcador que concrete qué parte de los flujos para el desarrollo han tenido un objetivo claro y específico de reducción de la pobreza. Hasta la fecha, hay poca evidencia del impacto de la AOD sobre la pobreza a pesar de que existen trabajos que muestran que erradicarla en su forma más extrema es técnicamente posible y moralmente deseable.¹⁵

No debería olvidarse en la Conferencia que las personas que viven en los Estados frágiles y afectados por conflictos siguen dependiendo en gran medida del flujo de AOD al no poder acudir a otras fuentes de financiación (Figura 29). En los últimos años, la AOD a estos destinos ha estado estancada e incluso ha disminuido levemente en África Subsahariana.¹⁶ El seguimiento y la condicionalidad al buen uso de la AOD para los pobres en estos entornos deben ser especialmente cuidadosos y vigilantes de que la ayuda no sea capturada por las elites con poder para su propio beneficio.¹⁷ Esta atención no excluye la necesaria ayuda a las personas que sufren pobreza extrema en otros países y lugares. De hecho, más de la mitad de los pobres del mundo en desarrollo se concentra en una decena de países y solamente tres de ellos reciben la calificación de Países de Ingreso Bajo por el Banco Mundial y de Países Menos Adelantados por Naciones Unidas (Figura 30).

15 Sumner y Yusuf (2024) han estimado que el coste de erradicar la pobreza extrema (línea de pobreza de 2,15 dólares al día) equivale al 0,07% de la RNB global o el 0,12% de la RNB de los países de ingreso alto miembros de la OCDE. El modelo de asignación diseñado por Bourguignon y Plateau (2024) incorpora un parámetro de aversión a la pobreza que dota de flexibilidad a los donantes.

16 Los 39 países así clasificados por el Banco Mundial, que tienen una tasa de incidencia de la pobreza extrema del 30,9% y donde habitan el 43,4% de las personas pobres del mundo, recibieron un promedio del 33,2% de la AOD en los últimos cinco años (2017-2022), 61,5 dólares por persona y el equivalente al 3,5% de su RNB. La AOD a África Subsahariana, situada en torno al 30% desde 2010, cayó al 24% en 2022. Datos elaborados por el autor a partir de las estadísticas del Banco Mundial - World Development Indicators.

17 Cfr. Andersen et al. (2020) y el ya citado Bourguignon & Plateau (2024).

Figura 29. Estados frágiles o en conflicto y dependientes o no de la AOD

Frágiles y afectados por conflictos AOD/RNB			No frágiles AOD/RNB		
Dependientes			Dependientes		
1	República Árabe Siria	70,99	1	Palau	22,70
2	Tuvalu	50,54	2	Tonga	22,64
3	República de Yemen	38,03	3	Liberia	19,60
4	Islas Marshall	37,89	4	Samoa	15,08
5	Estados Federados de Micronesia	30,01	5	Nauru	15,08
6	República Centroafricana	27,22	6	Sierra Leona	14,07
7	Afganistán	21,68	7	Vanuatu	13,91
8	Somalia	19,11	8	Gambia	12,72
9	Burundi	18,07	9	Ruanda	12,05
10	Kiribati	16,16	10	Malawi	10,80
11	Sudán del Sur	15,92	11	Dominica	9,77
12	Mozambique	14,42	12	San Vicente y las Granadinas	8,84
13	Islas Salomón	13,97	13	Bhután	7,08
14	Santo Tomé y Príncipe	13,53	no muy dependientes		
15	Níger	11,90	1	Cabo Verde	6,88
16	Cisjordania y Gaza	11,28	2	Madagascar	6,69
17	Comoras	10,75	3	Djibouti	6,20
18	Guinea-Bissau	9,55	4	Uganda	6,08
19	Malí	9,36	5	Jordania	6,04
20	Burkina Faso	7,74	6	Lesoto	5,69
21	Timor-Leste	7,34	1	República Kirguisa	5,47

Frágiles y afectados por conflictos AOD/RNB			No frágiles AOD/RNB		
No tan dependientes			no muy dependientes		
1	Eritrea	6,54	2	Senegal	5,43
2	Chad	6,29	3	Zambia	5,39
3	Congo, Dem. Rep.	5,74	4	Camboya	5,35
4	Sudan	5,00	5	Togo	5,23
5	Ethiopia	4,91	6	Mauritania	5,09
6	Lebanon	4,63	7	Benin	4,83
7	Haiti	4,62	8	Fiji	4,67
8	Kosovo	4,31	9	Tajikistan	4,49
9	Zimbabwe	3,54	10	Guinea	4,37
10	Papua New Guinea	3,47	11	Nepal	4,31
No dependientes			12	República de Moldova	4,27
1	Cameroon	2,97	13	Nicaragua	3,88
2	Myanmar	2,59	14	Tanzania	3,57
3	Congo, Rep.	1,43	15	Georgia	3,42
4	Ukraine	1,14	16	República Democrática Popular Lao	3,39
5	Iraq	0,90	17	Granada	3,01
6	Nigeria	0,80	No dependientes		
7	Libya	0,45	1	Kenya	2,95
8	Venezuela	0,01	2	Eswatini	2,79
Total de frágiles o afectados por conflictos 39			3	Honduras	2,71
			4	Mongolia	2,46
			5	Túnez	2,40
			6	Maldivas	2,36

Frágiles y afectados por conflictos AOD/RNB	No frágiles AOD/RNB		
	No dependientes		
	7	Costa de Marfil	2,23
	8	Montenegro	2,23
	9	Bosnia y Herzegovina	2,18
	10	Albania	2,08
	11	Uzbekistán	1,94
	12	Guyana	1,83
	13	Macedonia del Norte	1,71
	14	Santa Lucía	1,63
	15	Ghana	1,61
	16	Belice	1,60
	17	Namibia	1,53
	18	Antigua y Barbuda	1,39
	19	Bolivia	1,29
	20	Armenia	1,20
	21	El Salvador	1,19
	22	Bangladesh	1,16
	23	Surinam	1,07
	24	Serbia	0,94
	25	República Árabe de Egipto	0,81
	26	Gabón	0,70
	27	Marruecos	0,69
	28	Pakistán	0,64
	29	Cuba	0,62
	30	Mauricio	0,59

Frágiles y afectados por conflictos AOD/RNB	No frágiles AOD/RNB		
	No dependientes		
	31	Jamaica	2,23
	32	Colombia	2,23
	33	Guatemala	2,18
	34	Botsuana	2,08
	35	Paraguay	1,94
	36	Filipinas	1,83
	37	Ecuador	1,71
	38	Vietnam	1,63
	39	República Dominicana	1,61
	40	Sudáfrica	1,60
	41	Angola	1,53
	42	Perú	1,39
	43	Bielorrusia	1,29
	44	Azerbaiyán	1,20
	45	Sri Lanka	2,46
	46	Costa Rica	2,40
	47	Panamá	2,36
	48	Guinea Ecuatorial	2,23
	49	Argelia	2,23
	50	Turquía	2,18
	51	India	2,08
	52	República Islámica de Irán	0,07
	53	Turkmenistán	0,06
	54	Indonesia	0,05

Frágiles y afectados por conflictos AOD/RNB	No frágiles AOD/RNB		
	No dependientes		
	55	Mexico	0,04
	56	Kazakhstan	0,04
	57	Brazil	0,03
	58	Argentina	0,03
	59	Thailand	0,03
	60	Malaysia	-0,001
	61	China	-0,004
	Total no frágiles (sin China+Malasia) = 97		

Nota: valores para la selección; cuartil 1 de la muestra 0,62% RNB; mediana (cuartil 2) 2,96% ; cuartil 3 6,93%. Máximo 70,99. País dependiente, aquel que tiene más del 6,93% RNB; no muy dependiente, aquel que tiene más del 2,96% RNB; no dependiente, el que muestra valores inferiores al 2,96% RNB.

Fuente: elaboración propia a partir de la lista de Estados frágiles o afectados por conflicto del Banco Mundial y del promedio de AOD en términos de RNB de los años 2018-2022.

Figura 30. Principales países donde habitan el mayor número de pobres

		Tipo de país	Tasa de incidencia de pobreza	Población	Nº pobres	% pobres del mundo
1	India	PRM-B	11,1	1.369.003.306	151.959.367	22,8%
2	Congo, Dem. Rep.	PRB (PMA)	78,9	87.087.355	68.711.923	10,3%
3	Nigeria	PRM-B	30,9	198.387.623	61.301.776	9,2%
4	Etiopía	PRB (PMA)	27	111.129.438	30.004.948	4,5%
5	Bangladesh	PRM-B (PMA)	13,5	163.683.958	22.097.334	3,3%
6	Brasil	PRM-A	5,3	210.166.592	11.138.829	1,7%
7	Pakistán	PRM-A	4,9	219.731.479	10.766.842	1,6%
8	Filipinas	PRM-B	3	108.568.836	3.257.065	0,5%
9	México	PRM-A	1,9	124.013.861	2.356.263	0,4%
10	Egipto	PRM-B	1,5	103.740.765	1.556.111	0,2%
11	Vietnam	PRM-B	1,2	94.914.330	1.138.972	0,2%
	suma			2.790.427.543	364.289.432	54,7%
	Fragile and conflict affected situations		30,9	936.789.597	289.467.985	43,4%
	Total mundial		9,5	7.888.963.821	749.451.563,00	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (s.f.-c y s.f.-d).

Comentario: Geometría variable para un mundo multipolar

Antonio Sianes, Universidad Loyola de Andalucía

En la propuesta que se hace sobre AOD y TOSSD para la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, hay al menos tres mensajes políticos sobre la postura de España sobre los que cabe profundizar con alguna derivada:

1. La propuesta que se hace sobre TOSSD revela una posición consistente con la situación actual del sistema internacional y en línea con los compromisos políticos trasnacionales de España. Además, puede ser una propuesta muy audaz y en línea con las demandas más recientes, que abogan por una verdadera decolonialidad en todas las relaciones de desarrollo y cooperación trasnacional. La propuesta redundante en la necesidad de hacer una clara apuesta por una gobernanza global más compartida con los países del sur y España podría abanderar especialmente la incorporación de América Latina a este proceso. Esto puede permitir recuperar capital político en la región latinoamericana si España desempeña este reclamo de manera decidida, pero no paternalista.
2. Además, es pertinente que la propuesta se haga en la línea de maximizar los recursos disponibles para el cumplimiento de la Agenda 2030. A nivel gubernamental, España es uno de los países del mundo más claramente comprometidos con la Agenda 2030, con una cartera ministerial propia. Los estudios demoscópicos (GlobeScan, 2023) demuestran además que España es uno de los países europeos donde la sociedad civil se encuentra más alineada y más reconoce muchos de los principios y valores de esta política global. Si bien es cierto que también genera una contestación desde las posturas políticas y sociales más reaccionarias, y quizá precisamente por ello, es importante que España siga siendo punta de lanza en la región en su apuesta por una agenda global como la de los ODS. Por reforzar las oportunidades que abre mantener esta apuesta, otra derivada relevante a este respecto es que, en materia de Agenda 2030, hay una oportunidad muy relevante para España de seguir aprovechando la sinergia entre la AGE y el mundo académico. Es un dato muy relevante que la comunidad científica española se sitúe en la primera posición en producción mundial de literatura académica en torno a la Agenda 2030 (Sianes, 2021) y en la sexta sobre los ODS (Sianes et al., 2022), según los datos tomados de la *Web of Science* (WoS).
3. La retórica del objetivo del 0,7% de RNB destinado a AOD puede ser percibida como un anacronismo que, además, se interpreta ya como una promesa eternamente realizada y nunca cumplida. Mantener la centralidad de este discurso corre el riesgo de desmovilizar ya que no permite el surgimiento de una nueva narrativa transformadora que saque a la AOD del encasillamiento en que ahora se encuentra. Quizás el TOSSD no pueda solventar esa debilidad de la AOD al tratarse de un instrumento más técnico que político. La respuesta podría estar en abogar por subobjetivos de la AOD o del TOSSD por objetivos de desarrollo, en lugar de sectores o códigos, complementado todo ello con un modelo comunicativo fácilmente comprensible, como en su día lo fue el 80-20 en la ayuda en educación.

4. Destaco otras tres ideas y mensajes políticos sobre la postura de España que no aparecen recogidas en la sección sobre AOD y TOSSD y que son, de algún modo, transversales a la reflexión del papel de España en la FfD4:
5. La multipolaridad característica del sistema internacional implica la necesidad de plantear toda la FfD, y también la AOD, desde las claves de una geometría variable. En el momento de reforma de la Agenda de los ODM a la Agenda de los ODS, las legítimas dudas que aún existían sobre el mundo al que nos dirigíamos (G1, G2, G0) parecen definitivamente resueltas hacia un mundo claramente caracterizado por la multipolaridad. La postura de España tiene que ser consistente con esta lectura de la realidad y, en algunos puntos, puede implicar distanciarse de alineamientos tradicionales, especialmente con la UE, y en otros verse reflejada en el uso de instrumentos novedosos con otros socios estratégicos.
6. En línea con este planteamiento global de geometría variable, en su postura sobre la AOD (así como del papel que debe desempeñar en la agenda) España tiene un claro grupo de pertenencia. Al contrario que los países emergentes o los países de tradición anglosajona, la posición de España se encuentra muy alineada con el resto de los países europeos y la propia UE, tal como demuestran los análisis empíricos que combinan el análisis de diferentes instrumentos (Sianes *et al.*, 2023). Lo está, especialmente, con los países del arco mediterráneo y del sur de Europa, como Italia, Francia y Portugal. Al contrario que otros países centroeuropeos y nórdicos, donde la AOD es más alta y la movilización de fondos privados filantrópicos también es más elevada, en este pequeño grupo de pertenencia prima la centralidad de un enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (en buena parte debido a su pertenencia a la UE) combinado con una AOD estable pero baja (entre 0,2 y 0,4 del INB). Se podría plantear el traslado de la idea actual asentada de la AOD como “política palanca” a una AOD como “política correctora o reparadora de incoherencias”.
7. En esta línea, y quizás pensando más en la estrategia española en materia de desarrollo que en su posicionamiento para el proceso de Sevilla, cabría plantear que buena parte de la AOD gestionada en lo micro siguiera la senda de “re-estatalización” de la AOD, especialmente dado su relativo bajo volumen en los últimos años. ¿Qué papel deja eso para buena parte del tejido de ONGD, que es sin duda una riqueza de nuestro Estado? Las organizaciones grandes deberían profundizar en la senda de participar en procesos de desarrollo macro a medio plazo, no solamente vía convenios con la Administración Pública española, sino en partenariados público-privados a nivel al menos europeo, cuando no global. Las organizaciones pequeñas podrían centrar su labor en tareas de sensibilización e incidencia política en lo local, donde aún se sabe poco sobre cómo articular y territorializar una estrategia global de desarrollo.

3 La reforma de los bancos multilaterales para el desarrollo: *Bigger, bolder and better* desde España¹⁸

Miguel Otero Iglesias, Real Instituto Elcano

Resumen

Las instituciones para el desarrollo que apuntalaron el orden mundial multilateral al final de la Segunda Guerra Mundial han de ser revisadas. En las últimas décadas han surgido numerosos BMD de carácter regional y varios bancos encabezados por China, la otra superpotencia aparte de EEUU. Sin embargo, los desafíos del siglo XXI, que incluyen la persistencia de la pobreza en algunas partes del mundo, la fragmentación política y la amenaza existencial del cambio climático, necesitan de cambios más profundos que reflejen el nuevo contexto.

En los últimos años se han realizado avances graduales, pero hay reformas que se consideran imposibles dada la actual tensión geopolítica y, previsiblemente, futura, como el ajuste de las cuotas y los porcentajes de voto, especialmente para potencias emergentes como China, la India y Brasil. Esto hace muy difícil que se inyecte grandes cantidades de capital nuevo en estos bancos. Pero hay otras agendas de reforma que están más o menos claras, como la Triple Agenda indicada por Summers y Singh (2023a), sobre la que los BMD están avanzando, y que se resume en actualizar y mejorar la financiación, los mandatos y los mecanismos operativos de la banca multilateral. Aun así, hay debates sin resolver que requieren mayor ambición y en los que se puede avanzar sin enfrentarse a los obstáculos de la geopolítica. En estos se incluye, por ejemplo, la revisión del capital exigible, el reciclaje de los DEG como capital híbrido para ampliar la capacidad de actuación de los BMD o pasar de financiar proyectos concretos a una visión más estructural e integral del desarrollo.

En este contexto, España debe tener una posición ambiciosa para empujar estas reformas, no solamente en Sevilla sino en el resto de foros en los que participa. Su papel de conector entre el bloque europeo, el latinoamericano y el resto del sur plural, como país desarrollado pero el país más “al sur” de Europa, es un activo que debe aprovechar para articular consensos que permitan avanzar en una agenda tan determinante para la prosperidad global.

Mensajes clave

Las instituciones para el desarrollo que surgieron con el fin de la Segunda Guerra Mundial, así como los bancos multilaterales de desarrollo nacidos en el siglo XXI, necesitan ser reformados para hacer frente a retos como la pobreza persistente, la fragmentación política y el cambio climático.

18 El autor agradece a Paula Oliver Llorente su ayuda en la elaboración de este artículo.

1. Existen agendas de reforma viables, entre ellas la propuesta por Singh y Summers, y otras que se consideran imposibles dadas las tensiones geopolíticas como, por ejemplo, el ajuste de cuotas y porcentajes de voto en favor de países emergentes. Aun así, es crucial aumentar la ambición para abordar debates para los que la geopolítica no es un obstáculo y que supondrían importantes avances, como el reciclaje de los DEG como capital híbrido para los bancos multilaterales.
2. La posición de España debe fundamentarse en empujar este tipo de reformas contenciosas, pero no imposibles, actuando como conector decisivo entre el bloque europeo, el latinoamericano y el resto del sur plural.

Estado de la cuestión

Frente a la negativa de EEUU, y en parte de Europa, a revisar las cuotas y la representatividad en el FMI y el Banco Mundial, hace años que el denominado sur global pide una reforma de los bancos multilaterales para el desarrollo sin mucho éxito. Tanto es así que, en los últimos 10 años y ante la lentitud de las reformas, China, que es el país con más influencia dentro de este grupo, incluso ha llegado a crear dos bancos de desarrollo paralelos: el BAII y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS.

Son muchos los expertos y académicos, en el sur global, aunque sería mejor describirlo como el sur plural, pero también en los países desarrollados, que piensan que el Banco Mundial y el FMI, las dos grandes instituciones financieras multilaterales del sistema Bretton Woods y surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, necesitan adaptarse al siglo XXI. Y lo mismo sucede con los otros bancos multilaterales regionales. El mundo ha cambiado desde que se crearon y, hasta ahora, ningún reto había sido lo suficientemente profundo como para provocar una necesidad tal de reforma. El auge de China y el crecimiento de otros países emergentes, ejemplificados en la creación, y posterior bloqueo, del G20 por la invasión rusa de Ucrania, a lo que se suma la deriva aislacionista de EEUU, que prefiere replegarse y no ser un líder mundial en un sistema internacional multilateral, y acompaña la amenaza climática, obligan a repensar este sistema que lleva tiempo en entredicho.

Las críticas a las instituciones han sido múltiples: denuncias a la excesiva influencia de EEUU y Europa en estas instituciones por tener poder de veto; el rechazo a los planes estructurales de ajuste de los años 1990 y 2000; la condicionalidad y burocracia de los procesos de concesión de préstamos; el sistema de elección del director gerente; la necesidad de aumento de la capacidad de préstamo; el nuevo mecanismo de reestructuración de deuda soberana para países pobres y el papel del dólar como moneda global, entre otras. A todas estas críticas se suma la demanda actual de que los bancos de desarrollo multilaterales (encabezados por el Banco Mundial, aunque esto vale también para los regionales) financien la lucha contra el cambio climático y la transición hacia las energías verdes, cuando para muchos países en desarrollo siguen siendo prioritarias la pobreza y las infraestructuras. Por ende, las llamadas a la reforma son múltiples y variadas. Es innegable que en los últimos años ha habido avances importantes a raíz de la crisis financiera global y la pandemia del COVID-19. Entre

estos avances destacan la reforma de cuotas de 2010, la ampliación de las asignaciones de derechos especiales de giro en 2009 y 2021, la Línea de Crédito Flexible para países en períodos de riesgo, el aumento del 50% en 2023 de las cuotas para ampliar la capacidad de acción y la adición de una nueva silla para África Subsahariana en el Directorio Ejecutivo del FMI. Aun así, los cambios hasta ahora han sido muy graduales y las demandas de reforma persisten.

Pese a esta lentitud, hay que reconocer que en los últimos dos años ha tenido lugar cierto *momentum* político para que se produzca una reforma más ambiciosa. 2023 fue significativo. Mientras que el anterior presidente del Banco Mundial, David Malpass, elegido por Donald Trump, fue acusado de ser un negacionista del cambio climático y tuvo que dimitir por eso ese año, el actual, Ajay Banga, fue propuesto por Biden, es de origen indio y se ha esforzado por modernizar el Banco. Aun así, no hay que olvidar que su mandato de cinco años terminará a mediados de 2028, coincidiendo con el último año de Donald Trump en la Casa Blanca.

También en junio de 2023 se celebró en París una importante cumbre para lograr un nuevo pacto global para las finanzas (L'Elysée, 2023), de la mano de Emmanuel Macron y Mia Mottley, la primera ministra de Barbados, uno de los países más amenazados por el cambio climático, y líder del sur plural para la reforma del Banco Mundial. En esa misma cumbre, Macron insistió en que las luchas contra la pobreza y el cambio climático no estaban reñidas, intentando así reducir las tensiones entre los países desarrollados, que tienen como prioridad la transición verde, y los países en desarrollo, muy centrados todavía en las infraestructuras y la educación.

Por su parte, la India, un país con peso creciente en las relaciones internacionales, aprovechó su presidencia del G20 en 2023 para avanzar en la agenda reformista y solicitó a un grupo de expertos liderado por Larry Summers y N.K. Singh que elaborase un informe sobre las reformas. Con el título de *La Triple Agenda* (2023a) por su foco en las finanzas, los mandatos y los mecanismos de la banca multilateral (de ahí la frase: *bigger, bolder and better*), el estudio fue bienvenido, aunque no endorsado, por los jefes de Estado y de Gobierno del G20 en septiembre de 2023. Desde entonces, el documento ha ayudado a impulsar las negociaciones, tanto en las reuniones del FMI y del Banco Mundial, como en la COP28 de Dubái, como en el G20 presidido por Brasil en 2024, donde se está trabajando en conseguir una mayor representatividad en la banca multilateral.

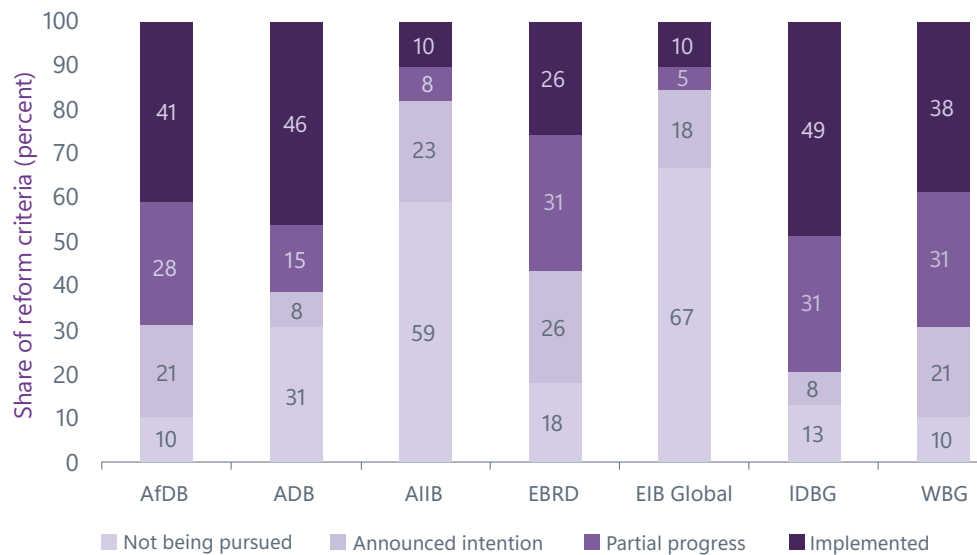
Sin embargo, los obstáculos para llegar a acuerdos de calado son numerosos. Los desafíos son múltiples y se podrían resumir de la siguiente manera. Como indican Summers y Singh en su informe, los BMD tienen que revisar su misión, su financiación y su sistema operativo. Hasta ahora su misión era doble: reducir la pobreza y conseguir la prosperidad común en el mundo. Pero ahora se demanda un tercer objetivo: financiar la lucha contra el cambio climático y los ODS en su amplitud. Es decir, incorporar los bienes públicos globales a las misiones. La tensión surge dado el desequilibrio entre las capacidades de inversión y

financiación de los países más desarrollados y las de los países más pobres, que a menudo son los más afectados por las consecuencias del cambio climático sin haber contribuido a él pero que carecen de la capacidad y del espacio fiscal para endeudarse más y llevar a cabo inversiones climáticas. Todo esto trae consigo cinco grandes retos:

1. Saber si es posible conseguir estos tres objetivos con el mismo dinero que antes. Los países de bajos ingresos del sur plural piensan que no y eso hace que algunos incluso rechacen incluir ese tercer objetivo en la misión de los BMD.
2. Ampliar los préstamos concesionales (es decir con costes de financiación más bajos que los del mercado) para más países y bajo más circunstancias. Aquí hay también un cierto consenso a favor en el sur plural, pero no así por parte de los países desarrollados.
3. Incorporar al sector privado en esta financiación. Esto cuenta con la aceptación de casi todos, menos de las ONG más exigentes, que denuncian que el sector privado opera bajo lógicas de rendimiento del capital y no de desarrollo.
4. El cuarto sería aumentar el capital de los BMD sin entrar a debatir la nueva distribución en los porcentajes de voto. Esto es necesario frente al bloqueo de unos y otros y hay muchas propuestas, pero aquí hay resistencias por múltiples actores de gran peso. Desde EEUU, que no quiere (y la actual Administración Trump, no querrá) poner más dinero sobre la mesa, pasando por los europeos que tienen recursos fiscales limitados, hasta China y la India que no quieren aumentar sus contribuciones sin una revisión de los pesos en el voto, y Japón, que no quiere perder su posición como segundo accionista del BM y el FMI en favor de China. En cambio, hay países más pobres y pequeños que estarían a favor.
5. Conseguir que los diferentes BMD cooperen entre ellos. En principio no hay gran oposición a esto, pero a la hora de la verdad cada banco es un pequeño feudo con sus estructuras y culturas propias y la cooperación es todavía más difícil si cabe con los bancos multilaterales nuevos liderados por China.

El *Center for Global Development* (CGD) (Lee y Matthews, 2024) ha hecho un análisis sobre las reformas conseguidas en los últimos dos años en siete BMD (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Asiático para la Inversión en Infraestructura, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En la edición de octubre de 2024, la conclusión es que se puede ver el vaso medio lleno porque la mayoría de estos bancos están trabajando en las reformas y las variaciones que se observan son “prometedoras”: si es posible para un BMD, debería serlo para el resto. Lógicamente, entre ellos hay diferencias (Figura 31).

Figura 31. Avances en las reformas en cada uno de los bancos

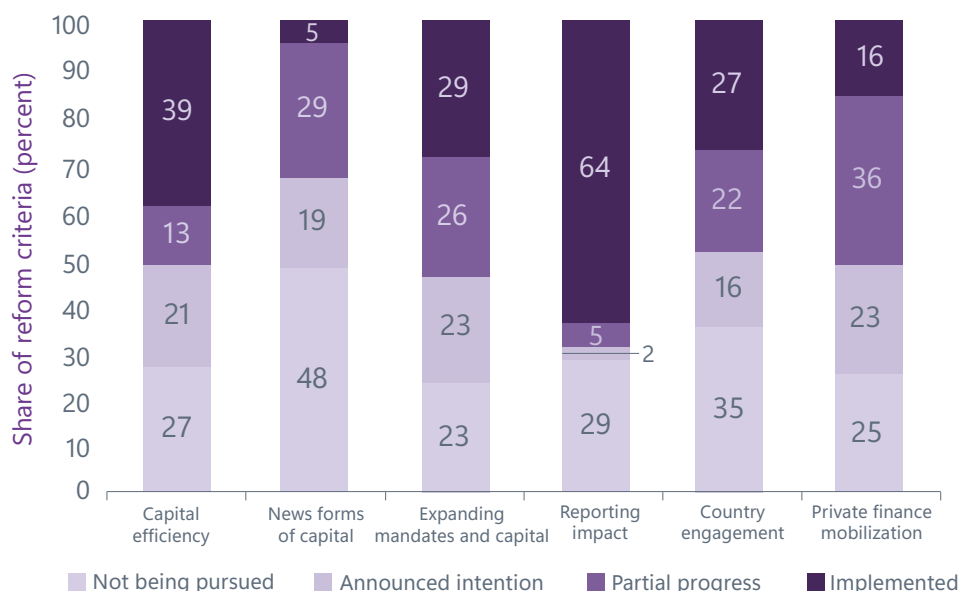


Fuente: Center for Global Development.

Los bancos que más reformas han implementado son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo, mientras que los que menos reformas han realizado han sido el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Cabe destacar en este esfuerzo de reforma el potencial papel transformador que puede tener el BEI, el mayor banco multilateral del mundo, que en 2022 institucionalizó su brazo de cooperación con la creación del BEI Global. Por ello, el alcance de las reformas dentro del BEI podría tener importantes efectos en el resto de BMD.

El CGD divide estas reformas en seis categorías: (1) mejora de la eficiencia del capital; (2) nuevas formas de capital; (3) expansión de los mandatos y el capital; (4) informes de impacto; (5) mejor colaboración con los países receptores; y (6) movilización del capital privado. Como se puede ver en la Figura 32, aquí también hay disparidades.

Figura 32. Avances en las reformas según categoría



Fuente: Center for Global Development.

Los mayores avances se han conseguido donde es más fácil, como mejorar el reporte del impacto. Sin embargo, el progreso ha sido menor en las otras categorías. De momento se han dado muy pocos pasos para añadir nuevas formas de capital a los bancos y todavía se puede hacer mucho más en la movilización del sector privado, en la mejora y eficiencia de los mecanismos de colaboración con los países receptores, así como en la eficiencia del capital y el aumento de este a través de mayores contribuciones y en la renovación y ampliación de mandatos. Sin embargo, cabe destacar que, en la anterior edición de su monitoreo de las reformas, con fecha de abril de 2024, se separaba la ampliación de los mandatos y el aumento de capital en dos indicadores diferentes, con el primero presentando el mayor nivel de progreso en relación con el resto de variables contempladas (el 71% de las acciones contempladas en los criterios de reforma ya se habían acometido).

En su más reciente evaluación de las reformas hasta el momento, Summers y Singh (Grupo de Expertos Independientes del G20, 2024) y el grupo de expertos que lideran son algo menos optimistas. Para ellos, el vaso está todavía medio vacío después de dos años de esfuerzos y proponen cinco avances concretos:

1. Hay que centrarse más en las “plataformas de los países” receptores a la hora de identificar, diseñar y financiar los proyectos de desarrollo. Es decir, más apropiación de la estrategia por parte de los países a lo largo de todo el proceso para hacerlo más eficiente.
2. Aumentar la participación del sector privado a través de innovaciones financieras como la financiación combinada (*blended finance*) o las coberturas de riesgo de cambio.

3. Reforzar la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) para ayudar al desarrollo de los países de renta baja.
4. Optimizar los balances de los BMD para poder ofrecer más ayudas. Esto debería incluir aumentar y evaluar mejor el capital exigible (*callable capital*) por las agencias de calificación crediticia.
5. Aumentar la capacidad de financiación a través de la movilización de capital híbrido y de mayores garantías públicas y del reconocimiento final de que hay que aumentar el capital de los bancos.

Debate político: propuestas y divisiones

La pregunta es: ¿necesitan más capital los BMD para financiar el desarrollo tradicional y sumarse ahora a los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático? Muchos países desarrollados piensan que no ya que, según dicen, la ampliación de capital no sería suficiente y harían falta profundos avances en el desarrollo de los mercados de capitales y de divisas locales en los países receptores. O por lo menos lo pensaban hasta que la Iniciativa Bridgetown de Mia Mottley, que se explicará más abajo, ha empezado a adquirir fuerza. El argumento es que se pueden realizar muchas reformas en los BMD antes de poner más dinero sobre la mesa. Desde 1944, año de su creación, hasta el 2021 y con solamente 19.000 millones de dólares de capital invertido, el Banco Mundial ha podido proporcionar 750.000 millones en préstamos y 23.000 millones en ayudas. Esta es la magia de poder apalancarse (endeudarse) sobre la base de la credibilidad de sus accionistas (sus Estados miembros).

Se podría lograr mayor financiación y más rápido si se adoptara un sistema de operaciones que gestionara mejor y aumentara algo más el riesgo (sin perder por ello la calificación de AAA y para eso hay que tener un mayor diálogo con las agencias de evaluación crediticia), si se involucrara mejor al capital privado, si se hiciera mayor uso del capital exigible y si se aceleraran los tiempos de la aprobación de los préstamos (que ahora están en una media de nada más y nada menos que 465 días en el Banco Mundial). Así se desprende del análisis independiente sobre el marco adecuado de capital de los bancos de desarrollo (Léautier, 2022) comisionado por los ministros de finanzas y banqueros centrales del G20 ya en 2021 y liderado por la tanzana Frannie Léautier en 2022.

La posibilidad de que se revisen las cuotas y los porcentajes de voto, de manera sustancial, tanto en el Banco como en el FMI, es muy reducida. Las tensiones geopolíticas existentes dificultan este proceso y el rechazo a avanzar en esa agenda por parte de muchos países europeos, Japón y EEUU (cuyo compromiso con las instituciones de Bretton Woods está en entredicho tras el bloqueo del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio por las Administraciones de Trump y Biden y, previsiblemente, la nueva Administración Trump) hace que sea muy difícil una mayor inyección de capital en los BMD. Por ello, el debate está centrado ahora mismo en cómo mejorar la eficiencia de los balances de esos bancos sin aumentar el capital. Una opción que ha tomado fuerza y que fue impulsada

por EEUU (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 2024), es aumentar el capital exigible de los BMD y clarificar su operatividad para que las agencias de calificación crediticia lo tengan en cuenta a la hora de analizar los riesgos de las operaciones de los BMD. Aun así, no está claro si esta posición cambiará en los próximos meses. Donald Trump ha ordenado una revisión que tardará seis meses en determinar si EEUU debe permanecer o no en las organizaciones internacionales de la que es miembro y, en caso de quedarse, si deberían ser reformadas. Por tanto, no habrá claridad al respecto hasta los meses de junio-julio.

Otra opción que se está barajando y que el FMI ha aprobado en 2024 después de muchos esfuerzos (Plant, 2024) es que se reciclen una cantidad limitada de los DEG como capital híbrido para aumentar la capacidad de emitir préstamos de los BMD. En octubre de 2021, tras la mayor ampliación de asignación de DEG de la historia del FMI, los países del G20 se comprometieron a reciclar el equivalente a 100.000 millones de dólares de DEG (en torno al 15% de la asignación total). En otras palabras, se comprometieron a usar su nueva asignación de DEG para préstamos que pudiesen aliviar la situación de crisis en la que se hallaban las economías menos desarrolladas durante el COVID-19. Después de que algunos fondos del FMI absorbieran en torno a 65.000 millones de dólares de ese compromiso, se propuso que el restante se reciclase como capital híbrido en los BMD, similar a un bono de deuda con vencimiento perpetuo que el inversor puede recuperar a largo plazo y con niveles de riesgo bajos. A día de hoy y pese al acuerdo mencionado del FMI, sigue habiendo ciertas reticencias, sobre todo de algunas instituciones y países europeos como el Banco Central Europeo y Alemania, a esta innovación financiera, como veremos más abajo. Su principal reticencia consiste en que se entiende el reciclaje de DEG a BMD como financiación monetaria, lo cual está prohibido en los tratados de la Unión. En agosto de 2023, solamente el 0,5% del compromiso de 100.000 millones había alcanzado países vulnerables.

Pero cada vez se hace más evidente que apalancar más el balance del banco y hacer más ágiles sus operaciones no va a ser suficiente. La ONU estima (Climate Champions, 2021) que de aquí al año 2050 hacen falta 125 billones de dólares para convertir realmente en verdes nuestras economías. Además, según cálculos del propio Banco Mundial (2023b), de aquí al 2030 se requieren unos 2,4 billones de dólares al año para la lucha contra el cambio climático, los conflictos y las pandemias nada más que en los países en desarrollo, y eso sin contar todo el gasto necesario para lograr todos los ODS. Si lo hiciésemos, la cifra anual necesaria muy probablemente estaría cerca de los cuatro billones de dólares, según el Banco Africano de Desarrollo (2024).

El grupo de expertos liderado por Summers y Singh es más conservador y sitúa la cifra en tres billones (1,8 billones para clima y 1,2 billones para ODS), pero incluso así eso significa que los BMD tienen que triplicar sus ayudas y préstamos hasta llegar a los 260.000 millones anuales de ayuda pública, es decir, sin contar con el sector privado.

Justamente esta división entre lucha contra el cambio climático y los ODS crea divisiones entre los países de renta media y baja del sur plural. Los países pobres temen que gran parte de la financiación vaya destinada ahora hacia las economías en desarrollo para hacerlas más verdes. Eso sería conveniente para la India y economías africanas como Sudáfrica,

pero negativo para economías más pequeñas del continente dada su mayor prioridad por el desarrollo y la reducción de la pobreza. Por otro lado, muchos de los países en desarrollo exportadores de hidrocarburos no ven con muy buenos ojos que el Banco Mundial se convierta en un banco verde, por razones obvias.

La realidad es que el cambio climático se está notando por todo el mundo. Las catástrofes naturales y los fenómenos climáticos extremos son cada vez más evidentes y de ahí que la propuesta de Barbados, llamada Iniciativa Bridgetown, por el nombre de su capital, haya adquirido tanto impulso en los últimos años. La primera ministra de ese país, Mia Mottley, pide justamente que se tengan en cuenta esos fenómenos extremos a la hora de conceder y pagar los préstamos. Por ejemplo, si un país sufre una catástrofe se debería congelar por un tiempo el pago de su deuda para que pueda centrarse en los costes de reconstrucción. La reestructuración de la deuda de los países más necesitados es también una demanda de la ONU, pero se enfrenta a desafíos dados los desacuerdos entre China y otros países occidentales sobre la incorporación de los BMD en las negociaciones de reestructuración y ante la incapacidad del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del G20 de producir resultados tangibles. A fecha de diciembre de 2023, el Marco no había alcanzado un alivio sustancial de la deuda en ninguno de los cuatro países que el acceso entre finales de 2020 y 2022 (Martin, Hill y Maki, 2023).

A mayores, Mottley pide que los países pobres más afectados por el cambio climático tengan más acceso a préstamos concesionales, que los bancos de desarrollo movilicen por lo menos un billón al año para hacer más resilientes esos países, sobre todo cuando sufren un desastre natural, y que se incorpore al sector privado en todos estos esfuerzos. En cualquier caso, no se debe pasar por alto que incluso aquí no hay un consenso. Muchos países de renta media denuncian que los préstamos concesionales ya solamente sean para los países más pobres. Además, algunas ONG (Sial, 2024) piensan que la incorporación del sector privado atará la lucha contra el cambio climático a lógicas comerciales y que eso tendrá efectos negativos. Recuerdan que la innovación financiera basada en la magia de la titulización y el apalancamiento trajo la crisis financiera del 2008 y denuncian que la privatización de la gestión del medio ambiente ha sido nefasta para muchas regiones y pueblos indígenas. La apuesta, desde esta perspectiva más radical, debe ser sobre todo la financiación pública.

Hay muchos expertos que también son escépticos con la panacea del sector privado (Mishra y O'Brien, 2023) e indican que no se trata solamente de conseguir más financiación. La mayoría de los países en vías de desarrollo no tienen proyectos preparados para ser financiados. Para eso se necesita mucha capacitación técnica, lo que solamente se consigue con una mayor inversión pública. Los proyectos en esos países son de alto riesgo por la inseguridad jurídica, política y social, un riesgo que el sector privado no va a asumir sin una inversión pública previa.

En cualquier caso, por lo general, la visión dominante es que sin el sector privado no hay suficientes recursos, tecnología ni conocimientos para conseguir la transición energética a tiempo. Por ejemplo, Amar Bhattacharya y Homi Kharas (2023), del Centro para Desarrollo Sostenible del Brookings, piensan que estamos en una fase de enormes avances tecnológicos

en la producción de electricidad renovable, en los vehículos eléctricos, en la reducción y captura de emisiones fugitivas, en el calentamiento, enfriamiento y aislamiento de los edificios y en el sector agroalimentario, y que muchas de estas innovaciones van a estar disponibles a precios muy competitivos para gran parte de la población mundial en los próximos cinco años. Por eso es absolutamente necesario que el Banco Mundial y los otros bancos de desarrollo cambien de modelo y, en vez de financiar proyecto por proyecto, que pongan sus esfuerzos en ayudar a los países receptores de ayuda (volvemos al ownership) y que identifiquen e implementen las inversiones verdes necesarias desde una perspectiva mucho más sistémica.

Pero también en este caso hay críticas. Hay voces en el sur plural que piensan que los países del norte quieren eludir su responsabilidad histórica y que, en vez de cumplir con el compromiso de financiación de 100.000 millones que se prometieron en Copenhague en el 2009), ahora quieren pasarles esa responsabilidad a los bancos de desarrollo. Y como se ha comentado antes, parece que lo quieren hacer sin tener que poner mucho más dinero fresco sobre la mesa. Entre otras cosas porque también aquí desempeña un papel la geopolítica. EEUU ve con recelo el debate sobre el aumento de capital porque sabe que China está esperando con su chequera, y en el momento en que la abra va a pedir superar a Japón (una economía mucho más pequeña) como segundo mayor contribuyente y con poder de veto en el banco, algo que se rechaza desde Tokio. La UE, por su parte, alega que una revisión es necesaria y justa, pero se ha escondido detrás de EEUU. En el panorama actual de incertidumbre con respecto a las decisiones de la Administración Trump, si EEUU finalmente decide retirarse de ciertos BMD, esto podría suponer una oportunidad para China para poner más capital y ocupar el vacío que deje EEUU.

Lo cierto es que los porcentajes de voto, tanto en el Banco Mundial como en el FMI, son de suma cero (Tran, 2024). Si los países del sur, encabezados por China, obtienen mayor poder de decisión, otros países, sobre todo los europeos, deben tener menos. Y como China ya se ha estrellado antes con este problema, deja ahora que sean la India o Brasil los que den la batalla por las reformas. No parece que China tenga muchas prisas por reformar el Banco Mundial. Hasta ahora ha tenido buenas experiencias con el Banco y, si bien es cierto que no le disgustaría que se centrara en hacer las economías más verdes, tampoco es una prioridad para Beijing porque tiene sus propios recursos y bancos multilaterales como el BAI o el NBD. Eso sí, si surgiese la oportunidad, China empujaría para eliminar el poder de veto de EEUU y la UE tanto en el Fondo como en el Banco.

La posición de España en las propuestas de reforma para la banca multilateral

Por lo expuesto anteriormente, la gran reforma que se debería acometer es la revisión de las cuotas para aumentar el capital de los BMD, sobre todo en el Banco Mundial. Esta ha sido una de las grandes prioridades de Lula durante la presidencia del G20 de Brasil en 2024. Pero esto no es fácil a corto plazo. EEUU se niega a dar más poder a China. Japón es un firme aliado de EEUU en este veto y muchos países europeos, incluida España, aceptan que esta reforma es necesaria, pero se sienten cómodos con la negativa estadounidense ya que si hay una revisión de las cuotas y de la representatividad, los mayores perjudicados

serían ellos. De acuerdo con el criterio del peso económico, EEUU representa el 15,2% del PIB (PPA)¹⁹ mundial, cerca de los votos que posee en la actualidad (17,4%) y por encima del 15% que permitiría mantener el poder de veto. Sin embargo, Japón representa el 3,7% (-2,8 p.p. con respecto a sus votos) y los países de la UE están prácticamente dos veces por encima de su poder económico: 29,5% de los votos frente al 15% del PIB en PPA. España sería el principal país de la UE en el que en vez de reducirse la cuota debería aumentarse (Nogueira Batista, 2024).

En este asunto y aunque es verdad que la configuración actual facilita la interacción con los países que comparten la silla actual, España podría ser fiel a su compromiso firme con la integración europea e insistir en que, a medio y largo plazo (con los recelos actuales bien conocidos), quizá, la mejor opción para la UE, pero sobre todo para la zona euro, es tener una silla propia con poder de veto. Para conseguir eso se podrían extraer lecciones prácticas del BAII, donde ya hay una silla consolidada para la zona euro desde hace ya casi una década. Obviamente, Francia y quizás Alemania, e incluso Italia, se van a resistir a esta propuesta, pero hay que seguir insistiendo, sobre todo si se quiere ser coherentes con la posición española en los debates a nivel interno de la zona euro, donde desde hace años se pide que se construya una unión fiscal merecedora de ese nombre. España se beneficia de esta situación sin silla europea y fuera del G7, ya que actúa como bisagra para alcanzar consensos con otros países, especialmente de América Latina y al estar representada de manera individual y no como parte de un bloque formal. Pero el peligro sigue siendo que algún día EEUU y China lleguen a un acuerdo entre ellos y que Europa se quede fuera de la jugada. España debe seguir actuando como punta de lanza para la UE en los consensos con América Latina, pero no debe perder la perspectiva europea.

Pero eso es improbable por el momento y como la reforma de las cuotas es muy difícil en el contexto geopolítico actual (aunque se podría pensar en mecanismos de decisión para temas puntuales tanto en el FMI y el Banco Mundial que implicaran una mayor participación del Sur Plural como se ha hecho en la OCDE con TOSSD), la siguiente opción es mejorar la capacidad de financiación de los BMD, y del Banco Mundial en particular, a través de propuestas innovadoras que no impliquen aumento de las contribuciones de los Estados miembros. España hace bien en apoyar la revisión del capital exigible de los BMD por parte de las agencias de evaluación crediticias propuesta por EEUU, si esta sigue en pie, y es de esperar que eso se logre habida cuenta de que las sedes de estas agencias se encuentran en suelo americano, si bien la presión política será menor con Trump de vuelta en la Casa Blanca.

Pero es en este punto donde aparece también el debate sobre el uso de los derechos especiales de giro. La idea es que los Estados donantes cedan esos DEG a los BMD y que éstos puedan emitir deuda híbrida que a su vez se use para aumentar sus préstamos. Como se ha mencionado antes, el problema es que hay ciertos países como Alemania que opinan que esto no es legalmente posible y esto hace que el BCE lo considere financiación monetaria. España aquí tiene que insistir en que esto es una interpretación muy estricta del uso de los DEG y que se puede hacer una interpretación más abierta. Una manera de

¹⁹ Producto Interior Bruto (Paridad de Poder Adquisitivo)

superar este debate es ampliar las garantías de estado de manera unilateral, algo que ya ha realizado Francia. Esto también tendría que ser posible en cualquier caso y de forma general si Draghi ha podido hacer expansión cuantitativa en el BCE.

España debería también empujar toda la agenda relacionada con la mejora de la operativa de la banca multilateral. Sería bueno pasar de la financiación proyecto a proyecto a una financiación más a medio plazo y sobre políticas públicas y planes de acción que sean elaborados con las autoridades locales. Hay que hacer que los BMD colaboren mucho más entre sí y que puedan compartir mejores prácticas a la hora de mejorar la financiación para el desarrollo. Mucho se habla de que la red de BMD debería funcionar como un sistema en red, pero eso no es así todavía. Sería especialmente positivo en el ámbito de movilización de capital privado, donde algunos bancos multilaterales han cosechado mayores éxitos que otros. En este sentido es muy positivo que España haya aumentado su contribución de derechos especiales de giro al Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS) (Banco Mundial, 2024b) del Fondo Monetario Internacional, que a su vez ha entendido que para hacer mejor uso de este fondo era necesario colaborar con el Banco Mundial.

Con el giro verde que están tomando los mandatos de BMD, otro asunto que necesita atención es asegurarse de que los préstamos concesionales no sean exclusivamente para los países de renta baja. Los efectos y la lucha contra el cambio climático tienen un impacto asimétrico en todas las sociedades con un potencial de tensión social alto. Esto quiere decir que muchos países emergentes, con renta per cápita media, van a tener que destinar gran cantidad de recursos para financiar y amortiguar los costes económicos, políticos y sociales de la transición energética. Entre estos países se encuentran muchos países latinoamericanos en los que España tiene importantes inversiones.

Finalmente, España tiene que insistir en que donde hay que realizar más trabajo internacional a la hora de financiar los bienes públicos globales es en la parte impositiva. Para poder financiar estos bienes hay que mejorar la capacidad de recaudación tanto a nivel nacional, como incidir en la necesidad de introducir impuestos globales. En este sentido hay muchas propuestas, y la presidencia brasileña del G20 (Zucman, 2024) ha insistido mucho en esta temática. Pero este es un asunto que está fuera del alcance de este análisis.

4 La necesaria reforma de la arquitectura internacional en materia de deuda soberana externa: *ojo en camino y ojo en lo por venir*

Pablo Aguirre, Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La arquitectura internacional en materia de deuda soberana externa debe ser mejorada, pues no arroja los resultados eficientes y equitativos que debería. Ello supone costes para todos los actores, principalmente los países en desarrollo que sufren actualmente, o pueden sufrir en el futuro, problemas de sobreendeudamiento que comprometen su capacidad de avanzar en la Agenda de desarrollo. El presente documento expone las principales discusiones actualmente activas para reformar dicho sistema, y ofrece una propuesta para nutrir la definición de la posición de España en esta materia de cara a la Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo que se celebrará en Sevilla en 2025.

Mensajes clave

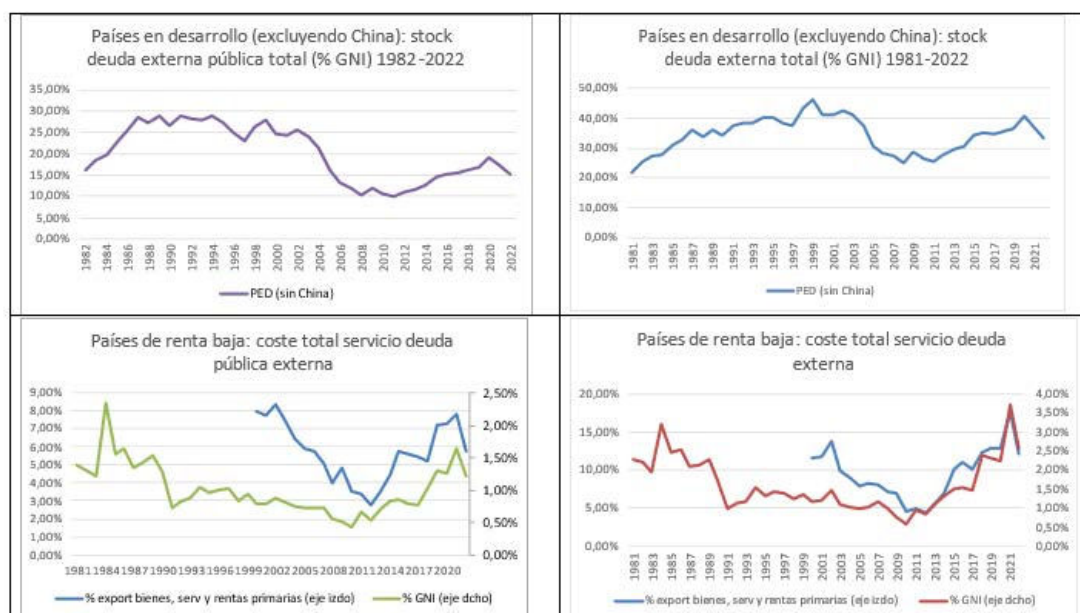
El espíritu de esta propuesta para la posición española se condensa en tres mensajes clave:

1. Un diagnóstico: la arquitectura internacional en materia de gestión y reestructuración de deuda soberana externa es lenta e imprevisible, arrojando resultados ineficientes e inequitativos, lo que impone costes muy relevantes para toda la comunidad internacional, y especialmente para los países deudores.
2. Un mandato: debemos reconducir el sistema para que opere en mayor medida a partir de acuerdos y reglas compartidas, lo que permitiría enormes ganancias de eficiencia y de equidad, en especial para los países más pobres.
3. Una hoja de ruta: el tránsito hacia un sistema más eficiente y equitativo, que debe iniciarse en Sevilla, puede guiarse por una combinación de rumbo claro y pragmatismo, tal y como expresa la idea ojo en camino y ojo en lo por venir. Por una parte, parece útil modificar el marco institucional actual con reformas concretas que concitan ya un acuerdo amplio, referidas al Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI del G20), lo que permitiría lograr todas las mejoras accesibles en el corto plazo con la mayor rapidez. Por otra parte, se recomienda impulsar desde Naciones Unidas procesos de reflexión sobre aspectos menos maduros, que sustentarán posibles reformas en el medio y largo plazos, siempre orientadas a que el sistema haga la mejor contribución posible al desarrollo sostenible.

Deuda: situación actual²⁰

El stock de deuda soberana externa en los países en desarrollo ha crecido de forma notable durante los últimos 15 años, así como el coste de su servicio (Banco Mundial 2023a; UNCTAD, 2024b). Para los países de renta baja este coste se aproxima a los máximos registrados a principios de los 2000 (Figura 33), mientras el de la deuda externa total (pública y privada) fue en 2021 el más alto jamás registrado.

Figura 33. Deuda externa (pública y total) 1982-2022: stock y coste del servicio (*)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (s. f.-b)

(*Deuda externa pública incluye la deuda con garantía pública. Coste total del servicio incluye pagos de intereses y devolución del principal)

Sobre una tendencia de intenso endeudamiento que ya se había iniciado tras la Gran Recesión, los fuertes déficits fiscales a causa de la pandemia y las políticas monetarias restrictivas que siguieron condujeron, entre 2020 y 2022, a un pico de endeudamiento externo en el mundo en desarrollo y, en consecuencia, al máximo riesgo reciente de impagos soberanos.

Mecanismos de reestructuración en vigor

Tras la pandemia, el G20 adoptó dos iniciativas para abordar el sobreendeudamiento: (i) la *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI), en mayo de 2020, utilizada por 48 países (de un total de 73 países elegibles) para aplazar 12.900 millones de dólares en pagos a acreedores bilaterales hasta diciembre de 2021 (Banco Mundial, 2022b; Albinet 2022); (ii) el *Common*

20 Quiero dar las gracias a José Antonio Alonso, Juan Bohoslavsky, Artur Colom, Iolanda Fresnillo, Anna Gelpert, David Grigorian, Penelope Hawkins, Tim Jones, Daniel Munevar, Daniela Prates y Giovanni Valensisi su amabilidad al compartir con él sus comentarios e impresiones en el curso de la definición de esta propuesta. Las limitaciones o posibles errores del texto son responsabilidad exclusiva del autor.

Framework for Debt Treatments beyond the DSSI (CF), desde noviembre de 2020, un mecanismo permanente de reestructuración individualizada que incluye reprogramación de pagos y también, según el caso, cancelaciones de deuda.

El CF exige “comparabilidad de trato” (CoT por sus siglas en inglés): el deudor, tras acordar la reestructuración con los acreedores bilaterales públicos, debe conseguir del resto de acreedores un acuerdo como mínimo igual de favorable para sus propios intereses (G20 y Club de París, s. f.). Cuatro países han solicitado la reestructuración de su deuda bajo el CF, pero no todos han concluido el proceso (Figura 34).

Figura 34. Reestructuraciones de deuda bajo el *Common Framework*

	<i>Solicitud de tratatamiento</i>	<i>Acuerdo con los acreedores bilaterales</i>	<i>Acuerdo con los acreedores privados</i>
Chad	<i>Ene 2021</i>	<i>Nov 2022</i>	<i>Nov 2022 (Glencore)</i>
Zambia	<i>Feb 2021</i>	<i>Jun 2023</i>	<i>Mar 2024 (bonistas)</i>
Etiopía	<i>Feb 2021</i>	<i>Nov 2023 (moratoria de pagos)</i>	<i>Pendiente</i>
Ghana	<i>Ene 2023</i>	<i>Ene 2024</i>	<i>Pendiente</i>

Fuente: elaboración propia (diversas fuentes²¹).

Los países que no pueden acogerse al CF deben utilizar el sistema tradicional (como Sri Lanka y Suriname), donde la coordinación entre el Club de París y China está menos formalizada que en el CF y no hay exigencia formal alguna para la participación del sector privado.

Por último, en abril de 2023 se constituyó la Global Sovereign Debt Roundtable (GSDR), (FMI, 2023a). La presiden la directora gerente del FMI, el presidente del Grupo Banco Mundial y el ministro de Finanzas de la India y en ella están representados acreedores (bilaterales y privados) y deudores (Eurodad 2024a). Su función es consensuar procedimientos sobre aspectos técnicos de la reestructuración.

Diagnóstico

No ha habido una crisis masiva de impagos soberanos, pero los niveles de endeudamiento no han retornado de forma generalizada a valores sostenibles y todavía hay (diciembre de 2023) 30 países en situación de debt distress o con riesgo alto de padecerlo y que aún no han solicitado tratamiento (Banco Mundial, s. f.-a). Por su parte, los seis países en proceso de tratamiento dentro o fuera del CF no habrían mejorado de forma significativa en cuanto a stock de deuda pendiente y coste de su servicio (Debt Justice, 2024).

21 Fuentes diversas: Chad (Shalal 2021; Ministerio de Finanzas y Presupuesto de la República de Chad, 2022; FMI, 2022), Zambia (Reuters 2021; FMI, 2023b), Etiopía (Miriri 2024; Club de París 2023) y Ghana (Rosario y Akorlie 2023; Ministerio de Finanzas de la República de Ghana 2024; FMI, 2024a).

Los nuevos mecanismos mejoran: (i) la coordinación de los acreedores bilaterales, incluida China (que es el más relevante para muchos países); (ii) el diálogo entre todas las partes, reunidas en la GSDR bajo el amparo multilateral (FMI y BM); (iii) la exigencia a la participación del sector privado, que en el CF es la más intensa hasta la fecha.

Pero hay también siete críticas al funcionamiento del CF²²: (i) ausencia de una hoja de ruta clara respecto a la reestructuración (lo que genera una incertidumbre que podría incentivar demoras en la solicitud de tratamiento); (ii) lentitud; (iii) elegibilidad restringida a 73 países; (iv) moratoria de pagos de intereses no automática, sujeta a negociación, lo que incrementa plazos e incertidumbre; (v) requisito de CoT poco claro; (vi) análisis de sostenibilidad de deuda de FMI y BM poco transparente y que subestimaría el estrés de deuda de los países, ignorando los esfuerzos que éstos hacen por cumplir con los pagos detrayendo si es necesario recursos del gasto social y la inversión en ODS y agenda climática; (vii) voz escasa y sesgada de los deudores en la GSDR.

Propuestas de mejora: debates actuales

Las propuestas que se debaten son preventivas (alejan la posibilidad del sobreendeudamiento) y reactivas (gestión adecuada cuando se produce el sobreendeudamiento), ya sean de tipo estatutario, contractual o referidas a aspectos concretos de los mecanismos actuales. En lo que respecta a las medidas reactivas, el disenso que enmarca toda la discusión es sobre qué institución debe llevar la voz cantante en materia de reestructuración, con dos posturas antagónicas: (i) que sea Naciones Unidas, con máxima legitimidad como foro multilateral, lo que supone una ruptura con el sistema actualmente vigente; o bien (ii) que sean el G20, el Club de París, el FMI y el Banco Mundial quienes adopten medidas concretas para reformar el sistema actual, pues aunque su gobernanza y representatividad sea mejorable, serían aun así idóneas porque poseen el conocimiento necesario y una amplia experiencia acumulada.

» Medidas preventivas

Se plantean como aspiraciones y aún no se discute cómo ponerlas en práctica porque el debate está poco maduro:

- a) Asunción por parte de acreedores y deudores de unos principios compartidos sobre préstamo responsable, en la línea de UNCTAD (2012), lo que haría menos probable el sobreendeudamiento. Se introducirían no como precepto legal, sino como *soft law*, aquella norma que modula comportamientos porque condensa el “sentido común” ampliamente compartido (Gelpern 2016).
- b) Mayor transparencia respecto a la deuda externa en que incurren los gobiernos, facilitando su escrutinio público (Gelpern 2018; Naciones Unidas, 2023; Chabert, Cerisola, y Hakura 2022). Exigiría mejorar las plantillas de reporte de deudores y acreedores (que no fueron pensadas para informar al público, sino para facilitar la contabilidad de los acreedores) y crear una base de datos centralizada, más comprehensiva que las que ya existen. Las instituciones multilaterales serían actores clave.

22 Fuentes diversas (Colom Jaén 2023; Munevar 2023; Georgieva y Pazarbasioglu 2021; Grigorian 2024, 2; Gobierno de Barbados, s. f.; High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism 2023; UNCTAD, 2024b; Latindadd 2023; Naciones Unidas 2023).

- c) Impulso desde lo multilateral de una gestión del endeudamiento soberano más eficaz por parte de los deudores mediante acciones de capacitación (Chabert, Cerisola y Hakura 2022; Naciones Unidas, 2023).

» *Medidas estatutarias*

Atacan la ausencia de reglas vinculantes y, en consecuencia, de previsibilidad en el sistema (Ocampo 2015; Alonso 2018; UNCTAD, 2019), una crítica que ya se hacía al sistema tradicional y que se mantiene respecto al CF:

- a) Crear una institución internacional de deuda soberana centralizada que tome decisiones vinculantes en la materia, un planteamiento clásico (Krueger 2002; Naciones Unidas, 2009a) actualmente defendido, con variedad de matices, por Naciones Unidas (2020), UNCTAD (2019) o Eurodad (2024b). Nunca se ha logrado el apoyo necesario pues los actores bilaterales más influyentes han temido (con razón) que limitaría su capacidad de maniobra. Más matizado, el planteamiento de Ocampo (2015) consiste en que esa institución actúe solamente en última instancia y si fracasa la negociación previa entre las partes, aun con la intervención de un mediador.
- b) Apostar por el *soft law* en forma de asunción de códigos de buenas prácticas sobre reestructuración de deuda contruidos sobre las propuestas de Naciones Unidas (2015c) o UNCTAD (2015) (Guzmán y Stiglitz 2016).
- c) Legislar para obstaculizar las estrategias judiciales de acreedores resistentes (*holdout*) a partir de los precedentes que existen (High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism 2023; Naciones Unidas, 2020; Hagan 2020; Buchheit y Mitu Gulati 2019).
- d) Mejorar la transparencia, haciendo que los acuerdos de reestructuración pasados sean públicos (Gelpern 2016). Esto facilitaría una menor discrecionalidad en los tratamientos futuros, pero sin pretender una metodología de reestructuración rígida y homogénea (lo cual sería negativo).

» *Medidas contractuales*

Son cláusulas en los contratos de deuda o en los acuerdos para reestructurarla.

- a) Cláusulas en los contratos de deuda: (i) cláusulas de acción colectiva (CAC) (Gelpern y Zettelmeyer, 2019) que convierten el acuerdo sobre su eventual reestructuración en vinculante para todos los acreedores si lo apoya una mayoría suficiente, obstaculizando las estrategias de los inversores *holdout*; (ii) cláusulas *state-contingent*, por las que se flexibilizan automáticamente los pagos si se dan situaciones excepcionales como hambrunas o catástrofes naturales (un ejemplo: las "cláusulas climáticas") (Naciones Unidas, 2020).
- b) Cláusulas en los acuerdos de reestructuración: (i) cláusulas *state-contingent* que activan una revisión al alza de los pagos del deudor si el futuro económico es más positivo de lo previsto en el acuerdo, discutiéndose su utilidad y su (quizá) excesiva salvaguarda de los intereses de la parte acreedora (Grigorian, 2024a; Eurodad, 2024a; Fresno, 2024); (ii) cláusulas de "acreedor más favorecido" para que ningún acreedor logre un tratamiento mejor que otro de la misma categoría, lo que incentivaría actitudes menos recelosas entre acreedores (Grigorian, 2024a).

Estas cláusulas ahorran costes de transacción. La experiencia con las CAC es amplia y hay consenso respecto a su utilidad, pero tardan en hacer efecto (su presencia en contratos vivos va ganando peso poco a poco) y se introducen de forma reactiva, por lo que van por detrás de los problemas. La experiencia con el resto de las cláusulas es mucho menor, pero hay ya una fuerte inercia de avance con este tipo de medidas y a buen seguro se incorporarán con rapidez.

» *Medidas referidas a los mecanismos actuales*

Sin cuestionar la arquitectura actual, estas medidas supondrían mejoras concretas de los mecanismos existentes.

- a) Establecer una hoja de ruta predecible para el CF, conocida *ex ante* por todos los actores y en la que se planteen unos principios de actuación homogéneos y plazos más ágiles (aunque realistas) que los actuales (High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism, 2023). El mundo académico reclama claridad y previsibilidad mayores, al igual que el FMI (Chabert, Cerisola, y Hakura, 2022; Georgieva y Pazarbasioglu, 2021). El sistema tradicional presentaba ya esta carencia, que el CF no revierte pues solamente amplía el grupo de coordinación de acreedores que era el Club de París para acoger a los no tradicionales, como China. Según algunas fuentes, existiría un “manual informal” de funcionamiento para acreedores, lo cual no solamente no resuelve la cuestión, sino que acaso la empeora, pues al estar fuera del alcance de la parte deudora, la más débil, apuntala su desventaja y justifica su desconfianza ante el CF. En materia de plazos, el propio FMI (Pazarbasioglu, 2024; Holland y Pazarbasioglu, 2024) reconoce que se necesita mayor agilidad, pero se insiste en que ha habido avances, algo cierto para Ghana (comparada con Chad o Zambia) pero no para Etiopía. No conviene olvidar que el acuerdo con acreedores oficiales no es en absoluto el final del proceso para el país deudor, que debe después buscar otro acuerdo con los acreedores privados.
- b) Solventar los problemas de acción colectiva que explican la mala coordinación entre acreedores en el CF y que contribuyen a su lentitud e ineficacia (Grigorian, 2024a): (i) reconociendo de forma más fehaciente el papel protagonista de China; (ii) reuniendo en una sola mesa a todos los acreedores, públicos y privados.
- c) Ampliar la elegibilidad y establecer una moratoria automática de pagos durante la negociación, dos demandas con respaldo casi unánime académico e institucional (High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism, 2023; Georgieva y Pazarbasioglu, 2021). La elegibilidad no debería basarse en condiciones de renta, sino de sobreendeudamiento. La actual dinámica de moratoria sujeta a negociación redundante en la devastadora imprevisibilidad para los deudores ya mencionada (a Etiopía le costó dos años y ocho meses acordar la moratoria). Una moratoria automática incentivaría: (i) no retrasar la petición de tratamiento por parte de los deudores; (ii) mayor agilidad en el proceso, pues todos los acreedores tendrían interés por concluir el acuerdo lo antes posible. Que de hecho se estén acordando moratorias no solventa nada y es necesario que estén garantizadas de entrada para ofrecer más certidumbre y agilidad a los deudores.

- d) Repensar y aclarar la comparabilidad de trato (CoT). El único consenso es sobre la necesidad de mayor consistencia y transparencia en la aplicación de esta exigencia dentro del CF. Los tres criterios que explicita el CF otorgan flexibilidad, algo razonable, pero actualmente esto implica más bien incertidumbre e indefinición (Chabert, Cerisola y Hakura, 2022; Georgieva y Pazarbasioglu, 2021; High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism; 2023). Para incorporar a los acreedores privados se proponen “palos” (legislación que obligue en el país donde reside la empresa acreedora (Talero, 2022)) y “zanahorias”, como permitirles un menor esfuerzo de alivio de deuda (Grigorian, 2024a). Se discute si los bancos BMD deben ofrecer también quitas, algo que para los BMD estaría fuera del debate, pues comprometería su capacidad de captar financiación a buen precio y supondría un coste para los contribuyentes de los países más ricos. Pero hay argumentos en sentido contrario (Zucker-Marques, Volz y Gallagher, 2023): (i) algunas reestructuraciones exigirían el concurso de los BMD para ser eficaces, aunque las quitas de éstos podrían ser menos cuantiosas cuanto mayor fuera la concesionalidad de la financiación previa (Diwan *et al.*, Harnoys-Vannier y Kesslerl, 2023; Lazard, 2022); (ii) el coste de las quitas es indudable, pero la propia existencia de los BMD tiene un coste, y lo relevante es si las quitas son útiles o no para el mandato de los BMD; (iii) no hacer quitas tampoco sale gratis, pues obliga a seguir prestando en condiciones concesionales a los países que siguen sobreendeudados. Por último, ¿no sería más razonable incorporar este recurso al menú ordinario, con unas condiciones apropiadas, en lugar de negar su pertinencia invocando su total imposibilidad? Al fin y al cabo, si finalmente los BMD aplican alguna quita en un futuro próximo (lo que no es descartable), sería paradójico tener que presentar esta medida por segunda vez (tras la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda) como algo excepcional y que nunca más volverá a utilizarse.
- e) Modificar el análisis de sostenibilidad de la deuda que realizan el FMI y el Banco Mundial (DSA) para que considere adecuadamente las necesidades de los deudores en materia climática y de desarrollo y para que no se siga subestimando ni el grado de sobreendeudamiento ni el alivio necesario para reconducirlo (Latindadd, 2023). Hay propuestas para marcos alternativos (UNCTAD, 2023a; Zucker-Marques *et al.*, 2024) y el propio FMI habría comenzado ya a trabajar en ello revisando la metodología para países de renta baja (FMI, 2024b).
- f) Otorgar mayor peso a la voz de los deudores, que actualmente es escasa y sesgada, pues en la GSDR casi todos los deudores presentes han llegado a acuerdos recientes de reestructuración. ¿Qué hay de quienes no han pedido la reestructuración? Sería interesante escuchar su voz. Se plantea también fomentar el contacto entre deudores al margen del CF, apoyando iniciativas de intercambio de experiencias (UNCTAD, 2023a), como un mínimo contrapunto a la clara primacía de la que disfrutaban los acreedores oficiales al negociar siempre grupalmente (Bohoslavsky y Cantamutto, 2024; Fresnillo, 2024).
- g) Disponer incentivos para atraer a acreedores y deudores hacia el acuerdo de reestructuración, como las listas públicas de acreedores poco colaborativos (públicos o privados) (Ramos *et al.*, 2023; Grigorian, 2024a). También se debate sobre canjes de deuda por clima o por desarrollo, esquemas complejos de los que contamos con evidencia limitada y que probablemente son adecuados para afrontar problemas

de liquidez más que de solvencia (Fresnillo, 2023; Diwan *et al.*, 2024); además, pueden parecer una solución del sobreendeudamiento y la subfinanciación del desarrollo simultáneamente, pero implican en esencia una condicionalidad que, de aplicarse sin comprometer la apropiación del deudor, puede suponer reestructurar demasiado poco; los canjes están de moda, y la recomendación más sensata es no avanzar rápidamente sin la debida reflexión. Por último, hay propuestas basadas en esquemas del tipo Plan Brady, como la difundida por las universidades de Boston, SOAS y Heinrich-Böll-Stiftung, donde esto se combina además con canjes de deuda por desarrollo ((Ramos *et al.*, 2023; Zucker-Marques *et al.*, 2024)).

Posición española actual

La posición española se expresa en la Agenda de Adís Abeba (Naciones Unidas, 2015a) y el acuerdo del de 2024 (ECOSOC, 2024b). De su análisis surgen cuatro reflexiones: (i) lo declarativo supone un 60% del contenido, incluyendo diagnósticos y valoraciones; (ii) hay una apuesta estable por el *soft law* en distintos ámbitos; (iii) entre las propuestas, dominan claramente las demandas a otros actores (30% del contenido total) sobre los propósitos para Naciones Unidas (10%); (iv) la estructura de los documentos sigue un orden poco claro, mezclando a menudo lo declarativo con lo propositivo.

Una propuesta para la posición española en la FfD4

» Seis razones por las que la comunidad internacional debe reformar la arquitectura

1. Las causas del sobreendeudamiento soberano externo están a menudo fuera del control de los países deudores. Es razonable que la comunidad internacional se responsabilice de articular un sistema adecuado para evitarlas y, cuando no hay otra opción, reconducirlas.
2. El problema no es solamente el excesivo endeudamiento actual, sino: (i) las condiciones que facilitaron su aparición; y (ii) las dificultades que encuentra la comunidad internacional para reconducirlo adecuadamente. La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC) y la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI) solventaron aquel problema de sobreendeudamiento, pero no han evitado que se repita una situación de parecida gravedad, ni nos dejaron pautas o protocolos sobre cómo afrontarla de una mejor forma.
3. Si con el elevado coste de servicio de deuda (para algunos, superior al de gastos sociales básicos) nada más que cuatro países han solicitado tratamiento bajo el CF, más que un síntoma de que la crisis no es grave lo que parece haber aquí es un motivo de alarma: los desincentivos a la petición de tratamiento son probablemente demasiado grandes, con lo que quizá, como en anteriores ocasiones, se estaría reestructurando demasiado poco y demasiado tarde.
4. El funcionamiento inadecuado de la arquitectura actual tiene efectos negativos muy relevantes: (i) para los países sobreendeudados (muchos de ellos entre los más pobres del mundo), donde la lenta e insuficiente respuesta del sistema puede cronificar

el sobreendeudamiento, limitando drásticamente los recursos para los ODS donde las necesidades son más acuciantes; (ii) para la estabilidad financiera mundial, menoscabada por la incertidumbre resultante del estrés de deuda notablemente extendido y por la amenaza de impagos soberanos desordenados cuya lenta e incierta gestión impondría elevados costes a todas las partes implicadas.

5. Debe afinarse la arquitectura para la deuda, pues será muy necesaria en el futuro. Como se ha comprobado, los niveles de endeudamiento son tales que cualquier cambio en las condiciones monetarias lleva fácilmente a muchos países a situaciones de debt distress. Y los países de África (con el mayor estrés de deuda) son también los que más necesidad de nueva financiación tienen en el futuro, así que no es previsible que su endeudamiento descienda rápidamente, si acaso lo contrario.
6. No conviene demorar la acción: los problemas de coordinación en el sistema (y las ineficiencias que provocan) no harán sino acentuarse a medida que cobren más y más protagonismo acreedores no tradicionales como los bilaterales fuera del Club de París o los privados.

» *Seis principios para orientar el rumbo de cambio*

1. El fin último debe ser contribuir al desarrollo sostenible.
2. Hay que atender a la prevención del sobreendeudamiento y a su tratamiento.
3. Debemos acercarnos a un sistema más basado en reglas compartidas y, llegada la necesidad de reestructurar, que ofrezca soluciones más equitativas (evitando la discrecionalidad) y eficientes (previsibles, ágiles y con menores costes) de lo que son en la actualidad.
4. Sevilla debe iniciar el tránsito hacia ese sistema partiendo de la situación actual y tomando como brújula la esencia de las propuestas estatutarias clásicas: que haya reglas compartidas para que el sistema ofrezca respuestas predecibles. Más que prescribir *ex ante* un diseño organizativo preciso como punto final al que se desea llegar, puede ser útil avanzar mediante la mejora sucesiva de lo que tenemos: un conjunto de mecanismos e instrumentos todos potencialmente útiles y que, sin duda, se deben perfeccionar. Eso supone actuar en dos planos paralelos y complementarios, representados por la idea *ojo en camino* y *ojo en lo por venir*, como decía la canción de Silvio Rodríguez:
 - a. *Ojo en camino*: en aquellos aspectos que ya están maduros a la luz de la experiencia y el debate previos, corresponde hacer demandas concretas que apunten hacia mejoras incrementales de forma rápida. Por grandes que nos parezcan los déficits fundamentales del sistema actual, es inexcusable hacer todo lo posible para que, a la mayor rapidez, este sistema ofrezca mejores soluciones a los países deudores que ahora las pueden estar necesitando.
 - b. *Ojo en lo por venir*: en aquellas otras cuestiones menos maduras, lo más práctico para avanzar puede ser reclamar, articular y promover no tanto líneas de meta concretas, sino más bien el lanzamiento de espacios de debate, discusión y experimentación de los que más adelante se podrán derivar propuestas de mejora.

5. Sería positivo plantear una posición: (i) con mayor contenido propositivo que en Adís Abeba; (ii) con mayor protagonismo de Naciones Unidas, sobre todo en la promoción del debate, pues para impulsar cambios específicos solamente queda **dirigir** la demanda a los organismos e instituciones con competencias en la materia; (iii) que aspire a la claridad en la estructura y redacción del texto para mejorar la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas.
6. Parece conveniente pedir al FMI que lidere el proceso de reforma que se reclama, pues es la institución que *ahora* tiene el conocimiento y la experiencia necesarios en la materia, además de ser una institución (conviene recordarlo) del sistema de Naciones Unidas, en la que todos los países tienen representación.²³

» Propuesta para la posición española

La propuesta para la posición española se estructura en seis ámbitos (Figura 35): una declaración de consensos y principios (ámbito A), y 17 medidas específicas distribuidas en otros cinco ámbitos (B, C, D, E y F).

Figura 35. Esquema de la propuesta para la posición española

	Modificación de mecanismos	Impulso al debate
A. Declaración de consensos y principios		
<i>Relevancia y utilidad del endeudamiento, peligros del sobreendeudamiento, limitaciones de la actual arquitectura, responsabilidad de la comunidad internacional en su mejora, necesidad de un sistema más basado en reglas y consensos compartidos para lograr soluciones más equitativas u eficientes, propósito de reforma a partir de los mecanismos actuales</i>		
B. Medidas preventivas		
1. Diseñar unos principios compartidos		X
2. Cómo incrementar la transparencia sobre la deuda viva		X
3. Cómo mejorar la gestión del endeudamiento soberano externo		X
C. Medidas estatutarias		
4. Diseñar unos principios compartidos para la reestructuración de deuda soberana externa		X
5. Cómo extender la legislación doméstica para obstaculizar la acción de acreedores resistentes (holdout)		X
6. Cómo incrementar la transparencia sobre reestructuraciones pasadas		X
D. Medidas contractuales		
7. Cláusulas de acción colectiva: llamamiento a continuar los avances en el diseño y la incorporación a los contratos	X	
8. Cómo diseñar cláusulas state-contingent útiles e incorporarlas en los contratos		X
E. Medidas concretas sobre los mecanismos actuales		
9. CF: establecer una hoja de ruta definida que informe sobre criterios y plazos, de forma compatible con el necesario tratamiento individualizado	X	

²³ La gobernanza del FMI está, con razón, sujeta a fuertes críticas. Más que para cuestionar su legitimidad (o su función) esto debería servir para reclamar mejoras en la gobernanza que le permitan cumplir mejor su función como institución del sistema de Naciones Unidas.

10. CF: ampliación de la elegibilidad a cualquier país con problema de sobreendeudamiento	X	
11. CF: establecer una moratoria automática pagos por el servicio de la deuda a todos los acreedores cuando el deudor solicite tratamiento	X	
12. CF: Cómo coordinar mejor a los acreedores		X
13. CF: Cómo definir de forma clara y transparente el criterio de comparabilidad de trato, y a quién debe afectar		X
14. Cómo mejorar los Análisis de sostenibilidad de la deuda para hacerlos más adecuados y transparentes		X
15. Incrementar la presencia y pluralidad de voces de los deudores en la Global Sovereign Debt Roundtable	X	
16. Cómo atraer a los acuerdos de reestructuración a acreedores y deudores: discusión de propuestas como listas públicas de acreedores no cooperativos, canjes de deuda o las propuestas al modo del Plan Brady		X
F. Cómo iniciar el tránsito		

Fuente: elaboración propia.

Cómo puede ser recibida esta propuesta

La propuesta es consistente con los consensos alcanzados en Naciones Unidas: (i) en la *Summit of the Future* (septiembre 2024) (importancia de mejorar el CF, utilidad de cláusulas *state-contingent* o canjes de deuda, petición al FMI para liderar la aplicación de la agenda) (Naciones Unidas, 2024c); (ii) en documentos anteriores que ya proponían reformas graduales a partir de mecanismos existentes para lograr un sistema más predecible y ordenado (Naciones Unidas, 2023; High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism, 2023).

Los acreedores oficiales pueden valorar positivamente: (i) que se asume como punto de referencia el marco existente (basado en el CF); (ii) que las reformas propuestas, muy maduras en el debate, no son rupturistas; y (iii) que el FMI es señalado como la institución clave para liderar el proceso de aplicación de la agenda. Ahora bien, también pueden entender, y con razón, que el rumbo que se marca es el de un futuro en que su margen de maniobra estaría restringido, comparado con la situación actual. Solamente cabe argumentar que la propuesta es beneficiosa en términos de desarrollo, equidad y también eficiencia, así que existen ganancias muy importantes para los acreedores en un sistema más predecible y percibido como más legítimo por los deudores. Las dudas fundadas respecto a si los acreedores principales (como China) se avendrán a reformar el *Common Framework* (Fresnillo, 2024) no deben dar pie a conclusiones inamovibles. Distintas voces valoran que China estaría aprendiendo rápido el papel de acreedor principal del mundo en desarrollo (Grigorian, 2024b) y quizá, como parte de ese tránsito, pueda llegar a interpretar que, como al resto de la comunidad internacional, le beneficia un mecanismo de reestructuración útil, ágil y predecible. Por otra parte, la reestructuración de deuda quizá estaría perdiendo relevancia entre las prioridades de algunos de los principales acreedores, que en las discusiones en el *IFA Working Group* del G20 estarían poniendo el acento más bien en la nueva financiación. En cualquier caso, ambas cuestiones no son en modo alguno incompatibles y, de hecho, pueden ser complementarias.

La propuesta presentada encaja bien con las prioridades planteadas por el *African Group* en la primera sesión del Comité Preparatorio de la FfD4 en Etiopía, en julio de 2024 (Grupo Africano, 2024), así como con la Iniciativa Bridgetown liderada por la primera Ministra de Barbados Mia Mottley (Gobierno de Barbados, s. f.). En una línea también coherente con la presente propuesta se situaría el llamamiento expreso de los BRICS en sus dos últimas cumbres para una “implementación predecible, ordenada, oportuna y coordinada del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del G20” (BRICS, 2024; 2023).

En cuanto a los acreedores privados, es evidente que cualquier aplicación más estricta de la comparabilidad de trato despertará su oposición, pero lo que se plantea aquí no pretende más que acercarnos algo al mundo plenamente aceptado de la deuda corporativa, donde la ley de quiebras, en cada país, impone siempre limitaciones a los derechos de los acreedores privados.

5 Participación del sector privado en los procesos de desarrollo I: cadenas globales de valor, inversión directa extranjera, materias primas críticas e industrialización sostenible

Manuel Gracia Santos, Real Instituto Elcano

Resumen

La Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en relación con la participación del sector privado en los procesos de desarrollo, señala su importancia en la generación de procesos de desarrollo industrial inclusivos y sostenibles. Los cambios producidos en la economía mundial desde entonces han transformado el consenso tanto en comercio como respecto a la cuestión geográfica de la producción, revitalizando la preocupación por el establecimiento de políticas industriales en países desarrollados vinculado a políticas de autonomía estratégica y seguridad nacional. Pero las denominadas cadenas globales de valor vienen a reflejar una realidad productiva transnacional ya existente con anterioridad que de manera creciente se asemeja más a una red de producción de relaciones multidireccionales. El crecimiento del grado de fragmentación productiva internacional y los procesos de movilidad de capacidades productivas complejizan el análisis de los procesos productivo-comerciales, así como las relaciones entre sectores y países. Además, la necesidad de evaluar su impacto sobre los ODS (dimensión ecológica y laboral) requiere de un conocimiento específico de la realidad productivo-comercial de cada sector.

Las variables clásicas de articulación externa (inversión extranjera directa, IED, y comercio) pierden utilidad, incrementando la necesidad de incorporar metodologías insumo-producto que permitan superar las categorías nacional-sectoriales. Ello requiere del apoyo financiero y técnico, particularmente en países de menor grado de desarrollo, así como del desarrollo de marcos legislativos en países emisores de inversión para la colaboración con las empresas en la recogida de información específica y la trazabilidad de los procesos productivos. La utilidad de este proceso es doble, la posibilidad de evaluar de manera precisa el impacto en el desarrollo de los procesos de articulación externa (incluyendo su huella ecológica y su impacto laboral) y, por otro lado, es funcional a las políticas de autonomía estratégica e identificación de vulnerabilidades externas.

Mensajes clave

1. El mundo ha cambiado y tiene que cambiar con ello nuestra forma de observarlo, con mayor consciencia de los procesos de articulación productiva-comercial, de las diferentes dimensiones interconectadas, y de la necesidad de sofisticar los análisis sobre cadenas globales con el fin de poder tener herramientas certeras de evaluación tanto de su grado de vulnerabilidad como del impacto que éstas generan en el desarrollo.

2. Se ha producido un cambio drástico en las principales posiciones políticas sobre los procesos de articulación externa y política industrial. Desde 2015, hemos transitado del “desarrollo industrial inclusivo y sostenible” para países en desarrollo, al establecimiento de políticas industriales en países desarrollados en base a la “autonomía estratégica”, proteccionismo comercial y la identificación de riesgos de seguridad nacional en función de los términos específicos de inserción externa. Esto sitúa a los países en desarrollo en una complicada situación. Si las tendencias de industrialización son en base a procesos de relocalización de plantas que actualmente producen en otros países, la industrialización de unos se realizará a costa de la desindustrialización de otros y todo esto tendrá incidencia en la brecha de desarrollo y en las dinámicas de desigualdad.
3. El grado de articulación productiva internacional actualmente existente requiere del conocimiento específico de los procesos de producción, tanto para poder conocer los riesgos externos como el impacto de los procesos de producción en el desarrollo. Esto exige: (1) el desarrollo de sistemas de trazabilidad del conjunto de las cadenas productivas; (2) el desarrollo de marcos legislativos para la recogida de información empresarial; (3) un mayor esfuerzo metodológico para la superación de la contabilidad nacional sectorial.

Estado de la cuestión

El documento de Adís Abeba, en lo correspondiente a la participación del sector privado, enfatizaba la necesidad de promocionar “el crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social” mediante el “desarrollo industrial inclusivo y sostenible”.²⁴ También hacía mención a países primario-exportadores y la necesidad de “invertir en la generación de valor añadido, el procesamiento de los recursos naturales y la diversificación de la producción”.

El documento señala que la “generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente” debe ser “uno de los objetivos centrales de nuestras estrategias nacionales de desarrollo”. Menciona los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, alentando “a las empresas a que adopten principios de gestión empresarial e inversión responsables”. Recuerda la relevancia de la economía informal (58% del empleo total, 90% en países menos desarrollados), el crecimiento de los trabajadores industriales pobres (19% del total) y la brecha entre países en protección social como elementos de incidencia en la pobre evolución de la productividad global.

La perspectiva se enmarca en la visión sobre el desarrollo económico a partir del automatismo entre liberalización y crecimiento y la participación del Estado como corrector de fallos de mercado. Así, el incremento del grado de apertura externa y, por ende, la liberalización de los intercambios comerciales y financieros se conciben como paso previo al desarrollo, aunque aceptando excepciones al marco multilateral comercial como las aprobadas en

²⁴ Valora la importancia de la ONUDI como forma de “promover los vínculos entre el desarrollo de la infraestructura, la industrialización inclusiva y sostenible, y la innovación”.

Bali.²⁵ En el análisis de inserción externa, la evolución de los flujos de IED y comercio se consideran indicadores fundamentales. Era la visión más extendida institucionalmente cuando se firma el documento (2015), entre la crisis de 2010 y la pandemia, siendo la concreción de “inclusivo y sostenible” un avance respecto a acuerdos previos.

Los eventos internacionales ocurridos desde entonces han modificado sustancialmente este consenso general, emergiendo nuevas prioridades en las estrategias de desarrollo en ambos hemisferios. El proteccionismo bilateral entre EEUU y China, iniciado en marzo de 2018 y agudizado en los últimos años, constituye probablemente la prueba más evidente del cuestionamiento del marco comercial multilateral y, en última instancia, de los beneficios generalizados del libre comercio. Las necesidades sanitarias en la pandemia, los cuellos de botella posteriores o los materiales para la transición energética, evidencian la dependencia hacia insumos específicos y los riesgos asociados a su suministro. La guerra en Ucrania impactó en la seguridad alimentaria mundial por la escasez de cereales e interrumpió la fabricación de automóviles en otros países europeos.²⁶ La preocupación por el grado de vulnerabilidad externa y por las actividades ubicadas en cada territorio no es novedosa, ni desde el punto de vista académico (Craighead *et al.*, 2007; Dür *et al.*, 2020) ni desde el político. El accidente nuclear de Fukushima de 2011 interrumpió la producción en diversos sectores tecnológicos, el bloqueo del Canal de Suez en 2021 contribuyó al debate sobre el tamaño de los buques y las modificaciones en infraestructuras marítimas, como la realizada en el Canal de Panamá entre 2007 y 2016.

Además, recientemente ha aumentado el grado de consciencia por el impacto ecológico y social de los bienes consumidos, sobre todo en la población más joven. Catástrofes como el derrumbe en 2013 del edificio Rana Plaza en Bangladesh, que concentraba gran número de proveedores de empresas textiles europeas, o el fraude de emisiones de CO₂ de Volkswagen han transformado el concepto de responsabilidad social corporativa²⁷ y de los riesgos reputacionales, modificando las estrategias empresariales hacia “la identificación, prevención y mitigación de riesgos en materia de derechos humanos e impacto medioambiental, alineando, de esta forma, su práctica empresarial con los principios de la Agenda 2030” (Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, 2022).

Debate actual sobre la cuestión

La evolución de las posiciones sobre la cuestión del desarrollo industrial y la actividad del sector privado desde 2015 es desigual. Por un lado, los organismos internacionales (ECOSOC, 2024c) y los informes de seguimiento (UNDESA, 2024c) mantienen las líneas generales, aunque recogen parcialmente los cambios producidos desde entonces. Por otro lado, se han desarrollado diferentes estrategias nacionales que, con diversas motivaciones, terminan conectando con la cuestión del “desarrollo industrial inclusivo y sostenible”.

25 Respecto a países en desarrollo lo más destacable fue la aprobación de las normas de origen preferenciales.

26 Ucrania es uno de los principales productores de cereales y proveedor del 7% de las importaciones de la UE de cable para la automoción. No es una pieza de especial valor añadido, pero estaba altamente concentrada en pocas plantas afectadas por la guerra.

27 El informe de seguimiento Naciones Unidas (2024) señala la evolución del concepto de “responsabilidad social corporativa” hacia estrategias alineadas con los ODS.

La recuperación de las políticas industriales se justifica en la afectación que la no-intervención tendría sobre intereses nacionales, particularmente en lo referido a tecnologías críticas y seguridad. Pero se extiende a mayor variedad de sectores, así como a cuestiones comerciales e inversoras (Amighini et al., 2023). Si durante décadas primó la política industrial horizontal, la actual visión recuerda al concepto de misiones industriales (Mazzucato, 2018), desarrolladas en los 70 y 80 y basadas en políticas verticales en sectores estratégicos.²⁸

En EEUU, la *Chips and Science Act* (2022) supone un viraje hacia el intervencionismo en la producción de semiconductores y el entendimiento de la innovación como un juego de suma cero geopolítico. La *Inflation Reduction Act* (2022) incluye subvenciones que podrían contradecir los principios generales de la OMC para incentivar la relocalización productiva (Kleimann et al., 2023). El Comité sobre Inversión Extranjera (CFIUS)²⁹ establece un régimen de control de las inversiones en terceros países que puedan suponer riesgos de seguridad nacional, especialmente en sectores tecnológicos. Tras la pandemia se creó la *Supply Chain Disruptions Task Force* para identificar insumos estratégicos de especial vulnerabilidad.

La Comisión Europea identifica una mayor vulnerabilidad en la UE en lo relativo al aprovisionamiento de estos insumos (Comisión Europea, 2021). El *Green Deal Industrial Plan* busca fomentar sectores específicos atrayendo inversión (Amighini et al., 2023). La monitorización de las dependencias estratégicas comenzó el *Study on Strategic Dependencies and Capacities* (Comisión Europea, 2021)³⁰. Recientemente se ha aprobado la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales y el Reglamento³¹ para el desarrollo de la Autonomía Estratégica. En 2023 se aprobaron la Ley Europea de Chips³² y la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas³³. El Informe Draghi (2024) señala riesgos geopolíticos y propone medidas horizontales junto con la identificación de sectores estratégicos.

Estrategias similares han desarrollado tanto organismos internacionales como agencias nacionales. El *Centre for Advanced Manufacturing and Supply Chains* creó la *Global Network of Advanced Manufacturing Hubs (AMHUBs)*³⁴. Con otro objetivo, el *Global Forum on Productivity (GFP)* de la OCDE fomenta “la colaboración internacional entre instituciones públicas para impulsar la productividad”³⁵. El Reino Unido aprobó la *Critical Imports and Supply Chains Strategy* para identificar riesgos de suministro (Gobierno del Reino Unido, 2022). En 2021, Australia, Japón y la India suscribieron la *Supply Chain Resilience Initiative*.

Todas estas estrategias inciden en la responsabilidad de las empresas del traslado a las autoridades de sus riesgos de suministro, así como la identificación de los impactos sobre

28 Fue la base de la política industrial japonesa y en EEUU y Francia para la industria de defensa.

29 Creado en 1975, fue revitalizado durante la primera Administración Trump.

30 Analizando 5.000 productos específicos e identificando 137 como de alta dependencia y 41 de especial vulnerabilidad por su dificultad para ser sustituidos.

31 Permite identificar proyectos estratégicos, evaluar riesgos de suministro y establece parámetros para la importación. Dictamina que es responsabilidad de las empresas la evaluación de riesgos de sus cadenas.

32 Busca “la resiliencia de Europa en las tecnologías y aplicaciones de semiconductores” para la transición digital y ecológica.

33 Derivada del Plan Industrial del Pacto Verde, busca aumentar la fabricación de tecnologías limpias en la UE y atraer la inversión.

34 El objetivo es identificar los “ecosistemas de producción” para apoyar el desarrollo y la ampliación de la producción local e identificar aprendizajes globales y áreas de acción (Foro Económico Mundial, 2022)

35 Basada en la colaboración entre los agentes implicados para compartir datos, opiniones y realizar análisis colectivos sobre el impacto de las políticas implementadas.

el desarrollo, particularmente en materia laboral y ambiental. Es el sentido de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDD) (Unión Europea, 2024b), complemento de la Directiva sobre la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (CSRD) (Unión Europea, 2022), que afectará a más de 5.000 empresas³⁶. Esta establece la responsabilidad de los Estados de “que las empresas integren la diligencia debida en todas sus políticas pertinentes y en sus sistemas de gestión de riesgos (...) previa consulta a las personas empleadas de la empresa y sus representantes”, y de asegurar que “una empresa repare un efecto adverso real que haya causado por sí misma o conjuntamente”. También se han aprobado medidas de ámbito nacional, por ejemplo, en Francia (Ley sobre la vigilancia de las sociedades matrices y contratistas), en Países Bajos (Ley de Trabajo Forzoso Infantil de 2019) o en Alemania (Ley sobre Debida Diligencia en las Cadenas de Suministro de 2021).

Estas estrategias, aunque con diferentes objetivos, recogen las principales novedades: la cuestión geográfica como riesgo, la necesidad de mapear los procesos productivos, y la identificación de sectores o insumos por criterios de seguridad nacional. Se añaden dos cuestiones importantes: 1) la recuperación de la preocupación por la cuestión del desarrollo, y del desarrollo industrial en particular, en países ya considerados desarrollados; y 2) la creación de marcos regulatorios de inversión en los países emisores, y no solamente en los receptores.

» *Evolución del concepto de cadenas mundiales*

En el documento de Adís Abeba, y en las revisiones posteriores, existe un notable protagonismo del concepto de cadenas globales y de la evaluación de su impacto en el desarrollo. Aunque en otra dirección, esto está presente en las diferentes estrategias nacionales. Sin embargo, el diagnóstico sobre el grado de transnacionalización productiva se circunscribe a los indicadores clásicos de inserción externa, esto es, flujos comerciales y financieros agregados.

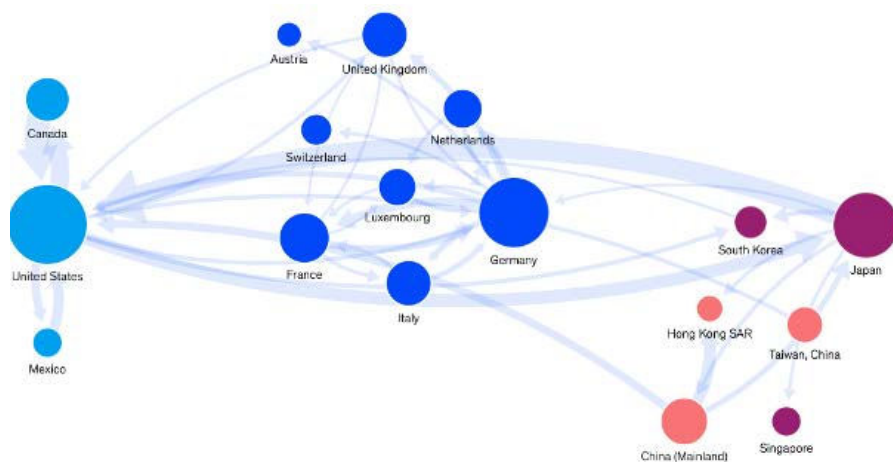
Desde el punto de vista académico, el concepto de cadenas globales no es algo novedoso y se encuentra mucho más desarrollado. En los 50, Hirschman destacaba la importancia de los encadenamientos productivos internos. En los 70 las perspectivas de sistema-mundo ponían atención a los efectos de las articulaciones productivo-comerciales sobre los procesos de desarrollo y se acuñó el término de cadenas globales de mercancías (GCC, Hopkins y Wallerstein, 1977). En los 90 se profundiza en la diversidad de características productivas y organizativas entre sectores y empresas implicadas (Gereffi y Korzeniewicz, 1994). El ejemplo más extremo es la contraposición del sector automovilístico (cadena dominada por la empresa productora o ensambladora del bien final), frente al textil (dominado por la empresa vendedora de la mercancía, previamente comprada a proveedores). Con ello se introducía el concepto de “gobernanza de la cadena” como clave en la concreción de sus impactos, desarrollado posteriormente con el término de “cadena de valor mundial” (GVC) (Bair, 2008). El concepto de gobernanza es central porque permite conocer la distribución del poder corporativo, lo que afecta al control del proceso y, en última instancia, a la distribución de los beneficios generados.

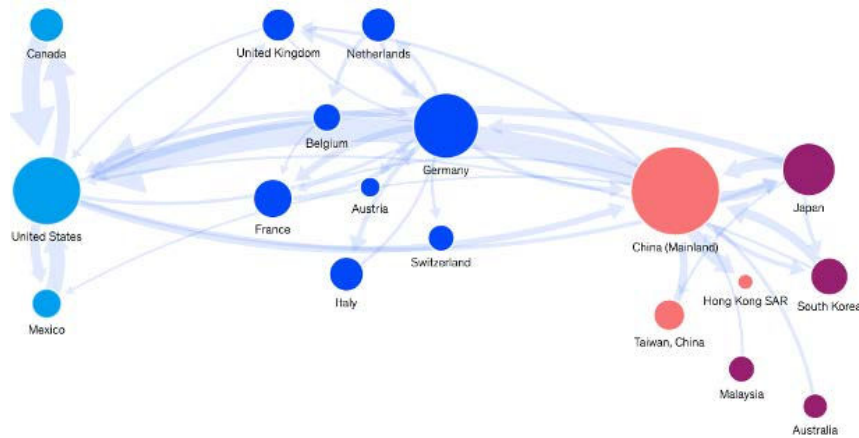
³⁶ Afectará a grandes empresas y se aplicará de forma gradual.

Más recientemente el concepto de cadena ha venido siendo sustituido por el de “red de producción” (GPN) (Coe *et al.*, 2008), como un marco conceptual más adecuado para la complejidad de los procesos productivos actuales y las interdependencias entre territorios y sectores. Implica así una visión multidimensional e interconectada de los procesos de producción que trasciende la visión lineal y secuencial de la perspectiva de cadenas. Otorga protagonismo al análisis del subsistema productivo, adoptando un enfoque sistémico del conjunto del proceso y de sus implicaciones socioeconómicas y territoriales. Y es que una de las características de los actuales procesos productivos es su elevado grado de fragmentación productiva internacional, fruto de la generalización de estrategias de externalización y deslocalización. Estos planteamientos diferencian los impactos en función de particularidades tanto sectoriales como de la organización de la red de proveedores de la empresa. Existe una voluminosa literatura sobre la relación entre cadenas globales y desarrollo, centrada en la perspectiva clásica de aglomeraciones productivas (Bair y Gereffi, 2001; Sturgeon *et al.*, 2008, Agosin *et al.*, 2014; Gereffi, 2019, Bianca y Wang, 2022), en su impacto sobre el comercio (Ndubuisi y Owusu, 2021) y con ello en recomendaciones de políticas de apertura (Antimiani y Cernat, 2021). No obstante, no se ha consolidado todavía un marco analítico integrado que analice el impacto de las GVC en un desarrollo sostenible e inclusivo (Amighini *et al.*, 2023).

Además, el término “global” es impreciso, dada la elevada concentración geográfica en las cadenas, condicionada por los diferentes procesos de integración regional. Así, lo que llamamos comercio mundial recoge en buena medida intercambios producidos dentro de los espacios de integración. Esta era ya una realidad existente en 2015, pero a la que no se le prestaba atención en la expansión de la globalización y la despreocupación por la ubicación geográfica de la producción. El actual contexto proteccionista fortalecerá las dinámicas regionales, con riesgo de exclusión de países de menor grado de desarrollo.

Figura 36. Principales conexiones comerciales en 1995 (superior) y en 2010 (inferior)





Fuente: McKinsey, Global Trade Explorer

El grado de articulación productiva existente obliga a trascender las variables nacionales agregadas. Esto tiene diversas consecuencias sobre el modo de analizar los procesos de inserción externa y sus efectos. En primer lugar, lo relevante ya no es tanto la evolución agregada del comercio de los flujos agregados como el Valor Añadido en Comercio que genera. Esta es la perspectiva de la OCDE, que ofrece una nutrida base de datos al respecto (Mourougane *et al.*, 2023). Los avances en la disponibilidad de información estadística tienen el potencial de transformar la comprensión de las cadenas, generando nuevas capacidades para gobiernos y empresas de monitorización de sus actividades (Guilhoto *et al.* 2022). Esta perspectiva ha sido también adoptada por la OMC (2024a), la UE (Arto *et al.*, 2022) o el FMI (2019).

En segundo lugar, la dicotomía clásica entre industria y servicios (y entre industrialización y terciarización) cobra menos sentido. Los procesos industriales requieren de la participación de servicios, muchos de naturaleza inseparable de la industria. Al considerar el subsistema completo en lugar de hacer uso de categorías sectoriales de contabilidad nacional se *matiza*, por ejemplo, el grado de desindustrialización. Además, existen servicios con diferente capacidad de generación de valor añadido, destacando particularmente los denominados “servicios intensivos en conocimiento” (KIBS) (Ciriaci y Palma, 2015). También existe evidencia histórica de procesos de industrialización de bajo valor añadido³⁷. Tanto el documento de Adís Abeba como los informes posteriores relacionan el desarrollo del sector privado con el aumento del grado de industrialización, y ésta como el medio de transición a actividades de mayor productividad. Se trata de una visión excesivamente optimista sobre los beneficios de la industrialización al no considerar la diversidad de actividades que generan diferentes desempeños en valor añadido. El comercio de servicios supone actualmente el 25% del comercio mundial y no ha dejado de crecer, particularmente los servicios empresariales conectados a procesos manufactureros.

37 El informe de seguimiento de 2024 señala que “la concentración geográfica de la industria manufacturera en varios grandes países en desarrollo” (...) “ha contribuido a un crecimiento muy desigual de las actividades manufactureras, que tradicionalmente han sido una escalera mecánica del desarrollo, y algunas regiones han experimentado una desindustrialización prematura”.

En tercer lugar, la IED pierde relevancia como mecanismo de control. La generalización de estrategias de externalización supone por definición la pérdida de propiedad directa, lo que no implica la pérdida de poder en el proceso de producción. Cobran relevancia otros mecanismos de control como la concentración del volumen de ventas en uno o pocos clientes, o el volumen de comercio de bienes intermedios. Por ello los enfoques de cadenas y redes inciden en la relevancia de atender a la gobernanza específica de la cadena que se analiza.

Figura 37. Comercio mundial de bienes intermedios (izquierda) y valor añadido extranjero en las exportaciones mundiales (derecha), dólares corrientes



Fuente: OCDE, Trade in Value Added

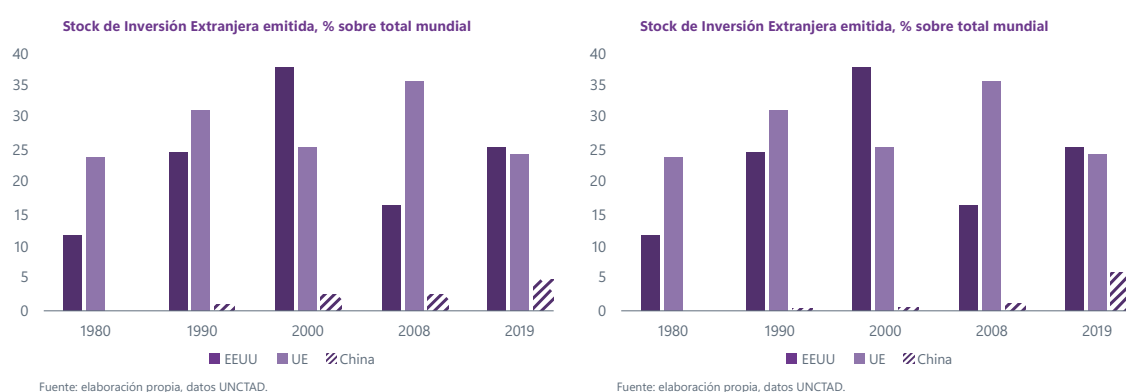
El comercio de bienes intermedios es hoy notablemente superior (Figura 37, izquierda), lo que implica que en las exportaciones brutas hay una creciente parte del valor añadido que es generado en el extranjero (Figura 37, derecha) mediante insumos importados incorporados. Ello no niega la importancia de la IED en los procesos de articulación externa y transferencia tecnológica, pero hace necesario incorporar otros indicadores para valorar la articulación productiva entre espacios nacionales. A pesar del menor crecimiento de inversión y comercio, y la reducción del grado de apertura mundial, los indicadores de participación en las cadenas mundiales de valor se han mantenido elevados.

Es además habitual que la atención se ponga en la evolución de los flujos de IED. El "Financing for Sustainable Development Report 2024" señala la "desaceleración de la inversión extranjera, impulsada en gran medida por cambios de actividades intensivas en capital a modelos de negocio digitales", formas de producción "ligeras en activos" y "una servicifización de las economías". Sin negar su importancia, la relación entre flujos de IED y servicios admite muchos más matices bajo la perspectiva de cadenas. Antes de 2008 se produjo un fuerte crecimiento de la IED que, en base a stocks previos menores, reflejaba elevadas tasas interanuales. Pero las capacidades productivas transnacionalizadas se encuentran reflejadas en los stocks acumulados, claramente protagonizados por los países más desarrollados, particularmente EEUU y la UE³⁸. En el contexto de transición energética y cumplimiento de los ODS, es coherente la preocupación por la evolución de los flujos de

38 Se considera como IED la compra de acciones de una entidad cuando supera el 10% de la misma. Así procesos de privatización y de fusiones, que no modifican la Fabricación Bruta de Capital Fijo (inversiones brownfield), computan como IED.

IED. Pero no todo requiere nueva inversión y también es necesaria la transformación de los procesos productivos existentes.

Figura 38. Stock de Inversión Extranjera Directa emitida (izquierda) y recibida (derecha), % sobre total mundial



A la insuficiencia de la contabilidad nacional se añade la necesidad de considerar el impacto ecológico y laboral, como recoge el documento de Adís Abeba y las diferentes leyes nacionales desarrolladas en los últimos años en materia de diligencia debida. Existen diversos estudios que cuantifican el nivel de emisiones externalizadas a países en desarrollo con los procesos de deslocalización industrial (Infante-Amate *et al.*, 2020). Las estadísticas basadas en metodología insumo-producto permiten analizar el contenido de carbono de las distintas fases. Existen fundamentalmente dos enfoques para asignar las emisiones a los países: el basado en la producción (imputarlas al país donde se produce) frente al basado en el consumo (hacerlo al país que lo importa). Así una actividad productiva deslocalizada estaría siendo imputada al país receptor de la inversión por el primer enfoque, mientras se imputaría al emisor o al consumidor final de la mercancía en el segundo.

Posición española

España ha ratificado todas las convenciones y pactos internacionales relativos al cumplimiento de los ODS y de los derechos humanos. Ha sido parte activa en la elaboración de las normas internacionales del trabajo, así como del Programa de Trabajo Decente y ha suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. Pero a diferencia de otros países europeos, España no ha aprobado todavía una ley de diligencia debida, que se encuentra actualmente en fase de borrador (Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, 2022), como “marco normativo eficaz, tanto en materia preventiva como sancionatoria, que equipare al sector empresarial en términos de obligaciones, corrigiendo por tanto las prácticas de competencia desleal que puedan afectar a las empresas que voluntariamente han incorporado mecanismos de prevención y mitigación de impactos ambientales y de derechos humanos en su actividad empresarial”.

Los nuevos riesgos geográficos, las nuevas necesidades de insumos y, en última instancia, la preocupación por el conocimiento intrínseco de sectores específicos requiere una mayor transparencia y trazabilidad de los procesos de producción. El Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa, en su análisis de las Memorias de Sostenibilidad 2019, alertó de que solamente un 39% de las empresas IBEX realiza una identificación de riesgos de impacto en derechos humanos³⁹.

España cuenta con experiencias propias que pueden ayudar a establecer un criterio generalizado. Destacan por un lado los acuerdos del sector textil asociados a *IndustriALL Global Union*, como el denominado ACT11, y el denominado ACCORD de Bangladesh, firmado en 2013⁴⁰. Otra iniciativa, aunque de menor entidad, es la Red Española del Pacto Mundial⁴¹. El punto en común de todas ellas es la consideración de la totalidad de la cadena y el establecimiento de canales de comunicación y denuncia entre representantes de los trabajadores de las diferentes empresas partícipes.

Desde el punto metodológico parece urgente la superación de las categorías NACE y agregados nacionales y sectoriales, incorporando enfoques más actuales para la realización de análisis multidimensionales. Ello requiere de información cuantitativa y cualitativa a partir de la interlocución entre agentes (empresa, sindicatos y administración local). Los acuerdos internacionales y las diferentes leyes nacionales al respecto identifican a la empresa como responsable de la recogida de información, pero no está contemplado el establecimiento de canales de denuncia de incumplimiento o de mecanismos de compensación y sanción. Existe además un riesgo de generación de carga administrativa excesiva, que requiere de la coordinación con otros mecanismos de recogida de información existentes. Los costes regulatorios pueden terminar siendo regresivos, afectando en mayor medida a países en desarrollo y pymes que, aunque excluidas de la mayoría de las legislaciones de diligencia debida, pueden verse implicadas por su condición de proveedor en el extranjero de una empresa de mayor tamaño.

En cualquier caso, parece coherente que sean las administraciones nacionales las que tengan la capacidad de hacer cumplir los requisitos necesarios a las empresas que operan en su territorio. Ello es funcional tanto a las estrategias de autonomía estratégica como a la supervisión de la libre competencia interna en un contexto de proteccionismo comercial (según origen de insumos o huella ecológica). Pero resulta además indispensable para la evaluación del impacto del sector privado en la consecución de los ODS.

39 El 77% de las empresas del IBEX realizan procesos de diligencia debida, un 71 % detalla los principales impactos y el 51 % informa sobre los impactos en su cadena de suministro.

40 Tras Rana Plaza. Suscrito por 220 empresas, grandes y pymes, en él se incluyeron mínimos de exigencia de cumplimiento de derechos laborales en toda la cadena.

41 Agrupa a entidades españolas adheridas al Pacto Mundial (ONU). Persigue dos objetivos: la incorporación de 10 principios en las actividades empresariales (sobre derechos humanos, derechos laborales, impacto ambiental y corrupción) y el apoyo en la consecución de los ODS.

Recomendaciones

Recomendación 1. Incremento de la financiación y del apoyo técnico para la mejora de los sistemas de trazabilidad y mapeo de las cadenas de suministro. Para ello es necesario el diálogo y cooperación entre los diferentes actores implicados. En esta línea se han desarrollado las diferentes estrategias nacionales y documentos de instituciones internacionales citados en el punto 2 de este documento.

Recomendación 2. Apoyar el desarrollo de marcos legislativos nacionales que regulen las obligaciones de la empresa en materia de recogida de información y supervisión del impacto local de sus actividades. En esta línea se han desarrollado las diversas leyes de diligencia debida en la UE y en varios países europeos, comentadas en el punto 2 de este documento, y son la base de los acuerdos transnacionales en materia de huella ecológica e impacto laboral.

Recomendación 3. Incremento de la financiación y del apoyo técnico, en particular a países menos desarrollados, para el establecimiento de metodologías insumo-producto, adaptadas a la actual complejidad productivo-comercial, que conciban el subsistema completo del proceso. Además de la OCDE (Guilhoto *et al.* 2022) esta perspectiva ha sido también adoptada por la OMC (2024a), la UE (Arto *et al.*, 2022) o el FMI (2019).

6 Participación del sector privado en los procesos de desarrollo II: Inversión de impacto⁴²

Carlos Ballesteros y Bárbara Calderón, Universidad Pontificia Comillas

Resumen

Los flujos privados de inversión de impacto representan actualmente una oportunidad sin precedentes para complementar los flujos públicos de AOD. Sin embargo, a pesar de las altas expectativas puestas en ellos en la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA), estos flujos están todavía lejos de ser suficientes para cerrar la brecha de financiación de los ODS. Entre los principales factores que limitan la movilización de recursos se encuentran la alta percepción de riesgo por parte de inversores privados, la insuficiente disponibilidad de datos fiables y transparentes para segmentar adecuadamente los tipos de inversión y sus impactos, la escasa inversión en moneda local o la falta de adecuación de instrumentos financieros y *tickets* a la demanda en los países menos adelantados o para el *missing middle*.

Sin embargo, en estos últimos diez años se ha comprobado la eficacia de enfoques de estructuración estratégicamente diseñados para la coinversión y de mecanismos innovadores de financiación, como las facilidades de asistencia técnica transformadora. También existen evidencias de que la inversión en moneda local, el empoderamiento de actores locales y la aplicación de enfoques transversales como *gender- y child-lens impact investing* contribuyen a maximizar el impacto en los ODS.

Teniendo en cuenta la amplitud de los retos, los debates políticos actuales giran en torno a cómo escalar el volumen de capital privado y mejorar la eficacia de las inversiones. En este artículo se aportan tres recomendaciones de acciones concretas que pueden resultar de utilidad en la construcción de los acuerdos en la FfD4: (1) utilizar de manera estratégica y efectiva los instrumentos existentes y probados de *de-risking*; (2) invertir en vehículos orientados a fortalecer los ecosistemas locales de inversión de impacto; y (3) consensuar estándares de medición y gestión de impacto para mejorar la transparencia y la toma de decisiones de los inversores y prevenir el *impactwashing*.

Mensajes clave

1. Adicionalidad del sector público para la movilización del sector privado. Las agencias e instituciones financieras de desarrollo tienen que reforzar y desarrollar su papel

42 Para la realización de este texto se han entrevistado a varios informantes clave del ecosistema: José Luis Ruiz de Munain, director general y Marta González, Head of Impact and Sustainable investing de SpainNAB; María Ángeles León, cofundadora de Global Social Impact Investments y de Open Value Foundation; Agustín Vitórica, fundador y Co-CEO de GAWA Capital; Teresa Guardans, Cofundadora y Marjolet Mandagot, Impact & ESG Manager de Oryx Impact; Alina Orrico, Team Europe and Global Gateway Adviser de EDFI; José Carlos Villena, director de Alianzas para el Desarrollo de COFIDES; Álvaro Aguillo Fidalgo, Principal Investment Officer for Infrastructure de CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Jorge Cattaneo, director adjunto de Ayuda en Acción; Josep Ferrer, coordinador del Programa Empresas que cambian vidas de Oxfam Intermón; Guiomar Todó, directora general adjunta y Eduardo Rodríguez, director financiero y de compras de Educo ONG; Carlos Botella, Vocalía de Políticas de Cooperación y Cooperación Financiera de la CONGDE; Guillermo Álvarez, Consultancy Manager de Eductrade y miembro del Business Advisors Group de Global Gateway; Carlos Buhigas, fundador y director de Co-Lab y cofundador de Consulted; Tania Gómez Carrión, Jefa de Unidad de Gobernanza de DT Global Europa.

tractor y movilizador de inversión privada, especialmente de inversores institucionales, con enfoques de estructuración de financiación combinada estratégicos que faciliten la coinversión.

2. Fortalecimiento de los ecosistemas locales de inversión de impacto. Son claves el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades de los actores públicos y privados de inversión de impacto del Sur Global y especialmente de los países menos adelantados para llegar con mayor capilaridad y eficacia a donde la inversión es más adicional, con instrumentos y tickets adecuados y en moneda local. En este empeño es clave contar con las ONGD en todo el ciclo de inversión.
3. Transparencia y medición del impacto para apalancar inversión privada, asegurar el impacto en los ODS y prevenir el *impactwashing*.

Estado de la cuestión

Como se ha señalado a lo largo de otros capítulos de esta publicación, los flujos de fondos públicos para la financiación del desarrollo no son suficientes para alcanzar los ODS (UNDESA, 2024c). Para reducir la brecha de financiación, la AAAA invitó al sector privado a sumarse a la financiación para el desarrollo y alentaba la inversión de impacto.

La inversión de impacto es “una modalidad de inversión basada en la intencionalidad de generar impacto social y/o medioambiental positivo y cuantificable, a la par que un retorno económico” (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024). Utiliza los mismos instrumentos que otras modalidades de inversión, como préstamos o capital riesgo (*venture capital* y *private equity*) pero se distingue de ellas por su intencionalidad de contribuir a la solución de retos sociales y medioambientales y por el compromiso de medir y comunicar de manera transparente los cambios generados (Global Impact Investing Network, 2019). La inversión de impacto, denominada así desde 2009, “contribuye a que el sistema financiero se ponga al servicio de todas las personas y del planeta, y refuerce la resiliencia de los sistemas económicos” (Acuerdo del Consejo de Ministros, 2024) y forma parte de la estrategia de cooperación financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 1, 2023) y de otros actores de cooperación e instituciones financieras de la comunidad internacional.

La AAAA hace referencia explícita a la inversión de impacto⁴³, colocándola a la par de la inversión sostenible, y a la inversión extranjera en el marco de la participación del sector privado. Pero esta no es equivalente a otras modalidades de inversión sostenible, que tienen en cuenta algún criterio de factores ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) (Spainsif, 2024): es necesario delimitar con claridad qué inversiones son de impacto y cuáles no, en un mercado todavía emergente y en rápido crecimiento. En un esfuerzo por armonizar datos, metodologías y definiciones, el European Impact Investing Consortium⁴⁴ propone una clasificación o segmentación de estrategias de inversión basándose en la valoración de dos dimensiones: (1) la intencionalidad de los actores que realizan la inversión -cómo o para qué se invierte- y (2) el impacto que buscan las empresas invertidas -dónde se invierte-, y

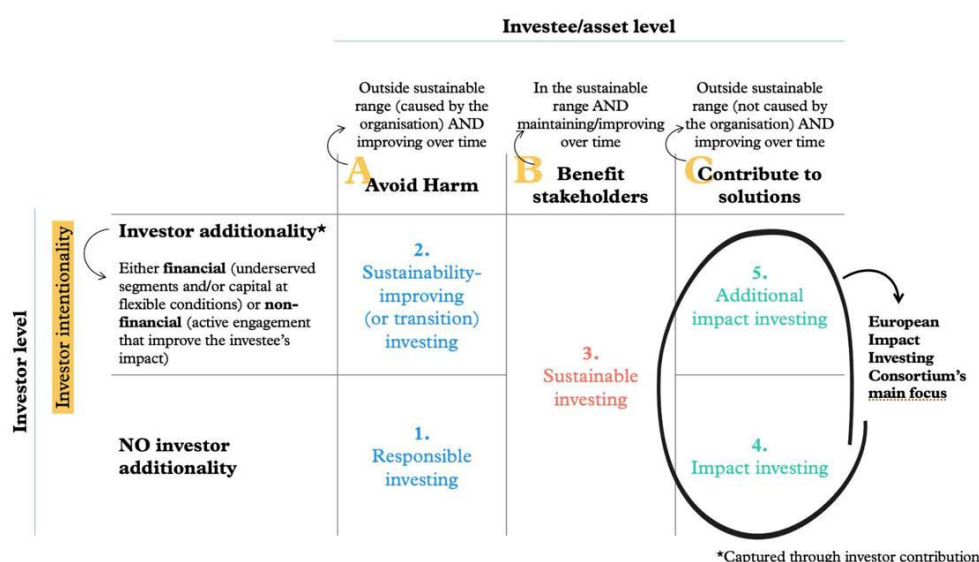
43 En las agendas de Doha y Monterrey todavía no se mencionaba de manera explícita.

44 Para más información sobre la composición de los socios ver: <https://www.impacteurope.net/insights/5-ws-impact-investing>.

transparencia sobre el tipo de estrategia de inversión que se utiliza en cada caso y evitar situaciones como el *greenwashing* o el *impactwashing*.

Según esta clasificación, la inversión de impacto y la inversión de impacto adicional son las que tienen un mayor compromiso con la generación de impacto y la contribución a los ODS, como se aprecia en la figura 39, porque abordan retos sociales o ambientales con soluciones específicas. La adicionalidad del inversor hace referencia a una intervención que produce efectos que no habrían ocurrido sin esta.

Figura 39. Mapa de estrategias del inversor



Fuente: Gaggiotti y Gianoncelli (2024)

A pesar de los compromisos de la AAAA los flujos de capital privado son todavía muy insuficientes y no están logrando reducir la brecha de financiación, especialmente en los países menos adelantados. En 2023, los activos mundiales de inversión sostenible⁴⁵ alcanzaron los 30,3 trillones⁴⁶ de dólares estadounidenses, (Global Sustainable Investment Alliance, 2023)⁴⁷. En 2022, los activos de inversión de impacto bajo gestión privada superaron la cantidad de 1,164 trillones de dólares estadounidenses en 2022 (Hand *et al.*, 2022) y crecieron en casi todas las regiones en 2023 (UNDESA, 2024c; Hand *et al.*, 2023), pero la mayor parte de los activos se destinó a EEUU y Canadá (29 %), seguidos de Europa occidental y norte y sur de Europa (23%). Solamente el 10 % se invirtió en África subsahariana (UNDESA, 2024c).

Los datos muestran que la inversión de impacto está lejos todavía de ser la estrategia mayoritaria de los inversores, como se puede apreciar en la figura 40, pero “tiene un

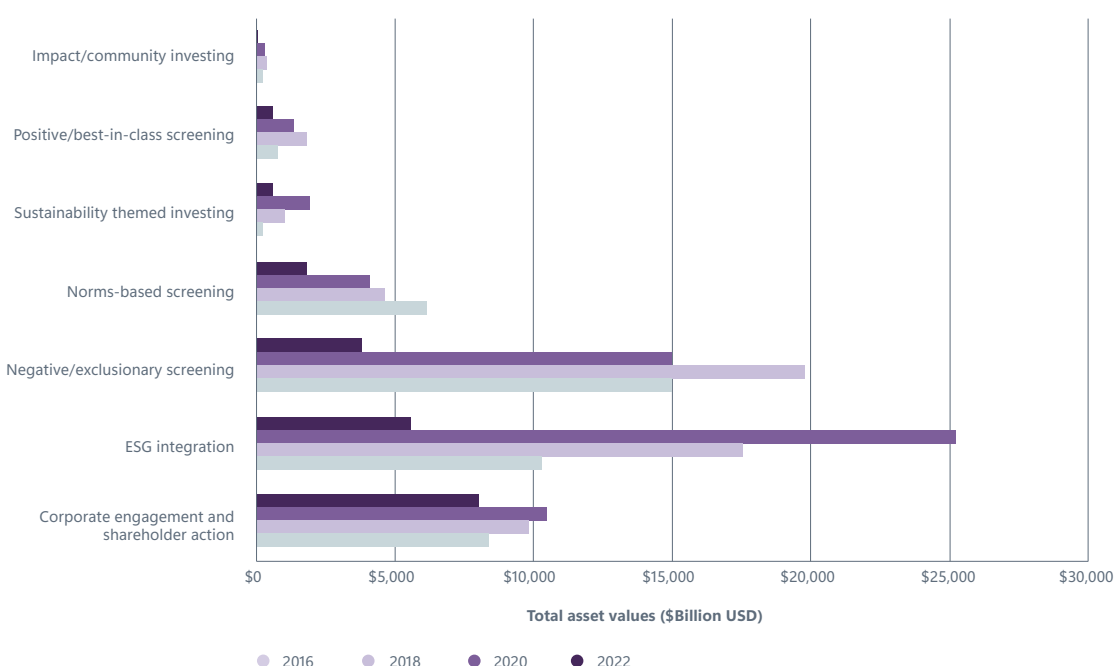
45 Los activos globales de inversión sostenible incluyen todas las estrategias de integración de ESG y screening, así como la inversión de impacto.

46 Se utiliza aquí y en adelante la palabra trillón con su significado en inglés, un millón de millones, es decir la unidad seguida de doce ceros.

47 Estos activos están mayoritariamente domiciliados en países desarrollados, la mayoría en Europa (81 %) y en los Estados Unidos (13 %) (Global Sustainable Investment Alliance, 2023).

potencial de crecimiento significativo y está cobrando un impulso importante” (ibid.: 83). El informe de seguimiento de la financiación del desarrollo de las Naciones Unidas resalta que las estrategias de inversión de impacto están evolucionando en “profundidad y sofisticación” como es la creciente incorporación de la perspectiva de género y de infancia (ibid.: 83). Porque como señala Roland Siller del Banco de Desarrollo KfW de Alemania, para alcanzar los ODS “no se trata solamente de una cuestión de cantidad, sino también de la calidad del capital movilizado y utilizado” (König *et al.* 2020). En este sentido, resulta prometedora la utilización de mecanismos innovadores de financiación del desarrollo que refuerzan el impacto como los incentivos de impacto social (SIINC por sus siglas en inglés), que vinculan el retorno de la inversión al impacto alcanzado, o las facilidades de asistencia técnica (TAF por sus siglas en inglés) (König *et al.* 2020)⁴⁸.

Figura 40. Activos de inversión sostenibles 2016-2022



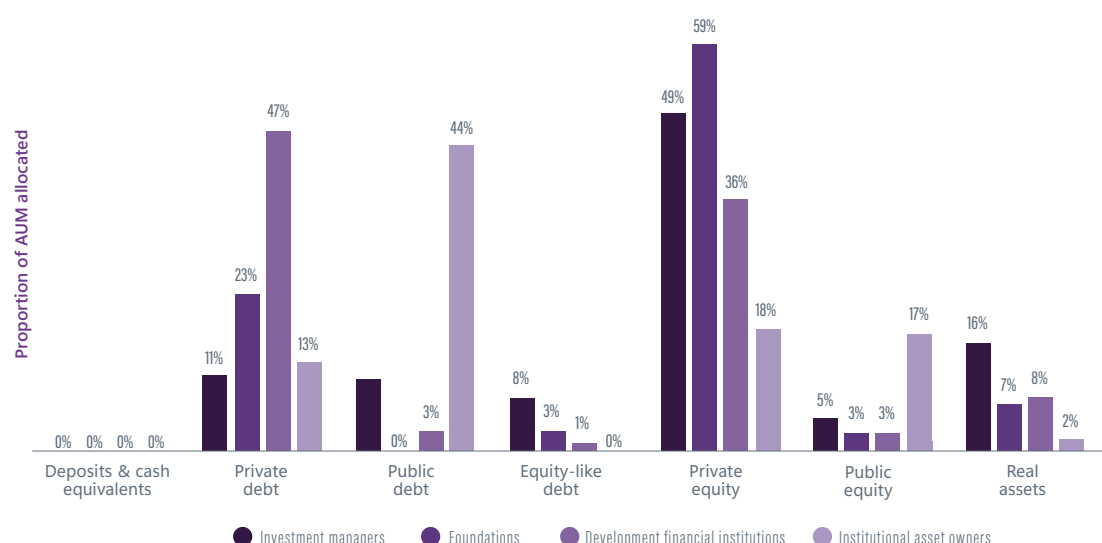
Fuente: Global Sustainable Investment Alliance (GSIA), 2022

En la oferta de capital de inversión de impacto participa una amplia diversidad de actores con apetitos de riesgo y expectativas de retorno diferentes, como las instituciones financieras de desarrollo, los inversores institucionales (fondos de pensiones, seguros, fondos soberanos, etc.), sociedades gestoras o las fundaciones y otros actores filantrópicos. Como se muestra en la figura 41, las instituciones financieras de desarrollo (DFIs por sus siglas en inglés) utilizan preferentemente deuda privada, mientras que las fundaciones y gestoras invierten mayoritariamente en *private equity* y los inversores institucionales en deuda pública (Hand *et al.*, 2024). Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un mayor flujo de capital de fondos de pensiones y compañías de seguros hacia estrategias de impacto y esto

48 Ver más referencias en anexo.

sugiere un cambio en los enfoques de inversión y en la dinámica de los mercados financieros (Hand *et al.*, 2023). Por otro lado, la mayoría de los actores que ofrecen capital de inversión de impacto pertenecen al Norte Global, como se señalaba más arriba, pero en los últimos años se aprecia un interés creciente de actores del Sur Global, especialmente de fondos de pensiones y fondos soberanos.

Figura 41. Asignaciones entre clases de activos por tipo de inversor



Fuente: GIIN, (Hand *et al.* 2024)

A partir de la revisión bibliográfica y de las entrevistas realizadas a informantes clave del sector se han identificado varios factores que están frenando la esperada movilización de capital de inversión de impacto a escala. El primer factor es la alta percepción de riesgo asociada a estas operaciones, especialmente en los países menos adelantados (Vitórica, 2022), donde la inversión de impacto es más necesaria por la falta de acceso a la financiación bancaria, entre otras barreras. Actualmente, además, los alarmantes niveles de deuda⁴⁹ y los costes asociados, combinados con la volatilidad de las monedas locales están creando “un escenario fiscal insostenible para algunos países” (Convergence, 2024:11) que incrementa la percepción de riesgo e incide negativamente en el flujo de capital de inversión. En este contexto la inversión de impacto en moneda local se reduce, lo que incide en una menor eficacia de las operaciones y dificulta el apoyo a proyectos locales sin acceso a financiación bancaria.

A finales de 2023, por ejemplo, solamente el 11% de la cartera consolidada de la Asociación de Instituciones Bilaterales Europeas de Financiación del Desarrollo (EDFI)⁵⁰, se invirtió en

49 Como alerta la UNCTAD, “más de 3.300 millones de personas viven en países que gastan más en pagar los intereses de la deuda que en educación o sanidad. Y el aumento de los tipos de interés está presionando aún más los presupuestos públicos, especialmente en los países en desarrollo” (UNCTAD, 2024a).

50 La Asociación de Instituciones Bilaterales Europeas de Financiación del Desarrollo, EDFI, representa a 15 instituciones. El 48% de la financiación en moneda local de los miembros de EDFI adopta la forma de cuasi capital, el 31% de préstamos y el 21% de garantías (EDFI).

moneda local distinta al dólar o el euro (5800 millones de euros en 2022). El reto aquí es proteger la inversión de los riesgos asociados a la volatilidad de la moneda *-hedging*, en inglés. Actualmente existen algunas plataformas que hacen *hedging* pero todavía son procesos caros que es necesario seguir desarrollando. A ello se suma el papel de las agencias de rating que determinan el riesgo y sin contrastes complementarios, lo que en muchos casos desincentiva la inversión. Una buena práctica en este sentido es la que ofrece el Global Emerging Markets (GEMs) Risk Data Base Consortium⁵¹.

Muchos de los esfuerzos que se han venido haciendo en los últimos años están encaminados a desarrollar instrumentos que permitan reducir el riesgo (real o percibido) para los inversores y facilitar la movilización de capital. Entre los principales instrumentos se encuentran los tramos de primeras pérdidas (capital junior), las garantías, la asistencia técnica, el *mezzanine* (a medio camino entre capital y deuda) (Vitórica, 2022). En la figura 42 se aporta una tabla con los principales instrumentos y la tipología de riesgo que se pretende minimizar con ellos.

Figura 42. Instrumentos de reducción de riesgo

	RISKS									
	MACRO		CREDIT / COMMERCIAL			TECHNICAL		FINANCE	INFRA SPECIFIC	
	Political/ country risk	Currency risk	Credit risk	Liquidity risk	Demand risk	Construction risk	Operation risk	Access to capital	Lack of pipeline	Off-take risk
1. Guarantees										
2. Insurance										
3. Hedging										
4. Junior/ subordinated cap										
5. Securitisation										
6. Contractual mechanisms										
7. Results-based incentives										
4. Grants										

Fuente: Blended Finance Task Force (2018)

Otro reto para el crecimiento de la inversión de impacto en la financiación del desarrollo es la falta de adecuación de los instrumentos financieros y tickets a las necesidades reales de la demanda, especialmente en los países menos adelantados. Las pequeñas y medianas empresas y otras organizaciones de pequeña escala que no tienen acceso a financiación bancaria no pueden absorber los grandes tickets habituales de los fondos de inversión y

⁵¹ Para más información, ver <https://www.gemriskdatabase.org/>

otros vehículos. Estas organizaciones, conocidas como el *missing middle* (Runde *et al.*, 2019), pueden encontrarse en fases tempranas de desarrollo o no aspiran a un crecimiento, pero con los instrumentos de financiación adecuados podrían generar transformaciones sociales significativas en sus comunidades.

Para abordar este reto, entre otros, algunas ONGD⁵² han incorporado instrumentos de inversión de impacto con vehículos de inversión con tickets adecuados a las necesidades y de manera complementaria a sus estrategias tradicionales de desarrollo. Así, apoyándose en sus capacidades técnicas y sus marcos estables de colaboración con organizaciones locales, codiseñan soluciones y aportan capital paciente y garantías para impulsar el desarrollo sostenible. Se enfocan principalmente en proyectos que priorizan el impacto frente a la rentabilidad (*impact first* en inglés) y no aspiran a movilizar fondos a gran escala. Sin embargo, su experiencia permite extraer lecciones para todo el ecosistema en torno a la intencionalidad y la adicionalidad de la inversión.

Otro reto lo constituye la todavía baja movilización de capital privado a escala por parte de los actores públicos a pesar de contar con la capacidad, los instrumentos y la confianza de los mercados de capitales (GSG, 2023; ITF, 2021). Se ha observado que las instituciones financieras de desarrollo tienden a invertir juntas en vehículos para compartir esfuerzos y riesgos, pero no están atrayendo suficientemente a otro tipo de inversores, sobre todo a inversores institucionales como los fondos de pensiones o los seguros.

Estrechamente relacionado con esto, el volumen de financiación combinada (*blended finance*, en inglés) tampoco se sitúa en los niveles esperados (trillones de dólares estadounidenses) en la Conferencia de Adís Abeba (UNDESA, 2024c). Los flujos de capital estructurado bajo este enfoque, que utiliza capital catalítico de fuentes públicas o filantrópicas para incrementar la inversión del sector privado en países del Sur Global para alcanzar los ODS, no superaron los 15.000 millones de dólares estadounidenses (Convergence, 2024). En total, a lo largo de los últimos 15 años se han contabilizado 213.000 millones de dólares estadounidenses en 1123 transacciones (Convergence, 2024).

Un último reto para la movilización de capital de inversión de impacto está relacionado con la transparencia y la medición del impacto generado por las inversiones. Todas las fuentes señalan la falta de sistemas de medición robustos y compartidos que permitan disponer de información fiable y transparente para la toma de decisiones y para segmentar adecuadamente los tipos de inversión y sus impactos. Si bien en los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de estándares de gestión y medición, todavía queda camino por recorrer para mejorar la transparencia y escalar la inversión de impacto.

Debate político

Como también se ha señalado en otros capítulos, la FfD4 puede ser un hito y un punto de inflexión a la altura de las expectativas (Herman, 2022) si se acuerdan nuevas reglas y estrategias innovadoras, en este caso para movilizar la financiación privada y de manera complementaria a otras estrategias de financiación del desarrollo.

52 Cabe destacar la labor de organizaciones como Acumen, Open Value Foundation, Save the Children, Oxfam, Ayuda en Acción o Educo Fundación.

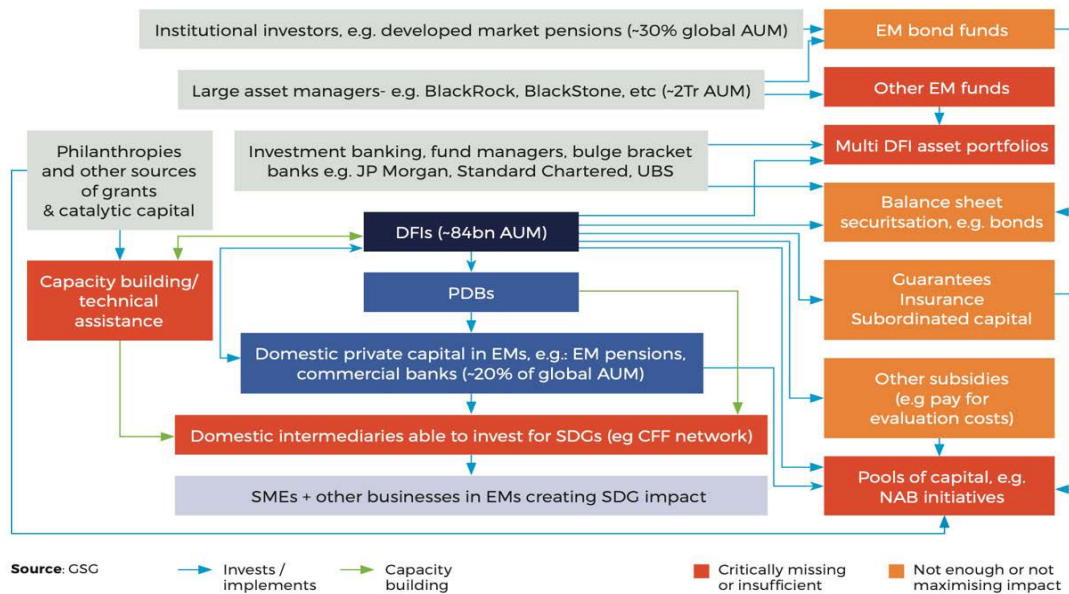
Las principales reflexiones y propuestas sobre inversión de impacto para financiar el desarrollo buscan dar respuesta a cómo escalar el volumen de capital privado y mejorar la eficacia de esas inversiones para alcanzar los ODS (GSG, 2023; ITF, 2021; König *et al.*, 2020). Surgen en parte de las lecciones aprendidas a partir de experiencias y modelos ya consolidados como los de Francia, Alemania, Países Bajos, Canadá o Japón, pero también de voces y actores de la inversión de impacto en los mercados emergentes y los países menos adelantados (Okumu y Fattibene, 2024).

La primera cuestión está en la adicionalidad del sector público para la movilización del sector privado: ¿cómo pueden las agencias e instituciones financieras de desarrollo atraer de manera más activa y eficaz a inversores privados, especialmente a inversores institucionales? (GSG, 2023; ITF, 2021). Existe un amplio consenso sobre la confianza y la seguridad que ofrece al sector privado el contar con el respaldo de instituciones financieras de desarrollo y la importancia del diálogo político de alto nivel para esta movilización. La figura 43 muestra de manera esquemática la cadena de inversión para desbloquear las oportunidades de inversión institucional para los ODS que propone la comunidad de ecosistemas nacionales de inversión de impacto que representa GSG Impact⁵³ (GSG, 2023). En esta cadena, las instituciones financieras de desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo tendrían un papel clave en la movilización de recursos privados. Es interesante aquí la reflexión emprendida por éstos últimos sobre la necesidad de evolucionar para incrementar su impacto y escala⁵⁴, en sintonía con las propuestas del G20.

53 <https://www.gsgimpact.org/about/about-us/>

54 Para más detalle sobre sus análisis y propuestas, ver la nota que han publicado conjuntamente en 2024.

Figura 43. La “cadena de inversión del reloj de arena” de los mercados emergentes y economías en desarrollo



Fuente: Global Steering Group (GSG), 2023

Para incrementar de manera efectiva la capacidad movilizadora de las instituciones financieras de desarrollo se propone, por un lado, revisar mandatos para ampliar el uso de instrumentos que permitan reducir la percepción de riesgo, como son los tramos de primeras pérdidas, las garantías, la asistencia técnica (GSG, 2023, ITF, 2021). También pueden liderar la adopción de mecanismos innovadores de financiación (König, *et al.*, 2020) y seguir avanzando en la adopción de soluciones más eficientes de *hedging* o para una mejor valoración de riesgos, como la ofrecida por el Global Emerging Markets (GEMs) Risk Data Base Consortium.

Por otro lado, las instituciones financieras de desarrollo pueden impulsar alianzas colaborativas con enfoque de financiación combinada bien compenetrada y estratégica, que faciliten la coinversión de una rica diversidad de actores públicos y privados, tanto de países del Norte Global como del Sur Global. En estos esquemas es donde mejor se evidencia la adicionalidad del sector público que puede adoptar un papel estratégico único para atraer capital privado. Convergence (2024) calcula que entre 13.000 y 15.000 millones de dólares estadounidenses de fondos concesionales en esquemas de financiación combinada podrían llegar a movilizar más de 280.000 millones de dólares estadounidenses de capital privado. En la FfD4 se espera impulsar el verdadero potencial movilizador de la financiación combinada y para ello es clave un enfoque más sistémico y armonizado que sumativo y homogéneo en el origen de los fondos⁵⁵.

⁵⁵ Resulta especialmente interesante el enfoque del Fondo Huruma, con un enfoque de estructuración de financiación combinada bien planificada y diversa para reducir el riesgo e incentivar la inversión privada, asegurando la capilaridad y la escucha a las comunidades. Más reciente, el Fondo Kualí, también es un buen ejemplo de combinación de instrumentos capaz de movilizar recursos privados.

La segunda gran cuestión, relacionada con la anterior y especialmente interesante en el contexto político internacional actual, radica en el fortalecimiento de los ecosistemas locales de inversión de impacto: en cómo impulsar el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades de los actores públicos y privados de los países del Sur Global y especialmente de los países menos adelantados y movilizar, con ellos, capital local de inversión en sus territorios. De esta manera se llega con mayor capilaridad y eficacia a donde la inversión es más adicional, se da respuesta a retos desatendidos y se incrementan los préstamos en moneda local, que reducen los riesgos cambiarios.

En los últimos años están surgiendo iniciativas innovadoras de inversión basadas en el apoyo y la escucha a las comunidades locales. Es el caso de los fondos de fondos que invierten en gestoras de los países menos adelantados que financian pymes y otras organizaciones con capacidad para generar impacto local⁵⁶. También destacan las alianzas de fondos soberanos, como es el caso de los fondos africanos, para impulsar estrategias panafricanas de inversión. Son muy interesantes igualmente los fondos de inversión liderados por entidades filantrópicas y ONGD, con capital paciente y un mayor apetito de riesgo. De esta manera apoyan con instrumentos financieros y tickets adecuados a ese *missing middle*. En la misma línea, empiezan a ganar fuerza y a estar en las agendas internacionales las soluciones basadas en la naturaleza y las inversiones basadas en el territorio (*place-based approach to impact investing*).

Todas estas iniciativas y otras que ponen el foco en la escucha a los actores locales están abriendo nuevas conversaciones que en conferencias anteriores no tenían suficiente fuerza, como la perspectiva de género o de infancia (*gender y child-lens Investing*) (Buckland *et al.* 2024, Buckland, 2023, Save the Children, 2024). El desafío es incorporar esas voces y construir conjuntamente esquemas de coinversión con el objetivo de empoderar y fortalecer las capacidades de estos actores emergentes y los ecosistemas locales de impacto en su conjunto. Estas estrategias de empoderamiento y escucha de las voces locales facilitan el alineamiento de la oferta de capital de inversión con las prioridades nacionales, en línea con la iniciativa de los Marcos Nacionales Integrados de financiación (INFFs por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas para financiar los ODS.

Por último, en este contexto es necesario hacer mención a las expectativas y los debates que suscita la estrategia Global Gateway⁵⁷ impulsada por la Comisión Europea en 2021 y que forma parte de las propuestas recogidas por la UE en su documento de aportaciones para la FfD4 (Unión Europea, 2024c). Su objetivo es movilizar un importante volumen de inversión pública y privada para infraestructuras. El reto para muchos está en asegurar que esta inversión de verdad se oriente al logro de los ODS y esté bien alineada con las prioridades nacionales (Okumu y Fatibene, 2024).

⁵⁶ Es especialmente interesante el enfoque de Oryx Impact, un fondo de fondos que busca fortalecer ecosistemas locales de inversión de impacto en el continente africano.

⁵⁷ Para más información, ver [Global Gateway - Comisión Europea](#)

Recomendaciones

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores, se proponen a continuación tres recomendaciones específicas para incrementar la movilización de recursos privados de inversión de impacto y su eficacia. Se trata de propuestas de acción alineadas con las realizadas por España (Misión Permanente de España ante Naciones Unidas, 2024) y otros países europeos en sus primeros documentos de aportaciones para la FfD4 y que pueden ayudar a concretar acuerdos en la FfD4 en torno a aspectos estratégicos:

1. Utilizar de manera estratégica y efectiva los instrumentos existentes y probados de *de-risking* (tramos de primeras pérdidas, garantías, etc.) para conformar vehículos de coinversión estructurados con financiación combinada estratégicamente diseñada para apalancar recursos de inversores privados dirigidos a proyectos de inversión de impacto adicional, así como mecanismos innovadores de financiación del desarrollo orientados a maximizar el impacto y atraer fondos privados. También aquí cabe desarrollar las estrategias actuales del Global Emerging Markets (GEMs) Risk Data Base Consortium que han generado importantes expectativas en la comunidad internacional y un uso amplio y estratégico de facilidades de asistencia transformadora en cualquier vehículo de inversión.
2. Invertir en vehículos orientados a fortalecer los mercados de capitales y los ecosistemas locales de inversión de impacto, con inversión en moneda local, fortalecimiento de capacidades y talentos en las comunidades y especial atención a dar respuesta al *missing middle*, con instrumentos financieros y tickets adecuados. Se recomienda apoyar a actores e iniciativas alineadas con las prioridades nacionales y locales, que incorporen *gender-* y *child-lens impact investing* y proyectos basados en la escucha de las voces locales y la potenciación de los activos existentes en las comunidades, con soluciones basadas en la naturaleza y *place-based approach to impact investing*.
3. Consensuar estándares de medición y gestión de impacto que permitan mejorar la transparencia, prevenir el *impactwashing* o el *greenwashing* y apoyar la toma de decisiones de los inversores y, en última instancia, maximizar el impacto de las inversiones.

Anexo: Mecanismos innovadores

A lo largo de la última década se han desarrollado y consolidado mecanismos innovadores en el sector de la inversión de impacto, tanto por su capacidad para movilizar recursos privados, a mayor o menor escala, como por su contribución a los ODS⁵⁸. A continuación, se presentan de manera no exhaustiva algunos de estos mecanismos, ilustrados con ejemplos de diferentes países y contextos.

- Modelos de inversión basados en incentivos de impacto social (SIINC) (Roots of Impact, s.f.b) y la financiación ligada al impacto o *Impact-linked finance* (Roots of Impact, s.f.a). Estos modelos desarrollados y probados inicialmente por Roots of

⁵⁸ Resulta especialmente estimulante la caja de herramientas de mecanismos innovadores de financiación del desarrollo que analiza el banco de desarrollo alemán (KfW) en König et al. (2020).

Impact y el BID, entre otros, establecen marcos rigurosos basados en la medición y gestión del impacto y permiten priorizar aquellas inversiones capaces de generar impacto.

- Solución para minimizar el riesgo asociado a la volatilidad de las monedas locales. El principal ejemplo es el fondo de intercambio de divisas TCX, una iniciativa impulsada e invertida por instituciones financieras bilaterales y multilaterales de desarrollo, varios gobiernos europeos y la Comisión Europea. Si bien aporta una solución a un desafío actual y complejo, tiene un elevado coste que condiciona la dinámica de inversión y la capacidad de escalar y atraer a inversores privados.
- Fondo de fondos de inversión de impacto en el Sur Global, orientado a empoderar a las comunidades y fortalecer los ecosistemas locales. El fondo Oryx Impact financia fondos de inversión sostenible y de impacto en África. Con una alta capilaridad y capacidad de diálogo con los actores locales y regionales, es un ejemplo que ilustra bien cómo contribuir a minimizar la percepción de riesgo y empoderar a los actores locales.
- Fondo de inversión de impacto con un enfoque de estructuración de financiación combinada capaz de movilizar capital privado y generar impactos. El ejemplo que ilustra bien este mecanismo es el Fondo Huruma, basado en una amplia facilidad de asistencia técnica y tramos para proteger el riesgo de la inversión.
- Fondos 90/10. Inspirado en una iniciativa francesa de fondos de pensiones ya consolidada e institucionalizada, este modelo busca ofrecer un marco de confianza y seguridad con inversión sostenible (90% de la cartera), al mismo tiempo que incentiva la inversión de impacto (10%), logrando así movilizar capital privado.
- Enfoque de inversión basado en el territorio (*Place-based approach to impact investing*). El libro blanco elaborado por The Goof Economy y el Impact Investing Institute (Forster et al., 2021) explica el potencial para el Reino Unido de este enfoque que busca generar impactos locales, codiseñando soluciones a desafíos locales a la vez que se produce una rentabilidad financiera para los inversores, que pueden ser privados, institucionales, etc.
- Enfoques de inversión de impacto de fundaciones y ONGD. Algunas fundaciones ejercen un liderazgo en modelos innovadores de inversión de impacto que sirven de referencia para el conjunto del sector. Algunas de ellas tienen una larga tradición de inversión de impacto y *venture philanthropy* en EEUU. Es el caso de la Fundación Ford, la Fundación McArthur (Fundación MacArthur, 2019) o Acumen. En España, la *Open Value Foundation* y el Fondo de Fundaciones de Impacto impulsan estos enfoques. Otras organizaciones como Oxfam Intermón y Ayuda en Acción también están desarrollando vehículos propios para realizar inversión de impacto y *venture philanthropy* en el Sur Global, de manera complementaria a sus estrategias de cooperación para el desarrollo.
- Iniciativas de colaboración para incentivar la participación del sector privado. En este contexto es interesante reseñar, en el ámbito europeo, la estrategia Global Gateway impulsada por la Comisión Europea en 2021 para hacer efectivo el compromiso de los líderes del G7 de “poner en marcha una asociación de infraestructuras

transparente, basada en valores y de alto nivel para satisfacer las necesidades mundiales de desarrollo de infraestructuras". Es pronto para valorar su impacto, pero ya existen interesantes análisis sobre la necesidad de que se convierta en una manera de cocrear y generar impactos positivos y capacidades en el Sur Global, de manera participativa y bien alineada con las prioridades locales (ver, por ejemplo, Okumu y Fatibene, 2024).

- Fondo de Garantías. En el marco de la UE, el programa European Fund for Sustainable development (EFSI+), es un fondo de AOD dedicado a aportar garantías a transacciones de inversión en contextos de riesgo, como es el caso de Ucrania. Puede incentivar la movilización de recursos privados en la medida en que disminuye la percepción de riesgo.
- Creación de instituciones financieras de desarrollo privadas. Algunas grandes corporaciones crean su propia DFI para ejecutar su estrategia de cooperación financiera y movilizar fondos privados. Un buen ejemplo para ilustrar este mecanismo es la creada por el banco J. P. Morgan. Es interesante observar cuál es su papel, su capacidad de movilizar fondos privados, así como su grado de alineamiento con las agendas globales de desarrollo.
- Interoperabilidad de herramientas y estándares para facilitar la medición y toma de decisiones en la inversión de impacto. Impact Management Platform ofrece un mapa del sistema muy completo que facilita la navegación por las herramientas y estándares existentes (Impact Management Platform, s.f.). También hay que destacar los estándares de gestión basados en los ODS o en los *SDG Impact Standards*, desarrollados por la iniciativa SDG Impact del PNUD (PNUD, 2024a). Sin duda es un conjunto de estándares para orientar la toma de decisiones en la cartera de inversión basándose en la maximización del impacto positivo neto en los ODS

Comentario: El difícil reto de la medición del impacto de la inversión privada

Jesús Pérez Mayo, Universidad de Extremadura

Valoración general

El documento aportado es una muy buena presentación del estado de la cuestión de estos instrumentos de inversión que aprovechan la oportunidad de movilizar capitales privados para la inversión social. Por una parte, atienden a la necesidad del sector público de dar respuesta a retos nacionales, bien en políticas sociales como educación, sanidad o pensiones, bien en proyectos de inversión en infraestructuras, tecnología o comunicaciones y, por la otra, responden a la búsqueda del sector privado de oportunidades de inversión de los capitales que maneja.

Se supone que estos instrumentos de inversión financian proyectos, organizaciones o empresas sociales para lograr un impacto social o medioambiental concreto y medible

junto a los habituales retornos financieros. Aunque dichos rendimientos sean menores, el compromiso con el resto de la sociedad de los agentes financieros o la intervención de organizaciones sin ánimo de lucro e interés en el desarrollo social pueden llevar a la financiación de acciones mediante diferentes instrumentos para un impacto real y duradero. Considero que las propuestas y sugerencias de los autores, así como los riesgos y amenazas presentes en el documento, son reales y factibles e incluyen aportaciones que mejorarían la actual consideración de las inversiones de impacto en el contexto actual.

Valoración detallada de la propuesta de acción

Me parece muy adecuada la consideración de los principios de complementariedad y subsidiariedad por no ser todos los proyectos y actores susceptibles de participar en este enfoque de inversiones de impacto. En ocasiones, se puede tener la tentación de aplicar un instrumento que tiene un claro efecto sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera generalizada o de sustituir la financiación del sector público por actuaciones del sector privado de este tipo con un claro enfoque en el impacto. Sin embargo, el éxito de estas acciones reside en su carácter complementario en una doble dirección. En primer lugar, la combinación de financiación del sector público con una inyección adicional procedente del sector privado puede aumentar e impulsar los resultados de la financiación pública. Además, algunos de los principales problemas de la inversión, como el riesgo de trabajar con las monedas locales o la mayor dilación a la hora de obtener rendimientos, pueden verse atenuados si los fondos públicos apoyan o soportan la inversión privada

Coincido con los autores en la importancia de contar con actores locales en el diseño de las acciones objeto de inversión, teniendo muy en cuenta las prioridades locales por los motivos que ellos plantean y “asegurando así que se da respuesta a retos desatendidos, especialmente en los países menos adelantados y que las iniciativas de inversión busquen activamente el fortalecimiento de los ecosistemas locales”. En esta propuesta, creo, al igual que ellos, que el conocimiento de las necesidades y las capacidades que tienen los actores del territorio son claves para lograr el éxito. Incluso debería buscarse compartir y aprender de entidades cuyo estilo de trabajo se basa en la colaboración con agentes locales y apostar por su impulso y colaboración y no por el de entidades basadas en el territorio pero que carecen de esta complementariedad.

Dada la especificidad de la inversión de impacto y, continuando con esta revisión del papel de agentes del tercer sector en el instrumento, me parece muy adecuada la propuesta defendida por los autores de incluir a la sociedad civil (tanto del origen como del destino de los fondos) en la definición del cambio y los comités éticos de las gestoras.

Finalmente, considero muy relevante el reconocimiento de los niveles de deuda ya existentes como restricción importante a la hora de implementar nuevos proyectos de inversión de impacto. En este punto, la apuesta de los autores por la adicionalidad me parece significativa.

Otras propuestas y comentarios

Además de lo ya comentado, creo muy importante la creación de un sistema de indicadores y medición de impacto que debería ser compartido entre la comunidad para poder evaluar las experiencias y proporcionar información armonizada y fiable para la toma de decisiones. Este sistema debería contener definiciones claras, ser común e incluir exigencias obligatorias de rendición de cuentas para asegurar la eficacia y la calidad. El sistema facilitaría también la sensibilización y educación de los inversores y otros agentes y **proporcionaría recomendaciones de mejora a todos los actores implicados. Además, debería combinar aspectos sociales y medioambientales**, habida cuenta de que los problemas de desarrollo son resultado de una intersección de factores de distinto origen y naturaleza que no pueden atajarse de manera individual.

Como los autores refieren en su trabajo, la complementariedad público-privada de la acción puede facilitar la incorporación de esquemas de coinversión donde las instituciones financieras públicas pueden reducir el riesgo político de los inversores. Si el sector público apuesta por esta complementariedad y por el papel de los actores privados, los incentivos para facilitar estas inversiones son claves. Sería preciso revisar el tratamiento fiscal de los beneficios procedentes de estos instrumentos de inversión. Un factor que considero importante en este apartado es la exigencia, o al menos valoración preferente, de la sostenibilidad en el tiempo de la inversión para evitar inversiones de corto-medio plazo ligadas a la vigencia del incentivo fiscal. Habría que tener en cuenta los costes de transacción de diseñar y aplicar un sistema de inversión de impacto, así como los costes derivados de controlar y reportar con calidad sus impactos.

Considero que mejoraría el desarrollo de la inversión de impacto si se optara por un sistema de transparencia total en el control y los reportes. El riesgo de la inversión podría medirse de mejor manera con estas prácticas que con las habituales evaluaciones de riesgo por parte de las agencias.

En definitiva, la inversión de impacto como instrumento complementario a los proyectos de desarrollo no retornables, si cuenta con la implicación de los agentes locales, puede contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El papel de las instituciones públicas ya existentes es muy relevante para asegurar el capital y el marco temporal de las acciones y como intermediarios entre todos los agentes implicados.

7 Participación del sector privado en los procesos de desarrollo III: Impulsando el potencial de las remesas para la financiación del desarrollo

Victoria Muriel Patino, Universidad de Salamanca

Resumen

Las transferencias de dinero realizadas por migrantes a sus familias y comunidades en los países de origen suponen flujos de entrada muy elevados en países de renta media y baja, superando en magnitud a la ayuda oficial al desarrollo y a la inversión extranjera directa. Aunque, dada su naturaleza, no pueden desplazar ni sustituir a esas y otras fuentes de financiación del desarrollo, su potencial para complementarlas hace que hoy sea unánime el reconocimiento del importante papel de estos recursos en el desarrollo, mejorando de forma directa el bienestar de las personas y siendo susceptibles, además, de dirigirse hacia fines productivos. Así lo proclaman los principales organismos internacionales de los que España forma parte y así se plasma en la adopción de los distintos acuerdos internacionales que intentan remover los obstáculos que frenan los flujos o su impacto positivo en los receptores o en el conjunto del país. A pesar de los avances tecnológicos y regulatorios que se vienen desarrollando en los últimos años, España debe seguir trabajando activamente para que los objetivos y acciones previstos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular sean una realidad. En este sentido, en el artículo se señalan cinco ejes, alineados con los objetivos de la cooperación española y que pueden resultar de utilidad en la FfD4 a la hora de identificar las áreas en las que centrar los esfuerzos: reducción de los costes de transacción de las remesas hasta alcanzar la meta 10.c. de la Agenda 2030, marcos normativos y regulatorios propicios y adecuados, enfoque de género, apuesta por las soluciones tecnológicas que incluyan también a las personas con mayores dificultades y diseño de instrumentos para la orientación de las remesas hacia la inversión en desarrollo. Al final del artículo se sugiere la identificación de buenas prácticas y, en esa línea, se recogen algunas actuaciones concretas, basadas en experiencias exitosas, para el logro de los objetivos.

Mensajes clave

1. Hay que seguir avanzando en la reducción de los obstáculos de diversa índole que frenan los flujos de remesas o su impacto positivo en los receptores o en el desarrollo del país de destino, llevando a cabo acciones concretas para el logro real, tanto de lo previsto en la Agenda 2030 en relación con la materia, como de los objetivos y las acciones previstas en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular acordado por los Estados Miembros de Naciones Unidas en 2018.
2. Junto a los esfuerzos para reducir los costes de transferencia, en los que la utilización de las nuevas tecnologías financieras juega un papel clave, se debe seguir avanzando en el establecimiento de marcos normativos y regulatorios propicios que velen por

que las necesarias medidas de lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo no colisionen con el objetivo de facilitar las remesas con objetivo lícito o el de inclusión financiera de los migrantes y sus familiares.

3. Uno de los ejes en los que la cooperación española puede jugar un papel relevante es en el impulso de actuaciones, programas e instrumentos con perspectiva de género en materia de remesas con el objetivo de avanzar en la alfabetización financiera de las mujeres, así como en su participación en los sistemas de transferencia de remesas, financieros y empresariales.

Dimensionando el potencial

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, la cifra de migrantes internacionales ha aumentado de 150 millones en el año 2000 a 281 millones en el 2020, el 48% mujeres y niñas, lo que equivale al 3,6% de la población mundial (McAuliffe y Oucho, 2024). Las transferencias en dinero o en especie que estos migrantes envían a sus países de origen suponen una partida de creciente importancia, tanto en términos absolutos en la economía global como en relación con el PIB de los países que las reciben.

La cifra de remesas internacionales a países de renta media y renta baja en 2023 ascendió a 656.000 millones de dólares estadounidenses, tras un fuerte crecimiento durante 2021-2022, algo más moderado en 2022-2023 (Ratha *et al.*, 2024).⁵⁹ Para dimensionar adecuadamente estas cifras puede tenerse en cuenta que ese dato supera a la inversión extranjera directa del mismo grupo de países por más de 270.000 millones de dólares estadounidenses en 2023 (Ratha *et al.*, 2024) y que, de acuerdo con los datos de la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) alcanzó un máximo histórico de 223.700 millones de dólares estadounidenses en 2023 (OCDE, 2024c). Se prevé que el volumen de remesas hacia países de renta media y renta baja crezca alrededor del 2,3% en 2024 y 2,8% en 2025, para llegar a alrededor de 690.000 millones de dólares estadounidenses en 2025. En la figura 44 se resumen la evolución de los principales países receptores y emisores de remesas en los últimos años.

Figura 44. Principales países de renta media y renta baja receptores de remesas y volumen (Unidad: miles de millones de dólares estadounidenses corrientes)

2010		2015		2020		2023	
India	53,48	India	68,91	India	83,15	India	120
China	52,46	China	63,94	China	59,51	México	66

59 Los datos sobre remesas han de interpretarse con las cautelas que exigen los diversos sesgos que afectan a los métodos de medición, como la inclusión del componente “compensación a trabajadores no residentes” o la no distinción entre residentes migrantes o no migrantes en los datos de balanzas de pagos, o los cambios metodológicos en los métodos de medición que dificultan la interpretación de las comparaciones en el tiempo. Existe una amplia bibliografía sobre los sesgos metodológicos. Pueden consultarse, entre otros, De Arcangelis *et al.* 2023, Álvarez *et al.* (2015), Plaza y Ratha, 2017 o Fernandes *et al.*, 2023.

México	22,08	Filipinas	29,8	México	42,88	China	50
Filipinas	21,56	México	26,23	Filipinas	34,91	Filipinas	39
Nigeria	19,74	Nigeria	20,63	Egipto	29,6	Pakistán	27
Egipto	12,45	Pakistán	19,31	Pakistán	26,11	Bangladesh	22
Bangladesh	10,85	Egipto	18,33	Bangladesh	21,75	Guatemala	20
						Nigeria	20
						Egipto	20
						Ucrania	15

Fuente: McAuliffe y Oucho (2024), para datos de 2010, 2015 y 2020. Ratha et al. (2024), para 2023 (previsiones).

Para algunos países, la recepción de remesas supone una parte muy significativa de su PIB, como es el caso de Tonga (41% en 2023, según Ratha et al., 2024), Tayikistán (39%), Líbano (31%), Samoa (28%), Nicaragua (27%), Nepal (26%), Honduras (26%) o El Salvador (24%), llegando a 29 el número de países en los que en 2020 la ratio de remesas sobre PIB superaba el 10% (McAuliffe y Triandafyllidou, 2022).

En cuanto a los emisores, Estados Unidos (79,15 miles de millones de dólares estadounidenses), Arabia Saudita (39,35), Suiza (31,91), Alemania (25,60) y China (18,26) encabezan la tabla en 2022 (McAuliffe y Oucho, 2024). España ocupa un lugar destacado entre los emisores y, según datos del Banco de España (Banco de España, 2024), las remesas enviadas desde nuestro país alcanzaron un máximo histórico en ese año, superando los 10.100 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,4% respecto del año anterior.⁶⁰

Las motivaciones para el envío de remesas son diversas, aunque en buena parte de los casos tienen una orientación fundamentalmente altruista hacia los familiares que residen en los países receptores de remesas, a los que suelen servirles como fuente de ingresos habitual o como seguro ante crisis de todo tipo, incluyendo crisis alimentarias y climáticas (McAuliffe y Oucho, 2024). En otras ocasiones, responden a motivos de interés propio (inversión productiva o vivienda) o de repago de deudas contraídas (frecuentemente por endeudamiento contraído para posibilitar la emigración del remitente). En todo caso, con un importe medio por transacción de entre 200 y 300 dólares, el destino de la mayor parte de los fondos en los países receptores, aproximadamente un 75%, es el de atender las necesidades básicas de las familias receptoras (alimentación, educación, salud y vivienda), mientras que el 25% restante se dedica a ahorro e inversión, contribuyendo así al crecimiento económico (FIDA, 2024). De forma paralela, las remesas contribuyen también

60 Por regiones, América Latina es el principal receptor de remesas enviadas desde España y Marruecos es el país que más remesas recibe.

a otros objetivos igualmente positivos como la promoción de la inclusión financiera y la alfabetización de las familias receptoras, aumentando así las oportunidades de ahorro en la economía formal (Naciones Unidas, 2024a). En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), existen argumentos directos para vincular la recepción de remesas con avances en, al menos, los ODS 1 a 8, 10, 12, 13 y 17 (ibid.).

En definitiva, las remesas internacionales suponen flujos de entrada muy elevados en países de renta media y baja, resilientes o anticíclicos (se mantienen o aumentan en situaciones de emergencia en los países de origen de los migrantes). La contribución de estas remesas a la mejora de las condiciones de vida de las familias receptoras y a su desarrollo, así como al de las comunidades locales de destino, es ampliamente reconocida en la actualidad. Con todo, el impacto macroeconómico de las remesas en el desarrollo económico y social de los países receptores es más complejo y multifacético y, junto a aquellos argumentos y evidencias que enfatizan su potencial (efectos multiplicadores del consumo, inversiones en capital humano, ahorro y pequeñas inversiones productivas), existen otras posturas críticas y estudios empíricos que cuestionan su efectividad.⁶¹ En relación con esta cuestión, no es este el lugar de profundizar en el debate⁶² pero se pueden destacar dos ideas importantes a modo de conclusión: la primera, que si bien las remesas pueden ser un factor económico muy importante en magnitud y potencial, no son la panacea para la financiación del desarrollo de los países, ni pueden sustituir la actuación en la tarea de los gobiernos nacionales, de la ayuda externa, o de los mecanismos de mercado por cuanto no debe olvidarse su carácter estrictamente privado y que la decisión sobre su uso recae exclusivamente en el receptor y en el emisor. La segunda, en consonancia con la primera, que la mejor manera para conseguir una mayor canalización de las remesas hacia fines productivos por parte de las instituciones públicas y privadas de los países de origen y destino es la de asegurar un clima económico-financiero favorable y diseñar e implementar los incentivos necesarios para que los migrantes y los destinatarios de los fondos opten por destinarlos a proyectos que les ofrezcan oportunidades de generación de ingresos.

Principales consensos internacionales y posición española

En la actualidad, el reconocimiento del importante papel y potencial de las remesas en el bienestar de las personas y en la contribución al desarrollo es unánime. Así lo proclaman las principales instituciones y organismos internacionales de los que España forma parte y así se plasma en la adopción, en los últimos años, de diversos pactos y acuerdos internacionales que intentan remover los obstáculos de diversa índole que frenan los flujos o su impacto positivo en los receptores o en el conjunto del país.⁶³

61 Entre ellos, argumentos de riesgo moral asociados a la dependencia económica que pueden generar en los hogares receptores afectando a sus incentivos laborales (Chami *et al.*, 2003), la posible profundización de brechas de ingresos y oportunidades en las comunidades o regiones (Barham y Boucher, 1998), posibles efectos de inflación local o “enfermedad holandesa” en las economías en las que las remesas suponen una proporción muy alta del ingreso (Bussolo, López y Molina 2007), o el uso no productivo de los flujos (Canales, 2008).

62 Para un repaso bibliográfico y de los argumentos sobre los efectos de las remesas puede consultarse Alonso Rodríguez, J. A. (2009).

63 Los documentos principales de la cooperación española, como el propio VI Plan Director, no suelen hacer mención específica a las remesas, pero sí abordan los temas relacionados con la migración y los derechos de los migrantes y se priorizan los países de América Latina y Caribe, África Subsahariana y Norte de África y Oriente Próximo en los que las remesas juegan un papel importante. Por otro lado, como ya se ha dicho, las remesas contribuyen de manera transversal a la consecución de los ODS y al objetivo primario de reducción de las desigualdades.

Una de las primeras iniciativas globales fue el Compromiso 5x5 del G8, adoptado en la cumbre de L'Aquila en 2009,⁶⁴ que se centra en el obstáculo que suponen los elevados costes de las transferencias y que fijaba un objetivo ambicioso: reducir los costes promedio de las remesas globales del 10% al 5% durante un período de cinco años. A pesar de no lograrse el resultado cuantitativo, se consiguieron mejoras significativas en la reducción de los costes de las remesas a nivel global (8% en 2014), aunque de forma desequilibrada entre regiones (en África Subsahariana bajaron de un promedio del 14% en 2008 a un 11,45% en 2014) (Banco Mundial, 2024a). El compromiso, además, supuso un paso muy importante para poner el tema de los costes de las remesas en la agenda global y para iniciar y sentar las bases de futuras políticas internacionales cruciales para alcanzar el objetivo. La promoción de la transparencia de las tarifas de las remesas, con iniciativas como la creación de portales en línea, o el fortalecimiento de la infraestructura financiera incluyendo la expansión de servicios digitales y Fintech, han demostrado ser instrumentos clave.

El objetivo de reducir el coste de las remesas a menos del 5% fue asumido también por el G20 en 2014 (G20, 2014), cuyos miembros acordaron apoyar las iniciativas nacionales para la consecución del objetivo, mejorar la disponibilidad de servicios de remesas especialmente para la población de menores ingresos y utilizar los flujos de remesas como instrumento para la inclusión financiera y el desarrollo. Del mismo modo, se comprometieron también a implementar los Planes Nacionales sobre Remesas en los que se detallarán las acciones concretas en la materia bajo la monitorización bienal de la *Global Partnership for Financial Inclusion* (GPFI)⁶⁵.

En 2015 los objetivos son continuados y ampliados: la Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2015a) reconoce la contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino en su numeral 40, y se asumen compromisos como el de trabajar para asegurar la suficiencia de servicios financieros asequibles y disponibles para los migrantes y sus familias, y trabajar también para reducir el coste medio de las transacciones a menos del 3% de la suma transferida y que ningún corredor exija sumas superiores al 5% para el 2030, ayudar a eliminar obstáculos de mercado o regulatorios, explotar las nuevas tecnologías, fomentar la educación y la inclusión financiera y mejorar la reunión de datos.

Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incorpora en el ODS 10 ("Reducción de las Desigualdades") una meta específica, la 10.c, que recoge el objetivo de reducir a menos del 3% los costes de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un coste superior al 5%.⁶⁶

64 La 35ª Cumbre del G8 se celebró entre el 8 y el 10 de julio de 2009 en la ciudad de L'Aquila, que había sido devastada por un terremoto unos meses antes de la cumbre.

65 En 2023 se revisó, entre otros, el último plan español (Global Partnership for Financial Inclusion, 2023).

66 La meta 10.c no está en vías de alcanzarse para 2030, pues los costes siguen siendo demasiado elevados y desequilibrados entre regiones en la actualidad: en el primer trimestre de 2024, el coste promedio a nivel global fue el 6,34% (gracias a que el coste medio de las remesas por medios digitales se ha reducido hasta el 5%, manteniéndose en el 7% para los no digitales). En África Subsahariana el promedio es del 7,73% según los datos del Banco Mundial.

En el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular⁶⁷, los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron en 2018 objetivos comunes en materia de **gestión de la migración internacional en todas sus dimensiones y el objetivo número 20** es el de “promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes”. Los compromisos, y sobre todo las acciones que se plantean para conseguirlos, suponen un avance importante, como lo evidencia, por ejemplo, la inclusión de la perspectiva de género: entre los compromisos aparece el de ofrecer programas e instrumentos con perspectiva de género y entre las acciones se contempla el lograr que las mujeres migrantes puedan acceder a cursos de alfabetización financiera y a los sistemas formales de transferencia de remesas, abrir cuentas bancarias y ser propietarias y administradoras de activos financieros, inversiones y empresas. Otras acciones concretas son las de elaborar una hoja de ruta para lograr los objetivos contenidos en la meta 10.c. de la Agenda 2030, promover y fortalecer alianzas para la consecución de los objetivos, armonizar reglamentaciones y velar para que las medidas de lucha contra el blanqueo de activos no obstaculice el envío de remesas, promover la competencia, la transparencia y la innovación en el mercado de remesas y elaborar programas e instrumentos para promover las inversiones de los remitentes de remesas en el desarrollo local y en el emprendimiento en los países de origen (Naciones Unidas, 2018).

Innovaciones recientes

Como ha podido observarse, la reducción de los costes y la necesidad de mejoras regulatorias han sido -y siguen siendo- dos ejes principales de las líneas de actuación en relación con las remesas. Las principales e importantes innovaciones que se han producido en los últimos años en la materia tienen precisamente que ver con esos dos aspectos.

En cuanto a la reducción de costes, los cambios han venido de la mano de la innovación tecnológica, siendo el elemento de cambio más significativo, probablemente, el desarrollo en profundidad y en diversidad de las plataformas financieras tecnológicas, conocidas bajo el nombre genérico de *fintech*, es decir, empresas y organizaciones que aprovechan tecnologías avanzadas de la información y la comunicación (móviles, *blockchain*, big data, inteligencia artificial...) para automatizar o transformar procesos en todo tipo de servicios financieros (pagos digitales, créditos, seguros...). Empresas recientemente creadas como Key Currency, OFX, Profee, Remitly, Taptap Send, TransferGo, TransferWise, TorFX, WorldFirst, WorldRemit... son algunos ejemplos destacados, pero no son más que una muestra mínima teniendo en cuenta que la plataforma de *fintech* en la UE supera ya las 4.300 entradas, de las cuales más de 650 están en el sector de pagos. Todo esto da una idea de la enorme dimensión de este sector en la actualidad.

Otro de los principales elementos vinculados al cambio tecnológico es la generalización de las tecnologías *blockchain* y la irrupción de las criptomonedas basadas en bases de datos

⁶⁷ El Pacto Mundial para la Migración se aprobó en una Conferencia Intergubernamental sobre la migración internacional en diciembre de 2018 en Marruecos. Se trata de un marco de cooperación no vinculante que consta de 23 objetivos dirigidos a lograr una mejor gestión de la migración a nivel local, nacional, regional y mundial.

distribuidas. El uso de tecnologías de *blockchain* permite eliminar intermediarios en la transferencia de remesas, pero también supone un menor control del emisor y el receptor. Bitcoin, Ethereum y Litecoin son conocidos ejemplos de criptomonedas, aunque el número de iniciativas de este tipo es ya muy elevado. Basta indicar que el número de entidades de criptomonedas y finanzas descentralizadas que están registradas en la plataforma de *fintech* en la UE supera ya las 330.

En el ámbito regulatorio, la mayor preocupación y, por consiguiente, los cambios propuestos y realizados tienen que ver con la búsqueda de un equilibrio entre facilitar las remesas con objetivo lícito y frenar las que están relacionadas con el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, lo que en definitiva lleva a reducir las barreras para la generalización del uso de canales formales mejor regulados y supervisados. En este sentido, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, o FATF, por sus siglas en inglés) adoptan desde su revisión de 2012 un enfoque basado en riesgos, que invita a flexibilizar las restricciones en las operaciones de transferencias de dinero si se acompaña de una supervisión adaptada a la dimensión de su riesgo (FATF, 2016). Esta idea se mantiene en la revisión de las recomendaciones del GAFI de 2023 (FATF, 2023).

En la regulación europea, la Directiva (UE) 2015/2366, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior, conocida como PSD2, promueve la interoperabilidad entre plataformas de pago, influyendo positivamente en la realización y reducción de costes de las remesas transfronterizas al permitir la integración de nuevas *fintech* con bancos tradicionales.

Por el lado del control de las remesas con objetivos ilícitos, la Directiva (UE) 2015/849, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, de aplicación desde enero de 2020, refuerza las medidas de diligencia debida con respecto al cliente (conocidas como *Know Your Customer*, o KYC), lo que conlleva que los proveedores de servicios de remesas tengan que implementar procesos más estrictos para identificar y verificar la identidad de los remitentes y receptores de fondos. Estos requisitos se aplican por primera vez a los servicios de cambio de criptomonedas. La Directiva permite simplificar las medidas de diligencia debida con respecto al cliente en los ámbitos de menor riesgo y, aunque los sectores previstos en su Anexo II no incluyen específicamente la transferencia de remesas, sí incluyen servicios financieros “adecuadamente definidos y limitados, destinados a determinados tipos de clientes, con objeto de aumentar el acceso con fines de inclusión financiera”. Por su parte, la Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, vigente desde diciembre de 2020, no altera significativamente este marco regulatorio, sino que se centra en la instauración de sanciones penales contra el lavado de dinero, incluyendo sanciones penales para las personas jurídicas, e intensificando paralelamente la necesidad de mantener una capacidad tecnológica suficiente para los procesos de diligencia debida con respecto al cliente.

En junio de 2024 se publicó un paquete de nuevas normas contra el blanqueo de capitales, que incluye el Reglamento (UE) 2024/1620, de 31 de mayo de 2024, por el que se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, el Reglamento (UE) 2024/1624, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y la Directiva (UE) 2024/1640, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Este paquete, especialmente la Directiva 2024/1640, que tampoco se refiere directamente a las remesas, refuerza la vigilancia y las sanciones para todo tipo de entidades (incluyendo todo tipo de remesadoras) que actúen sin controles adecuados de cumplimiento de diligencia debida con respecto al cliente. Es interesante destacar que la Directiva 2024/1640 deroga la Directiva 2015/849, pero será con efectos a partir del 10 de julio de 2027, por lo que las provisiones que esta última ha introducido siguen siendo una referencia válida.

A modo de conclusión: alianzas y propuesta para la posición española en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

Como se ha expuesto, los foros e instituciones internacionales como el G20, la OCDE, la UE y el Sistema de las Naciones Unidas son los principales reconocedores e impulsores de las remesas como instrumento para el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias, así como para el desarrollo sostenible de los países, por lo que la actuación de la cooperación española habrá de traducirse en una participación activa y alineada con las estrategias y planes de esos organismos para el logro de los objetivos. A pesar de los logros y los avances tecnológicos y regulatorios, España debe seguir trabajando de manera específica para que los objetivos y las acciones previstas en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular sean una realidad, centrando sus esfuerzos en cinco ejes alineados con los objetivos de la cooperación española:

1. Hay que seguir intensificando los esfuerzos para reducir los costes de transacción de las remesas y dar cumplimiento a las referencias numéricas incluidas en la meta 10.c de la Agenda 2030 (coste medio inferior al 3% de la suma transferida y que ningún corredor exija más del 5%) en la fecha más próxima posible. La utilización de las nuevas tecnologías financieras puede ser una herramienta poderosa de aceleración del proceso, si bien, al mismo tiempo, plantea nuevos retos en relación con el potencial crecimiento del uso ilícito del sistema financiero que ha de vigilarse y regularse debidamente. También ha de atenderse, para avanzar más en este sentido, a la eventual falta de confianza o percepción del riesgo asociada con los nuevos operadores digitales en el envío de dinero a través de fronteras, más elevada aún en algunos contextos culturales específicos o en el medio rural.
2. En relación con lo anterior, ha de seguir avanzándose en el establecimiento de marcos normativos y regulatorios que promuevan la competencia y la innovación en el mercado de remesas, así como el aprovechamiento eficiente de la infraestructura financiera a lo largo de los corredores de remesas, velando por que las necesarias

medidas de lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo no colisionen con el objetivo de facilitar las remesas con objetivo lícito o el de inclusión financiera de los migrantes y sus familiares.

3. Han de establecerse programas e instrumentos con perspectiva de género, proporcionando acceso a cuentas bancarias y servicios financieros que respondan específicamente a las necesidades de las mujeres migrantes. Asimismo, ha de ofrecerse a las mujeres migrantes acceso a capacitación gratuita o de bajo coste sobre las características del sistema financiero y los sistemas de transferencia de remesas y, en general, sobre inclusión financiera.⁶⁸
4. Debe seguir apostándose por las soluciones tecnológicas innovadoras que, además de contribuir a la reducción de los costes, han de suponer un aumento de la rapidez y la seguridad de las transacciones y una vía para la inclusión de las personas del medio rural, con bajos niveles de educación financiera o con discapacidad.
5. Deben diseñarse instrumentos para promover las inversiones de los remitentes de remesas en el desarrollo local y el emprendimiento en los países de origen para que el potencial transformador de las remesas vaya más allá de los hogares de los trabajadores migrantes.

La revisión de experiencias puestas en práctica por los países más activos en la materia puede ayudar a identificar buenas prácticas susceptibles de servir de base para la propuesta de actuaciones concretas para el logro de los objetivos en cada uno de los ejes. A continuación se presentan algunas actuaciones que podrían ayudar a configurar la posición española en la Conferencia:

- Colaboración con empresas *fintech* para el desarrollo de plataformas digitales y de tecnologías financieras (*blockchain*) que ofrezcan (con los controles adecuados) transferencias a bajo coste como el uso de aplicaciones móviles y billeteras electrónicas para transferencias transfronterizas rápidas, seguras y económicas, especialmente en zonas rurales o en regiones donde los sistemas bancarios tradicionales son ineficientes o costosos.⁶⁹
- Fomento de la transparencia en los costes de las remesas a través de plataformas en línea que permiten a los migrantes comparar los precios y tiempos de transferencia entre diferentes proveedores.⁷⁰

68 Según los datos del Global Findex, la brecha de género promedio en la titularidad de las cuentas en las economías en desarrollo superó los 5 puntos porcentuales en 2021 y en partes de Asia Meridional, Oriente Medio y África, las brechas oscilan entre 13 y 20 puntos.

69 En esta materia, Kenia es un líder mundial en innovación financiera digital gracias a la plataforma M-Pesa, servicio de dinero móvil que permite realizar transferencias, pagos y recibir remesas a través de teléfonos móviles. Otras experiencias destacables son las de bKash en Bangladesh o Remitly y GCash en Filipinas.

70 Remittance Price Worldwide es la plataforma en línea gestionada por el Banco Mundial. Otras plataformas como Send Money Pacific o Send Money Africa se especializan en determinadas rutas regionales.

- Regulación de los proveedores de servicios de remesas para garantizar prácticas justas y evitar la explotación de los migrantes con tarifas ocultas y excesivas.⁷¹
- Incentivos fiscales para que empresas y plataformas de remesas puedan ofrecer tarifas más bajas a los migrantes.⁷²
- Bancarización de trabajadores migrantes y sus familias mediante medidas concretas, como el impulso a programas que promuevan la apertura de cuentas bancarias para migrantes antes de salir del país para que sea más fácil el envío de remesas una vez que se encuentren en el extranjero y asegurar que las familias pueden recibir el dinero directamente en sus cuentas bancarias,⁷³ así como la promoción del acceso a cuentas bancarias y otros servicios financieros en los países de destino (por ejemplo, simplificando la documentación necesaria para que los migrantes puedan acceder a servicios financieros). De forma relacionada, la expansión de redes de puntos de pago y cobro de remesas en áreas rurales o de difícil acceso, en los casos en los que sea viable, es también un medio para la bancarización de los receptores de remesas residentes en estas áreas.⁷⁴ Por otro lado, el proceso de bancarización ha de incorporar la perspectiva de género, diseñando e implementando iniciativas con el fin de reducir las barreras que sufren las mujeres para acceder a los productos y servicios financieros y usarlos autónomamente.⁷⁵
- Diseño de incentivos (tarifas bajas, tipos de cambio competitivos sin márgenes ocultos, seguridad y rapidez en las transacciones, bonificaciones sobre el monto enviado) para que los migrantes envíen remesas a través de canales formales.⁷⁶
- Acuerdos bilaterales con bancos en el extranjero para que estos ofrezcan productos específicos para los migrantes, como cuentas bancarias para el envío directo de dinero a familiares, la promoción del uso de tarjetas de débito binacionales o internacionales, o el acceso a cuentas bancarias binacionales o cuentas vinculadas en los países de origen y destino de los migrantes.⁷⁷

71 Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor de 2010 (en estos momentos aún vigente) introduce medidas para la protección de los consumidores en diversas transacciones financieras incluyendo a las remesas y, así, exige que los proveedores divulguen todas sus tarifas y comisiones, incluidas las diferencias de tipos de cambio, de manera clara y accesible a los consumidores antes de realizar cualquier transacción.

72 Hasta el momento, los incentivos fiscales son indirectos y las Fintech disfrutan generalmente de ventajas regulatorias en comparación con las instituciones tradicionales que pueden traducirse en la oferta de servicios de remesas a tarifas más bajas. La propia Directiva PSD2 contiene algunas de esas ventajas regulatorias, pero existen diversas manifestaciones en buena parte de las jurisdicciones.

73 La bancarización de los migrantes antes de su partida al extranjero es una estrategia utilizada con éxito en Bangladesh, donde se ofrece y alienta la apertura de cuentas bancarias previas a la migración, así como programas de educación financiera sobre la importancia de la bancarización, el uso de servicios financieros formales y la gestión efectiva de sus ingresos y remesas. Bangladesh también ha implementado medidas para simplificar los trámites para que los migrantes puedan abrir cuentas bancarias en el extranjero mediante acuerdos con bancos locales en países con una alta población de migrantes bangladesíes.

74 México ha trabajado, al menos hasta ahora, con EEUU para mejorar la infraestructura de servicios financieros en ambos lados de la frontera.

75 Puede consultarse ONU Mujeres (2021) para una presentación de experiencias e iniciativas innovadoras para promover la inclusión financiera de las mujeres y emprendedoras en América Latina.

76 Por ejemplo, el programa Directo a México del Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos o el sistema de bonificaciones gubernamentales en Bangladesh.

77 Los acuerdos entre instituciones bancarias a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos son la referencia de la “banca binacional”.

- Implementación de programas de educación financiera para trabajadores migrantes con el objetivo de que comprendan cómo gestionar mejor sus ingresos, aprovechar los productos bancarios evitando caer en servicios informales costosos e inseguros e invertir en ahorro e inversión productiva en lugar de exclusivamente en consumo diario.⁷⁸ De forma específica, ha de incluirse la perspectiva de género en estos programas, adaptándolos a las realidades de los distintos contextos y a las barreras específicas que afectan a este grupo de la población.⁷⁹
- Creación de productos financieros específicos, fondos y programas de subvenciones para incentivar a los migrantes a invertir en programas o sectores clave para el desarrollo y crecimiento de su país o en la creación de cooperativas para proyectos de desarrollo comunitario.⁸⁰

78 Hay ejemplos exitosos de programas de educación financiera dirigida a migrantes en muchos países. En España, la Encuesta de Competencias Financieras, incluida en el Plan Estadístico Nacional ha posibilitado la inclusión de los inmigrantes como colectivo prioritario a la hora de orientar la estrategia nacional de educación financiera (Plan de Educación Financiera) y existen diversas iniciativas de organismos y organizaciones para proporcionar educación financiera a la población migrante. En América Latina y el Caribe se han formulado pocas estrategias nacionales para la educación financiera, aunque muchos han desarrollado iniciativas y programas, incluido el uso de la educación financiera en programas de transferencias monetarias condicionadas. Los bancos centrales también desempeñan un rol fundamental, ya que son los principales promotores de los programas de educación financiera en la mayor parte de los países de la región dentro del currículo escolar.

79 Por ejemplo, ONU Mujeres (2023) ha desarrollado una guía metodológica para incorporar un programa de educación financiera en instituciones del sistema financiero en Guatemala con enfoque de género, orientada a empresarias y emprendedoras del sector MIPYME, muchas de las cuales son receptoras de remesas.

80 El Programa 3x1 para Migrantes lanzado en México en 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social, con la inversión conjunta de las organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno para financiar determinados proyectos de infraestructuras y productivos, ha sido un ejemplo emblemático de cómo las remesas colectivas pueden transformarse en una herramienta de desarrollo comunitario. A pesar de algunos problemas de funcionamiento, son varios los países e instituciones que han adaptado o implementado programas inspirados en él. Es el caso del Programa Unidos por la Solidaridad de El Salvador o de iniciativas de la Diáspora para el Desarrollo en Somalia, Filipinas o Italia. Los proyectos con gobiernos de distintos países en los que colabora el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) enfocados en fomentar una mayor inversión de las remesas en cadenas de valor rurales son también fuente de estrategias y líneas de acción (Padilla, R. et al., 2020). Asimismo, el FIDA dirige el Foro Mundial sobre Remesas, Inversión y Desarrollo. Este foro reúne a las partes interesadas de todo el mundo para debatir sobre tendencias, oportunidades y desafíos en materia de remesas. Precisamente, la Cumbre del Foro de 2021 se dedicó al papel de las remesas y de la inversión de la diáspora, así como a la inclusión financiera y digital de los migrantes y sus familias (FIDA, 2021).

8 Financiación climática: mitigación, adaptación, pérdidas y daños

Lara Lázaro Touza, Alina Averchenkova, Gonzalo Escribano, Andrea Briones y Sofía

Tirado Sarti⁸¹, Real Instituto Elcano

Resumen

La financiación climática internacional es una de las herramientas clave para el cumplimiento del Acuerdo de París. El presente análisis repasa el estado de la cuestión sobre la financiación climática internacional y reflexiona sobre el nuevo objetivo de financiación acordado en la COP29. Se analiza el grado de cumplimiento de los compromisos existentes y la relación entre la AOD y la financiación climática. Se presentan algunos de los instrumentos a través de los cuales se canaliza la financiación climática, incluyendo propuestas relativamente recientes en el ámbito de la fiscalidad y de los canjes de deuda (swaps) a cambio de distintos tipos de acción climática. El artículo repasa consensos y disensos relevantes en este ámbito, derivados de posiciones normativas opuestas en cuanto a la responsabilidad asimétrica de donantes y receptores frente al cambio climático y en lo relativo a la contabilidad y la transparencia. El análisis concluye con cinco propuestas que podrían ayudar en el proceso de reflexión previo a la celebración de la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo. Dichas propuestas se estructuran en torno a la mejora de los procesos de gobernanza, el diseño o ampliación de diversos instrumentos: de canje de deuda, expansión de los partenariados para la transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships – JETPs – o Country Platforms*) y la expansión de microcréditos; el uso de mecanismos de apoyo a la adaptación, el refuerzo de los medios de implementación y del desarrollo de grupos de diálogo para la atracción de financiación climática en los países receptores.

Mensajes clave

1. La financiación climática internacional, palanca clave para el cumplimiento del Acuerdo de París, ha sido insuficiente hasta la fecha para hacer frente a las necesidades de mitigación, adaptación y pérdidas y daños de los países receptores de la misma.
2. Se espera que el nuevo objetivo de financiación acordado en la COP29 de Bakú (más conocido como Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado o NCQG por sus siglas en inglés) apoye en mayor medida las acciones para hacer frente al cambio climático de los países en desarrollo. Sin embargo, el NCQG no será suficiente para cerrar la brecha entre los objetivos climáticos y las necesidades de dichos países (Molina y del Amo, 2025). Serán necesarias, entre otras: a) la alineación de todos los flujos financieros, incluida la AOD, con los objetivos climáticos, en cumplimiento del artículo 2.1.c del Acuerdo de París; b) una nueva agenda para la financiación para el desarrollo y para el clima que incluya la reforma de la arquitectura financiera internacional,

81 Los autores expresan su agradecimiento a Jorge García-Arias, de la Universidad de León y GEEDS, por su valiosa revisión y sugerencias. De todos los errores u omisiones son responsables los autores.

la movilización del sector privado, propuestas para hacer frente a la crisis de deuda, el uso de instrumentos novedosos como los canjes de deuda por acción climática y el uso de mecanismos de mercado (impuestos y mercados de emisiones), entre otros.

3. En la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, España podría proponer que se refuerce el apoyo al desarrollo de políticas climáticas en los países receptores de AOD, mejoras en la gobernanza de la multitud de fondos climáticos, el establecimiento de un grupo de alto nivel con donantes y receptores para reflexionar sobre casos de estudio para la generación de ecosistemas atractivos para la financiación climática, el uso de instrumentos innovadores como los canjes de deuda por transición justa, canjes de deuda por acción para hacer frente a las pérdidas y los daños, los microcréditos climáticos o los mecanismos para la adaptación (Adaptation Benefit Mechanism).

Estado de la cuestión

» Un apunte histórico

Desde que en 1992 se adoptara la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y se abrazara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (más conocido por sus siglas en inglés, (CBDR), se estableció que los países desarrollados apoyarían financieramente a los países en desarrollo (y más vulnerables al cambio climático) en sus acciones de mitigación – reducción de las emisiones– y de adaptación a los impactos derivados del cambio climático.

Los primeros compromisos cuantitativos de financiación climática internacional se enunciaron en 2009. En la COP15 de Copenhague se estableció un objetivo de financiación a corto plazo (*Fast Start Finance*) que ascendía a 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012, gran parte de la cual se articuló a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Kharas, 2016). También se acordó un objetivo de financiación a largo plazo que ascendía a 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 de múltiples fuentes, tanto públicas como privadas. Dichos compromisos se formalizaron en los Acuerdos de Cancún en 2010. El Acuerdo de París, adoptado en 2015, reiteraba la obligación de los países desarrollados en materia de financiación climática internacional, reafirmaba el objetivo de los 100.000 millones de dólares anuales y llamaba por primera vez a la alineación de todos los flujos financieros con un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.

La consideración del cambio climático en las declaraciones internacionales sobre financiación para el desarrollo ha evolucionado significativamente. Mientras que el Consenso de Monterrey (2002) no incluyó referencias explícitas al cambio climático, enfocándose en la sostenibilidad ambiental dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de Doha (2008) reconoció el cambio climático como un desafío global emergente y destacó la necesidad de contar con recursos adicionales para la adaptación y la mitigación, así como la importancia de la cooperación energética. Por su parte, la Declaración de Adís Abeba otorgó un papel central al cambio climático, vinculándolo con la estabilidad climática y la protección

de los ecosistemas, además de promover planes de adaptación y mitigación para 2020. También subrayó la importancia de cumplir los compromisos financieros internacionales, como los 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020, y la necesidad de contar con metodologías transparentes para dar seguimiento al cumplimiento de dicho objetivo, dando la bienvenida al Fondo Verde para el Clima y promoviendo un equilibrio entre la financiación para la adaptación y la financiación para la mitigación. Dado el avance en el conocimiento científico relativo a los impactos socioeconómicos y ambientales del cambio climático desde 2015, es de esperar que la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo incluya de manera prominente la acción climática como elemento clave de la financiación para el desarrollo.

» Un Financiación climática internacional pública: los 100.000 millones de dólares anuales comprometidos en el Acuerdo de París según OCDE-CAD⁸²

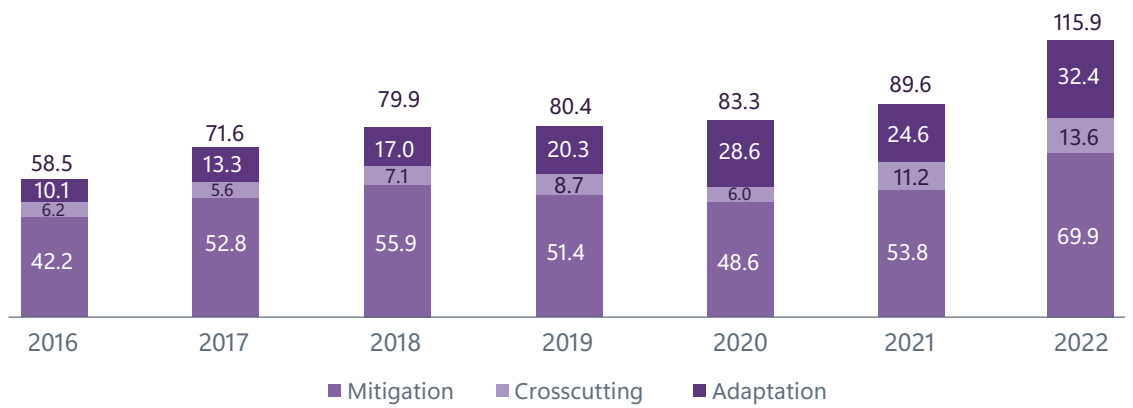
Desde la adopción del Acuerdo de París la OCDE ha analizado la financiación climática desembolsada y movilizada por fuentes públicas. Esto incluye financiación climática pública bilateral (desembolsada por agencias bilaterales de desarrollo y bancos de desarrollo), la financiación climática pública multilateral (proveniente de bancos multilaterales de desarrollo y fondos climáticos multilaterales), créditos climáticos a la exportación (gestionados a través de las agencias oficiales de créditos a la exportación) y la financiación privada movilizada gracias a la financiación climática pública tanto bilateral como multilateral.

A continuación, se resume la información más reciente sobre la evolución de dicha financiación que indica que el objetivo de los 100.000 millones se superó en 2022, aunque con dos años de retraso (OCDE, 2024a). Del total de los casi 116.000 millones desembolsados en 2022, el 80% provino de instituciones públicas bilaterales y multilaterales de países desarrollados y el 20% restante de créditos a la exportación y de la financiación privada movilizada.

Con respecto a las actividades, la mayor parte, el 60,3%, se asignó a actividades de mitigación, el 28% a la adaptación y el 11,7% restante a medidas con impacto positivo tanto en mitigación como en adaptación (Figura 45). Además, desde 2019 se observan altibajos en la financiación para la adaptación que, según la OCDE (2024a), se deben a la existencia de pocos proyectos de gran escala, lo cual aumenta la volatilidad de las cifras.

⁸² Todos los datos presentados en esta subsección se basan en la OCDE-CAD que monitoriza la AOD que incluye los flujos climáticos. Para todas las actividades, los miembros del CAD informan sobre si las actividades tienen como objetivo contribuir a las convenciones de Río, bien como objetivo principal o bien como objetivo significativo.

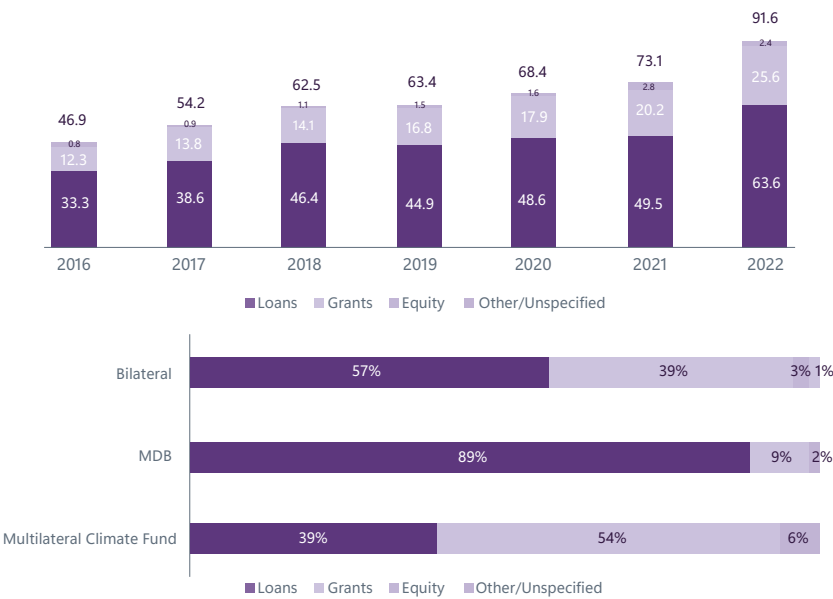
Figura 45. Financiación climática internacional proveniente de –y movilizada por– fuentes públicas entre 2003 y 2022 (en miles de millones de dólares)



Fuente: OCDE (2024a: 9)

En cuanto a los instrumentos a través de los cuales se moviliza la financiación climática pública, destacan los préstamos con un 69%, seguido de las donaciones con un 28% y del *equity* con un 2,6% (Figura 46). El análisis sectorial de la OCDE (2024a) indica que energía y transporte reciben el 63% de la financiación. La financiación para la adaptación destinada al agua recibe el 19% de los fondos y el sector de la agricultura, pesca y silvicultura el 18%.

Figura 46. Financiación climática pública desembolsada entre 2016 y 2022 por tipo de instrumento (en miles de millones de dólares)



Fuente: OCDE (2024a: 15)

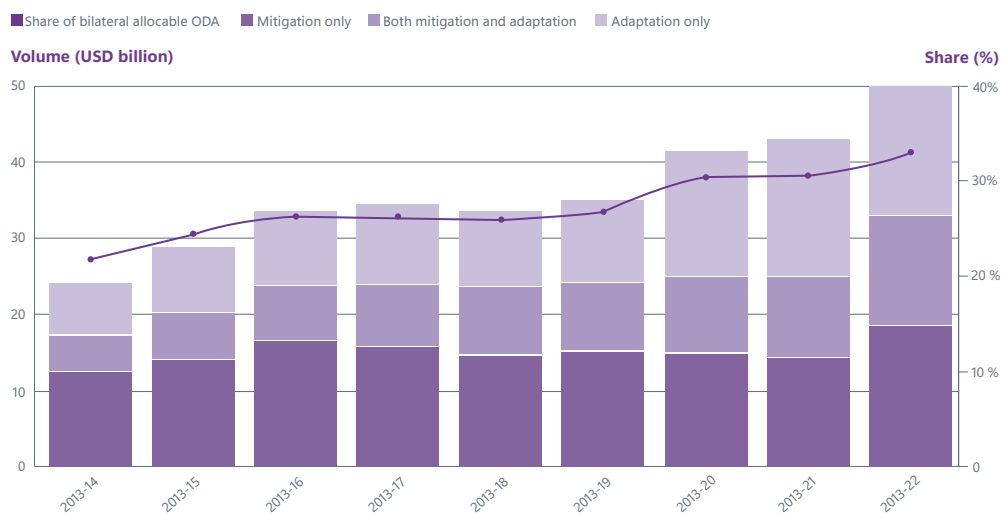
La financiación climática privada movilizada gracias a la financiación climática proveniente de fuentes públicas se dedica a la energía y el transporte mayoritariamente (un 54%) mientras que la agricultura, silvicultura, pesca, agua y saneamiento reciben el 8%, indicando el interés más limitado del sector privado por ámbitos más relacionados con la adaptación y con un perfil de riesgo-retorno peor.

La asignación de la financiación climática internacional proveniente de (y movilizada por) instituciones públicas ha aumentado, en especial para los países de renta media-baja, que recibieron en 2022 el 40% del total. El porcentaje de la financiación asignada a los países de renta baja se situaba en 2022 en el 10%, manteniéndose alrededor del 30% entre 2013 y 2022 para los países de renta media-alta.

» Ayuda oficial al desarrollo (AOD) climática

La AOD juega un papel clave en la financiación climática internacional. La AOD con objetivos climáticos ascendió a casi 50.000 millones de dólares en el bienio 2021-2022 y supuso casi un tercio de la AOD de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el 60% como objetivo principal y el 40% como objetivo secundario. En cuanto a las actividades a las que se dedica la AOD climática, el 34% se asigna a la adaptación y el 37% a la mitigación. La figura 47 analiza la evolución de la AOD para el clima desde 2013 hasta 2022.

Figura 47. AOD-CAD climática entre 2013 y 2022

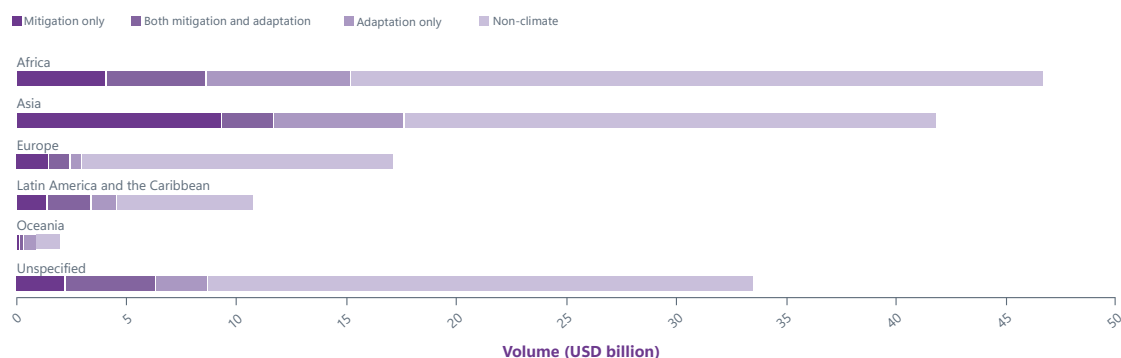


Fuente: OCDE (2024e: 2)

A nivel geográfico el porcentaje de AOD con objetivos climáticos ascendía al 46% en Oceanía, al 43% en América Latina y el Caribe, al 42% en Asia y al 33% en África. Al igual que en el caso anterior, las actividades de mitigación concentran la mayor parte de la financiación climática de la AOD como se puede observar en la figura 48. En cuanto a los

sectores, más del 80% de las actividades se localizan en aquellos con mayor potencial de mitigación, como la energía y el transporte, o de adaptación, como el agua y el saneamiento.

Figura 48. Distribución geográfica de la AOD bilateral con objetivos climáticos por actividades



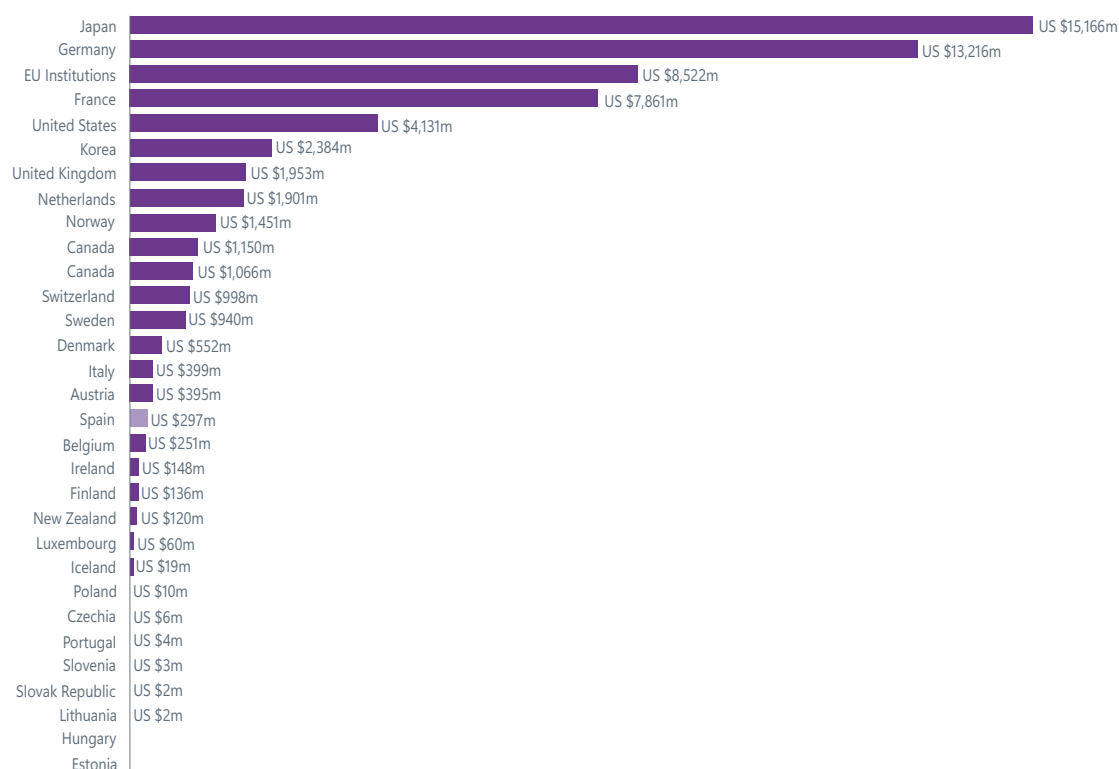
Fuente: OCDE (2024e: 4)

Con respecto a la interpretación de los datos, la propia OCDE indica en la nota metodológica sobre AOD climática⁸³ que la asignación de una actividad con componente climático como objetivo principal o como objetivo significativo (secundario) se refiere a todos los componentes de las actividades en su conjunto por lo que los marcadores de Río se consideran más descriptivos que cuantitativos.

En este contexto, España ocupa un lugar relevante como contribuyente a la financiación climática. Según Colenbrander, Pettinotti y Cao (2022), España se situará en el décimo puesto a nivel mundial como contribuyente a la financiación climática en 2025. Por otro lado, Donor Tracker (2023) indicaba además que España es el decimoséptimo contribuyente a la AOD con impacto climático a nivel mundial (véase la figura 49). Todo ello siendo el vigésimo noveno en cuanto a su contribución a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

⁸³ La AOD climática se computa en función del contenido concesional de las operaciones (*grant equivalent*) y no en función de su valor nominal, que es la práctica habitual en la financiación climática contabilizada para el cumplimiento del compromiso de los 100.000 millones de dólares anuales. El uso del valor nominal de la financiación climática internacional proveniente de y movilizadora por fuentes públicas genera tensiones entre donantes y receptores sobre la cuantía real de la financiación climática recibida.

Figura 49. Compromisos de financiación climática de miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 2022⁸⁴



Fuente: Donor Tracker (2023)

» España y la financiación climática internacional

En cuanto al marco legislativo que gobierna la estrategia de España para la financiación climática internacional, la disposición adicional tercera de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética indicaba que mediante Acuerdo del Consejo de Ministros se adoptaría la Estrategia Española de Financiación Climática Internacional (MITECO, 2023). Los principios por los que se rige la Estrategia Española de Financiación Climática Internacional se resumen en la figura 50. Además, España se ha comprometido en este ámbito a través de la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (metas 13a y 13b) y de la Declaración sobre el Apoyo Público a Nivel Internacional para una Transición Energética Limpia (*Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition*). El objetivo marcado por el Gobierno es alcanzar 1.350 millones de euros de financiación climática movilizada en 2025.

⁸⁴ Téngase en cuenta que el dato comunicado por España sobre AOD que computa como financiación climática total para 2022 asciende a 441,18 millones de euros

Figura 50. Principios de la Estrategia Española de Financiación Climática Internacional

- Alinear la financiación climática con las prioridades de los países receptores de acuerdo con sus NDCs. Planes Nacionales de Adaptación, Estrategias de Descarbonización a Largo Plazo, etc..
- Alinear la financiación climática internacional con los objetivos del Acuerdo de París.
- Mantener la coherencia de la financiación climática con la Taxonomía de la UE.
- No financiar proyectos de combustibles fósiles sin captura de carbono salvo en aquellas ocasiones en las que dicha financiación sea compatible con el Acuerdo de París.
- Mantener la coherencia entre las políticas nacionales e internacionales.
- Apostar por soluciones tecnológicas innovadoras.
- Fomentar la cooperación de las AAPP con el sector empresarial.
- Respetar los Derechos Humanos y la igualdad de género.

Fuente: adaptado de la Estrategia Española de Financiación Climática Internacional

» *Mecanismos, innovación y aumento de la financiación*

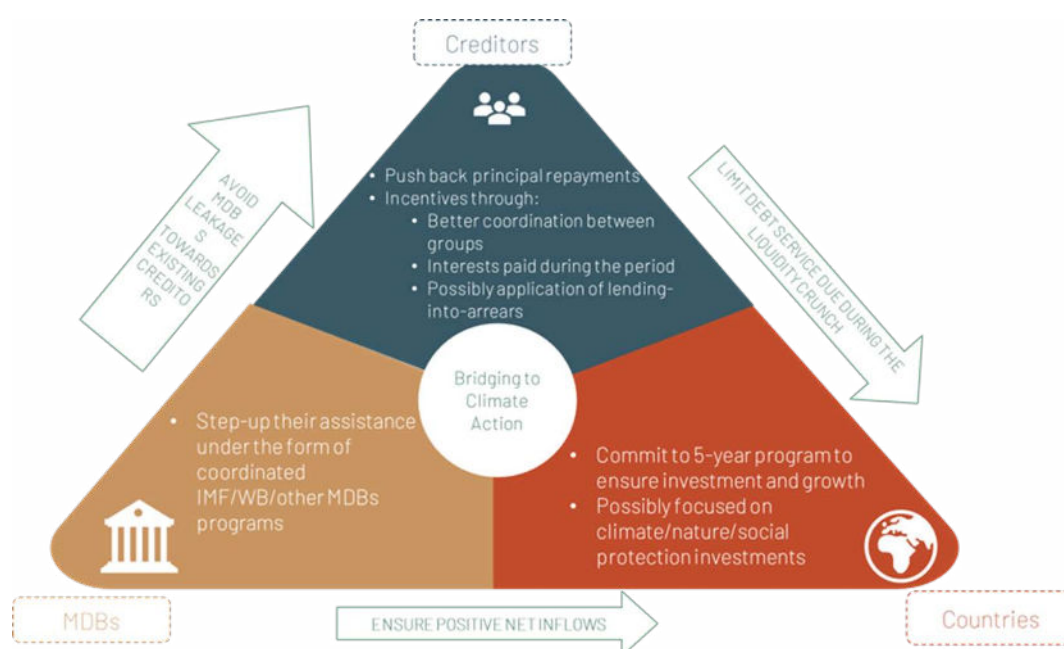
La financiación climática se canaliza a través de numerosos instrumentos: las donaciones, los préstamos concesionales (cuyas condiciones –tipo de interés o períodos de carencia– son más beneficiosos para los receptores que los préstamos otorgados en condiciones de mercado), los préstamos a tipo de interés de mercado, deuda y *equity* son los instrumentos de financiación climática más frecuentemente utilizados (CPI, 2023). Entre dichos instrumentos destaca la financiación vía deuda, especialmente para instituciones financieras tanto públicas como privadas (Shishlov y Censkowsky, 2022). Una importante fuente de financiación adicional son los seguros. Los bonos verdes o bonos sostenibles también son un instrumento crecientemente utilizado para financiar proyectos climáticos.

Más allá de los instrumentos más tradicionales, Jacobs et al. (2024) presentan una serie de reformas de mayor calado, una nueva agenda para la financiación para el desarrollo y para el clima. Dicha agenda se basa en seis pilares de los que se viene hablando en distintos foros en los últimos años:

1. La reforma de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) con el objetivo de triplicar su financiación hasta 2030, asignando más financiación a fines ambientales
2. La movilización del sector privado. Ello requeriría por un lado desarrollar proyectos financiados con rentabilidades ajustadas al riesgo y modificar la regulación financiera para posibilitar las inversiones.
3. Poner freno a la crisis de deuda a través de propuestas como la propuesta ‘puente’ de Diwan, Songwe y Kessler (2024) según la cual los BMD aumentarían su financiación para inversión nueva, especialmente la climática, los acreedores podrían posponer

la devolución de sus créditos, y los receptores de los fondos se comprometerían a tomar medidas para estabilizar sus economías y embarcarse en un crecimiento orientado hacia la acción climática a medio plazo (Figura 51). Otras propuestas de reestructuración de la deuda más amplias incluyen, por ejemplo, el proyecto *Debt Relief for Green and Inclusive Recovery* (DRGR) que se basa en reestructuraciones de deuda tanto de acreedores públicos como privados y las reducciones en el coste de capital para proyectos ‘verdes’.

Figura 51. Propuesta ‘puente’ para la acción climática



Fuente: Diwan, Songwe y Kessler (2024: 7)

En esta misma línea, el segundo informe del Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación Climática (IHLEG, 2023) subraya la necesidad de acelerar las inversiones mediante un enfoque integrado que movilice todas las fuentes de financiación y cuente con la participación de todas las partes interesadas. Destaca especialmente el papel de los BMD, instándolos a asumir una función más destacada en la reducción, gestión y distribución del riesgo y en la disminución del coste del capital. Destaca el papel clave de la financiación concesional, que necesita quintuplicarse de aquí a 2030. Por su parte, el sexto balance bienal del Comité Permanente de Finanzas (UNFCCC, 2024) presenta recomendaciones clave para mejorar los flujos y la transparencia de la financiación climática y propone también fortalecer el papel de los BMD, movilizar más financiación del sector privado y garantizar un equilibrio adecuado entre mitigación y adaptación.

Además, hay instrumentos como los canjes o swaps de deuda por naturaleza (*Debt for Nature Swaps, DNS*) que llevan empleándose desde los años 80 del siglo pasado y que consisten en que un acreedor no cobra la deuda (o parte de ella) a cambio de un compromiso por parte del deudor de llevar a cabo inversiones relacionadas con la naturaleza. Si bien hay casos en los que este tipo de instrumentos han tenido un impacto significativo (Costa Rica y Belice entre ellos), la literatura indica que para proponerlos hay que tener en cuenta los costes de transacción y la idoneidad de estos en función de los ecosistemas que se quiere proteger (Tkachenko et al. 2024). Los canjes o swaps de deuda por clima (*Debt for Climate Swaps, DCS*) son un instrumento más reciente y suponen no recibir el pago de la deuda (o de parte de ella) a cambio de llevar a cabo inversiones tanto en mitigación como en adaptación

4. Otra área de interés creciente para aumentar la financiación para la acción climática es el establecimiento o aumento de los impuestos a los sectores que generan más emisiones de gases de efecto invernadero. Así, desde la COP28, el debate se ha centrado en impuestos al sector marítimo, a los combustibles fósiles, al transporte aéreo y a las grandes fortunas. En la COP30 *Global Solidarity Levies Task Force* podría presentar propuestas de calado en cuanto a los grabámenes al sector marítimo y de aviación. CAN Europe (2023) proporciona en la figura 52 un resumen de su propuesta sobre los impuestos a los grandes emisores y su impacto estimado.

Figura 52. Impuestos a los grandes emisores y su impacto estimado

Funding source	Est. revenue/yr	Est. launch	Climate justice & equity
Fossil fuel levy	USD 50-150 billion	unclear	high
Air passenger levy	USD 4-150 billion	2025-2027	medium-high
Maritime levy	USD 40-75 billion	2025-2027	high
Wealth tax	>USD 295 billion	unclear	high

Fuente: CAN Europe (2023: 2)

5. En línea con la Iniciativa de Bridgetown, se podrían reasignar parte de los derechos especiales de giro (DEG) a aquellos países con mayores problemas de liquidez. Además, en la literatura se reconocen las demandas de la sociedad civil de aumentar los DEG (Jacobs et al. 2024). Por otro lado, se pide que se incluyan cláusulas de desastres naturales y pandemias en todos los instrumentos de deuda para diferir los pagos tanto de los intereses como del principal y poder así hacer frente a las catástrofes derivadas del cambio climático.

6. Uso de enfoques cooperativos como los mercados de carbono. En la UE han tenido un impacto positivo y estadísticamente significativo en la reducción de emisiones de los sectores altamente emisores incluidos en el mercado europeo de emisiones (EU-ETS). Sin embargo, a nivel global, las reglas de los mecanismos de cooperación del artículo 6 del Acuerdo de París están todavía pendientes de finalizar para una plena operacionalización de estos mecanismos que asegure la adicionalidad en las reducciones, la integridad ambiental y el respeto a los derechos humanos.

Consensos y disensos en materia de financiación climática internacional

Los acuerdos climáticos internacionales recogen los principales consensos y compromisos sobre financiación climática internacional. Dichos consensos incluyen: la necesidad de hacer efectivo el desembolso de financiación climática internacional comprometida, de aumentar su cuantía en el nuevo objetivo de financiación (*New Collective Quantified Goal, NCQG*) y de que la contribución a la misma se efectúe atendiendo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; es decir, que sean los países desarrollados los que lideren dicha financiación. La distribución de la financiación climática internacional entre las actividades de mitigación y de adaptación, escoradas históricamente hacia la primera⁸⁵ resultaron en la COP26 de Glasgow en un acuerdo para duplicar la financiación para la adaptación en 2025 con respecto a la financiación para la adaptación disponible en 2019.

En cuanto a los disensos, tanto el retraso en el cumplimiento de los objetivos, como la forma de contabilizar la financiación, su adicionalidad, la base de contribuyentes y los receptores, los instrumentos y la cantidad (*quantum*) del nuevo objetivo de financiación (NCGG), su marco temporal y sus revisiones son objeto de intenso debate, como se ha podido ver en la COP29 de Bakú. La tabla 53 resume algunos de los principales consensos y disensos en el ámbito de la financiación climática internacional.

85 Puede ocurrir que las actividades privadas de adaptación espontánea no se contabilicen en su totalidad.

Figura 53. Consensos y disensos en materia de financiación climática internacional⁸⁶

Consensos	Disensos/tensión
‘Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención’ (art. 9 del Acuerdo de París) y ‘de conformidad con el artículo 9, párrafo 3, del Acuerdo, los países desarrollados tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo de movilización hasta 2025 en el contexto de una labor real de mitigación y de la transparencia en la aplicación’ (FCCC/CP/2015/10/Add.1)	Retraso de dos años en el cumplimiento del objetivo de los 100.000 millones de dólares, hasta 2022, según la OCDE. Gobiernos como el de la India y organizaciones como Oxfam cuestionan que se haya alcanzado la cifra indicada, entendiéndose que debe contabilizarse el equivalente en transferencias. Qué se contabiliza como financiación climática: ej. OCDE (2024) = 115.900 millones de dólares, valor nominal de los desembolsos) vs. Oxfam (2024) = 28.000 millones de dólares -35.000 millones de dólares, valor del esfuerzo adicional, (<i>grant equivalent</i>)
Tal como define la CMNUCC, los países desarrollados deberán proporcionar financiación “nueva y adicional” a los países en desarrollo	Los países en desarrollo ponen el énfasis en que la financiación tiene que ser nueva y adicional en la AOD. Los países desarrollados argumentan que dicha financiación tiene que estar alineada con los ODS. Climate-proofing AOD y development-proofing la financiación climática
Es necesario equilibrar la cantidad de financiación asignada a la mitigación con la financiación asignada a la adaptación. En la COP26 se acordó duplicar la financiación para la adaptación en 2025 en comparación con las cifras de 2019	Hay un debate abierto sobre si debe ampliarse la base de contribuyentes a los países que por su renta y emisiones (por ejemplo, China) podrían contribuir al cumplimiento del objetivo de financiación climática internacional. En la COP29 se decidió ampliar (de manera voluntaria) la base de contribuyentes
El Acuerdo de París indicaba que se establecería un nuevo objetivo de financiación climática (New Collective Quantified Goal, NCQG) con un suelo de 100.000 de dólares al año a partir 2025	Los países desarrollados estiman que los receptores de la financiación climática deberían ser los países más vulnerables o los más ambiciosos. Los países en desarrollo opinan que todos ellos deberían recibir financiación para la implementación de sus NDCs y NAPs. Finalmente en la COP29 se acuerda que sean los países en desarrollo, sin hacer distinciones, los receptores de la financiación climática
En la COP29 se acuerda el NCQG que triplica el objetivo anterior (de y marca la meta de alcanzar 300.000 millones de dólares al año en 2035, con una meta ampliada de 1,3 billones al año en 2035 y una Hoja de Ruta de Bakú a Belém para alcanzar la meta ampliada cuyo informe se presentará en la COP30 de Belém	Con anterioridad a la COP29 hubo disensos en lo relativo al marco temporal de cumplimiento del NCQG: 5 años para el NCQG para ajustarse al GST o 10/20 años para dar más certidumbre a los países. Finalmente, en Bakú (COP29) se acordó que los objetivos del NCQG se cumplirían en 2035, con revisiones bienales a partir de 2028 (y en 2030 para revisar la mejora en el acceso a la financiación)
Criterios a considerar en el NCQG: el tipo de instrumento, la accesibilidad, la predictibilidad, la efectividad, el cumplimiento de los compromisos (trazabilidad y mecanismos de seguimiento)	Qué incluir en NCQG: mitigación, adaptación ¿y pérdidas y daños? Los países desarrollados indican que las pérdidas y los daños ya están cubiertas por otra parte de las negociaciones y que la financiación es voluntaria. Algunos países desarrollados no quieren incluir las pérdidas y daños en el NCQG por temor a la responsabilidad legal que ello pudiera conllevar. La decisión final de la COP29 no asigna cantidades específicas a la mitigación ni a la adaptación. La decisión reconoce que se necesitan recursos públicos, transferencias a fondo perdido y los préstamos altamente concesionales para la adaptación y las pérdidas y los daños
El NCQG contribuirá al cumplimiento del objetivo reflejado en el artículo 2.1.c) del Acuerdo de París sobre la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos	Qué incluir en NCQG: mitigación, adaptación ¿y pérdidas y daños? Los países desarrollados indican que las pérdidas y los daños ya están cubiertas por otra parte de las negociaciones y que la financiación es voluntaria. Algunos países desarrollados no quieren incluir las pérdidas y daños en el NCQG por temor a la responsabilidad legal que ello pudiera conllevar

86 En la COP29 se acordó que el nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación (NCQG) sería de, al menos, 300.000 millones de dólares anuales en 2035 proveniente de fuentes públicas, privadas y alternativas. El NCQG reconoce no obstante las demandas de los países en desarrollo y el texto adoptado indica que se aspira a que dicha cifra aumente hasta los 1,3 billones de dólares anuales en 2035. Para avanzar en la consecución de este último objetivo más ambicioso se estableció la hoja de ruta Bakú-Belém en la COP29, cuyos avances serán presentados en la COP30 en Brasil.

Propuestas

Dado el análisis anterior se presentan las siguientes propuestas:

1. Mejora en la gobernanza. Dada la multitud de fondos climáticos y con impacto climático, la dificultad de acceder a ellos por parte de los países en desarrollo y los costes de transacción de dicha multiplicidad, se podría proponer un grupo de trabajo de alto nivel para estudiar la posibilidad de mejorar la coordinación y avanzar en la simplificación del acceso a los mismos. Representantes de todos los fondos podrían formar parte del grupo de trabajo para una mejor coordinación de los fondos climáticos.
2. Innovación en los instrumentos. España podría proponer tres nuevos instrumentos. En primer lugar, los canjes o swaps de deuda por transición justa (*Debt for Just Transition Swaps, DJTS*) que supondrían no recibir el pago de la deuda (o parte de ella) a cambio de acciones en materia de transición justa. Dichas acciones podrían incluir apoyar el desarrollo de un sistema de gobernanza para la transición justa con estrategias de transición justa, institutos de transición justa y contratos de transición justa. El acreedor también podría renunciar a la deuda (o a parte de ella) a través de los DJTS en caso de existir compromisos para financiar proyectos de inversión en transición justa e inclusiva. La experiencia de España en materia de gobernanza para la transición justa y la asignación de fondos que ha realizado para este fin provenientes de los fondos de recuperación y resiliencia (301 millones de euros) podría servir como modelo para otros países, adaptando cualquier propuesta a las necesidades y circunstancias locales de los deudores. Los DJTS serían adicionales a los partenariados para una transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships, JETPs*) que consisten en agrupar el apoyo financiero de varios países en un acuerdo de cooperación de alto nivel para facilitar el cumplimiento de los objetivos de descarbonización de los países receptores.⁸⁷

En la COP27 de Sharm el-Sheij en 2022 se acordó la creación de un fondo para hacer frente a los daños irreversibles del cambio climático, que se operacionalizó en la COP28 de Dubái. Diversos países anunciaron contribuciones que ascendían a 792 millones de dólares, entre ellos España, con una contribución de 20 millones de euros. Como apoyo a esta agenda de pérdidas y daños e inspirados en otros instrumentos similares, España podría proponer un nuevo instrumento para ayudar a responder tanto a los problemas de deuda como a los impactos inevitables del cambio climático. Los canjes de deuda por acción para hacer frente a las pérdidas y

87 Es preciso señalar que ha habido críticas a los JETPs por no ser capaces de movilizar el capital privado necesario para cumplir con sus objetivos, por una asignación ineficiente de los fondos, por falta de coordinación y por no tener en cuenta los aspectos de justicia distributiva y procedimental en la asignación de fondos, lo cual les ha restado apoyo social a los mismos (Cassel *et al.* 2024). España podría no obstante considerar impulsar nuevos partenariados (JETPs) dando respuesta a las limitaciones de los anteriores JETPs con otras regiones de especial relevancia como América Latina y el Caribe y con la región Mediterránea, en línea también con la nueva Agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe de la UE (Comisión Europea, 2023a) y la nueva Agenda para el Mediterráneo (Consejo de la UE, 2021) y su Comisaria para la región. De hecho, ya se está trabajando en un JETP con Colombia y otro con Marruecos, que, a diferencia del JETP de Sudáfrica, se espera que incluyan un plan de inversión desde el principio para evitar retrasos en la financiación y ejecución de los proyectos. Téngase en cuenta que los partenariados para la transición pueden abarcar en el futuro más ámbitos que el energético, con un posible cambio de denominación a 'Country Platforms'.

los daños (Debt for Loss and Damage action Swaps, DLDaS) podrían sumarse al fondo para responder a los impactos del cambio climático a los que no seremos capaces de adaptarnos. Unos daños que se cifraban en un rango de 116.000 a 435.000 millones de dólares en 2020 y en un rango de 1,13 billones de dólares a 1,74 billones de dólares en 2050 (Markandya y González-Eguino, 2018). España podría impulsar los DLDaS en países en los que ya se han utilizado estos instrumentos (Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Indonesia, Mozambique, Polonia, Perú, Seychelles, Siria y Vietnam) o en países especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático.

Por último, dada la dificultad en el acceso a la financiación de las mujeres y de las poblaciones más vulnerables, España podría proponer una alianza para los microcréditos climáticos en colaboración con Climate Investment Funds (CIF) y Grameen Foundation y países especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático, entre otros.

3. Fomentar el uso de instrumentos como el Adaptation Benefit Mechanism (Climate Policy Initiative, s.f.). Según la CPI este mecanismo es apropiado para la financiación de proyectos en los sectores de la silvicultura y el uso de la tierra, que han recibido menos financiación históricamente. España ha facilitado las negociaciones sobre adaptación en el seno de las cumbres internacionales en numerosas ocasiones, contando con la experiencia necesaria para proponer acuerdos de calado en este ámbito. España es además pionera en el desarrollo de planes de adaptación y cuenta con una dilatada trayectoria en este ámbito. En 2006 aprobó su primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y es uno de los países pioneros en hacerlo.
4. Dada la importancia de las políticas climáticas tanto para la aceptación de las mismas (Lipari *et al.*, 2024) como para la atracción de proyectos (Shishlov y Censkowsky, 2022) y con un notable acervo legislativo en la materia en España – que incluye la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia de Transición Justa, etc. – se podría proponer aumentar las contribuciones de los países donantes en concepto de medios de implementación (capacitación) en materia de políticas climáticas, de transición y de democracia deliberativa (como las asambleas ciudadanas) como apoyo adicional a los países en desarrollo en el cumplimiento de sus compromisos nacionales y en base a sus necesidades. Las alianzas, tanto con instituciones académicas especializadas en la difusión de políticas como con redes técnicas de acción climáticas en las que participen países donantes y receptores como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) y think tanks, serían de interés para formular propuestas robustas que atiendan a las necesidades de los países.
5. Relacionado con el punto anterior, dentro de las áreas temáticas prioritarias enunciadas por la Estrategia Española para la Financiación climática internacional no hay una referencia directa al apoyo a la generación de un entorno económico, regulatorio y empresarial favorecedor de proyectos financiables y con una ratio riesgo-retorno atractiva para el sector privado. Establecer un grupo de análisis

de casos de estudio de éxito y de lecciones aprendidas centrado en el ámbito climático (descarbonización y adaptación) podría ser de interés de cara a la FfD4 que complementaría además la estrategia española. Podrían desarrollarse alianzas entre instituciones como el Independent High-Level Expert Group on Climate Finance (2023), los bancos de desarrollo, los grupos para el crecimiento verde, así los gobiernos de países receptores de la financiación climática internacional.

Comentario: Financiación climática (y del desarrollo); necesidad de reformas estructurales y profundas en la FfD4

Jorge García-Arias⁸⁸, Universidad de León

Articularé mis comentarios sobre financiación climática (FC) y financiación del desarrollo (FdD) (ambas cuestiones son indisolubles) en dos planos: uno más estructural y otro más coyuntural (en realidad, no tan estructural).

Elementos estructurales

La FC se diseña y despliega en un entorno que viene determinado por varios estrangulamientos de naturaleza estructural. Destacaré únicamente tres:

- Las dificultades de los sistemas económicos (nacionales e internacionales) para garantizar el bienestar del conjunto de la población mundial (cuando existen recursos suficientes para ello), que se plasma en situaciones de maldesarrollo (especialmente en los Nortes), y en los problemas (pobreza; malnutrición; dificultades de acceso a salud, infraestructuras, o bienes comunes; desigualdades –de renta, de género, étnicas–; infraprovisión e infrafinanciación de bienes públicos –nacionales, internacionales y globales) que golpean (especialmente) a los Sures. A lo que se suman los fracasos (o los éxitos muy menores) de los sucesivos intentos internacionales (cuatro “décadas del desarrollo” de Naciones Unidas, Agenda del Milenio, Agenda 2030,...) para enfrentar estas problemáticas.
- La primacía, en el ámbito del desarrollo, del Consenso de Wall St. (Gabor, 2021) que radicaliza y multiplica el sesgo neoliberal y los problemas del Consenso y el Post-Consenso de Washington, consagrando un proceso de financiarización (de la financiación) del desarrollo (García-Arias, 2015), minorando el papel de los sectores públicos a uno de *de-risking* y de apalancamiento de la inversión privada, y generando un *private turn* en la FC y la FdD que no ha cumplido ninguna de las expectativas generadas.
- Un contexto global de polícrisis, pero donde destaca sobremanera la crisis climática (IPCC, 2023) y el rebasamiento de los límites planetarios (Richardson *et al.*, 2023), provocados ambos por un modelo basado en el crecimiento ilimitado e infinito (demandador de energía y materiales, y generador de residuos) y la ausencia de un *absolute decoupling* global, permanente y lo suficientemente rápido como para

88 Universidad de León (España) y GEEDS. email: jrgara@unileon.es; web: <http://jorgegarciaarias.unileon.es>

enfrentar la crisis civilizatoria en ciernes (Jackson y Victor, 2019; Hickel y Kallis, 2020). Debe avanzarse, al menos en los Nortes, hacia modelos “más allá del crecimiento” (*post-growth, de-growth, a-growth...*). Las emisiones actuales y las previstas por infraestructuras de combustibles fósiles superan con mucho las necesarias para cumplir los objetivos del Acuerdo de París (IPCC, 2023); las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), aunque se cumpliesen, tampoco servirían para cumplirlos (Fransen *et al.*, 2022); y las “falsas soluciones” adoptadas para enfrentar la crisis climática están generando un nuevo modelo de neoextractivismo, colonialidad e imperialismo climático (Ghosh *et al.*, 2023; PESldS, 2023).

Sin abordar estos estrangulamientos estructurales ningún volumen de FC y FdD conseguirá cumplir los objetivos (por meritorios que estos sean) de desarrollo internacional y lucha climática.

Elementos coyunturales

El sistema actual de FC adolece de problemas adicionales que dificultan aún más lograr sus objetivos. Señalaré únicamente algunas sugerencias de mejora sobre algunos aspectos concretos del actual modelo de FC.

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero exige, primeramente, implementar un proceso profundo, rápido, estable, coordinado y sostenido en el tiempo de descarbonización y desfinanciarización, que implica des-financiar proyectos e infraestructuras que contribuyen al cambio climático, y “des-invertir” financiación dirigida a potenciar infraestructuras y combustibles fósiles (Newell, 2024), bajo el principio de “do not harm”.
- Respecto a los datos actuales de FC, cabe señalar que su cuantía es mínima [los 100 millardos de USD se han cumplido con dos años de retraso (OCDE, 2024a), y son claramente insuficientes; es preciso escalar la FC al rango de entre 1.5 y 4 billones de USD anuales]; no cumple el mandato de ser financiación nueva y adicional (Miller *et al.*, 2023); su composición (pública/privada) refleja que la inversión privada no cumple la función que le atribuye el Consenso de Wall St.; su distribución funcional (mitigación/adaptación/perdidas y daños) es inapropiada, al inclinarse claramente hacia la mitigación; y su distribución geográfica es inadecuada, dado que nada más que una ínfima parte de la misma se dirige a países de renta media y baja. Las sugerencias de mejora que se desprenden de estos hechos son evidentes.
- La FC (y la FdD) han sido privatizadas con el private turn y la utilización de instrumentos financierizados de evidentes riesgos y dudoso éxito por lo que, en vez de socializar los costes por medio del de-risking y la blended finance, los sectores públicos deberían tener un peso creciente en la materia (Mazzucato *et al.*, 2024), entre otras con medidas como: (i) eliminar la opacidad fiscal provocada por la Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) o los paraísos fiscales; (ii) avanzar en la fiscalidad internacional sobre la riqueza, el carbono o las transacciones financieras; (iii) impulsar la emisión de nuevos derechos especiales de giro climáticos; (iv) potenciar el papel de la banca pública como vector de FC y FdD (Marois *et al.*, 2024); (v) implementar

reestructuraciones (incluidas quitas) de deuda pública por clima, especialmente en países pobres altamente endeudados, para otorgarles espacio fiscal adicional; etcétera.

- Es preciso “escalar” y redirigir la FC, dado que la lista de proveedores de financiación para el clima, el “Anexo II” de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) está desfasada por diferentes razones (relacionadas con las emisiones, las rentas y el contexto geopolítico contemporáneo). Entre los factores a considerar para dicha actualización, parecen claros los relacionados con la responsabilidad (emisiones generadas, deuda climática), la capacidad económica de los países, su afiliación institucional, y su disposición a contribuir (Pauw *et al.*, 2024).
- La cuestión de las pérdidas y daños, entendida como los efectos adversos del cambio climático que no pudieron evitarse con mitigación o adaptación, pero que se han producido y se producirán como consecuencia del rebasamientos de los límites (IPCC, 2023), ha estado hasta ahora poco presente en el ámbito de la FC. La creación en 2024 del Loss & Damage Fund abre la oportunidad de avanzar en la definición, el cómputo y la financiación tanto de los efectos económicos (pérdida de activos, daños a infraestructuras, costes de seguros frente a catástrofes o disminución de la producción agrícola) y, sobre todo, de los Non-Economic Loss & Damage (NELD) (pérdida de vidas, de cultura, de biodiversidad o de conocimientos tradicionales). Los instrumentos más indicados para la FC por pérdidas y daños son los impuestos al carbono sobre las transacciones financieras o sobre la riqueza global, entre otros (Schmidt *et al.*, 2023).

9 Recursos domésticos y cooperación fiscal internacional

Carlos Garcimartín, Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

En este documento se analiza la situación y desafíos de la movilización de recursos domésticos de los países en desarrollo, tema que ha venido ocupando un lugar cada vez más destacado en los análisis, políticas y agendas de desarrollo. Como consecuencia de que los sistemas tributarios del mundo en desarrollo operan en circunstancias más complejas que los de las naciones ricas, tienen, en general, una menor capacidad recaudatoria. No obstante, a lo largo de los últimos años, debido en parte al propio crecimiento económico, pero también a las reformas emprendidas en muchos países, se han producido notables avances. Ello no es óbice para que sigan existiendo importantes desafíos, algunos más tradicionales, de carácter interno, y otros más recientes, relacionados con los cambios en la tributación internacional y la expansión de la economía digital. Superar con éxito estos desafíos es importante para continuar avanzando en la capacidad de movilización de recursos propios y la cooperación internacional puede contribuir de forma notable a todo ello. En algunos ámbitos, como el apoyo técnico, es más sencillo; en otros, como la coordinación tributaria, puede resultar más complejo, dada la existencia en algunos casos de intereses contrapuestos.

Mensajes clave

1. En los últimos años se han producido notables avances en la capacidad de movilización de recursos domésticos de muchos países en desarrollo, en parte por un intenso proceso de reformas de los sistemas tributarios. Es preciso avanzar en el conocimiento de los factores que condicionan el éxito de dichas reformas. Y no hay que olvidar que el sistema tributario de un país es el resultado de decisiones sociales soberanas.
2. Pese a estos avances, siguen existiendo importantes desafíos; algunos más tradicionales, de carácter interno, y otros más recientes, relacionados con los cambios en la tributación internacional y la expansión de la economía digital.
3. La cooperación internacional puede ayudar a superar con éxito estos desafíos. En algunos ámbitos, como el apoyo técnico, es más sencillo, aunque hay margen de mejora, pero, en otros, puede resultar más complejo, dada la existencia de algunos intereses contrapuestos.

Introducción

La movilización de recursos internos ha venido ocupando un lugar cada vez más destacado en los análisis, políticas y agendas de desarrollo. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enfrentarse a los desafíos del cambio climático y evitar la inestabilidad de las finanzas públicas requiere un crecimiento significativo de los ingresos tributarios en

muchos países en desarrollo (PED). De acuerdo con Gaspar et al. (2019), las naciones más pobres necesitan en promedio aumentar quince puntos del PIB sus ingresos tributarios para cumplir los ODS; y cuatro las economías emergentes. Además, la crisis financiera de 2008 puso de manifiesto la vulnerabilidad de los PED respecto a las fuentes externas de financiación. En 2015, la Agenda de Acción de Adís Abeba señaló la importancia crucial de la movilización de recursos propios.

Los sistemas tributarios de los PED se han construido en circunstancias complejas, siendo a menudo más el resultado de lo posible que de lo deseable (Tanzi y Zee, 2001). Aparte de su menor nivel de renta, factores como el elevado peso de la economía informal, del sector primario y de las micro y pequeñas empresas, carencias institucionales, el menor desarrollo del sistema financiero o la elevada desigualdad condicionan el diseño y eficiencia de sus sistemas tributarios. Como consecuencia, estos sistemas tributarios presentan diferencias importantes respecto a los de las naciones más ricas; entre ellas, menor capacidad recaudatoria, una estructura sesgada a favor de los impuestos indirectos o una inferior capacidad de sus administraciones tributarias (AATT).

Sin embargo, a lo largo de los últimos años se han producido notables avances en muchos PED. Aunque parte de ello se explica por el propio crecimiento económico, también han desempeñado un papel fundamental las reformas emprendidas en muchos países, tanto de diseño de los impuestos como de la gestión tributaria. Ello no es óbice para que sigan existiendo importantes desafíos, cuya superación permita continuar avanzando en la capacidad para movilizar recursos propios. Algunos son más tradicionales, de carácter interno, y otros más recientes, relacionados con los cambios en la tributación internacional y la expansión de la economía digital.

Todo ello se verá a lo largo de las siguientes páginas. En primer lugar, la actual capacidad de movilización de recursos internos de los PED. En segundo lugar, las reformas emprendidas a lo largo de los últimos años y los desafíos pendientes. Posteriormente, algunos de los aspectos que se están planteando hoy día en materia de cooperación fiscal internacional. En cuarto lugar, el papel que puede desempeñar la cooperación internacional y, en particular España en la movilización de recursos internos de los PED. Finalmente, se ofrecen una serie de conclusiones y recomendaciones.

Los ingresos tributarios de los países en desarrollo. Características principales

En general, los ingresos tributarios de los PED son notablemente inferiores a los de los países ricos. En promedio de los años 2017 a 2019⁸⁹ representaban el 13,5% del PIB en los países de bajos ingresos, el 18,4% en los países de ingreso medio bajo y el 24% en los de ingreso medio alto, frente al 35,8% en los de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Garcimartín, 2024). Las diferencias, sin embargo, se han recortado de forma importante. Desde principios de siglo dichos ingresos han crecido en promedio 4,8, 4,1 y 2,6 puntos del PIB en los países de ingreso bajo, medio bajo y medio

⁸⁹ Se ha preferido no considerar los años posteriores a 2019 para excluir el impacto de la crisis del COVID19. Por otro lado, aunque los gobiernos también disponen de recursos de origen no tributario, como dividendos de empresas públicas o regalías, que son importantes en algunos países (Lesoto, Guinea Ecuatorial o Ecuador), se ha limitado el análisis a los de origen impositivo porque sobre ellos se asienta el pacto fiscal y protagonizan el debate sobre la movilización de recursos domésticos.

alto, respectivamente, por 0,7 puntos en los países ricos de la OCDE. Existen países con aumentos muy significativos, como Ruanda y Togo, en el grupo de bajos ingresos, donde han crecido más de siete puntos; 11 puntos en Camboya y casi 8 en Kenia, en el grupo de ingreso medio bajo; y 10 puntos en Argentina, 8,9 en Maldivas y 8,4 en Belice, en los de ingreso medio alto.⁹⁰ Aunque en todas las regiones se han producido aumentos muy notables, destacan África Subsahariana, Asia Meridional y América Latina y el Caribe, donde alcanzan alrededor de 4,5 puntos del PIB desde principios de siglo.

Más allá de su menor nivel de ingreso per cápita (que disminuye la capacidad de pagar impuestos) y de las diferencias en el diseño de los sistemas tributarios, existen características estructurales que explican la menor capacidad tributaria de los PED. Entre ellas, se encuentran: 1) el elevado peso del sector primario, que es difícil de gravar, y de los sectores minero y de hidrocarburos, que, aunque son más sencillos de gravar, incentivan obtener ingresos por vías no impositivas, como licencias o empresas públicas (Bornhorst *et al.*, 2009); 2) la menor calidad institucional (Gupta, 2007); 3) la distribución más desigual del ingreso, que puede reducir la base tributaria e incentivar sistemas de baja tributación (Alonso *et al.*, 2012); o 4) la mayor inestabilidad macroeconómica (Brun *et al.*, 2011).

Incluso cuando estos factores se tienen en cuenta y se estima la recaudación potencial, aún queda margen en muchos PED para aumentar los ingresos tributarios. Según Benítez *et al.* (2023), los países más pobres y las economías emergentes tienen un potencial de aumento promedio de 6,7 y 5 puntos del PIB, respectivamente. No obstante, conviene ser cauteloso ante expectativas poco realistas de potencial recaudatorio en los países más pobres. Aquellos que como Mozambique, Ruanda o Togo lograron aumentos notables lo hicieron a lo largo de un período extenso de tiempo, en contextos económicos favorables o tras episodios de conflicto (Gallien, Lees y Mascagni, 2024). Fijar objetivos demasiado ambiciosos puede conducir a frustración y a ineficiencias en procesos reformistas por intentar abarcar demasiado y no priorizar.

Por otro lado, las diferencias de ingresos tributarios de los PED respecto a las economías más avanzadas se reflejan también en su estructura. Cuanto menor es el nivel de ingresos de un país, en general, mayor es el peso de los impuestos sobre el comercio internacional, generales sobre ventas y sobre renta de empresas (IRE), siendo menor el de los impuestos sobre la renta personal (IRP), el patrimonio y las cotizaciones sociales. En los países de ingreso alto de la OCDE, los impuestos sobre el comercio internacional no llegan al 1% de la recaudación total, los generales sobre ventas suponen el 21,6% y los IRE el 9%. En los de ingreso bajo esas cifras son el 19%, 32% y 14,7%, respectivamente. Por el contrario, mientras en los primeros los IRP, las contribuciones sociales y los que gravan la propiedad representan, respectivamente, el 24,3%, 28,2% y 4,5%, en los países de bajos ingresos no suponen más que el 14,1%, 7% y 0,3%, respectivamente, (Garcimartín, 2024). En otras palabras, en los PED pesa más la imposición indirecta. Dado que, además, dentro de la imposición sobre la renta, en los PED prima la que grava a las empresas (la ratio de ingresos IRP sobre IRE es 0,8 en los PED, frente a 2,7 en los países de altos ingresos de la OCDE (Garcimartín, 2024). Todo esto configura unos sistemas tributarios menos equitativos que los de las economías más avanzadas.

90 La fuente de todas estas cifras es de UNU-WIDER Government Revenue Dataset, 2023.

Avances y desafíos pendientes en el diseño y gestión de los sistemas tributarios

El aumento de los ingresos tributarios ocurrido en las últimas décadas en los PED obedece en parte al propio crecimiento económico, pero también es el resultado de avances en el diseño y gestión de sus sistemas tributarios. En el caso de los IRP, tradicionalmente han sido poco eficientes y equitativos en muchos PED, con un número reducido de contribuyentes (Benedek, Benítez y Vellutini, 2022), una estructura de tasas que supone una progresividad real mucho menor a la nominal y amplias exenciones y deducciones. Como consecuencia, las reformas se han orientado a simplificar la escala de tipos, reducir deducciones y exenciones y gravar las rentas del capital mediante dos nuevos esquemas de imposición (no solamente propios de los PED): el impuesto dual o semidual (en muchos países latinoamericanos) y el lineal (Europa y Asia Central). El primero remplace al enfoque sintético (toda la renta tributa de forma conjunta) por un tratamiento separado de los ingresos de trabajo y capital, gravando a los primeros con tasas progresivas y a los segundos con un tipo único e igual al mínimo de las rentas del trabajo (en su diseño más puro). Aunque este tratamiento diferente podría parecer poco equitativo, en muchos PED que lo han aplicado se ha pasado, en realidad, a gravar rentas del capital que antes estaban exentas. Por su parte, el esquema lineal supone aplicar un tipo igual para todas las fuentes y cuantías de renta, siendo la sencillez su ventaja fundamental (retenciones liberatorias) y su menor progresividad su mayor inconveniente.

Pese a estos avances, la capacidad recaudatoria de los IRP sigue siendo baja en muchos casos, existiendo margen para ampliar las bases y mejorar la estructura de tipos (Mullins, Gupta y Liu, 2020; Benedek, Benítez y Vellutini, 2022). Además, la baja imposición a la renta personal, especialmente en los países más pobres, tampoco se ha compensado con aumentos en la tributación sobre la propiedad. La dificultad de realizar buenos catastros, el elevado peso de tierras dedicadas a la agricultura, la resistencia de las clases medias urbanas y la generosidad en las exenciones han impedido un mayor protagonismo de estos impuestos (Mullins, Gupta y Liu, 2020).

Por otro lado, la expansión de la economía digital también supone importantes retos en la tributación sobre la renta personal (y en las contribuciones sociales). En ocasiones (como en las actividades de transporte o de reparto) cambia la configuración de asalariado a autoempleo, lo que, a su vez, modifica los impuestos a aplicar. Además, se generan obligaciones tributarias tanto del perceptor de los ingresos (vía autodeclaración) como del pagador (vía retenciones), que a veces se desconocen o que resultan de difícil cumplimiento. Por ejemplo, los alquileres de inmuebles a través de plataformas suponen ingresos esporádicos para los perceptores, que son difíciles de controlar para las administraciones y que precisan la colaboración de la plataforma correspondiente. Esta colaboración no siempre es sencilla de obtener, especialmente para países pequeños y de ingreso bajo, si dicha plataforma se encuentra en otra jurisdicción.

Respecto a los IRE, sus problemas tradicionales de diseño en los PED se pueden resumir en tasas múltiples y marginales máximas muy elevadas, beneficios tributarios generosos y acuerdos para evitar la doble imposición que reducen el potencial recaudatorio (Hearson,

2016; Mills, 2017).⁹¹ Con objeto de mejorar la eficiencia de este impuesto, muchos PED han aplicado reformas, reduciendo el número de tipos impositivos y los marginales máximos, pero no tanto ampliando las bases, y, en algunos de ellos, se han introducido tasas mínimas sobre ingresos o activos y límites a determinados gastos. Además, en las industrias extractivas se ha venido remplazando el pago de cánones (sobre el valor bruto del producto) por impuestos sobre la renta neta. Aunque se trata de un avance desde el punto de vista conceptual, es más complejo de aplicar, especialmente en PED con administraciones débiles (Durst, 2016; Beer y Loepick, 2015). Conviene recordar, además, el riesgo de que los ingresos procedentes de recursos naturales desincentiven el aumento de los de origen tributario (Mansour y Schneider, 2019; Benítez *et al.*, 2023). Por otro lado, los IRE también se enfrentan a los desafíos más recientes surgidos de la economía digital y de la transformación de la fiscalidad internacional, pero ello se examina en el próximo epígrafe.

La imposición indirecta es posiblemente la que más ha cambiado en el mundo en desarrollo, debido a la sustitución de impuestos generales sobre ventas y a la importación por impuestos sobre el valor añadido (IVA), que, en la actualidad, se aplica en la mayoría de PED y supone alrededor del 30% de sus ingresos tributarios (casi el 40% en los países africanos; ATAF, 2019). Mediante el IVA se ha buscado ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar sus ventajas, como la eliminación del efecto cascada y su neutralidad en el comercio exterior.

En contrapartida, los ingresos por impuestos al comercio internacional se han reducido notablemente debido al generalizado proceso de apertura de las últimas décadas, aunque aún suponen un porcentaje elevado del total de ingresos impositivos en los países de bajos ingresos: alrededor del 19% (Garcimartín, 2024). Esta sustitución de los ingresos por impuestos al comercio internacional por el IVA no ha estado exenta de dificultades; mientras los primeros son fáciles de recaudar, el IVA tiene una complejidad administrativa mucho mayor.

De hecho, en la imposición indirecta también persisten desafíos notables. Por un lado, problemas en la aplicación del IVA: gestión compleja, sectores importantes difíciles de gravar o mecanismos de devolución excesivamente restrictivos. Por otro lado, para reducir la regresividad del IVA se suelen emplear tipos menores o exenciones en los productos con gran peso en la cesta de consumo de los hogares de rentas más bajas. Sin embargo, ello, a su vez, tiene un alto coste recaudatorio, que, además, en términos absolutos, beneficia más a los individuos de renta alta ya que su consumo es mayor. Por este motivo, se han propuesto alternativas basadas en remplazar las exenciones por transferencias compensatorias a los hogares de menor ingreso (Barreix *et al.*, 2012; de la Feria y Swistak, 2024).

Además, la expansión de la economía digital también supone retos importantes para el IVA. Tradicionalmente, la importación de bienes de escaso valor adquiridos por consumidores finales ha estado exenta de pago debido a la dificultad y al coste de controlar esas transacciones. Con el crecimiento del comercio electrónico, esta exención se ha convertido

91 De hecho, varios PED han comenzado a reconsiderar la lógica de estos tratados. Sudáfrica, Ruanda, Argentina o Mongolia han cancelado o renegociado tratados en los últimos años.

en un problema por los ingresos dejados de percibir y por la competencia desleal que supone para el comercio tradicional. En cuanto al comercio de servicios, la mayoría de los países grava en origen, dado que hacerlo en destino requeriría autoliquidación por parte de los consumidores. Pero, con la expansión del comercio internacional de servicios electrónicos, esto se ha convertido también en un problema. Por ello, cada vez más países, entre ellos algunos PED, han comenzado a gravar tanto la importación de bienes de escaso valor como de servicios electrónicos (Jorrat, 2020; Garcimartín, Roca y Díaz, 2021). No obstante, al igual que sucedía en el IRP, gravar el comercio electrónico, tanto de bienes como de servicios, requiere la colaboración de las plataformas digitales situadas en otras jurisdicciones, lo que no siempre es sencillo, especialmente para países de menor renta y tamaño.

Junto a las reformas en el diseño de los sistemas impositivos, también se han producido avances en las AATT. Ha aumentado el número de ellas que son autónomas o semiautónomas (Malawi, Tanzania o Uganda), se han adoptado herramientas digitales (factura electrónica en muchos países latinoamericanos; uso de inteligencia artificial en Marruecos o Angola) o se han creado unidades de grandes contribuyentes (Guatemala, India o Kenia) y de contribuyentes con patrimonio neto elevado (Bolivia, Uganda o Jamaica). Pero, aunque los progresos han sido notables, aún queda camino por recorrer. De acuerdo con Garcimartín y Díaz de Sarralde (2023), aunque el presupuesto de que disponen en los países más ricos es muy superior al que tienen los PED, el coste de recaudar es claramente inferior en los primeros; los PED necesitan un mayor gasto administrativo por cada euro recaudado. La introducción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las AATT presenta un rezago importante en los PED. Otra diferencia llamativa es la antigüedad de los trabajadores; los años de servicio crecen con el nivel de renta de los países. La menor antigüedad, unido a la menor proporción de empleados dedicados a tareas de auditoría y fiscalización en los PED, repercuten negativamente en la eficiencia de sus AATT (Benítez *et al.*, 2023). Asimismo, la participación de las mujeres, tanto sobre el personal total como en puestos ejecutivos, disminuye claramente con el nivel de ingreso de los países: representan el 35,1% del personal total y el 21,9% de los cargos ejecutivos en los países de ingreso bajo, mientras que esas cifras llegan al 62,6% y 47,5%, respectivamente, en los países más ricos (Garcimartín y Díaz de Sarralde, 2023). En este sentido, cabe señalar que el sesgo de género en el diseño de los sistemas tributarios es algo que fundamentalmente ha sido estudiado en el contexto de los países desarrollados, pero mucho menos en los PED. Dadas las diferencias tributarias y socioeconómicas, ni las conclusiones ni los temas de interés son directamente trasplantables de los primeros a los segundos (Joshi, Kangave y van den Boogaard, 2024). Existen otros desafíos importantes para las administraciones tributarias de los PED como pueden ser la fiscalización o el elevado nivel de deudas tributarias.

Todo este proceso reformista, tanto en el diseño como en la gestión de los sistemas tributarios, presenta resultados muy dispares entre países y reformas concretas. Aunque no exista una receta universal para garantizar su éxito, se han identificado diversos factores que lo condicionan. Por un lado, los de carácter político o estratégico, como el momento del ciclo político en que se hacen, la secuencia de implementación o la eficiencia y equidad —real y percibida— del gasto público (Garcimartín *et al.*, 2014; Keen, 2012; Mills, 2017; Moore, 2013; Akitoby *et al.*, 2020). Por otro lado, élites con gran influencia política pueden ser un obstáculo importante a reformas que les supongan mayor tributación (Monkam y Moore, 2015; Von Schiller, 2018). Finalmente, las reformas tributarias suelen tener mejores

resultados si al mismo tiempo se moderniza la administración (Akitoby *et al.*, 2019). Los casos de Ruanda o Nepal son claros ejemplos de ello.

Por último, una causa importante de la brecha recaudatoria en los PED es la existencia de elevados gastos tributarios. En promedio, representan alrededor del 25% de los ingresos impositivos y en algunos países la cifra es considerablemente mayor: cerca del 70% en Jordania o la República Centroafricana, alrededor del 60% en Etiopía o del 50% en Colombia (Garcimartín, 2024). Aunque existen motivos para justificar dichos gastos (incentivar determinadas actividades, atraer inversión, reducir disparidades regionales o aumentar la progresividad), tienen un alto coste, son difíciles de gestionar, monitorear y evaluar y se prestan al abuso (Barreix y Velayos, 2021; FMI, 2015b).

Cooperación fiscal internacional

Como se ha indicado anteriormente, en el caso de la imposición a la renta empresarial, los PED, al igual que los países más ricos, se enfrentan a los desafíos de la economía digital y de la transformación de la fiscalidad internacional. La primera tiene una serie de peculiaridades (usuarios como proveedores de insumos; la fuerte participación de una empresa en un mercado sin necesidad de presencia física; y la relevancia de la propiedad intelectual) que condicionan dos aspectos clave de la arquitectura internacional de los IRE: el reparto de los derechos de tributación y el aumento de los problemas BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) (Jorrat, 2020). Para enfrentarse tanto a los desafíos de la economía digital como, de un modo más general, a los problemas BEPS, la comunidad internacional puso en marcha el llamado Marco Inclusivo, bajo liderazgo de la OCDE, alcanzando un acuerdo en julio de 2021, que comprende los llamados Pilares 1 y 2.

Con el primero se busca otorgar derechos de gravamen a los países en los que las empresas tienen actividad económica, pero muy poca o ninguna presencia física, como ocurre a menudo en el caso de la economía digital. Para ello, en multinacionales con ingresos superiores a 20.000 millones de euros, se otorgan derechos de gravamen sobre el 25% de los beneficios consolidados del grupo multinacional — una vez restado un beneficio (ordinario) del 10%— de forma proporcional a las ventas en cada jurisdicción, siempre que en la misma los ingresos superen el millón de euros; 250.000 para los países con PIB inferior a 40.000 millones de euros.⁹² De este modo, se reconoce la creación de valor por parte de los consumidores/usuarios de cada país, aunque la empresa multinacional no tenga presencia física.

El segundo pilar busca evitar el traslado de beneficios a países de baja tributación y la competencia fiscal a la baja.⁹³ Para ello, se fija una tasa efectiva mínima del 15 % en las distintas jurisdicciones a las multinacionales con ingresos superiores a los 750 millones de euros,⁹⁴ calculada como el impuesto a pagar sobre los beneficios contables —una vez realizados una serie de ajustes— menos un porcentaje del valor de los activos tangibles y de la nómina salarial. Para garantizar esa tasa efectiva mínima del 15%, el Pilar 2 permite,

92 Excluidas las industrias extractivas y las financieras reguladas.

93 Tørsløv, Wier y Zucman. (2022) estiman que las grandes multinacionales desvían alrededor del 40% de sus beneficios desde los países donde se generan a jurisdicciones de baja tributación

94 Véase Muleiro (2023) o FMI (2023) para mayor detalle.

siguiendo un orden de jerarquía, que, si en una determinada jurisdicción la tasa efectiva es inferior al 15%, el país de residencia u otros países donde opere la empresa y hayan puesto en marcha el Pilar 2 puedan recaudar la diferencia.

El Pilar 1 puede beneficiar a los PED en la medida en que capturan bases tributarias de multinacionales presentes en su mercado sin presencia física. Por su parte, el Pilar 2 limita la competencia fiscal a la baja y la presión a conceder incentivos tributarios, pudiendo generar aumentos de recaudación si el país decide adherirse a esa tasa mínima (FMI, 2023c). Dado que hacerlo es voluntario, para cada país se presenta una disyuntiva. Por un lado, si no aplican ese mínimo del 15%, se corre el riesgo de que las empresas que tributen a una tasa efectiva inferior acaben siendo gravadas en otras jurisdicciones, perdiendo, de este modo, ingresos tributarios en favor de otros países. Pero, por otro lado, existe el riesgo de perder inversión y actividad económica ante el aumento de tributación, aunque, al calcularse la tasa efectiva descontando activos tangibles y nómina salarial, queda margen para el uso de incentivos tributarios en aquellas inversiones que sí suponen actividad real (FMI, 2023c). Ello no es óbice para que, en algunos casos, se pueda perder una ventaja fiscal e inversión extranjera. Por otro lado, la adopción del Pilar 2 implica cambios en la legislación tributaria que pueden ser complejos de aplicar para los PED con administraciones tributarias más débiles. Entre otros elementos, requiere una profunda cooperación e intercambio de información con otras jurisdicciones, así como conocer los beneficiarios últimos. La casuística sobre la realidad de las empresas a la hora de implementar la tasa mínima es muy amplia (véase, por ejemplo, IISD, 2023; Banco Mundial, 2022a). Pero incluso aunque un país no la aplicara, ello no evitaría la necesidad de replantearse los incentivos tributarios existentes a las empresas, dada la distinta compatibilidad efectiva de cada uno de ellos con el impuesto mínimo global (véase, por ejemplo, OCDE, 2022).⁹⁵

Barake et al. (2021) estimaron que este impuesto mínimo global beneficiará fundamentalmente a los países desarrollados, al ser sede de la mayoría de multinacionales, aunque el aumento podría ser considerable en países como China y, en menor medida, Sudáfrica o Brasil.⁹⁶ El propio FMI (FMI, 2023c) llegó a una conclusión similar, señalando que las ganancias del Pilar 2 apenas llegarían a los países más pobres. De hecho, a finales de 2023 se votó en Naciones Unidas una propuesta (Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation) de países africanos dirigida a llevar a este organismo, en lugar de la OCDE, las negociaciones sobre la cooperación fiscal internacional. Con ello se busca un mayor protagonismo de los PED y un multilateralismo fiscal más inclusivo que el que hasta ahora ha liderado la OCDE. Otro tema de interés creciente dentro del ámbito de la cooperación fiscal internacional es la tributación sobre los llamados “ultra ricos”. Este tema fue incluso discutido en el G20 en febrero de 2024, bajo presidencia de Brasil, y dio lugar a un informe posterior (Zucman, 2024). El asunto central es que, como han sugerido diversos estudios, la tasa efectiva de imposición sobre dichos contribuyentes es muy baja (Saez y Zucman, 2019a y 2019b, para Estados Unidos; Bruil et al., 2024, para Países Bajos). Los actuales sistemas tributarios no son capaces de gravar adecuadamente a dichos individuos, lo que no solamente supone una merma de ingresos para los gobiernos, sino que tiene implicaciones negativas sobre la distribución del ingreso y la acumulación de riqueza.

⁹⁵ Una complejidad adicional surge de los compromisos que hayan firmado los países con las multinacionales en relación con determinados beneficios fiscales.

⁹⁶ Véase también Barreix et al. (2022).

Las razones principales de todo ello son básicamente dos (Zucman, 2024). Por un lado, que, al no gravarse las ganancias de capital no realizadas y la no distribución de dividendos a personas físicas, una parte importante de los ingresos de estos individuos no forma parte de la base imponible de los impuestos sobre la renta. Por otro lado, que esta ausencia de imposición en la renta no se compensa con gravámenes a la riqueza. En los PED, esta baja tributación de los “ultra ricos” es incluso más preocupante. No solamente por sus mayores necesidades de ingresos públicos y, a menudo, peor distribución de la renta, sino también porque los gravámenes que soportan son a menudo inferiores a los de los países más ricos, dado el mejor tratamiento que se da a las rentas del capital, la menor difusión de impuestos a la propiedad y la mayor facilidad de elusión y evasión.

A consecuencia de todo ello, se ha planteado crear un gravamen a la riqueza coordinado internacionalmente, pues, en caso contrario, se podría eludir con relativa facilidad. No obstante, debería superar desafíos notables: no solamente la necesidad de coordinación internacional, sino otros más técnicos, como la valoración de activos o la identificación de los beneficiarios últimos.

España en materia de cooperación fiscal

El actual Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027, articulado en torno a seis enfoques transversales y tres prioridades sectoriales, alude a la movilización de recursos internos como un desafío importante. En particular, considera que sigue existiendo potencial para aumentar dichos recursos mediante reformas que, además, construyan sistemas tributarios más progresivos y eficientes. Para ello, la coordinación y la cooperación con los países en desarrollo es fundamental.

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, las relaciones internacionales en materia fiscal se pueden dividir de forma simplificada en tres categorías. Por un lado, aquellos ámbitos donde la ganancia es común a los distintos países, lo que facilita la coordinación. Sería, por ejemplo, el caso de la lucha contra la evasión a través del intercambio de información. No quiere decir que sea siempre sencillo, pero sí que es más fácil hallar puntos de encuentro. Por otro lado, los ámbitos donde se produce una cierta competencia por atraer bases tributarias, rentas, riqueza o actividad empresarial. En este caso la coordinación es más compleja y se producen tensiones. Por último, el ámbito de la cooperación técnica. El papel de España con relación a los PED en los dos primeros ámbitos se articula fundamentalmente en coordinación con la UE y la OCDE, donde desempeña un papel activo. Como se ha mencionado, existe una iniciativa por parte del mundo en desarrollo para llevar la cooperación y coordinación internacional en materia tributaria desde la OCDE al seno de Naciones Unidas, que consideran más equitativo y beneficioso para sus intereses. La posición española al respecto deberá seguir estando coordinada con sus socios europeos y la propia OCDE. Lógicamente, ello no es óbice para que España mantenga su papel activo en los organismos correspondientes, teniendo en consideración las necesidades de los PED. Con relación a la cooperación técnica, España desempeña un papel importante en capacitación, apoyo técnico e implementación de los estándares fiscales internacionales, tanto de forma unilateral por parte de diversas instituciones públicas (AEAT, IEF, AECID), como mediante su participación en organismos multilaterales (FMI, BID, CIAT). Seguir avanzando en esta cooperación es importante para que España contribuya a la movilización de recursos domésticos en los PED.

Recomendaciones

Como se ha visto, los PED tienen unos ingresos tributarios claramente inferiores a los disponibles en los países desarrollados, así como una estructura más sesgada hacia la imposición indirecta. No obstante, a lo largo de las últimas décadas su capacidad tributaria ha progresado notablemente. Aunque, en parte, esto ha sido posible gracias al propio crecimiento económico, también ha sido la consecuencia de un intenso proceso reformista en el diseño de los sistemas impositivos y de mejoras en las administraciones tributarias. Pese a ello, cumplir con los ODS requiere un importante esfuerzo adicional en muchos PED, especialmente los más pobres, que a su vez exige superar desafíos importantes. De cara a ello, la comunidad internacional, en general, y España en particular, pueden desempeñar un papel relevante, siempre teniendo en cuenta que el tamaño y estructura de los ingresos tributarios es una decisión social soberana de cada país. A modo de recomendaciones, consideramos importante: Prestar más atención a cómo los cambios en la tributación internacional están condicionando los sistemas tributarios de los PED, tanto en el diseño como en los retos de implementación.

- a) Buscar vías para una coordinación fiscal más inclusiva para los PED.
- b) Desempeñar un papel más activo para facilitar los marcos para gravar adecuadamente a la economía digital.
- c) Hacer la cooperación tributaria con los PED más específica a cada país.
- d) Examinar soluciones coordinadas al problema de la infra tributación de los llamados “ultra ricos”.
- e) Profundizar en el conocimiento sobre los factores que condicionan el éxito de las reformas tributarias.
- f) Considerar conjuntamente los ingresos y el gasto en el análisis de la cuestión.

Comentario: Movilizar recursos domésticos: la calidad institucional es clave

Jesús Pérez Mayo, Universidad de Extremadura

Como plantea el documento de partida, el Impuesto al Valor Añadido (IVA) es central para muchos países, aunque ha enfrentado desafíos debido a exenciones y tasas reducidas que han disminuido su efectividad. En los países de ingreso bajo y medio, la dependencia del IVA y otros tipos de impuestos sobre bienes y servicios tienden a ser todavía mayores que en los países de ingreso alto. El principal problema que plantea este estudio es su posible carácter regresivo, puesto que los hogares más pobres aplican al consumo una proporción mayor de su renta. Este efecto se intenta reducir mediante exenciones o transferencias públicas a los más pobres. Sin embargo, esto es difícil de garantizar y puede tener otros efectos sobre el sistema fiscal. Aunque aplicar el IVA a algunos productos exentos pueda hacer el impuesto más regresivo, este impacto puede mitigarse aumentando el gasto en favor de los pobres. Paradójicamente, algunas evidencias recientes (Bachas *et al.*, 2024) destacan cómo, en muchos países de bajos ingresos, el IVA — a menudo considerado regresivo — es, en la práctica, progresivo, ya que los pobres compran principalmente en mercados informales que están frecuentemente fuera de la red impositiva. Otra propuesta para mejorar la progresividad del IVA y una estrategia es establecer un umbral mínimo más alto para la declaración. Este ajuste eximiría a numerosos vendedores de pequeña escala, de quienes suelen comprar personas con ingresos bajos, simplificando así la administración del IVA.

Otros impuestos muy ligados a los ODS son los impuestos medioambientales, los cuales siguen la recomendación habitual de reducir la externalidad ambiental incrementando con un impuesto el coste de las actividades contaminantes. No obstante, algunos análisis muestran fallos en el sistema que pueden llevar a que las actividades altamente contaminantes se graven con tasas más bajas, en lugar de más altas, habida cuenta de que producen un alto nivel de polución comparado con otras actividades.

Por otra parte, los impuestos a los servicios digitales (ISD) han empezado a aplicarse en los últimos años inicialmente en las economías avanzadas. Un ISD generalmente se aplica a los ingresos de las empresas que prestan servicios digitales a los consumidores de un país. Dada la extensión de la digitalización, están captando el interés de los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, en el acuerdo del Pilar 1 de la OCDE se introdujo su prohibición. Además, algunos trabajos muestran que hay potencial no solamente para mejorar el diseño de los impuestos sobre la renta personal para aumentar los ingresos, sino también para introducir tasas más altas para los ingresos de capital (como intereses, dividendos y ganancias de capital). Además, dada la prevalencia de la informalidad en muchos países en desarrollo, implementar regímenes simplificados para los trabajadores independientes y las microempresas puede mejorar el cumplimiento.

Existe cierta controversia con la aplicación de la reforma del impuesto a las empresas propuesta por la OCDE. Se ha expresado preocupación por un sesgo a favor de los países más ricos (principalmente de la OCDE) a expensas de los países en desarrollo. Según el informe de la ONU, *World Economic Situation and Prospects 2022*, “los principales beneficiarios serán probablemente un pequeño número de países desarrollados con sedes multinacionales existentes, lo que socava el principio de equidad que se supone que subyace en el acuerdo” (UNDESA, 2022a).

Por otro lado, es preciso hacer una referencia breve al otro lado del sistema tributario: los gastos. Se prevé que el gasto social aumentará a medida que los países busquen cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y asignar recursos para las transiciones climáticas. Sin embargo, la evidencia sugiere que muchos gobiernos de países en desarrollo no están logrando estos objetivos al coste más bajo posible. Los países en desarrollo pierden más de un tercio de su inversión pública debido a prácticas de gasto ineficientes, un revés significativo dado el amplio déficit de infraestructura al que se enfrentan estas naciones (FMI, 2015a; Barhoumi *et al.*, 2018). Los subsidios energéticos, particularmente aquellos diseñados para proporcionar apoyo de ingresos a los hogares de bajos ingresos, resultan ser ineficientes y la mayoría de los beneficios acaban favoreciendo desproporcionadamente a los hogares más ricos (Gupta, 2018). Sin embargo, eliminar los subsidios puede ser socialmente disruptivo y requiere la implementación de redes de seguridad social específicas para proteger a los más vulnerables (Drabo *et al.*, 2023).

Coincido con el autor que la mejora y el refuerzo de las instituciones tributarias es clave para aumentar la capacidad fiscal de los países. Si la administración tributaria se percibe legítima aumentará la disponibilidad a pagar impuestos por los ciudadanos. Se requiere una financiación adecuada y autonomía para asegurar un desarrollo adecuado. Finalmente, la interferencia política en la administración tributaria puede minar la percepción de justicia y dar oportunidades a la corrupción.

La evaluación del impacto de las normas tributarias y los foros internacionales ya existentes sobre la movilización de recursos domésticos para los países en desarrollo muestra que no ha habido un proceso verdaderamente mundial en el que todos los países participen en igualdad de condiciones en el desarrollo de normas tributarias mundiales. En este sentido, la negociación de un nuevo Convenio Marco sobre Cooperación Tributaria Internacional de las Naciones Unidas supone un adelanto.

A pesar del progreso logrado, sigue existiendo un gran potencial fiscal no aprovechado en los países en desarrollo y una necesidad urgente de reformar los sistemas fiscales para explotar ese potencial y generar los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A largo plazo, los países en desarrollo requieren reformas que promuevan mejoras en la recaudación de ingresos y en el gasto (Berensmann *et al.*, 2023). Ampliar las capacidades fiscales para recaudar ingresos que financien bienes y servicios públicos es principalmente un desafío interno y requerirá la voluntad política para superar los intereses arraigados que se benefician de los sistemas actuales y para aumentar la inversión

en capacidad fiscal. Sin embargo, hasta ahora, la voluntad política ha sido insuficiente en muchos países, incluyendo aquellos en desarrollo que no invierten lo suficiente en la reforma del sistema fiscal y la capacidad administrativa, y en donantes que no han cumplido con los volúmenes de asistencia que se comprometieron a proporcionar para apoyar la movilización de ingresos. Se debería considerar cómo convertir los compromisos para las reformas fiscales nacionales en acciones que hagan que los sistemas fiscales sean más justos, transparentes, eficientes y efectivos.

10

Gobernanza comercial internacional

Enrique Feás, Real Instituto Elcano

Resumen

La gobernanza comercial internacional ha sufrido un importante declive en las últimas décadas. Las Conferencias para la Financiación del Desarrollo llevan tiempo insistiendo en la necesidad de mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, eliminar las prácticas comerciales distorsionantes, garantizarles un trato especial, promover la facilitación del comercio, apoyar la reforma de la OMC y fomentar los acuerdos comerciales regionales, la inversión directa en países en desarrollo y el comercio sostenible.

España es un país muy abierto al exterior y por tanto gran beneficiario de un comercio libre, pero basado en reglas. El marco geopolítico actual no permite ser ambicioso respecto a aspectos como la promoción de los acuerdos comerciales regionales o la inversión directa, o una reforma integral de la OMC, pero en el interés de los países en desarrollo resulta esencial mantener activas unas mínimas reglas del juego que impidan un deterioro adicional de la gobernanza o un mero marco de negociación comercial bilateral.

Por eso conviene no recargar la agenda comercial con elementos muy conflictivos y centrarse mejor en unos pocos elementos de mejora, como la facilitación del comercio (simplificando y coordinando requisitos técnicos), la promoción de elementos universales de sostenibilidad como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas o el empoderamiento económico de las mujeres, la simplificación (dentro de la UE) de la burocracia de iniciativas como el SGP+ o EBA, o la reforma de uno o dos aspectos clave de la OMC (solución de diferencia y subvenciones), reservando el capital político para propuestas como la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur, que, aunque difícil de lograr, traslada un mensaje correcto de credibilidad de Occidente en su compromiso con el desarrollo y los intereses estratégicos del Sur Global.

Mensajes clave

1. Promover en el seno del G20 un diálogo entre EEUU y China sobre la reforma de la OMC, con la UE actuando de honest broker y centrándose en unos pocos temas, empezando por la reforma del Mecanismo de Solución de Diferencias y del Código Antisubvención.
2. Proponer iniciativas de comercio sostenible centradas en elementos como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas o el empoderamiento económico de las mujeres, mucho más universales y menos conflictivas que las vinculadas a compromisos medioambientales y que deben tratarse en el marco de la COP.
3. Promover el Acuerdo UE-Mercosur como prueba de que los países desarrollados están dispuestos a demostrar con hechos el compromiso de promover el acceso a mercado de países en desarrollo.

Introducción

La gobernanza comercial internacional ha experimentado un serio retroceso en las últimas dos décadas, debido a diversos factores como las tensiones geopolíticas, el crecimiento del proteccionismo o el fracaso de los Estados a la hora de gestionar adecuadamente los efectos económicos y sociales de la globalización.

En este contexto, la Organización Mundial del Comercio (OMC), una institución clave para la gobernanza comercial internacional y que, como heredera del GATT, ha contribuido en gran medida al impulso del comercio y el desarrollo en el siglo XX, ha visto disminuir su relevancia y efectividad. Su imprescindible reforma para hacer frente a los desafíos de la globalización del siglo XXI no parece estar entre las prioridades de sus principales miembros. Este documento analiza la decadencia de la gobernanza internacional, los principales temas que siguen abiertos en relación con el desarrollo, los problemas para abordar los desafíos y el papel que podría desempeñar España.

La gobernanza comercial internacional en el marco de las Conferencias para la Financiación del Desarrollo.

La Agenda de Acción de Adís Abeba, adoptada en 2015, se basa en acuerdos anteriores como el Consenso de Monterrey y esboza acciones específicas para financiar el desarrollo sostenible. En lo que respecta a la gobernanza comercial, la Agenda hace hincapié en la importancia de un sistema multilateral de comercio abierto, basado en normas, no discriminatorio y equitativo, con una serie de recomendaciones de gobernanza que podemos resumir en las siguientes:

- Mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, en especial los Países Menos Adelantados (PMA), proporcionándoles acceso a los mercados de los países desarrollados libre de aranceles y cuotas para todos los productos, con el objetivo de impulsar sus capacidades de exportación y su crecimiento económico.
- Eliminar las prácticas comerciales distorsionantes, en especial las subvenciones que distorsionan el comercio agrícola, a fin de crear un entorno comercial más justo para los países en desarrollo.
- Promover un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, permitiéndoles una mayor flexibilidad en la aplicación de las normas comerciales y reconociendo sus desafíos particulares.
- Facilitar el comercio para el desarrollo, promoviendo la iniciativa Aid for Trade a fin de ayudar a los países en desarrollo a crear la infraestructura y la capacidad necesarias para participar eficazmente en el comercio mundial en áreas como la facilitación del comercio, la modernización de las aduanas y el acceso a la tecnología.
- Apoyar la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para convertirla en una institución más inclusiva y eficaz y adaptada a los desafíos de este siglo.
- Fomentar los acuerdos comerciales regionales como complemento del sistema multilateral y para apoyar el desarrollo sostenible.

- Fomentar la inversión extranjera en países en desarrollo, como canal tanto de financiación como de transferencia de tecnología, y un adecuado respeto a la soberanía de los países en desarrollo.
- Fomentar el comercio sostenible mediante políticas comerciales que promuevan el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), el empoderamiento económico de las mujeres y las prácticas comerciales ambientalmente sostenibles.

Estado de situación

En este marco, se describe a continuación el estado de situación de cada uno de los temas anteriormente mencionados.

» Mejorar el acceso al mercado

La mejora del acceso al mercado de los países en desarrollo es una reivindicación clave para garantizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este marco, la UE, pese a su historial proteccionista en materia agrícola, ha sido tradicionalmente uno de los bloques comerciales más comprometidos mediante el Sistema de Preferencias Generalizado (EBA). La reforma de 2012 transformó el sistema para concentrar los esfuerzos en los países menos adelantados (PMA), manteniendo tres componentes: el SPG estándar, en forma de aranceles reducidos o nulos para determinados productos; el SPG+, con reducciones arancelarias adicionales a países vulnerables que aplican convenios internacionales de derechos humanos y laborales, medio ambiente y buena gobernanza, y la iniciativa “Todo menos armas” (EBA) de 2001, que garantiza el acceso libre de impuestos y de contingentes a la UE para todos los productos, excepto las armas y las municiones, para 48 PMA. No obstante, su impacto no ha sido excesivamente elevado y se ha criticado la excesiva burocracia y complejidad.

En cualquier caso, los países en desarrollo necesitan sobre todo acceso para sus exportaciones agrícolas, pero por desgracia la incertidumbre geopolítica ha reivindicado el papel de la agricultura como pieza clave de la autonomía estratégica, reduciendo los incentivos de los principales países desarrollados a la liberalización. En cualquier caso, resulta importante eliminar los aranceles pico y evitar un aumento gradual de aranceles conforme aumenta el valor añadido de las exportaciones de estos países.

» Eliminar las prácticas comerciales distorsionantes

La eliminación de las prácticas distorsionantes del comercio, en particular las subvenciones, el dumping u otros elementos, está íntimamente relacionado con el marco de la OMC. Para los países en desarrollo, el principal problema son las subvenciones a la agricultura en los países desarrollados, que les impiden competir en condiciones de igualdad. Los países desarrollados, sin embargo, están mucho más preocupados por los subsidios industriales. A todos les preocupa, en cualquier caso, la falta de transparencia y de notificación de las medidas aplicadas por los países.

La existencia de empresas públicas (State-Owned Enterprises o SOE) en el comercio también supone una clara distorsión, ya que las SOE no compiten en condiciones de igualdad con las empresas privadas.

Aunque no ha habido grandes avances recientes en esta materia, al menos el Acuerdo de Subsidios a la Pesca de 2022 de la OMC ha sido un buen paso a la hora no solamente de combatir la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, sino también de limitar los subsidios que contribuyen a la sobreexplotación de las poblaciones pesqueras y de exigir que los miembros de la OMC reporten sus subsidios de forma transparente.

» *Fortalecimiento del trato especial y diferenciado*

La igualdad consiste no solamente en tratar igual a los iguales, sino de forma desigual a los desiguales. Las normas OMC han permitido tradicionalmente una aproximación al comercio de los países en desarrollo más flexible, con mayores plazos de aplicación de cualquier norma y la posibilidad de obtener beneficios sin reciprocidad. El principal problema se deriva de que la condición de país en desarrollo no está estandarizada, sino que en el marco de la OMC la autodefinición (self-designation) de cada país como “desarrollado” o “en desarrollo”, permite a países como China beneficiarse de grandes ventajas comerciales.

Uno de los debates más importantes en torno al trato diferenciado gira en torno al tratamiento de la propiedad intelectual. La pandemia de COVID y las vacunas han sido un buen caso de cómo la I+D, concentrada en los países desarrollados, y la protección de la propiedad intelectual benefician a los países desarrollados. El Acuerdo de la OMC de 2022 sobre vacunas se enfoca en flexibilizar temporalmente ciertas disposiciones de propiedad intelectual en el marco del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) para facilitar la producción y distribución de vacunas contra la COVID-19 en países en desarrollo, permitiendo la fabricación sin necesidad de autorización de los titulares de patentes bajo ciertas condiciones. Es un buen paso, pero dista de ser un marco general funcional, que requeriría una reforma profunda del TRIPS.

» *Facilitación del comercio para el desarrollo*

La “facilitación del comercio” se refiere a la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos y regulaciones aduaneras para facilitar el movimiento eficiente de mercancías a través de las fronteras, reduciendo los costes de trámites aduaneros y documentación. En el marco de la OMC, el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de 2013 es un instrumento clave para mejorar la cooperación entre aduanas y asegurar asistencia técnica a países en desarrollo. El apoyo a estas medidas se realiza en el marco de la iniciativa Aid for Trade (Ayuda para el Comercio) impulsada por la OMC desde 2005 para mejorar las capacidades comerciales e infraestructuras de unos 140 países en desarrollo, con asistencia técnica, formación y recursos. Dentro de este marco, la UE ha sido tradicionalmente la principal aportante de la iniciativa con una contribución de más de 20.000 millones de euros (un 38% del total) (OMC y OCDE, 2024).

» *Apoyo a la reforma de la OMC*

La Organización Mundial de Comercio, organismo internacional creado en 1995 sobre la base del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), muestra hoy un indudable declive. Aunque fue durante muchas décadas foro imprescindible para cualquier negociación comercial (e incluso para debates multilaterales paralelos como el del medio ambiente, la propiedad intelectual o los derechos laborales), hoy gran parte de los acuerdos y desacuerdos comerciales se producen al margen de esta institución (algo especialmente cierto para el conflicto entre EEUU y China). Aun así, gran parte del comercio mundial sigue cayendo bajo su estructura (pese a que el comercio de servicios tenga cada vez más pujanza).

Aunque resulta innegable que gran parte de la dificultad de la OMC para promover acuerdos multilaterales se debe a que no ha sabido adaptarse a los cambios estructurales que ha traído la globalización del siglo XXI, no es menos cierto que la imprescindible reforma de la institución es el resultado del bloqueo de varios de sus principales miembros.

Existen diversas causas que explican la pérdida de influencia de la OMC como foro de negociación multilateral y base de una globalización comercial basada en reglas.

En primer lugar, la crisis en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Este mecanismo, considerado uno de los mayores logros de la OMC (por ser verdaderamente supranacional), ha estado en el centro de la resolución de disputas comerciales entre los miembros desde su creación. Sin embargo, desde 2019, el OSD está paralizado por la falta de jueces de su Órgano de Apelación, lo que impide resolver disputas de manera efectiva. EEUU, bajo la primera Administración Trump, bloquearon sistemáticamente los nombramientos al Órgano de Apelación (argumentando que este organismo había excedido su mandato al tomar decisiones que reinterpretaban las reglas de la OMC). La llegada de la administración Biden, sin embargo, no cambió este escenario. Así, la ausencia de un OSD activo ha llevado a los miembros de la OMC a tomar medidas unilaterales en lugar de someterse a un proceso multilateral. En paralelo, la UE, ante la falta de un Tribunal de Apelación funcional en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha propuesto un mecanismo alternativo llamado el Arbitraje de Apelación Provisional (MPIA). El MPIA es un acuerdo temporal y voluntario dentro de la OMC entre los países que deciden participar en él, y no sustituye al Órgano de Apelación de manera permanente, pero sirve como solución provisional. Entre los 26 países participantes están la UE, China, Canadá, Brasil y México.

Una posible solución que quizás podría satisfacer a Estados Unidos sería introducir límites de mandato más estrictos para los jueces del Órgano de Apelación y asegurar que el mandato de este órgano esté claramente delimitado para evitar interpretaciones expansivas de las reglas de la OMC.

En segundo lugar, el desfase de sus normas respecto a la compleja realidad. La economía se ha hecho enormemente compleja en las últimas décadas, mientras que las normas OMC no han podido adaptarse a este ritmo de cambio. Entre los aspectos más relevantes destacan: el comercio electrónico y la posibilidad de imponer aranceles sobre el mismo; la creciente

importancia de los servicios en el comercio y en su dinamismo; la consideración de aspectos medioambientales en el comercio; la gestión de la propiedad intelectual en un mundo de cadenas de valor; el comercio realizado a través de multinacionales; la autodefinición de los países como “en desarrollo” o la necesidad de acuerdos internacionales en materia de competencia. Estas cuestiones requieren normas flexibles y han provocado numerosos debates, pero las negociaciones para modernizarlas han avanzado muy lentamente, en parte debido a la falta de consenso entre los miembros sobre cómo abordar estos temas.

En tercer lugar, el proceso de toma de decisiones. La OMC opera bajo el principio de consenso, lo que significa que todos los miembros deben estar de acuerdo para que se adopten cambios significativos. Aunque este principio garantiza que todos los países tengan voz en la toma de decisiones, en la práctica se traduce en que cualquier miembro puede bloquear decisiones importantes. El GATT lo crearon 23 países en 1947, pero la OMC cuenta actualmente con 166 miembros, con un reparto de fuerzas muy distinto. Los miembros que más se benefician de las reglas actuales se resisten a aceptar cambios que podrían alterar su posición en la economía global. Flexibilizar el proceso de toma de decisiones en la OMC, quizás con un enfoque de “geometría variable”, puede que sea ya inevitable.

En cuarto lugar, las tensiones geopolíticas. La competencia entre grandes economías, particularmente entre EEUU y China, ha creado un ambiente de desconfianza que complica aún más las negociaciones. La geopolítica ha cambiado por completo el concepto de “seguridad nacional”, que ahora se extiende a sectores antes impensables, y en este contexto la OMC no tiene capacidad de influencia (ninguna de las grandes potencias está dispuesta a que la OMC establezca qué es seguridad nacional y qué no).

En quinto lugar, la falta de liderazgo de EEUU, que durante décadas condujo la construcción y el mantenimiento del sistema de comercio internacional basado en reglas, pero que han adoptado en los últimos años no solamente una postura más proteccionista, sino un menor compromiso con las instituciones multilaterales, incluida la OMC. El vacío de liderazgo no ha sido llenado por otros países, ni siquiera la UE, lo que ha dificultado reformas significativas. La llegada de Trump ha supuesto no ya una mayor indiferencia, sino una total ruptura con el modelo de gobernanza del comercio internacional, con el uso masivo de aranceles y la bilateralización total de las relaciones comerciales.

Aunque en 2022 la OMC se planteó una hoja de ruta para una reforma integral de la organización (incluida la necesidad de modificar el procedimiento de solución de diferencias para volver a tenerlo plenamente operativo en 2024) no ha habido grandes avances. Por desgracia, sin un adecuado marco institucional como el proporcionado por la OMC, gran parte de los problemas de financiación del desarrollo seguirán bloqueados.

» *Fomento de los acuerdos comerciales regionales*

Entre 1990 y 2024, el número de acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC superó los 360, frente a la falta de nuevos acuerdos multilaterales significativos. Ejemplos

destacados incluyen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, luego reformado y redenominado USMCA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP).

En ese período muchas iniciativas multilaterales han fracasado (aparte de la falta de cierre de la Ronda de Doha) como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA), promovido en 2013 entre 23 miembros de la OMC pero que se estancó poco después por diferencias sobre el alcance de la liberalización, la protección de datos y la regulación de servicios públicos (como el agua y la energía), junto con la falta de consenso entre la UE y EEUU; o el Acuerdo sobre Bienes Ambientales (EGA), iniciado en 2014 con el objetivo de eliminar aranceles a productos ecológicos, pero que no pudo llegar a una común selección de los bienes a incluir.

Los acuerdos regionales, en cualquier caso, aunque fragmenten el sistema comercial internacional, detraen recursos diplomáticos para la negociación multilateral, tienen motivaciones más geopolíticas que económicas, suelen estar sesgados en favor de los intereses de los países avanzados y crean un mosaico de reglas que complican el comercio global. Tienen sentido (ya que es más fácil acordar normas con países vecinos similares) y pueden ser beneficiosos para las partes involucradas o incluso ser un paso intermedio hacia un acuerdo global (por eso el marco OMC los autoriza si son creadores netos de comercio). En particular, pueden ser un método muy útil para que los países en desarrollo unan fuerzas y capacidad de negociación.

» *Fomento de la inversión extranjera*

En los últimos diez años, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia los países en desarrollo han mostrado un importante cambio de tendencia: entre 2013 y 2019 la IED creció de manera constante, especialmente en Asia y América Latina (en manufacturas, tecnología y energía), pero a partir de 2020 y debido a la pandemia de COVID-19 y las guerras de Ucrania y de Gaza, los flujos se han reducido más de un tercio, en especial en África y América Latina. En 2023 ascendieron a 867.000 millones de dólares (UNCTAD, 2024c).

En general, los flujos de inversión global se concentran cada vez más en países desarrollados y en los principales mercados emergentes, aumentando su distancia con los países más pequeños y menos desarrollados. La participación de los países menos adelantados (PMA) en la IED ha pasado del 3% al 1% desde 2010.

Dos son los problemas para atraer inversión extranjera en los países en desarrollo: la inseguridad jurídica y la incertidumbre geopolítica. La primera se ha intentado solventar tradicionalmente mediante el Mecanismo de Solución de Disputas Inversor-Estado (ISDS, por sus siglas en inglés). El ISDS se utiliza en acuerdos internacionales de inversión que permiten a los inversores internacionales demandar a Estados ante tribunales internacionales (fuera del control de los sistemas judiciales nacionales) por medidas gubernamentales expropiatorias

o discriminatorias. El sistema ha sido fuertemente criticado en términos de gobernanza internacional cuestionando su legitimidad, transparencia y la falta de equilibrio de poder entre los Estados y las corporaciones multinacionales, pero no parece fácil encontrar alternativas que tranquilicen a los inversores. Por este motivo no ha habido importantes acuerdos multilaterales sobre inversiones en los últimos años, como el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), promovido por la OCDE en 1995 y que se encontró con la resistencia de varios países y organizaciones civiles. El TRIMs de la OMC, de hecho, es muy débil.

El segundo problema es la incertidumbre geopolítica, que aleja a los bloques de posibles acuerdos bilaterales. Un buen ejemplo es el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI) entre la UE y China que, pese a acordarse en diciembre de 2020 tras siete años de negociaciones, vio frenada por el Parlamento Europeo su ratificación en 2021 cuando la UE impuso sanciones a funcionarios chinos por violaciones de derechos humanos en Xinjiang, lo cual fue replicado por China con sanciones contra políticos y entidades europeas. En todo caso, la inversión a países en desarrollo parece sobre todo vinculada a la inserción de los países en las cadenas globales de valor, sobre todo en Asia.

» *Fomento del comercio sostenible*

La Agenda de Acción de Adís Abeba aboga por políticas comerciales que promuevan el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo, incluido el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), el empoderamiento económico de las mujeres y las prácticas comerciales ambientalmente sostenibles (OMC, 2024).

La OMC también podría desempeñar un papel más activo en la promoción de la cooperación internacional para abordar problemas globales como el cambio climático. Esto podría ayudar a restaurar la confianza en el sistema multilateral, aunque teniendo en cuenta que una mayor ambición climática en el seno de la OMC siempre se va a traducir en una menor efectividad de otros objetivos puramente comerciales. Sin una adecuada cooperación multilateral, cuestiones como el Mecanismo de Ajuste en Frontera al Carbono de la UE (CBAM, aplicable desde 2026) no serán percibidas jamás como cuestiones medioambientales, sino como proteccionismo, y llevará a represalias comerciales.

Consensos y disensos en la reforma de la gobernanza

Existen numerosas divergencias entre los principales actores en diversos ámbitos anteriormente mencionados. Así, por ejemplo, las negociaciones sobre comercio electrónico han sido víctima de las grandes divergencias entre países sobre temas cruciales como la libre circulación de datos, la protección de la privacidad o la regulación de las plataformas digitales. Al mismo tiempo, mientras los países desarrollados presionan por la inclusión de nuevas áreas como el comercio digital y las normas ambientales, muchos países en desarrollo se centran en la necesidad de cumplir con las promesas de desarrollo económico que fueron parte del lanzamiento de la Ronda de Doha.

La UE sigue siendo el principal defensor de una reforma de la gobernanza mundial, en particular de la OMC, incluyendo la reforma del Órgano de Solución de Diferencias. De hecho, en ausencia de un Tribunal de Apelaciones operativo, ha propuesto el mencionado Acuerdo de Arbitraje Provisional sobre Apelaciones (MPIA) para someter los conflictos a arbitraje externo y preservar el funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC mientras se resuelven las disputas sobre el Órgano de Apelación. La UE también está a favor de modernizar las normas comerciales para incluir temas como el comercio digital y el cambio climático, y apoya un enfoque multilateral fortalecido. No obstante, en ámbitos como el digital, su insistencia en la privacidad de los datos choca con las prioridades de control por parte de otros bloques. Por otro lado, se resiste a liberalizar más el comercio agrícola (que ahora forma parte, en cierta medida, de la autonomía estratégica).

EEUU promueven un enfoque más agresivo en la vigilancia de las prácticas comerciales desleales, especialmente en relación con China, y consideran que los sectores tecnológicos deben tratarse solamente en el marco de la seguridad nacional. El país es un fuerte crítico de la OMC, especialmente del Órgano de Apelación, y ha sido el principal obstáculo para su reforma. Además, ha llevado su conflicto comercial y tecnológico con China al margen de la institución y ha adoptado normativas proteccionistas como la Inflation Reduction Act (IRA) claramente incompatibles con la OMC. EEUU se ha sentido siempre mucho más cómodo en el marco del GATT que en el de una institución supranacional como la OMC, si bien la administración Trump ya ni siquiera contempla el respeto a las normas básicas del GATT y ha optado por una vuelta al modelo pre-Bretton Woods, con el uso indiscriminado de aranceles y el abandono de cualquier modelo de gobernanza del comercio.

Japón, por su parte, es partidario de la reforma de la OMC, pero desde siempre ha sido muy proteccionista en temas agrícolas.

China, por su parte, defiende el modelo de la OMC, pero se opone a cambios que puedan socavar algunos de los principios actuales de los que se beneficia, como el trato especial para los países en desarrollo (gracias a su autodefinición como tal). Además, el marco regulatorio actual prácticamente no le obliga a modificar sus políticas sobre subsidios, propiedad intelectual o transparencia. Un modelo más transparente le perjudicaría en términos de ayudas a su industria.

India, junto con otros países en desarrollo, se centra en asegurar que cualquier reforma de la OMC no comprometa los derechos y las excepciones de los países en desarrollo. Nueva Delhi es escéptica respecto a incluir nuevas cuestiones en la agenda de la OMC y prefiere centrarse en resolver problemas pendientes de la Ronda de Doha, como las subvenciones agrícolas. También es uno de los principales defensores de aranceles en el comercio electrónico.

Australia apoya la modernización de la OMC y la reforma del OSD y defiende a ultranza la liberalización del comercio agrícola (como el resto del denominado Grupo de Cairns). También ha sido activa en promover la transparencia.

Sudáfrica, por su parte, pretende erigirse en portavoz de los países en desarrollo, y defiende una apertura de los mercados agrícolas (especialmente los europeos) y una recuperación de la agenda de desarrollo de la OMC.

En resumen, en un marco en el que el peso de actores como China, India, Brasil, Australia u otros ha crecido sustancialmente, resulta mucho más difícil un cambio de modelo y una reforma que satisfaga a todas las partes.

España y la reforma de la gobernanza comercial mundial

España es un país muy abierto al exterior y por tanto beneficiado por la apertura comercial. Al mismo tiempo, no es un país tan grande ni tan influyente dentro de la UE como para imponer sus intereses. Por ese motivo, debe alinearse en general con la Comisión y con los países más defensores del libre comercio y sumarse a las propuestas de reforma lanzadas por la UE.

España debe apoyar los siguientes objetivos:

- Mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, en especial los Países Menos Adelantados (PMA), pero simplificado sus requisitos de acceso (incluyendo quizás una simplificación del SGP europeo) e incluyendo algunos productos sensibles y promover medidas para integrar a los países en desarrollo en las cadenas de suministro globales.
- Eliminar las prácticas comerciales distorsionantes y aumentar la transparencia en las ayudas. No obstante, no tiene mucho sentido eliminar las subvenciones a la agricultura mientras no haya un marco claro de gestión de estas en el seno de la OMC, tanto agrícolas como industriales. Un nuevo Acuerdo Antisubvención en el marco de la OMC sería lo más recomendable.
- Promover un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, pero defendiendo la definición de “país en desarrollo” mediante criterios objetivos. En materia de propiedad intelectual, resulta crucial que no se desincentive la innovación en tecnologías punta por falta de protección, lo que no impide una visión más relajada de la protección de tecnologías menos estratégicas en un marco de revisión del Acuerdo TRIPS.
- Facilitar el comercio para el desarrollo, promoviendo la iniciativa Aid for Trade en el seno de la UE, ayudando a los países en desarrollo a la facilitación del comercio, la modernización de las aduanas y el acceso a la tecnología.
- Apoyar la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC), si es posible de forma ambiciosa, pero pragmática. La UE (como *honest broker*) entre EEUU y China, superando las tensiones geopolíticas e intentando reducir la brecha entre “Occidente” y el “sur global”, reflejando los intereses de todos los miembros.
- Fomentar los acuerdos comerciales regionales como complemento del sistema multilateral y para apoyar el desarrollo sostenible. En particular, defender el Acuerdo UE-Mercosur como ejemplo de integración de segunda fase (integración bilateral de dos integraciones regionales). También apoyar el acuerdo UE-India y el UE-Indonesia.

- Fomentar la inversión extranjera en países en desarrollo, pero asumiendo la realidad de la inseguridad jurídica y la necesidad de mecanismos que respeten la soberanía nacional, pero proporcionen garantías creíbles para los inversores.
- Fomentar el comercio sostenible, con políticas comerciales que promuevan el apoyo a las PYMEs, el empoderamiento económico de las mujeres y las prácticas comerciales ambientalmente sostenibles, pero teniendo en cuenta el *trade-off*: cuanto más se exija en cuestiones ajenas al comercio, más se debilita el potencial comercial de los acuerdos. En este sentido, resulta crucial favorecer el diálogo multilateral en materia de medio ambiente, sin el cual el cumplimiento de los Acuerdos de París se antoja imposible.

España, economía mediana muy abierta y beneficiada por el comercio (incluido el de servicios), debe promover activamente la recuperación de un marco multilateral basado en reglas sobre la base de una OMC reforzada. En este sentido, se alinea bien con las prioridades de la UE en iniciativas como el fomento del comercio sostenible, la transparencia o los avances en comercio de servicios y comercio electrónico.

Con carácter general, España debe promover alianzas con otros Estados miembros como los Países Bajos o Alemania para fortalecer la tendencia pro-comercio de la Comisión (frente a Francia, mucho más proteccionista), aunque los Países Bajos tienen una posición compleja respecto al comercio agrícola. En cualquier caso, conviene recordar que es la Comisión quien tiene competencias exclusivas en materia comercial, luego la influencia de España debe ejercitarse por la vía de Bruselas.

Conclusión

La gobernanza comercial internacional afronta desafíos significativos en la actualidad, reflejando una era de tensiones geopolíticas y proteccionismo creciente. El multilateralismo hoy languidece, incapaz de abordar de manera efectiva los desafíos del siglo XXI. Sin embargo, a pesar de estos desafíos, existen soluciones potenciales que podrían revitalizar el marco de comercio (e inversión) basado en reglas. Existe consenso sobre la necesidad de mejorar la gobernanza, reformar la OMC y atender las necesidades de los países en desarrollo, pero las visiones divergentes entre los principales actores dificultan la construcción de un acuerdo global. España, desde la UE, debe contribuir a la cooperación, compromiso y visión a largo plazo por parte de todos los actores de la globalización.

11

La cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo

Isabel Álvarez, Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El avance científico y tecnológico es clave para el progreso de los países y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Ante las persistentes asimetrías en la generación y adopción y adaptación de innovaciones, la cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación (CTI) se inserta en la agenda de desarrollo y su financiación, tal como se reconoce en el informe de la Agenda de Acción de Adís Abeba adoptada durante la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. El nuevo Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (2024-2027) también se hace eco de este ámbito de acción en su agenda. Este documento revisa, en primer lugar, la aproximación conceptual al vínculo entre innovación y desarrollo por su relevancia a la hora de sentar las bases sobre las que definir, implementar y medir la cooperación internacional en CTI. A continuación, se describe la situación mundial para entender mejor sobre qué aspectos de la CTI cabría incidir y cuáles son los marcos de financiación, haciendo especial referencia a la posición española. Se finaliza con algunas conclusiones y reflexiones orientadas a identificar aquellos campos en los que se podrían definir propuestas que pudieran ser impulsadas desde España en el marco de la Cuarta Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo.

Mensajes claves

1. Las notables asimetrías internacionales en CTI estrangulan el proceso de desarrollo y el cumplimiento de los ODS, con un perjuicio mayor para los países de renta media y baja. La innovación se perfila como un motor de cambio estructural y transformación, pero es fundamental partir de un adecuado marco conceptual y analítico que permita definir y aplicar medidas eficaces de política y cooperación internacional en el campo de la CTI. También es oportuno señalar que se requiere de una mayor institucionalización de la cooperación internacional en CTI, así como poner de relieve la necesidad de abordar cuestiones metodológicas, de medición y disponibilidad de estadísticas e indicadores que sea acorde tanto con el marco conceptual de la CTI como por la valoración de impacto sobre los ODS.
2. El diagnóstico realizado hasta ahora (ECOSOC, 2024a) revela que la cooperación internacional en CTI sigue siendo limitada debido a la financiación generalista, escasa y volátil. Aunque la CTI suele figurar en las agendas de cooperación de los donantes, las acciones no se concretan de manera específica, lo que dificulta su cuantificación y evaluación en términos de impacto. Además, las formas que puede adoptar la cooperación al desarrollo van más allá del desembolso de ayuda financiera ante los retos organizativos e institucionales en el desarrollo de los sistemas de innovación.

3. España puede impulsar algunos cambios necesarios en la cooperación internacional en CTI. Las propuestas se sustentan en las tres ideas siguientes: La primera es una cuestión de enfoque o aproximación, de fomento de un enfoque horizontal, de carácter *bottom-up*, y la apuesta por la eficiencia, aspectos sobre los que podría asentarse más claramente el diálogo sobre el desarrollo a través de la CTI. La experiencia acumulada de la cooperación española en determinados marcos de CTI posibilita que España apoye un cambio en la perspectiva dominante de la cooperación internacional en CTI, liderando un enfoque que, lejos de limitarse a la transferencia de conocimiento científico y tecnologías (vertical), se asiente aún más sobre la idea de que la innovación no es un fin en sí mismo, sino un medio para la resolución de problemas nacionales de desarrollo en consonancia con el avance en los ODS. Esto permitiría defender una aproximación impulsada por la demanda -desde las prioridades locales- con carácter horizontal y progresivo, de la acción internacional en materia de CTI. En segundo lugar y habida cuenta de la aproximación generalista y multisectorial de la cooperación internacional, España puede promover el planteamiento de un esquema de cooperación internacional en CTI a través de soluciones de nicho (país-sector o ámbito de desarrollo tecnológico e innovación). Con el propósito no solamente de aumentar los recursos financieros sino también de aspirar a ganancias de eficiencia y eficacia por parte de la cooperación internacional, cabría proponer fórmulas de emparejamiento en el ámbito de la CTI según el nivel de capacidades, el sector o sectores prioritarios y el tipo de acción. En tercer lugar, si bien España es un ejemplo de apuesta decidida por la igualdad de género, aún dista mucho de reflejarse plenamente en la CTI, donde las mujeres tienen menor participación en la generación de patentes y afrontan una notable brecha digital, problema persistente incluso en países de ingresos altos tales como los de la UE. Lo anterior justifica que resultaría adecuado proponer acciones conducentes a una mayor integración de las mujeres en la CTI, tomándose como ejemplificador para hacerlo extensible a otros ámbitos de cooperación. Por esta razón, cabe sugerir la posibilidad de que España estimule un cambio de paradigma en la cooperación internacional, priorizando la inclusión de la mujer en el desarrollo de manera transversal a los ODS.

Introducción. La relación entre innovación y desarrollo

La relación entre innovación y desarrollo invita a revisar algunos antecedentes que dieron forma al cuerpo doctrinal sobre el que se asienta (o sería aconsejable que se asentase) la formulación de políticas de desarrollo orientadas a la ciencia, tecnología e innovación (CTI).

Primero, el vínculo con el desarrollo hace recomendable una aproximación al trinomio CTI, y no solo a la "C" de la visión tradicionalmente dominante. Las aristas de la propia relación entre ciencia y (crecimiento) desarrollo desaconsejan el modelo lineal de innovación cuya predicción se asienta en la idea de que la inversión en ciencia, o acumulación de recursos en investigación y desarrollo (I+D) garantiza -de manera automática- la activación de la máquina del desarrollo (Kline y Rosenberg, 1986).

Segundo, el marco analítico adecuado es el definido por el vínculo entre «innovación y desarrollo» al ocuparse de la solución de problemas del propio proceso de transformación estructural, situando a la innovación como motor que impulsa la trayectoria del desarrollo y contemplando al mismo tiempo la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental (Lema *et al.*, 2021).

Tercero, las bases teóricas son fundamentalmente de herencia schumpeteriana aunque las soluciones basadas en la tecnología en los países en desarrollo van más allá de la I+D y las actividades de alto contenido tecnológico (Lundvall *et al.*, 2009; Lorentzen, 2010). Esto justifica la inclusión de sectores tradicionales y de innovación en agricultura y comunidades desfavorecidas y marginadas, incorporando al marco analítico la innovación inclusiva (Chataway *et al.*, 2013) y la frugal (Adenle *et al.* 2023).

Cuarto, la integración explícita de la innovación en la política del desarrollo ha sido tardía y la secuencia del avance del conocimiento y su incorporación a los estudios del desarrollo ha sido descompasada. Los problemas medioambientales, el cambio climático, las transformaciones ecológicas y la digitalización son algunos de los temas en alza, aunque numerosos estudios siguen centrados en la agricultura de los países pobres (Lema *et al.*, 2021).

Por último, frente a una mirada limitante centrada en el avance científico y su tratamiento junto a Cultura por parte de la agenda del desarrollo, es más apropiado adoptar un concepto amplio de innovación. Son las capacidades de generación y absorción de conocimiento (y no solo los recursos) las que determinan la probabilidad de avanzar hacia patrones de desarrollo que impliquen un mayor progreso económico y bienestar social (Lundvall, 1992; Freeman, 1995; Chaminade *et al.*, 2018; Álvarez *et al.*, 2020). Son claves el papel de las instituciones públicas, la definición de políticas para un mayor desempeño, la provisión de recursos y una mayor articulación entre los agentes del sistema. En las políticas de CTI, prevalecen tanto un enfoque centrado en los fallos del mercado, las asimetrías de la información y la no rivalidad en el uso de conocimientos tecnológicos, como otro de sistemas de innovación, cuyo objetivo es subsanar los fallos del sistema que impiden el aprendizaje y la innovación (UN IATT y UNIDO, 2022), subrayándose el vínculo entre cooperación en CTI y el enfoque de políticas nacionales de CTI.

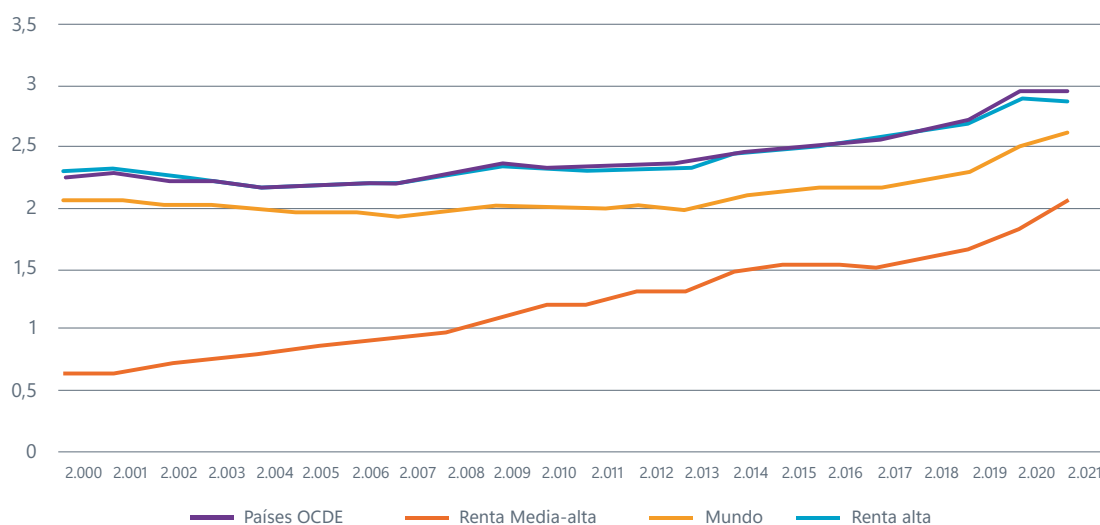
Desigualdades internacionales en CTI. Una panorámica

La generación de conocimiento científico, tecnologías e innovaciones está altamente concentrada en pocos actores: el gasto en I+D ha crecido de forma notable desde finales de 1990, si bien el 80% de la I+D en el mundo la realizan tan solo siete países. Es persistente la brecha tecnológica entre grupos de renta tanto en I+D (Figura 54) como en el número de patentes. Desde 1980, solo diez países aglutinan el 87% de las solicitudes de patentes (OCDE, 2021; UNCTAD, 2022), cifra que se eleva al 90% en el caso de las tecnologías verdes (Lavopa *et al.*, 2023).

La escasa dotación de recursos humanos altamente cualificados es parte del problema. El personal investigador por número de habitantes en los países de ingreso alto (más de

4.200) casi triplica el valor de las economías de renta medio-alta (alrededor 1.500), lo que se vincula con la proporción de población con acceso a educación terciaria, que es el 80% en los países de renta alta (superior en las mujeres) e inferior al 10% en los de renta baja.

Figura 54. I+D en relación al PIB



Fuente: Banco Mundial.

Estas asimetrías condicionan las posibilidades de avance de los países para satisfacer las necesidades humanas y garantizar un desarrollo pleno y sostenible, siendo más notables en los menos desarrollados porque carecen de las infraestructuras e instituciones adecuadas (o son incompletas) y adolecen del acceso a la financiación necesaria y porque la inversión en capital físico y humano es insuficiente.

Las TIC y la digitalización son fundamentales para el desarrollo. En los últimos 20 años, la brecha de conectividad ha disminuido: en 2004, los usuarios de internet en países de alto ingreso eran 85 veces más que en los de renta baja y, en 2023, esa diferencia es de solo tres veces. Este acceso mejorado en países con menos infraestructura lo ha impulsado el aumento de suscripciones móviles, especialmente en países de renta media alta.

En cuanto a aspectos cualitativos de la digitalización tales como los protocolos de seguridad en internet, los países de alto ingreso tienen una cantidad de servidores seguros casi 4.000 veces mayor que los de menor renta. Aunque la brecha se redujo a la mitad en 2014-2015, su diferencia alcanzó un máximo de más de 5.200 en 2019 (Figura 55). Esto limita el uso seguro de las tecnologías digitales en diversos sectores. Además, los ingresos por robótica y tecnologías para mejorar la eficiencia en manufacturas y servicios están concentrados en Europa, América del Norte y Asia, mientras que África y América Latina tienen una participación mínima al final de la década. Por otra parte, la aplicación de tecnologías digitales en las finanzas, conocida como Fintech, es clave en la agenda de desarrollo y en

la cooperación en CTI. La proliferación de dispositivos móviles ha mejorado la inclusión financiera, especialmente en África Subsahariana, donde la proporción de cuentas móviles es significativamente mayor.

Las tecnologías de frontera como el internet de las cosas, la inteligencia artificial y los vehículos eléctricos verán su valor de mercado multiplicado por cinco entre 2020 y 2030 (UNCTAD, 2023b). Según el índice de preparación para estas tecnologías (Figura 56), persiste una brecha significativa entre los países con alto y bajo desarrollo humano (IDH). Esta desigualdad amplía las oportunidades para la cooperación internacional en CTI, especialmente con países de IDH alto, muchos de los cuales son economías de renta media que han seguido diversas trayectorias de crecimiento y tienen sistemas de innovación nacionales diferenciados (Lee, 2024).

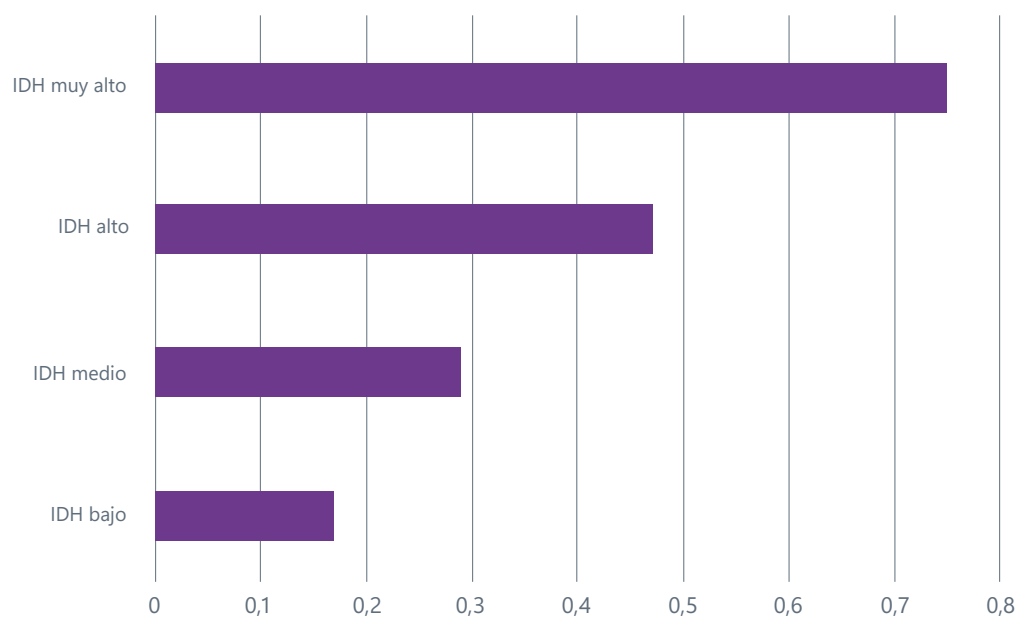
La inteligencia artificial (IA) es clave en el futuro de las tecnologías de frontera, pero pone a los países en desarrollo en una situación de desventaja. Esta tecnología tendrá múltiples efectos en diversos ámbitos, incluido el empleo, la productividad y el consumo energético. Algunos expertos proponen redirigir la IA hacia un enfoque complementario con el ser humano, en lugar de centrarse solo en la automatización, para lograr una prosperidad compartida y beneficiar de manera más equitativa a la sociedad, especialmente resolviendo problemas sociales, lo que podría favorecer una distribución más equitativa de su beneficio en el mundo (Acemoglu y Jonhson, 2023b). La investigación en este sector en crecimiento está liderada por EEUU y China. De hecho, algunos estudios sobre el impacto potencial de esta tecnología en el PIB muestran un panorama desigual: China podría ver un aumento del 25%; América del Norte, Europa y algunos países asiáticos superan el 10% mientras que en el resto del mundo el impacto se reduce a la mitad.

Figura 55. Brecha de seguridad en internet (renta alta/renta baja)



Fuente: International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database

Figura 56. Índice de preparación para tecnologías punta, 2020



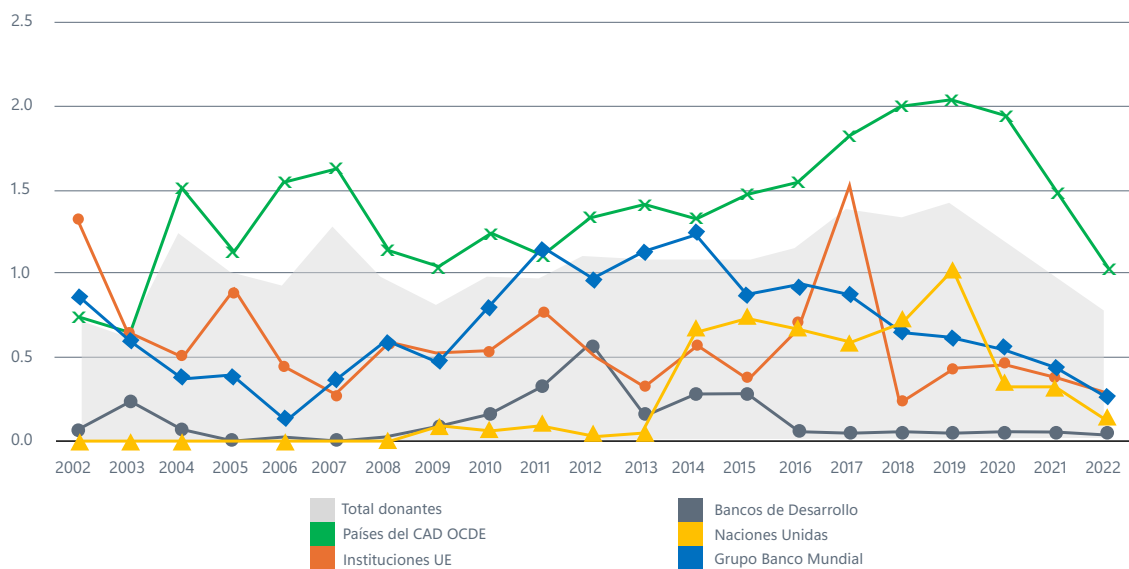
Fuente: UNCTAD, PNUD.

La cooperación internacional en CTI

El diagnóstico realizado hasta ahora (ECOSOC, 2024a) revela que la cooperación internacional en CTI sigue siendo limitada debido a la financiación generalista, escasa y volátil. Aunque la CTI suele figurar en las agendas de cooperación de los donantes, las acciones no se concretan de manera específica, lo que dificulta su cuantificación y evaluación en términos de impacto.

La importancia cuantitativa de la CTI en la cooperación internacional al desarrollo puede aproximarse con los cálculos del ECOSOC según los cuales no llega a 1,5% de los desembolsos de AOD de los donantes en ningún año entre 2002 y 2022 tal y como puede observarse en la figura 57.

Figura 57. ADO dirigida a Ciencia, Tecnología e Innovación, 2002-2022 (%)



Fuente: ECOSOC.

La ayuda a CTI de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aumentó hasta 2019, alcanzando un 2% de la financiación de AOD concesional. Sin embargo, este porcentaje disminuyó tras la crisis financiera y la pandemia y ha caído de manera continua desde entonces. En cuanto a los donantes institucionales, la proporción dedicada a CTI no supera el 1,5%, reflejando la baja prioridad de la CTI en la cooperación internacional.

Además, la cooperación internacional en CTI también diverge entre grupos de países: los países de ingreso alto han experimentado un crecimiento en la cooperación en CTI en la última década, tendencia que no se ha generalizado en muchos países en desarrollo, con la excepción de algunas grandes economías debido a que la limitada capacidad de CTI obstaculiza también sus esfuerzos para la colaboración transfronteriza (UNDESA, 2024c).

En términos de gobernanza, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CCTD-UN) facilita la coordinación de iniciativas y alianzas internacionales en CTI. El Mecanismo de Facilitación Tecnológica (TFM), parte de la Agenda 2030, fomenta el intercambio de información y asesoramiento entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica. Además, la UNCTAD evalúa políticas nacionales de CTI y ejecuta proyectos sobre la evaluación de tecnologías, con énfasis en áreas digitales e innovación verde.

El reciente Pacto para el Futuro (Naciones Unidas, 2024b) integra el Pacto Digital Global como un conjunto de principios y acciones y es una guía de lo que se debe hacer dirigida a los actores de la cooperación y, aunque no es vinculante, tiene el propósito de ejercer

una fuerza persuasiva. Entre los objetivos está la eliminación de brechas de acceso y uso, reconociendo a la ITU un papel fundamental; también atiende a garantizar una economía digital inclusiva y las transacciones comerciales seguras, así como a promover un enfoque de gobernanza de datos, privacidad y seguridad, y a mejorar la gobernabilidad de la IA.

Entre las iniciativas regionales de CTI aplicada a problemas de desarrollo cabe destacar la de la ASEAN (ASEAN, 2017), la que realiza el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), así como la del BID-Lab (del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo) que también desempeña su actividad enfocada a la innovación.

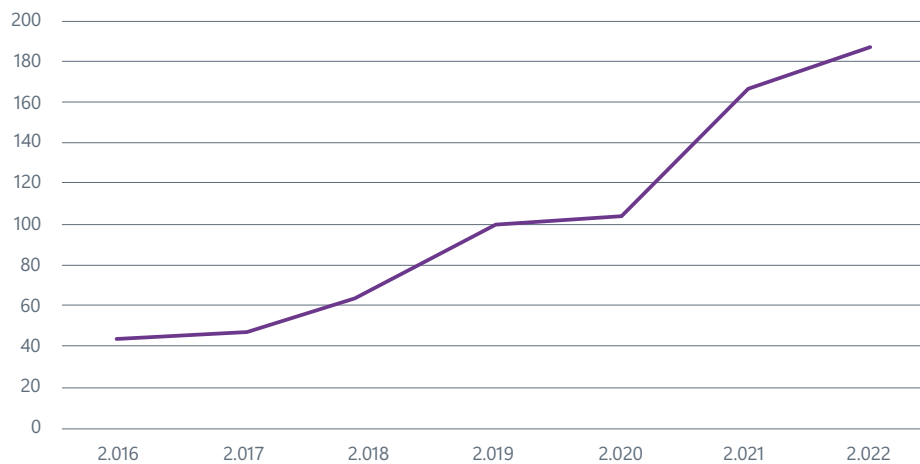
La posición de la cooperación española en CTI

El Plan Director de la Cooperación de España (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2024) destaca la ciencia y la tecnología en la financiación del desarrollo sostenible, con el objetivo de reducir las desigualdades y abordar los desafíos de la digitalización. El Plan enfatiza el cambio hacia modelos de producción más sostenibles, apoyando la innovación en técnicas agropecuarias, y promueve la inclusión digital, el acceso equitativo a tecnologías y el fortalecimiento de habilidades tecnológicas. Además, se busca movilizar alianzas multiactor y apalancar financiación pública y privada para generar impacto en el tejido productivo.

En una lectura dirigida a la CTI, el documento maestro vincula este ámbito de la cooperación con la financiación al desarrollo, así como con los objetivos ligados a la transición económica: el Desarrollo rural territorial y sistemas agroalimentarios sostenibles (ODS 2, 11 y 14); el Desarrollo económico inclusivo y sostenible (ODS 8, 9 y 12); la Digitalización para el desarrollo sostenible (ODS 4, 9 y 16); y las Alianzas (ODS 17).

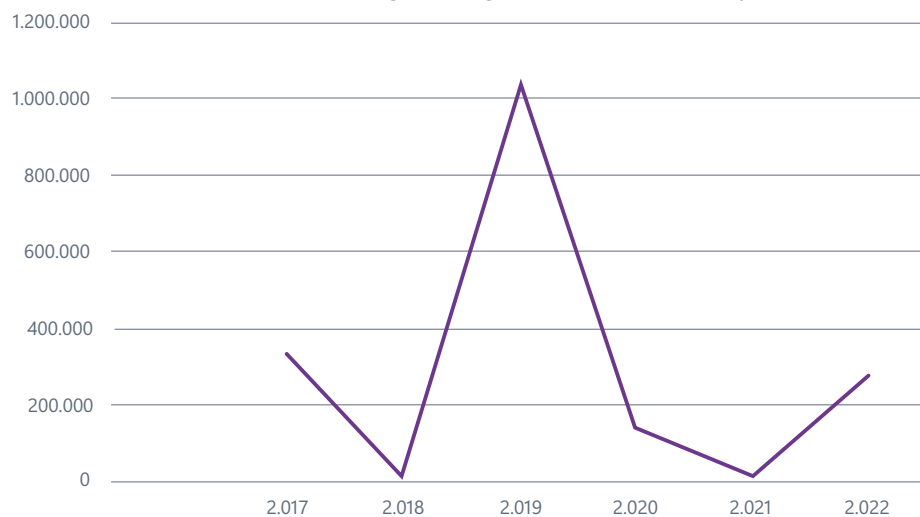
Sin embargo, la información estadística de los Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (17 objetivos y 169 metas), disponible en el INE, tan solo permite un análisis parcial. En relación con el ODS 9, ha sido positiva la evolución de la ayuda al desarrollo en materia de infraestructuras entre 2016 y 2022, pero no puede distinguirse si el destino de la financiación ha sido a infraestructuras avanzadas (Figura 58). El indicador de AOD destinado a promover el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales (ODS17) tiene un comportamiento volátil, con un elevado desembolso por un valor algo superior a un millón de euros en 2019 (Figura 59).

Figura 58. AOD para el desarrollo bruta destinada a la infraestructura. España



Fuente: INE. Indicadores de Agenda 2030. AOD de España.

Figura 59. AOD destinada a promover el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales. España



Fuente: INE. Indicadores de Agenda 2030. AOD de España.

Los proyectos colaborativos permiten que los países de ingresos bajos y medios accedan automáticamente a financiación de la UE. Estos proyectos promueven los valores de la UE mientras protegen sus intereses estratégicos (CE, 2023). En los dos primeros programas bienales de Horizonte Europa (2021-22 y 2023-24), el 21% de los temas de investigación colaborativa fomentaron cooperación internacional, siendo las acciones Marie Skłodowska-Curie (MSCA) las más internacionales. Además, el 38% de los investigadores seleccionados para becas posdoctorales en MSCA provienen de terceros países. Las áreas temáticas prioritarias incluyen energías renovables, investigación en océanos y enfermedades infecciosas, alineadas con los ODS (CE, 2023).

Dentro del marco de la cooperación iberoamericana destaca el programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), que es un marco singular de cooperación en CTI desde el año 1984. Su objetivo es fomentar la integración de la región a través de una agenda de prioridades compartidas de fomento del desarrollo tecnológico mediante la promoción de la investigación científica conjunta, la transferencia de conocimientos y técnicas y el intercambio de científicos y técnicos entre grupos de I+D+I.

Con un presupuesto cercano a 2,5 millones de euros anuales, el programa ha mostrado alta eficacia, beneficiando a unas 6.000 personas al año, en comparación con las 30.000 del programa COST de la UE con un presupuesto de 40 millones. Se caracteriza por su enfoque bottom-up, impulsado por las demandas de los grupos de investigación. La evaluación de 2002 destacó las ventajas de la complementariedad y el impacto positivo en los sistemas de innovación de los países participantes (Alonso y Álvarez, 2005). Sin embargo, la asignación financiera y geográfica fue solo moderadamente progresiva, evidenciando la existencia de margen de mejora (Quiñones y Tezanos, 2015).

La reducción presupuestaria a partir de 2012 en el Programa supuso una retirada de fondos importante por parte de España, quedando reducida su aportación en aproximadamente un 75%. Este descenso llevó a un replanteamiento general del programa. En 2007, el 76% de la aportación total del Programa procedía de España y ha sido inferior a 50% en los años posteriores a 2012. En cuanto a resultados, los indicadores muestran que en los últimos años el Programa CYTED está recuperando cifras más parecidas a los ejercicios previos a la crisis (CYTED, 2019).

Otros marcos de cooperación relevantes son los programas de cooperación internacional del CDTI, así como algunos estratégicos para España en la UE tales como el PRIMA, orientado a implementar I+D+I para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y la calidad, disponibilidad y gestión del agua en el área mediterránea. En el marco iberoamericano destacan las becas de posgrado y doctorado de la Fundación Carolina, un instrumento con impacto positivo respecto a sus fines y que en sus últimas ediciones se ha orientado más explícitamente hacia los ODS.

Algunas conclusiones y propuestas preliminares

La Cuarta Conferencia sobre Financiación del Desarrollo ofrece una oportunidad para identificar y abordar obstáculos que limitan la capacidad de innovación y perpetúan las

asimetrías en el panorama tecnológico mundial. A continuación, se presentan algunas ideas para avanzar en este sentido dentro de la cooperación internacional.

En primer lugar, algunos ejemplos exitosos pueden servir como buen punto de partida. El esquema CYTED fue pionero y España ha contado con un claro liderazgo histórico que la sitúa en una posición ventajosa por el aprendizaje acumulado. Este mecanismo de cooperación internacional en CTI adopta un enfoque horizontal, tiene carácter bottom-up, y apuesta por la eficiencia, aspectos sobre los que podría asentarse más claramente el diálogo sobre el desarrollo a través de la CTI.⁹⁷

A esto se suma la cooperación internacional en CTI como paradigma de la convergencia de España en la UE y el trabajo conjunto con las instituciones europeas parece el espacio propicio de impulso a la cooperación. Una propuesta que España podría liderar es la de profundizar en el enfoque de demanda en la generación de capacidades fomentando la concurrencia de facilitadores de I+D y de innovación a partir del fortalecimiento de las alianzas público-privadas.

España podría promover un cambio en el enfoque de la cooperación internacional en CTI: en lugar de centrarse exclusivamente en la transferencia vertical de conocimiento y tecnología, la innovación ha de verse como un medio para resolver problemas de desarrollo alineados con los ODS. Esto favorecería un enfoque horizontal, impulsado por la demanda de las prioridades locales y con carácter progresivo de la acción internacional en CTI. También se pueden alinear las agendas de investigación de los donantes para buscar soluciones a los problemas de tal modo que, además de aportar financiación, los países más avanzados contribuyan a través de la acción en sus propios centros de investigación e innovación.

En segundo lugar, la gobernanza en CTI es un área clave ya que no existe una organización internacional dedicada a su cooperación y no es prioritaria para donantes ni organismos internacionales. Aunque en la planificación se incluyen temas de CTI, su impacto es limitado. Es necesario institucionalizar la cooperación en CTI, aumentar los recursos y mejorar la coordinación y evaluación de acciones, que actualmente están fragmentadas. Además, la CTI para el desarrollo va más allá de la digitalización, pero está dispersa entre las misiones de organizaciones multilaterales, y marcos como los de UNESCO o ITU -a la que el Pacto Global Digital le asigna un rol específico (Naciones Unidas, 2024b)- no resultan ser del todo adecuados para objetivos más generales de innovación.

La proporción de recursos de CTI en la AOD es baja y carece de métricas adecuadas para su identificación y evaluación, incluyendo la falta de datos sobre su financiación para el desarrollo. Mejorar en este aspecto permitiría análisis más precisos y una mejor evaluación de los impactos en la Agenda 2030. Aunque el TOSSD aborda algunas limitaciones de la AOD, su integración de la CTI se centra en I+D, limitándose a temas específicos de los ODS. Es crucial desarrollar métricas y estadísticas alineadas con los impactos de los ODS y es

97 En la VI Reunión de Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación de los países iberoamericanos (Valencia, octubre de 2024) se decidió fortalecer el programa CYTED encomendándosele cinco "misiones de innovación" (alimentación, cambio climático y medioambiente, digitalización e inteligencia artificial, salud y transición energética), en el marco de la Estrategia Iberoamericana de Innovación.

importante también hacer un nuevo esfuerzo para homogenizar los criterios y estándares internacionales en la medición de la CTI y de la AOD relacionada.

En tercer lugar y siguiendo lo propuesto en la Task Force (UNDESA, 2024c), la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo podría establecer principios para guiar el desarrollo y evaluación de tecnologías avanzadas, incluida la IA. Aunque se consideran bienes públicos globales, estas tecnologías están marcadas por la asimetría global y el poder concentrado en pocas grandes empresas. Para abordar problemas locales en la transición verde y digital, resultaría apropiado un mayor fomento de las alianzas público-privadas y avanzar en su institucionalización, e incluso reforzar la inversión de impacto a través de nuevos fondos públicos de capital riesgo dirigidos a startups tecnológicas.

En cuarto lugar, dado que los retos del desarrollo son específicos a nivel local, se recomienda adoptar enfoques de cooperación en CTI basados en soluciones de nicho (país-sector o ámbito tecnológico). Esto aumentaría recursos y mejoraría la eficiencia mediante emparejamientos adaptados a capacidades y sectores prioritarios. España podría aprovechar su experiencia en energías limpias, biotecnología y agroalimentación para fortalecer la cooperación iberoamericana, aprovechando similitudes culturales y administrativas. Se propone una metodología de cooperación centrada en la demanda, enfocada en resolver problemas nacionales y que evite enfoques *top-down* o dirigidos desde la Administración.

Por último, aunque España es un referente en igualdad de género, esta evolución no se refleja plenamente en la CTI, donde las mujeres tienen menor participación en la generación de patentes y enfrentan una notable brecha digital. Este problema persiste incluso en países de ingresos altos como los de la UE. Para abordarlo, sería clave integrar más a las mujeres en la CTI en línea con la Agenda 2030, extendiendo este enfoque a otros ámbitos de cooperación. España podría proponer un cambio de paradigma en la cooperación internacional, priorizando la inclusión de la mujer en el desarrollo, de manera transversal a los ODS.

Comentario: Ciencia e innovación para el desarrollo, hacia un enfoque más colaborativo e inclusivo

José Guimón, Universidad Autónoma de Madrid

Una propuesta central del informe consiste en mejorar la definición y la medición de la financiación de la CTI para el desarrollo. En efecto, hay cierta confusión porque los estándares internacionales para medir la CTI (manual de Frascati de la OCDE) han evolucionado en paralelo a los estándares de medición de la AOD y surgen diferencias en los criterios de medición de ambas que habría que resolver (véase Ericsson y Mealy, 2019).

En el documento se argumenta también que la AOD destinada a CTI representa un porcentaje muy bajo del total por lo que sería recomendable aumentar su peso. Para legitimar un mayor peso de la CTI frente a otras prioridades de la ayuda al desarrollo, hay que tener en cuenta no solo su impacto sobre el crecimiento económico, sino también su impacto transversal sobre todos los ODS (desde la pobreza o el hambre hasta la protección del medioambiente). Otra propuesta para la Conferencia podría consistir en buscar una mayor alineación entre las agendas nacionales de CTI de los países donantes y sus iniciativas de financiación al desarrollo. La cuestión es que los países más avanzados pueden aportar financiación para que los países de renta baja o media fortalezcan sus sistemas nacionales de CTI, pero también deben buscar soluciones a los problemas que afectan a esos países a través de sus propios centros de investigación e innovación. No obstante, aquí surge un problema contable sobre las actividades de CTI desarrolladas en territorio propio, ya que no queda claro bajo qué condiciones podrían computar como financiación al desarrollo. Una premisa importante es favorecer proyectos colaborativos donde los países del Sur participen en todas las fases del proyecto en lugar de ser meros receptores del resultado final, para orientar la investigación hacia sus necesidades y para asegurar el desarrollo de capacidades locales.

En este sentido, la experiencia española con el programa CYTED es un esquema que podría emularse en otros contextos internacionales. Esto aparece bien resaltado en el documento, pero quizás también habría que mencionar la contribución de otros programas de financiación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en particular los programas de cooperación internacional del CDTI (CDTI, s.f.). El mensaje general es que las agencias nacionales de innovación deberían abrirse más a la financiación de proyectos colaborativos con países en desarrollo, en la línea de lo que ya está haciendo la UE con el Programa Horizonte Europa. También cabría destacar otros programas de la UE estratégicos para España como PRIMA, orientado a implementar acciones de I+D+I que consigan mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y la calidad, disponibilidad y gestión del agua en el área mediterránea.

Otro instrumento con mucho arraigo en el sistema español de cooperación exterior en materia de CTI y educación superior, que no se desarrolla en profundidad en el documento objeto de discusión, son las becas de posgrado y doctorado de la Fundación Carolina y su programa de movilidad de profesorado. Es un instrumento con mucho impacto y que en

sus últimas ediciones se está orientando más explícitamente hacia los ODS. No obstante, sería también importante controlar que no se traduzca en una fuga de talento en los países beneficiarios. Lo mismo se podría decir del programa europeo Marie Skłodowska-Curie, que cuenta con una elevada participación de terceros países.

El documento finaliza con una recomendación de promover la igualdad de género en las políticas de cooperación en CTI para el desarrollo que es muy pertinente y que debería ser transversal al posicionamiento de España en todos los ámbitos de la financiación al desarrollo. Lo cierto es que en CTI parece que las diferencias son especialmente acusadas. En general, como argumentan los flamantes Nobel de economía, Acemoglu y Johnson, en su libro “Poder y progreso” (Acemoglu y Johnson, 2023a), la innovación tecnológica no conlleva de forma sistemática mejoras sociales ya que los beneficios que genera suelen ir a parar en las manos de pequeñas élites. Por eso es necesario promover enfoques de ciencia e innovación más inclusivos no solo en cuanto a la igualdad de género, sino también en cuanto a la inclusión de comunidades desfavorecidas o comunidades indígenas, la inclusión de las personas jóvenes y en cuanto a la descentralización territorial para evitar la tendencia a concentrar las actividades de CTI en las grandes ciudades.

Conclusiones y recomendaciones

Son muchos los ámbitos de la agenda de financiación del desarrollo que requieren acción. A pesar de ello, de las distintas áreas se pueden extraer algunas consideraciones que subyacen de forma más o menos implícita al conjunto de la agenda.

La primera tiene que ver con el nivel de ambición de las propuestas. Muchos de los puntos discutidos en este documento suscitan debate o incluso, en algunos casos, oposición. Como se mencionaba en la Introducción, el contexto geopolítico actual es uno de fragmentación y multipolaridad. Esto, sumado a diagnósticos de los problemas y propuestas de solución a veces dispares dificulta el consenso. Para que en la Conferencia de Sevilla se puedan acordar acciones concretas y pertinentes resulta esencial ser conscientes de esta realidad y trabajar sobre ella, particularmente dadas las medidas adoptadas por la Administración Trump en sus primeras semanas de mandato, y que afectan tanto a la política estadounidense de cooperación internacional para el desarrollo como a la participación de Estados Unidos en el sistema multilateral.

Es por ello que deben pensarse las recomendaciones de acciones ofrecidas en este documento distinguiendo entre el corto plazo (de Sevilla a 2030) y el largo plazo, discerniendo qué medidas resultan más factibles en el corto plazo y cuáles requerirán determinados pasos previos para alcanzarlas. Esta misma lógica de dos velocidades repercutirá en la magnitud del cambio que supongan las medidas que puedan acordarse en Sevilla.

Una segunda consideración transversal al conjunto de la agenda es la de las distintas posiciones de los países del Norte y del Sur Global en muchos ámbitos. En este sentido, es importante no perder de vista que ni el Norte es un actor monolítico con intereses y prioridades comunes, ni lo es el Sur Global. No obstante, internamente, cada bloque sí comparte, a grandes rasgos, una visión en la medida en la que las reglas del sistema multilateral actual les beneficia, así como la capacidad económica diferencial que tienen para hacer frente a crisis y shocks externos. Estas asimetrías estructurales hacen que las medidas propuestas en Sevilla deban pensarse partiendo de la realidad del sistema actual, pero para poder apuntar hacia el sistema al que queremos transicionar.

Otra consideración común al conjunto de la agenda es la necesidad de coordinación y de una cooperación internacional reforzada para hacer frente de forma eficaz a todas las áreas de acción. Para que esa cooperación internacional dé frutos que supongan un avance real, deben considerarse todos los elementos conjuntamente, con una visión sistémica, como de hecho haría, por ejemplo, un eventual TOSSD reforzado que incorporara en su métrica y esfuerzos políticos las principales fuentes de financiación internacional del desarrollo de forma conjunta.

Enfocar la agenda con esa visión de conjunto ayudará, además, a identificar las interrelaciones y tensiones entre sus distintos elementos, y, por tanto, a abordarlas. Por ejemplo, mientras la agenda de cooperación fiscal internacional habla de asegurar un impuesto mínimo a las

grandes corporaciones, los capítulos que abordan el papel que puede desempeñar el sector privado en los procesos de desarrollo piensan en cómo facilitar e incentivar la actividad privada, pero sin subsidiar una competencia comercial injusta. Aunque ambas cosas no son en absoluto incompatibles, sí deben pensarse conjuntamente en la medida en la que atañen a un mismo tipo de actor. Otro ejemplo está en las propuestas de retirar los subsidios a los combustibles fósiles, o incluso penalizarlos fiscalmente en la actividad empresarial, mientras al mismo tiempo se trata de asegurar una transición energética justa para aquellas economías que dependen en gran medida de los combustibles fósiles, tanto para su recaudación fiscal como para su generación de empleo.

Al colocar todos los temas en un mismo tablero para su consideración conjunta, es crucial también reconocer explícitamente las grandes diferencias entre los contextos y realidades a los que nos referimos, de tal forma que se puedan ofrecer respuestas adaptadas. Por ejemplo, la AOD tiene unas características que le permiten llegar a contextos frágiles a los que no llegan muchos otros flujos de financiación. También los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) pueden ofrecer productos especialmente relevantes para pymes a la hora de apostar por una inversión de impacto, que, sin embargo, no siempre pueden hacer otras entidades financieras con una mayor aversión al riesgo.

Muchos de los temas que se someten a debate en Sevilla (de hecho, casi todos) no son nuevos. Es importante partir de la experiencia y el conocimiento acumulados para maximizar esfuerzos. Por otro lado, los elementos de debate que sí son nuevos han de ser debidamente analizados para asegurar las respuestas de política pública más adecuadas. Las herramientas analíticas que se utilicen para ello serán capaces de generar conclusiones más precisas si incorporan la perspectiva de género, así como de otras inequidades estructurales, para evitar reproducirlas (en línea con los llamamientos que hace el propio *elements paper* publicado por UNDESA) (UNDESA, 2024b). Las ideas innovadoras y su potencial para ofrecer soluciones mejoradas merecen ser exploradas, como la propuesta de recanalización de los derechos especiales de giro que España ya apoya.

Son muchos los temas a tratar en la Conferencia de Sevilla, y muchos también los posibles puntos de disenso. En este marco, España tiene la capacidad y la oportunidad, tanto como Estado Miembro de la ONU como país anfitrión de la Conferencia, para establecer espacios de diálogo entre esas distintas posiciones y desbloquear así acuerdos significativos. Además de Estado Miembro de la ONU, España es un país con una importante experiencia en cooperación internacional para el desarrollo, miembro del CAD y de la OCDE, miembro también de la UE, con unos vínculos económicos, culturales y lingüísticos fuertes con América Latina, y numerosos retos compartidos con países del Sur Global (como los relacionados con el aumento de las temperaturas derivado del cambio climático).

Para liderar unas conversaciones fructíferas, España deberá buscar alianzas relevantes siguiendo una lógica de geometría variable en función de las líneas de acción, recordando siempre que ni el Sur Global es un bloque homogéneo, ni lo es el Norte. Será por tanto importante considerar las implicaciones de las distintas propuestas para España para España

y las posibles contribuciones que España puede hacer, tanto a través de su pertenencia a la UE (cuyo poder de convocatoria es un activo relevante) y a otros espacios en los que se encuentra, como fuera de ellos. Todo esto deberá hacerse sin perder de vista el objetivo último de esta Conferencia y de todos los procesos asociados a la misma, que es el de asegurar un desarrollo de las sociedades que permita a todas las personas vivir de la manera que elijan, desarrollando sus capacidades, ejerciendo sus derechos y obligaciones y coexistiendo pacíficamente de forma sostenible.

Recomendaciones

En las tablas incluidas a continuación se recopilan todas las recomendaciones que emanan del análisis anterior. Dados el número y la diversidad de las personas integrantes del Grupo de Trabajo sobre Financiación del Desarrollo, se trata de un recopilatorio de las recomendaciones aportadas por los expertos sobre los distintos temas de la agenda de financiación del desarrollo, ya expresadas en las secciones previas de este documento, y ofreciendo de este modo una visión completa de las opciones de acciones a considerar en los distintos ámbitos. Para cada una de las recomendaciones, que derivan directamente de los capítulos temáticos correspondientes incluidos en este *policy paper*, se especifican los espacios de gobernanza a los que van dirigidas, así como, en muchos casos, los plazos temporales en los que podrían desarrollarse las acciones. El conjunto de las recomendaciones contempla, cuando especifica plazos, dos posibles: Sevilla, que hace referencia a la necesidad de alcanzar acuerdos durante la FfD4 que puedan implementarse ya con 2030 en el horizonte, y medio plazo, que sitúa la implementación de algunas recomendaciones en un marco temporal que trasciende la meta de 2030.

Retos sistémicos y arquitectura financiera internacional

Todo lo mencionado anteriormente se enmarca en un contexto de necesidad clara de actualización de las reglas y estructuras de la arquitectura financiera internacional para constituir un mejor reflejo de la realidad económica y política mundial de la actualidad. Las instituciones de Bretton Woods fueron creadas en un contexto global muy diferente, y, aunque siguen siendo de gran relevancia, deben adaptarse en consecuencia. Una red de seguridad financiera global puede velar por la estabilidad financiera de todos los países, pero para ello debe realmente incluirlos a todos de forma representativa en sus estructuras de tomas de decisiones, reduciendo asimetrías y asegurando en todo caso una regulación y supervisión sólidas y transparentes.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
Retos sistémicos y arquitectura financiera internacional		
Expansión de los acuerdos regionales (RFA), aumentando su volumen de liquidez y desvinculando su acceso de la condición de contar con un programa del FMI para fortalecer la red de seguridad financiera global, que actualmente es insuficiente en muchas regiones	FMI	Sevilla
Fomentar alianzas con instituciones financieras privadas para proporcionar financiación adicional en situaciones de crisis. Esto puede incluir garantías públicas o sistemas de financiación combinados para incentivar a los inversores privados a proporcionar liquidez a países en desarrollo	FMI	Sevilla
Aplicar el principio de “misma actividad, mismo riesgo, mismas normas” para regular tanto a instituciones bancarias como no bancarias, evitando el arbitraje regulatorio y protegiendo la estabilidad financiera global	FMI, Comité de Basilea	Sevilla
Incorporar riesgos climáticos en la regulación financiera para alinear los mercados con los ODS, utilizando iniciativas como la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS)	FMI, Comité de Basilea	Sevilla
Incorporar la integridad financiera como pilar transversal en la reforma de la arquitectura financiera, asegurando transparencia, gobernanza y rendición de cuentas para evitar territorios opacos que faciliten flujos ilícitos	FMI, Banco Mundial	Sevilla
Implementar sistemas de pago en tiempo real. Varios países están adoptando sistemas de pago en tiempo real que permiten transferencias rápidas y de bajo coste. La integración de estos sistemas a nivel internacional podría ayudar a reducir el coste y la lentitud de los pagos transfronterizos	Banco de Pagos Internacionales (BIS)	Sevilla
Fomentar la cooperación entre bancos centrales. Los acuerdos de cooperación y estandarización entre bancos centrales, como los facilitados por el Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (CPMI), pueden ayudar a restaurar y fortalecer las relaciones de banca corresponsal	Banco de Pagos Internacionales (BIS)	Sevilla
Crear sistemas regionales de pago (por ejemplo, la plataforma “Pan-African Payment and Settlement System – PAPSS” en África) que faciliten pagos rápidos y de bajo coste dentro de las regiones	Banco de Pagos Internacionales (BIS)	Sevilla
Establecer marcos regulatorios adecuados para <i>fintechs</i> que promuevan la innovación financiera y protejan a los consumidores	Banco de Pagos Internacionales (BIS)	Medio plazo
Establecer estándares globales para CBDC por parte de organizaciones internacionales, como el FMI y el BIS, para evitar los riesgos de desintermediación y la sustitución de moneda	FMI, BIS	Medio plazo

Promover pruebas piloto con enfoque inclusivo. Los bancos centrales deben implementar pruebas piloto de CBDC en colaboración con instituciones financieras locales y actores de tecnología financiera (<i>fintech</i>) para asegurarse de que las soluciones sean accesibles para las poblaciones en países en desarrollo, especialmente en áreas rurales y desatendidas	FMI, BIS	Medio plazo
Promover una representación de género equilibrada en todas las estructuras de gobernanza de las instituciones financieras internacionales, especialmente en los puestos directivos, para asegurar una mayor diversidad e inclusión en la toma de decisiones	FMI, Banco Mundial, BMD	Sevilla

Ayuda oficial al desarrollo y TOSSD

Aunque la AOD, como se mencionaba, no es el mayor flujo de financiación en términos de volumen, sigue constituyendo una fuente de financiación del desarrollo vital para muchos países. Incluso para aquellos países para los que no supone un gran porcentaje de su PIB, las características de concesionalidad de la AOD, con menor impacto en deuda, la hacen especialmente relevante en determinados contextos con menor atractivo para el sector privado. Además, el incumplimiento, hasta ahora, del objetivo de destinar el 0,7% del PIB de los países ricos a AOD supone un punto de tensión con el Sur Global. No obstante, el contexto político actual en muchos países del Norte (empezando por EEUU) augura una caída de la ayuda que aumentará la brecha de financiación.

Es por ello que resulta esencial reforzar la importancia y el rol diferencial de la AOD y protegerla políticamente. Una métrica TOSSD fortalecida contribuiría a ensalzar el potencial específico de la AOD. La cooperación española tiene mucho que aportar en ambos sentidos gracias a la experiencia no solo de su cooperación técnica, sino también de su amplia sociedad civil, y a su recorrido acumulado en modalidades de cooperación con efecto multiplicador, como la cooperación triangular, o de cooperación con alta capilaridad en los países socios, como es el caso de su cooperación autonómica y local.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
<i>Ayuda oficial al desarrollo y TOSSD</i>		
Seguir apostando por los ODS como agenda global (también pensando en el post-2030)	Naciones Unidas	Sevilla
Reiteración del compromiso político con el objetivo del 0,7%	Naciones Unidas	Sevilla
Reiteración de subobjetivos de AOD	OCDE	Sevilla
Prestar especial atención a la AOD en contextos frágiles	OCDE	Sevilla
Mantenimiento, en el medio plazo, de la métrica de la AOD	OCDE	Sevilla

Apertura paulatina de su gobernanza: introducción de mecanismos para que otras instituciones y agentes de desarrollo participen en su gobernanza (por ejemplo, 50% de la AOD vía multilateral)	OCDE	Medio plazo
Esfuerzo técnico y político en clarificar las reglas contables de TOSSD: número de países reportando TOSSD de forma completa	TOSSD y Naciones Unidas	Sevilla
Esfuerzo técnico y político en fortalecer su gobierno: expansión de su membresía y un cambio de sede a una ciudad del Sur Global	TOSSD, OCDE y Naciones Unidas	Sevilla
Sentar las bases para el establecimiento, en el medio plazo, de un objetivo de movilización de recursos TOSSD, en línea con el gap de financiación y con la agenda de desarrollo vigente, con metas de recursos a movilizar, con sub-objetivos por tipos de países y por pilares	TOSSD y Naciones Unidas	Medio plazo
En alianza con los países mediterráneos y del sur de Europa, priorizar el enfoque de coherencia de políticas y la AOD como política correctora de incoherencias	Entorno europeo	Sevilla
Mejorar la calidad del sistema de AOD, apostando por la apropiación (evaluaciones por parte de los socios, uso del índice de pobreza multidimensional, incorporar país receptor en <i>peer reviews</i> del CAD)	OCDE	Sevilla
Marcador de pobreza en TOSSD	TOSSD y Naciones Unidas	Sevilla

Reforma de la banca multilateral: cuotas y representatividad

En la financiación del desarrollo en general, y en la gestión de la deuda en particular, los BMD son actores clave ya que tienen una capacidad diferencial para movilizar capital privado a través de productos especializados, tienen una mayor tolerancia al riesgo, pueden facilitar el acceso a financiación climática y gozan de relaciones de confianza con muchos países deudores. Este importante rol se vería reforzado en caso de que se acordara la recanalización de los derechos especiales de giro a través de los BMD. Esto explica que se inviertan tantos esfuerzos en actualizar sus modelos de negocio y gobernanza para desbloquear todo su potencial, lo cual podría afectar a los equilibrios de poder en su toma de decisiones. Además, la capacidad de impacto de los BMD es mayor cuando funcionan de forma coordinada como parte de un sistema y no solo de manera aislada.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
<i>Reforma de la banca multilateral: cuotas y representatividad</i>		
Promover tener una silla UE con poder de veto en el Banco Mundial	UE y Banco Mundial	Medio plazo
Apoyar la revisión del capital exigible de los BMD por parte de las agencias de evaluación crediticias	Agencias de evaluación crediticias y Banco Mundial	Sevilla

Insistir en una interpretación más abierta del uso de los derechos especiales de giro para que se puedan aprobar por parte de la UE	Unión Europea	Sevilla
Pasar de la financiación proyecto a proyecto a una financiación más a medio plazo y sobre políticas públicas y planes de acción que sean elaborados con las autoridades locales, haciendo que los BMD colaboren más entre sí	Bancos multilaterales de desarrollo	Medio plazo
Extender los préstamos concesionales más allá de los países de renta más baja	Bancos multilaterales de desarrollo	Sevilla

Gestión de la deuda: sobreendeudamiento, reestructuración, alivio, transparencia, espacio fiscal

La incapacidad de muchos países en desarrollo de hacer frente a sus elevados niveles de deuda es una preocupación inmediata y real ya que impide a esos mismos países invertir más en su propio desarrollo económico y social. Existen ya hojas de ruta y propuestas en marcha, sobre todo en el seno del G20, con las que el proceso de Sevilla deberá interactuar y dialogar para alcanzar mejores resultados. Estos espacios son necesarios para avanzar hacia unas reglas o estructuras comunes que no solo ayuden a gestionar el endeudamiento, sino también a prevenirlo.

Para esa reflexión se necesita la participación de todos los actores relevantes (públicos y privados), abordando con franqueza las diferentes posiciones y, en este sentido, sin olvidar que uno de los mayores acreedores globales es China, cuyo modelo de cooperación, también en cuestiones de deuda, difiere en muchos aspectos de los abogados tradicionalmente por los países de la OCDE.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza
<i>Gestión de la deuda: sobreendeudamiento, reestructuración, alivio, transparencia, espacio fiscal</i>	
Diseñar unos principios compartidos sobre préstamo responsable (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Cómo incrementar la transparencia sobre deuda viva (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Cómo mejorar la gestión del endeudamiento soberano externo (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Diseñar unos principios compartidos para las reestructuraciones de deuda soberana externa (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París

Cómo extender la legislación doméstica para obstaculizar la acción de acreedores resistentes (<i>holdout</i>) (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Cómo incrementar la transparencia sobre reestructuraciones pasadas (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Cláusulas de acción colectiva: llamamiento a continuar los avances en el diseño y la incorporación a los contratos	FMI, G20, Club de París
Cómo diseñar cláusulas <i>state-contingent</i> útiles e incorporarlas en los contratos (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
<i>Common Framework</i> : establecer una hora de ruta definida que informe sobre criterios y plazos, de forma compatible con el necesario tratamiento individualizado	FMI, G20, Club de París
<i>Common Framework</i> : ampliación de la elegibilidad a cualquier país con problema de sobreendeudamiento	FMI, G20, Club de París
<i>Common Framework</i> : establecer una moratoria automática de pagos por el servicio de la deuda a todos los acreedores cuando el deudor solicite tratamiento	FMI, G20, Club de París
<i>Common Framework</i> : cómo coordinar mejor a los acreedores (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
<i>Common Framework</i> : cómo definir de forma clara y transparente el criterio de comparabilidad de trato, y a quién debe afectar (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas), G20, Club de París
Cómo mejorar los análisis de sostenibilidad de la deuda para hacerlos más adecuados y transparentes (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Incrementar la presencia y pluralidad de voces de los deudores en la Global Sovereign Debt Roundtable	FMI, G20, Club de París
Cómo atraer a los acuerdos de reestructuración a acreedores y deudores (discusión de propuestas como listas públicas de acreedores no cooperativos, canjes de deuda o propuestas al modo del Plan Brady) (impulso al debate)	FMI, Naciones Unidas, G20, Club de París
Invitación al FMI para que tome en consideración esta agenda y, contando con las instituciones multilaterales pertinentes, establezca prioridades y lidere el proceso para su puesta en marcha	FMI

Participación del sector privado en los procesos de desarrollo

Aunque por lo general se asume el potencial multiplicador que puede suponer la participación del sector privado para el desarrollo, y así lo reconocen las anteriores Conferencias sobre la Financiación para el Desarrollo, queda aún por decidir qué instrumentos pueden y deben articular mejor esa participación. No se trata de un único actor con comportamientos, capacidades y objetivos comunes. Deben diferenciarse los distintos tipos de actores privados (desde las grandes empresas multinacionales hasta las pymes locales, sin olvidar todos los distintos tipos de inversores institucionales y fondos), tanto de países desarrollados como en

desarrollo, y entablar diálogos diferenciados con ellos. Se trata, de nuevo, de un ámbito en el que el sector privado empresarial y financiero español tiene mucho que aportar.

De hecho, esto contribuiría a comprender mejor las relaciones, consecuencias económicas y de desarrollo imbricadas en unas cadenas globales de valor que más bien actúan como redes de producción complejas. También ayudaría a orientar de forma más eficaz los instrumentos y esfuerzos especializados en promover la inversión de impacto. En cualquier caso, lo que un sector público con menos recursos que el privado sí puede hacer, y con gran efecto multiplicador, es ofrecer apoyo técnico (además de financiero) para contribuir a generar climas regulatorios más propicios para la actividad privada, siempre en línea, por supuesto, con los planes de desarrollo del país en cuestión y con la agenda global de desarrollo. De hecho, las recomendaciones relacionadas con las remesas de migrantes están relacionadas en su mayor parte con esas medidas de apoyo destinadas a crear unas condiciones y capacidades adecuadas para facilitar el impacto en desarrollo que pueda tener ese flujo (privado) de financiación.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
<i>Cadenas globales de valor, inversión directa extranjera, materias primas críticas e industrialización sostenible</i>		
Incrementar la financiación y el apoyo técnico para la mejora de los sistemas de trazabilidad y mapeo de las cadenas de suministro	España, UE, OCDE, OMC, FMI	Sevilla
Apoyar el desarrollo de marcos legislativos nacionales que regulen las obligaciones de la empresa en materia de recogida de información y supervisión del impacto local de sus actividades	España, UE, OCDE, OMC, FMI	Medio plazo
Incrementar la financiación y el apoyo técnico, en particular a países menos desarrollados, para el establecimiento de metodologías insumo-producto, adaptadas a la actual complejidad productivo-comercial, que conciban el subsistema completo del proceso	España, UE, OCDE, OMC, FMI	Medio plazo
<i>Inversión de impacto</i>		
Utilizar de manera estratégica y efectiva los instrumentos existentes y probados de <i>de-risking</i>	España, UE, OCDE, OMC	Sevilla
Invertir en vehículos orientados a fortalecer los mercados de capitales y los ecosistemas locales de inversión de impacto, con inversión en moneda local, fortalecimiento de capacidades y talentos en las comunidades y especial atención a dar respuesta al <i>missing middle</i> , con instrumentos financieros y tickets adecuados, con <i>gender- y child-lens impact</i> , con soluciones basadas en la naturaleza y <i>place-based approach to impact investing</i>	España, UE, OCDE, OMC, sociedad civil	Sevilla

Consensuar estándares de medición y gestión de impacto para mejorar la transparencia, prevenir el <i>impactwashing</i> o el <i>greenwashing</i> y maximizar el impacto	España, UE, OCDE, OMC	Sevilla
Regirse por los principios de complementariedad y subsidiariedad	España, UE, OCDE, OMC	Sevilla
Contar con actores locales en el diseño de las acciones objeto de inversión e incluir a la sociedad civil y los comités éticos de las gestoras en la definición del cambio	España, UE, OCDE, OMC, sociedad civil	Sevilla
Revisar el tratamiento fiscal de los beneficios procedentes de los instrumentos de coinversión pública-privada	España, UE, OCDE, OMC	Sevilla
Remesas		
Seguir intensificando los esfuerzos para reducir los costes de transacción de las remesas y dar cumplimiento a las referencias numéricas incluidas en la meta 10.c de la Agenda 2030	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, Banco Mundial	Sevilla
Seguir avanzando en el establecimiento de marcos normativos y regulatorios que promuevan la competencia y la innovación en el mercado de remesas	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, Banco Mundial	Medio plazo
Establecer programas e instrumentos con perspectiva de género	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, Banco Mundial, FIDA	Sevilla
Seguir apostando por las soluciones tecnológicas innovadoras que reducen costes y aumentan la rapidez y seguridad de las transacciones	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, Banco Mundial, FIDA	Sevilla
Diseñar instrumentos para promover las inversiones de los remitentes de remesas en el desarrollo local y el emprendimiento en los países de origen	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, FIDA, Banco Mundial	Medio plazo
Identificar buenas prácticas en experiencias puestas en práctica	Naciones Unidas, España, UE, OCDE, Banco Mundial	Sevilla

Financiación climática: mitigación, adaptación, pérdidas y daños

La cuestión climática es transversal a toda la agenda. Es evidente que las medidas propuestas en cualquier área de acción que tuvieran un impacto medioambiental consistentemente negativo supondrían una piedra en el camino hacia el desarrollo sostenible global. Los shocks climáticos generan empobrecimiento, obligan a los países a sumirse en niveles de deuda mayores (que se usan para dar respuesta humanitaria inmediata, más que para generar un desarrollo sostenible y productivo) y aumentan la presión sobre sus presupuestos al mismo tiempo que reducen su capacidad recaudatoria. Además, por ello, es frecuente que los países más vulnerables a este tipo de shocks presenten altos niveles de riesgo para la inversión.

No obstante, las conversaciones globales sobre financiación del desarrollo y financiación climática tienen lugar en espacios paralelos y con poca comunicación entre sí. A pesar de la conexión intelectual entre las dos agendas, ambas compiten por los mismos recursos y a

pesar de que los esfuerzos en cada una de ellas deben ser complementarios y multiplicadores, pues una mayor resiliencia climática contribuye al desarrollo, y un desarrollo sostenible más sólido contribuye a la capacidad de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Por tanto, se deben establecer vías de diálogo estructurales entre ambos procesos (sin abandonar los compromisos contraídos en ninguno de ellos), para lo que ayudaría la coordinación y simplificación de la arquitectura de gobernanza climática.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza
Financiación climática: mitigación, adaptación, pérdidas y daños	
Mejorar la gobernanza: proponer un grupo de trabajo de alto nivel para estudiar la posibilidad de mejorar la coordinación y avanzar en la simplificación del acceso a los mismos	Naciones Unidas
Proponer instrumentos innovadores: canjes de deuda por transición justa, canjes de deuda por acción para hacer frente a las pérdidas y los daños	FMI, G20, Club de París, COP
Proponer una alianza para los microcréditos climáticos en colaboración con <i>Climate Investment Funds</i> (CIF) y <i>Grameen Foundation</i> y países especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático	<i>Climate Investment Funds</i> (CIF) y <i>Grameen Foundation</i>
Fomentar el uso de instrumentos como el Adaptation Benefit Mechanism	Climate Policy Initiative
Proponer el aumento de las contribuciones de los países donantes en concepto de medios de implementación (capacitación) en materia de políticas climáticas, de transición y de democracia deliberativa (como las asambleas ciudadanas)	Naciones Unidas, instituciones académicas, Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, think tanks
Generar un entorno económico, regulatorio y empresarial favorecedor de proyectos financiables y con una ratio riesgo-retorno atractiva para el sector privado (grupo de análisis de casos de estudio de éxito)	España, UE, OCDE, <i>Independent High-Level Expert Group on Climate Finance</i> , bancos de desarrollo, grupos para el crecimiento verde, gobiernos de países receptores de la financiación climática internacional
Implementar un proceso profundo, rápido, estable, coordinado y sostenido en el tiempo de descarbonización y desfinanciarización	Naciones Unidas, COP
Aumentar la cuantía y la adicionalidad de la financiación climática, mejorando su composición y su distribución funcional y geográfica	OCDE, COP
Aumentar el peso del sector público mediante la eliminación de la opacidad generada por el <i>BEPS</i> , el avance en la fiscalidad internacional, la emisión de nuevos DEG, el impulso de la banca pública y las reestructuraciones de deuda pública por clima	OCDE, Naciones Unidas, FMI, G20, Club de París, COP

Actualizar la lista de proveedores de financiación para el clima con criterios de responsabilidad, capacidad económica, afiliación institucional y disposición a contribuir	United Nations Framework Convention on Climate Change, COP
Reforzar los impuestos al carbono como medida para hacer frente a las pérdidas y daños	COP, IPCC, OCDE, Naciones Unidas

Recursos fiscales y cooperación fiscal internacional

Los recursos fiscales son, o deben ser, la primera fuente de financiación de los presupuestos y políticas públicas de cada país. Las dificultades de muchos países en desarrollo para incrementar la capacidad recaudatoria de forma progresiva persisten, pero se han hecho avances de los que pueden extraerse buenas prácticas y lecciones. El fortalecimiento de las capacidades de las autoridades tributarias para diseñar una recaudación justa y eficaz, que aborde los obstáculos estructurales (formales e informales) para la misma y que establezca unos gastos fiscales racionales de forma transparente, es un buen ejemplo de área de acción donde la asistencia técnica cobra especial importancia y donde las tecnologías digitales tienen mucho potencial para agilizar procesos y reducir gastos.

En cuanto a la recaudación fiscal de origen internacional, cabe destacar la aprobación de unos términos de referencia en el seno de la ONU para poner en marcha negociaciones sobre una *UN Tax Convention*, así como que el G20 haya acordado un impuesto corporativo mínimo a todas las empresas multinacionales. Esto podrá seguir construyendo sobre el trabajo de la OCDE y el G20 para combatir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS). En este sentido, el éxito de los procesos estará vinculado a la capacidad para aprovechar el trabajo ya hecho y el capital técnico acumulado (por ejemplo en la OCDE), al mismo tiempo que se apuesta por una lógica de representatividad y apertura en la toma de decisiones (como la que refleja el propio mandato para la creación de esta Convención en el marco de Naciones Unidas). Aunque aún hay numerosos puntos de disenso respecto a las medidas concretas, existe ya un consenso sobre el hecho de que un acuerdo y esfuerzo común son necesarios. Estas negociaciones son un buen ejemplo de proceso que sucede de forma paralela e independiente a la Conferencia de Sevilla, y que por tanto la trascenderá en el tiempo, pero para el que Sevilla puede y debe suponer un momento de impulso político decidido y tangible.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
<i>Recursos domésticos y cooperación fiscal internacional</i>		
Prestar más atención a cómo los cambios en la tributación internacional están condicionando los sistemas tributarios de los PED	Naciones Unidas en coordinación con OCDE	Medio plazo

Buscar vías para una coordinación fiscal más inclusiva para los PED	Naciones Unidas en coordinación con OCDE	Medio plazo
Desempeñar un papel más activo para facilitar los marcos para gravar adecuadamente a la economía digital	España, bancos y organismos especializados multilaterales	Sevilla
Hacer la cooperación tributaria con los PED más específica a cada país	España, UE	Sevilla
Examinar soluciones coordinadas al problema de la infra-tributación de los llamados “ultra ricos”	Naciones Unidas en coordinación con OCDE	Medio plazo
Profundizar en el conocimiento sobre los factores que condicionan el éxito de las reformas tributarias	Naciones Unidas, OCDE	Sevilla
Considerar conjuntamente los ingresos y el gasto en el análisis de la cuestión	Naciones Unidas, OCDE	Sevilla
Evaluar el impacto de las normas tributarias y los foros internacionales ya existentes	Negociaciones de UN Tax Convention	Sevilla

Gobernanza comercial internacional

También en el ámbito del comercio internacional resulta necesario invertir capital político para avanzar en unas conversaciones francas y abiertas sobre posiciones divergentes que incluyan a EEUU y China y que permitan identificar pasos para desbloquear la reforma de la OMC y reforzar los acuerdos y plataformas de comercio que faciliten un acceso justo de todos los países al mercado internacional.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
Gobernanza comercial internacional		
Mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, en especial los países menos adelantados (PMA), pero simplificado sus requisitos de acceso e incluyendo algunos productos sensibles y promover medidas para integrar a los países en desarrollo en las cadenas de suministro globales	OMC	Medio plazo
Eliminar las prácticas comerciales distorsionantes y aumentar la transparencia en las ayudas	OMC	Medio plazo
Promover un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, pero defendiendo la definición de “país en desarrollo” mediante criterios objetivos. En materia de propiedad intelectual, no desincentivar la innovación por falta de protección, pero sí adoptar una visión más relajada de protección de tecnologías menos estratégicas (revisión de Acuerdo TRIPS)	OMC	Medio plazo
Facilitar el comercio para el desarrollo, promoviendo la iniciativa Aid for Trade en el seno de la UE, ayudando a los países en desarrollo a la facilitación del comercio, la modernización de las aduanas y el acceso a la tecnología	UE	Medio plazo

Apoyar la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC), si es posible de forma ambiciosa, pero pragmática. La UE (como <i>honest broker</i>) entre EEUU y China, superando las tensiones geopolíticas e intentando reducir la brecha entre “Occidente” y el “sur global”, reflejando los intereses de todos los miembros	OMC, UE	Medio plazo
Fomentar los acuerdos comerciales regionales	UE, Mercosur	Sevilla y medio plazo
Fomentar la inversión extranjera en países en desarrollo, con garantías creíbles	OMC, España, UE, OCDE	Medio plazo
Fomentar el comercio sostenible, con políticas comerciales que promuevan el apoyo a las pymes, el empoderamiento económico de las mujeres y las prácticas comerciales ambientalmente sostenibles, pero teniendo en cuenta el “trade-off”: cuanto más se exija en cuestiones ajenas al comercio, más se debilita el potencial comercial de los acuerdos	OMC, UE	Medio plazo

Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo

Este documento incluye un capítulo sobre innovación, ciencia y tecnología, aunque se trate de un ámbito de la cooperación internacional con consideraciones transversales a toda la agenda. La innovación no es un fin en sí mismo, sino que es simplemente necesaria para el diseño y aplicación de soluciones nuevas a problemas viejos y nuevos. Lo relevante es profundizar en un enfoque de innovación asentado en la construcción de capacidades locales -científicas, tecnológicas organizativas, institucionales-, lo que va mucho más allá de la tradicional transferencia de tecnología al Sur a través de la cual se pueden ofrecer soluciones con potencial impacto tales como, por ejemplo, la digitalización y monitoreo de las operaciones fiscales, o a la hora de intercambiar información financiera. La comprensión explícita de la necesidad de capacidades en los países del Sur, y del potencial, las particularidades, las aplicaciones y los riesgos de tipos distintos de tecnologías (digitales y no digitales), es relevante para desencadenar todo el potencial que encierra el vínculo entre innovación y desarrollo.

Recomendaciones	Nivel(es) de gobernanza	Plazos
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo		
Adoptar un esquema de cooperación orientado por la demanda, basado en la alineación de las fortalezas en CTI de los donantes y la necesidad de capacidades de CTI en los receptores, a partir del fortalecimiento de las alianzas público-privadas. El esquema CYTED puede resultar ilustrativo por el aprendizaje acumulado en España	España, UE	Sevilla
Aumentar los recursos, incluida la AOD destinada a CTI teniendo en cuenta su impacto transversal a los ODS	España, UE, OCDE, Naciones Unidas	Sevilla

Institucionalizar la cooperación en CTI y mejorar la coordinación y evaluación de acciones	España, UE, OCDE, Naciones Unidas	Medio plazo
Mejorar y homogeneizar las métricas para la identificación y evaluación de la CTI en la AOD y el TOSSD	OCDE, TOSSD, Naciones Unidas	Sevilla
Adoptar enfoques de cooperación en CTI basados en soluciones de nicho (país-sector o ámbito tecnológico), con una metodología de cooperación centrada en la demanda, enfocada en resolver problemas nacionales y evitando enfoques <i>top-down</i> o dirigidos desde la Administración.	España, UE, OCDE, Naciones Unidas	Sevilla
Mayor integración de las mujeres en la CTI en línea con la Agenda 2030, extendiendo este enfoque a otros ámbitos de cooperación	España, UE, OCDE, UNESCO, ITU, Naciones Unidas	Sevilla
Buscar una mayor alineación entre las agendas nacionales de CTI de los países donantes y sus iniciativas de financiación al desarrollo, favoreciendo proyectos colaborativos donde los países del Sur participen en todas las fases del proyecto	España, UE, OCDE	Sevilla
Abrir más las agencias nacionales de innovación a la financiación de proyectos colaborativos con países en desarrollo	España, UE	Sevilla

Bibliografía

Acemoglu, D., Johnson, S. (2023a), *Poder y progreso*, Deusto.

Acemoglu, D., Johnson, S. (2023b), "Rebalancing AI", *Finance and Development*, pp. 26–29.

Adams, R. H., Page, J. (2005), "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development*, 33(10), pp. 1645-1669.

Adenle A., De Steur H., Mwongera C., *et al.* (2023), "Global UN 2030 agenda: How can Science, Technology and Innovation accelerate the achievement of Sustainable Development Goals for All?" *PLOS Sustain Transform* 2(10).

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2024), *FONPRODE: Instrumentos financieros innovadores y posición española*.
<https://www.aecid.es>

Agosin, M. R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., De Olloqui, F., Pietrobelli, C., Panizza, U. (2014), "¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica". Banco Interamericano de Desarrollo.

Aizenman, J., Ito, H., Pasricha, G. K. (2022), "Central bank swap arrangements in the COVID-19 crisis". *Journal of International Money and Finance*, 122, 102555.

Akitoby, B., Baum, A., Hackney, C., *et al.* (2020), "Tax Revenue Mobilization Episodes in Developing Countries". *Policy Design and Practice*, 3(1), pp. 1-29.

Akitoby, B., Honda, J., Miyamoto, H., *et al.* (2019), *Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries*. Documento de Trabajo N°104 del Fondo Monetario Internacional.

Albinet, Charles (2022), "Looking back at DSSI: a perfectible mechanism. Finance for Development Lab". <https://findevlab.org/looking-back-at-dssi-a-tool-with-limited-effects/>

Almlid, G. K. (2024), "Foreign Aid: Between Good Intentions and Self-Interests". *Norway's Foreign Policy in the Twentieth and Twenty-first Centuries: Noble Rhetoric and National Interests*. Cham: Springer International Publishing. pp.41-65, p. 55.

Alonso, J. A., Garcimartín, C., Martín, V. (2012), "Aid, Institutional Quality, and Taxation, Some Challenges for the International Cooperation System", en J. A. Alonso, y J. A. Ocampo, *Development Cooperation in Times of Crisis*, Columbia University Press, pp. 172-247.

Alonso, J.A. (2018), "International tax cooperation and sovereign debt crisis resolution: reforming global governance to ensure no one is left behind". CDP Documento de referencia N°41. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. ST/ESA/2018/CDP/41. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-bp-2018-41.pdf>

Alonso, J.A., Álvarez, I. (2005), "La cooperación multilateral en la transferencia internacional de conocimiento: Enseñanzas del programa CYTED en Iberoamérica". Estudios de la Fundación de las Cajas de Ahorro, 18, pp. 93-126.

Álvarez, I. (2011), "Innovación y desarrollo", Revista Economistas, (129), pp. 66-73.

Álvarez, I., Briones, S. (2023), "La mujer en la economía española: cerrando la brecha en el empleo y la digitalización". ICE Revista de Economía, (933).

Álvarez, I., Medina, L., Quirós, C. -mimeo- La brecha digital de género en España. Capítulo preparado en el marco del proyecto CYTED PCTI-LALICS Políticas de ciencia, tecnología e innovación orientada a la solución de problemas nacionales.

Álvarez, I., Natera, J. M. Castillo, Y. (2019), "Generación y transferencia de ciencia, tecnología e innovación como claves de desarrollo sostenible y cooperación internacional en América Latina", Documentos de Trabajo Fundación Carolina (2a época), 19.

Álvarez, I., Natera, J.M., Suárez, D. (2020), "Science, Technology and innovation Policies looking Backwards, Forwards and Beyond: development challenges and Opportunities for Ibero-America in the Era of COVID-19". Revista de Economía Mundial 56, pp. 115-133.

Álvarez, S.P., Briod, P., Ferrari, O., et al. (2015), "Remittances: How reliable are the data". Migration Policy Practice, 5(2).

Andersen, J. J., Johannesen, N., & Rijkers, B. (2020), "Elite capture of foreign aid: Evidence from offshore bank accounts". Documento de trabajo del Banco Mundial 9150.

Antimiani, A. y Cernat, L. (2021), "Untapping the Full Development Potential of Trade Along Global Supply Chains", *Journal of World Trade*, 55(5), pp. 697-714. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/55.5/TRAD2021029>

Arto, I., Rueda Cantuche, J., Roman, M.V., et al (2020), *EU Trade in Value Added*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-18828-5, JRC120522.

ASEAN (2017), *ASEAN Plan of Action on Science, Technology and Innovation 2016-2025*. Yakarta: Secretaría de la ASEAN.

Bachas, P., Gadenne, L. y Jensen, A. (2024), "Informality, Consumption Taxes, and Redistribution", *The Review of Economic Studies*, 91 (5), pp. 2604–2634.

Bair, J. (2008), "Analysing global economic organization: embedded networks and global chains compared". *Economy and Society*, 37(3), pp. 339-364.

Bair, J., y Gereffi, G. (2001), "Local clusters in global chains: the causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry", *World development*, 29(11), pp. 1885-1903.

Banco Africano de Desarrollo (2024), "\$4 Trillion is New Annual Financial Target to Save Sustainable Development Goals, says African Development Bank's Adesina".

[https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/4-trillion-new-annual-financial-target-save-sustainable-development-goals-says-african-development-banks-adesina-70346#:~:text=Development%20Bank's%20Adesina-,%244%20Trillion%20is%20New%20Annual%20Financial%20Target%20to%20Save%20Sustainable,says%20African%20Development%20Bank's%20Adesina&text=African%20Development%20Bank%20Group%20President,Sustainable%20Development%20Goals%20\(SDGs\)](https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/4-trillion-new-annual-financial-target-save-sustainable-development-goals-says-african-development-banks-adesina-70346#:~:text=Development%20Bank's%20Adesina-,%244%20Trillion%20is%20New%20Annual%20Financial%20Target%20to%20Save%20Sustainable,says%20African%20Development%20Bank's%20Adesina&text=African%20Development%20Bank%20Group%20President,Sustainable%20Development%20Goals%20(SDGs))

Banco de España (2024), Boletín Estadístico, 4/2024. https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/24/Fich/be_abril2024.es.pdf

Banco Mundial (2017), "Remittances", en Grupo Mundial sobre Migración (GMG) (2017) *Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development, Global Knowledge Partnership for Migration and Development*, Centro para la Migración y del Desarrollo (KNOMAD).

Banco Mundial (2022a), "El impuesto mínimo global: del acuerdo a la implementación", Folleto resumen, Información y comunicaciones para el desarrollo. Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial (2022b), "Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda", Reseña, Grupo del Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

Banco Mundial (2023a), "International Debt Report 2023", Grupo del Banco Mundial.

Banco Mundial (2023b), "Malpass Announces Strengthened Effort to Support Private Sectors and Increase Private Capital for Development and Climate".

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/malpass-announces-strengthened-effort-to-support-private-sectors-and-increase-private-capital-for-development-and-climat>

Banco Mundial (2024a), "Remittance Prices Worldwide", Grupo del Banco Mundial, (49).

Banco Mundial (2024b), "Spain Champions Support for Enhanced IMF-WBG Framework: Raising SDR Impact". <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2024/05/31/spain-champions-support-for-enhanced-imf-wbg-framework-raising-sdr-impact>

Banco Mundial (s.f-a), "Debt Sustainability Analysis (DSA)".
<https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa>

Banco Mundial (s.f-b), "International Debt Statistics".
<https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>

Banco Mundial (s.f.-c), "Poverty and Inequality Platform". <https://pip.worldbank.org/home>

Banco Mundial (s.f.-d), "World Development Indicators". <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Barake, M., Neef, T., Chouc, P.E., et al. (2021), "Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-by-Country Estimates". *EUTAX Observatory*.

Barham, B. y Boucher, S. (1998), "Migration, Remittances, and Inequality: Estimating the Net Effects of Migration on Income Distribution". *Journal of Development Economics*, 55(2), pp. 307-331.

Barhoumi, K., Vu, H., Towfighian, N. et al. (2018), "Public Investment Efficiency in Sub-Saharan African Countries", *Documento departamental del FMI N° 2018/008*.

Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2012), "Resolviendo la Trinidad Imposible de los Impuestos al Consumo. El IVA Personalizado", en *Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, CEPAL y Fundación CIDOB.

Barreix, A., Bes, M., González, U., et al. (2022), "Nueva imposición internacional sobre sociedades. Desafíos, alternativas y recomendaciones para América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Barreix, A., y Velayos, F. (2021), "Tax Incentives, International Commitments, and Tax Sufficiency. Another Impossible Trilogy", Documento de discusión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) N° 861.

Beer, S., y Loeprick, J. (2015), "Taxing Income in the Oil and Gas Sector - Challenges of International and Domestic Profit Shifting", Documento de investigación sobre fiscalidad internacional de la WU N° 2015-18, Universidad de Economía de Viena.

Benedek, D., Benítez, J. C., y Vellutini, C. (2022), Progress of the Personal Income Tax in Emerging Markets and Developing Countries, Documento de trabajo del FMI WP/22/20.

Benitez, J. C., Mansour, M., Pecho, M., et al. (2023), Building Tax Capacity in Developing Countries. Notas de debate del personal del FMI, 2023/006.

Berensmann, K., Teles, S.L., Sommer, C. et al. (2023), Development Finance at a Turning Point: Effects and Policy Recommendations, IDOS Paper (21/2023), German Institute of Development and Sustainability Discussion.

Bhattacharya, A. y Kharas, H. (2023), "The Trillion-Dollar Bank: Making IBRD Fit for Purpose in the 21st Century", Documento de trabajo N° 181, Center for Sustainable Development, Global Economy and Development program en Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/KharasBhattacharya-2023.pdf>

Bianca, M. y Wang, D. (2022), "Global value chain linkages: An integrative review of the opportunities and challenges for SMEs in developing countries", *International Business Review*, 31(5). <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2022.101993>

Blended Finance Taskforce (2018), Better Finance Better World. Consultation paper of the Blended Finance Taskforce. <https://www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world>

Bohoslavsky, J.P. y Cantamutto, F. (2024), "A Debtor Countries Club? The Cartagena Consensus reloaded". *Real-world economics review* (108).

Boletín Oficial del Estado (2023), Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Ley 1/2023. BOE-A-2023-4512. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-4512-consolidado.pdf>

Bornhorst, F., Gupta, A. S., y Thornton, J. (2009), "Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort". *European Journal of Political Economy*, 25(4), pp. 439-446.

Bourguignon, F., y Platteau, J. P. (2024), "Aid allocation with optimal monitoring: Theory and policy". *Journal of Development Economics*, 103364.

Bradlow, D. (2021), "The IMF needs an ombudsman with clout". *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/1c4ce23e-15f2-4461-b9f7-48a198276fe1>.

Bradlow, D. (2022), "The IMF is changing and needs an independent ombudsman", *Bretton Woods Observer*. <https://www.brettonwoodsproject.org/2022/07/the-imf-is-changing-and-needs-an-independent-ombudsman>.

BRICS (2023), *Declaración de Johannesburgo II*. <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>

BRICS (2024), *Declaración de Kazán*. https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan_Declaration_FINAL.pdf

Brun, J.-F., Chambas, G., y Guérineau, S. (2011), "Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement", *HAL open science de la Feria*, R. & Swistak, A. (2024): *Designing a Progressive VAT*. Documento de trabajo WP/24/78, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Buchheit, Lee C., y G. Mitu Gulati (2019), "Sovereign Debt Restructuring and US Executive Power". *Capital Markets Law Journal* 14 (1), pp. 114-30.

Buckland, L. (2023), Delivering on the Promise of Gender Lens Investing (GLI) in Latin America and The Caribbean. <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esade-center-social-impact/impact-investing/gender-lens-latin-american-caribbean>

Buckland, L. y Hehenberger, L. (2024), Gender strategies in investing. How do European investment firms move from awareness to action? <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esade-center-social-impact/impact-investing/gender-strategies-investing>

Bussolo, M.; Lopez, J. H. y Molina, L. (2007), Remittances and the real exchange rate, Policy, Documento de trabajo de investigación, WPS 4213 Grupo del Banco Mundial.

Calleja, R., y Casadevall-Bellés, S. (2024), "Proposals for ODA reform: A review of key approaches", Center for Global Development, CGD Note 375.

Canales, A. I. (2008), "Remesas y desarrollo en América Latina: Una relación en busca de teoría", Migración y Desarrollo 06(11), pp. 5-30.

Casadevall-Bellés, S., y Calleja, R. (2024), "The evolution of the ODA accounting rules", Center for Global Development, CGD Note 376.

Cassel, C., Roberts, L., Quitzow, R., et al. (2024), Just Energy Transition Partnerships – what donors must do to drive progress. E3G. <https://www.e3g.org/news/just-energy-transition-partnerships-what-donors-must-do-to-drive-progress/>

Cattaneo, O., y Jacquet, P. (2024), "The nature and future of ODA", The future of ODA, Nota informativa del taller.

Cattaneo, Olivier (2024), "The Gordian knot of international development cooperation", The future of ODA, Nota informativa del taller.

Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI) (s.f.), "Programas de cooperación tecnológica internacional". <https://www.cdti.es/programas-de-cooperacion-tecnologica-internacional-pcti>

Chabert, G., Cerisola, M., y Hakura, D. (2022), "Restructuring Debt of Poorer Nations Requires More Efficient Coordination". Blog del FMI. <https://blogs.imf.org/2022/04/07/restructuring-debt-of-poorernations-requires-more-efficient-coordination/>

Chami, R., Fullenkamp, C. y Jahjah, S. (2023), "Are Inmigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?" Documento de trabajo del FMI, WP/03/189.

Chaminade, C., Lundvall, B.-A., Haneef, S. (2018), *Advanced Introduction to National Innovation Systems*. Edgar Elgar Publishing, Cheltenham.

Chataway, J. Hanlin, R., Kaplinsky. R. (2014), "Inclusive Innovation: An Architecture for Policy Development", *Innovation and Development* 4 (1), pp. 33–54.

Ciriaci, D., y Palma, D. (2016), "Structural change and blurred sectoral boundaries: Assessing the extent to which knowledge-intensive business services satisfy manufacturing final demand in western countries". *Economic Systems Research*, 28(1), pp. 55–77. 10.1080/09535314.2015.1101370.

Climate Champions (2021), "What's the Cost of Net Zero?". <https://climatechampions.unfccc.int/whats-the-cost-of-net-zero-2/>

Climate Policy Initiative (CPI) (s.f.), "Adaptation Benefits Mechanism". https://www.climatepolicyinitiative.org/qca-africa-adaptation-finance/case_studies/adaptation-benefits-mechanism-2/

Climate Policy Initiative (CPI) (2023), "Global Landscape of Climate Finance 2023". <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/>

Club de París (2023), "The Paris Club welcomes the agreement to provide Ethiopia with a debt standstill".

Coe, N.M., Dicken, P., y Hess, M. (2008), "Global production networks: realizing the potential", *Journal of Economic Geography*, 8(3), pp. 271–295, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn002>

Colenbrander, S., Pettinotti, L., y Cao, Y. (2022), "A fair share of climate finance? An appraisal of past performance, future pledges and prospective contributors". Documento de trabajo, Overseas development Institute (ODI). https://media.odi.org/documents/A_fair_share_of_climate_finance.pdf

Colom Jaén, A. (2023), "La crisis de deuda en África subsahariana: ¿coyuntural o estructural?" 43. La Carta del GETEM.

Comisión Europea (2021), "Strategic dependencies and capacities", *Documento de trabajo de la Comisión*, SWD(2021)352final. <https://commission.europa.eu/system/files>

Comisión Europea (2023a), "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe", JOIN(2023) 17 Final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>

Comisión Europea (2023b), *Primer informe bienal sobre la aplicación del enfoque global para la investigación y la innovación. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. COM(2023)356 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0356>

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) (2023), "A Proposal for the IMF: A New Instrument of International Liquidity Provision for EMDEs".

Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) (2022), *Plan estratégico 2022-2024*. <https://www.cofides.es>.

Consejo de la UE (2021), "Conclusiones del Consejo sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva Agenda para el Mediterráneo", Documento 7931/21. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7931-2021-INIT/es/pdf>

Convergence (2024), "Convergence State of Blended Finance 2024". <https://www.convergence.finance/resource/state-of-blended-finance-2024/view>

Craighead C W, Blackhurst J, Rungtusanatham M J, *et al.* (2007), "The Severity of Supply Chain Disruptions: Design Characteristics and Mitigation Capabilities." *Decision Sciences*, 38(01), pp. 131-156.

CYTED (2019), *Indicadores de participación en acciones CYTED 2010-2019*. Secretaría del Programa CYTED, SEGIB.

De Arcangelis, G., Fertig, A. Liang, Y., *et al.* (2023), "Measuring remittances", *Journal of Development Economics*, 161.

Debt Justice (2024), "Analysing outcomes from debt restructurings". https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2024/10/Restructurings-comparison1_10.24.pdf

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (2024), "Shareholder Statement on the MDB Callable Capital Exercise". <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2253>

Diwan, I., Guzman, M., Kessler, M., *et al.* (2024), "An Updated Bridge Proposal: Towards A Solution to the Current Sovereign Debt Crises and to Restore Growth". Policy Note. Finance for Development Lab, Initiative for Policy Dialogue. https://findevlab.org/wp-content/uploads/2024/07/FDL-and-IPD_Policy-Note_An-Updated-Bridge-Proposal-Towards-A-Solution-to-the-Sovereign-Debt-Crises-And-To-Restore-Growth_-July24_FINAL.pdf

Diwan, I., Harnoys-Vannier, B., y Kessler, M. (2023), "IDA in the debt crisis: Exploring feasible deals through comparability of treatments and new loans". Policy Note 6. Finance for Development Lab. https://findevlab.org/wp-content/uploads/2023/05/FDL_DR_CoT_IDA_Formatted-vf.pdf.

Diwan, I., Songwe, M., y Kessler, V. (2024), "A bridge to climate action. A tripartite deal for times of illiquidity", Policy Note 14. Finance for Development Lab. https://findevlab.org/wp-content/uploads/2024/01/FDL_A_Bridge_to_Climate_Action_final.pdf

Do Rosario, J., y Akorlie, C. (2023), "Ghana requests G20 Common Framework debt restructuring", Reuters. <https://www.reuters.com/world/africa/ghana-set-request-g20-common-framework-debt-restructuring-tuesday-sources-2023-01-10/>.

Donor Tracker (2023). https://donortracker.org/donor_profiles/spain/climate

Drabo, A., Eklou, K. M., Imam, P., et al. (2023), *Social Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors*, Documento de trabajo del FMI N° 2023/228.

Dreher, A., Sturm, J. E., y Vreeland, J. R. (2015a), "Global governance in crisis: The IMF and the World Bank at a crossroads", *Journal of International Relations*, 29(2), pp. 165-186.

Dreher, A., Sturm, J.-E., y Vreeland, J.R. (2015b), "Politics and IMF conditionality". *Journal of Conflict Resolution*, 59(1), pp. 120–148.

Dür, A., Eckhardt, J., y Poletti, A. (2019), "Global value chains, the anti-globalization backlash, and EU trade policy: a research agenda", *Journal of European Public Policy*, 27(6), pp. 944–956. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619802>.

Durst, M. C. (2016), *Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries*, Documento de trabajo del ICTD N°60. International Centre for Tax and Development (ICTD).

Dussel, E. (2018), "Cadenas globales de valor. Metodología, contenidos e implicaciones para el caso de la atracción de inversión extranjera directa desde una perspectiva regional", en Dussel, E. (2018), *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*, Universidad Autónoma de México.

ECOSOC (2024a), "Cooperación mundial en ciencia, tecnología e innovación para el Desarrollo". Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo 27º período de sesiones. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.

ECOSOC (2024b), "Economic and Social Council forum on financing for development follow-up. Adoption of the intergovernmentally agreed conclusions and recommendations". E/FFDF/2024/L.1. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-05/N2410853.PDF>

ECOSOC (2024c), "Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General", *Comisión de Desarrollo Social, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas*. <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/035/09/pdf/n2403509.pdf>

Ericsson y Mealy (2019), "Connecting official development assistance and science technology and innovation for inclusive development: Measurement challenges from a development assistance Committee perspective", OECD Development Co-operation Working Papers, N°. 58, <https://doi.org/10.1787/3726edff-en>

Eurodad (2024a), "¿Financiar el desarrollo?".

Eurodad (2024b), "UN framework convention on sovereign debt". https://www.eurodad.org/un_framework_convention_on_sovereign_debt

Fernandes, D., Gravesteyn R., y Aneja A. (2023), "Approaches to evaluating and estimating informal remittance flows in developing economies". UNCDF Migrant Money Note 7.

FMI (2015a), "Making Public Investment More Efficient", Staff Report 11/06/2015.

FMI (2015b), "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment".

FMI (2019), "Final Report of the Working Group on Balance of Payments Statistics Relevant for the Analysis of Global Value Chains", Thirty-Second Meeting of the IMF Committee on Balance of Payments Statistics, BOPCOM—19/04, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2019/pdf/19-04.pdf>

FMI (2022), "IMF Managing Director Welcomes Debt Treatment Agreement Reached by Chad and its Creditors under the G20 Common Framework". 22/379. Comunicado de prensa. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/11/13/pr-22379-chad-imf-managing-director-welcomes-debt-treatment>

FMI (2023a), "Global Sovereign Debt Roundtable Co-Chairs Press Statement". 23/117. Comunicado de prensa. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt>

FMI (2023b), "IMF Managing Director Welcomes Debt Treatment Agreement Reached by Zambia and Its Official Creditors under the G20 Common Framework". 23/235. Comunicado de prensa. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/22/pr23235-imf-welcomes-debt-treatment-agreement-reached-by-zambia>

FMI (2023c), "International Corporate Tax Reform", Policy Paper, N° 2023/001.

FMI (2023d), "2021 Special Drawing Rights Allocation—Ex-Post Assessment Report".

FMI (2024a), "IMF Managing Director Kristalina Georgieva Welcomes Debt Treatment Agreement Reached by Ghana and Its Official Creditors under the G20 Common

Framework", Comunicado de prensa. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/01/12/pr2408-ghana-imf-md-kristalina-georgieva-debt-treatment-agreement-official-creditors-q20-com-frmwrk>

FMI (2024b), "Supplement to 2018 guidance note on the bank-fund debt sustainability framework for low income countries", Policy Paper, N° 2024/039. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/08/05/Supplement-to-2018-Guidance-Note-on-the-Bank-Fund-Debt-Sustainability-Framework-for-Low-553151>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2021), "Foro Mundial sobre Remesas, Inversión y Desarrollo (GFRID) 2021", Informe de la Cumbre.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2024), "Enviar dinero a casa: Once razones de por qué son importantes las remesas". <https://www.ifad.org/es/w/explicadores/sending-money-home-ten-reasons-why-remittances-matter-now-more-than-ever>

Foro sobre la Administración Tributaria Africana (ATAF) (2019), *African tax outlook 2019, thematic paper: assessing VAT revenue performance in selected ATO countries*.

Foro Económico Mundial (2022), "Global Network of Advanced Manufacturing Hubs ANNUAL REPORT 2021". https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Network_of_Advanced_Manufacturing_Hubs_2022.pdf

Forster, S., Hepworth, M., y Stanworth, P. (2021) "Scaling up institutional investment for place-based impact", White paper. https://thegoodeconomy.co.uk/wp-content/uploads/2024/02/White_Paper_TGE_Place_Based_Impact_Investing_May_2021.pdf

Fransen, T., Henderson, C., O'Connor, R., et al. (2022), "The State of Nationally Determined Contributions: 2022", World Resources Institute.

Freeman, C. (1995), "The 'National System of Innovation' in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp. 5-24.

Fresnillo, I. (2023), "Miracle or mirage?", Eurodad.

Fresnillo, I (2024), "Debt justice in 2024: challenges and prospects in a full-blown debt crisis", Eurodad.

Fundación MacArthur (2019), "Catalytic capital: Unlocking more investment and impact".

G20 (2014), Plan to Facilitate Remittance Flows.

G20 y Club de París (s. f.), "Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI". https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf

Gabor, D. (2021), "The Wall Street Consensus". *Development and Change*, 52(3), pp. 429-459.

Gaggiotti G. y Gianoncelli A. (2024), "The 5 Ws of Impact Investing", The European Impact Documento de posición del Consorcio de Inversión. <https://www.impacteurope.net/insights/5-ws-impact-investing>

Gallagher, K. P., Ocampo, J. A., y Volz, U. (2024), *MDB financing and the global economy: Challenges and opportunities for sustainable development*. Cambridge University Press.

Gallagher, K., Zucker-Marques, M., Marins, N., et al. (2024), "Energizing MDB Financing Capacity", Presidencia brasileña del G20.

Gallien, M., Lees, A. y Mascagni, G. (2024), "Getting Targets Right: How Much Revenue can Lower-Income Countries Raise?", ICTD Policy Brief N°6.

García-Arias, J. (2015), "International financialisation and the systemic approach to international financing for development", *Global Policy*, 6(1), pp. 24-33.

García-Arias, J. (2024), "Reflexiones sobre financiación climática y financiación del desarrollo en el marco de las reuniones del Grupo de Expertxs constituido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España para informar la IV Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo de Naciones Unidas (Sevilla, 2025)". Grupo de Expertxs Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Garcimartín, C. (2024), "Fiscalidad y desarrollo", *Revista de Economía*, (935), pp. 45-59.

Garcimartín, C. y Díaz de Sarralde, S. (2023), "Panorama de las administraciones tributarias en los países del CIAT", Resultados de la Encuesta ISORA 2022, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Garcimartín, C., Gerard. M., Monkam, M. y Jones, A. (2014), "Study on the feasibility and effectiveness of tax policy changes". Comisión Europea, Devco. Mimeo.

Garcimartín, C., Roca, J. y Díaz, K. (2021), "Recaudación potencial del IVA a la economía digital en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". BID Nota Técnica N° 2201.

Gaspar, V., Amaglobeli, D., García-Escribano, et al. (2019), "Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs". Nota de discusión del personal N° 19/03, Fondo Monetario Internacional.

Gelpern, A. (2016), "Sovereign Debt: Now What?", *Yale Journal of International Law*, 41. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1832>

Gelpern, A. (2018), "About government debt... who knows?", *Capital Markets Law Journal* 13(3). <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1832>

Gelpern, A., y Zettelmeyer, J. (2019), "CACs and Doorknobs", Georgetown University Law Center. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2199>

Georgieva, K., y Pazarbasioglu, C. (2021), "The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up". Blog del FMI. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/02/blog120221the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up>

Gereffi (2019), "Global value chains, development, and emerging economies". En Lund-Thomsen, P; Wendelboe, M; y Lindgreen, A. (eds.), *Business and Development Studies. Issues and Perspectives*, Routledge: 34; ISBN 9781315163338.

Gereffi, G., y Korzeniewicz, M. (1994), "Commodity Chains and Global Capitalism". Westport, CT: Praeger.

Ghosh, J., Chakraborty, S. y Das, D. (2023), "Climate imperialism in the twenty-first century". *El Trimestre Económico*, 90(357), pp. 267-291.

Global Impact Investing Network (GIIN) (2017), "The State of Impact Measurement and Management Practice Report".

Global Impact Investing Network (GIIN) (2019), "Core Characteristics of Impact Investing". <https://thegiin.org/publication/post/core-characteristics-of-impact-investing/>

Global Impact Investing Network (GIIN) (2023), "2023 Impact Investing Allocations, Activity & Performance". <https://s3.amazonaws.com/giin-web-assets/giin/assets/publication/research/2023-giinsight-impact-investing-allocations-activity-and-performance-c1.pdf>

Global Impact Investing Network (GIIN) (2024), "State of the Market 2024: Trends, Performance and Allocations".

Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) (2023), G20 National Remittance Plan - Spain 2023 (Actualización bianual).

Global Steering Group for Impact Investment (GSG) (2023), "Time to accelerate: Capital mobilisation for the SDGs in emerging markets". <https://www.gsgimpact.org/resources/publications-and-reports/time-to-accelerate-capital-mobilisation-for-the-sdgs-in-emerging-markets/>

Global Sustainable Investment Alliance (GSIA) (2022), "Global Sustainable Investment Review 2022". <https://www.gsi-alliance.org/members-resources/gsir2022/>

GlobeScan (2023), “Global Public Opinion Research on Awareness and Performance of the SDGs”. https://globescan.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/11/GlobeScan_Radar-2023_SDGs.pdf

Gobierno de Australia (2020), *Make it Happen: The Australian Government’s Modern Manufacturing Strategy And sovereign manufacturing capability plans*, Ministerio de Industria, Ciencia y Recursos. <https://www.industry.gov.au/publications/make-it-happen-australian-governments-modern-manufacturing-strategy>

Gobierno de Barbados (s. f.), “Bridgetown Initiative on the Reform of the International Development and Climate Finance Architecture”. <https://www.bridgetown-initiative.org/bridgetown-initiative-3-0/>

Gobierno del Reino Unido (2022), *Critical Imports and Supply Chains Strategy*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a6a1c1867cd800135ae971/critical-imports-and-supply-chains-strategy.pdf>

Gracia, M. y Álvarez Tobón, A. (2024), “¿Nueva era en la globalización? Análisis de los principales resultados de la edición 2024 del Índice Elcano de Presencia Global”, ARI, Real Instituto Elcano.

Grigorian, D. (2024a), “A Modified Common Framework for Restructuring Sovereign Debt”. Blog del Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/modified-common-framework-restructuring-sovereign-debt>

Grigorian, D. (2024b), “China and the Common Framework: Understanding the Motives Behind Debt Relief Provision to Low-Income Countries”. <https://www.cgdev.org/publication/china-and-common-framework-understanding-motives-behind-debt-relief-provision-low>

Grupo Africano (2024), Statement on behalf of the African Group at the first session of the Preparatory Committee for the Fourth International Conference on Financing for Development. https://estatements.unmeetings.org/estatements/14.0492/20240722150000000/jsEh8kcWUyC6/Klzb_qaVDck_en.pdf

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI - FATF) (2016), *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*. FATF/OECD.

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI - FATF) (2023), *Recomendaciones FATF*, FATF/OECD.

Grupo de Expertos Independientes del G20 (2024), “Implementing MDB Reforms: A Stocktake”, *Center for Global Development* <https://www.cgdev.org/publication/implementing-mdb-reforms-stocktake>

- Gulrajani, N. y Aly, H. (2024), "Should a Northern donor exist in the 21st century? Introducing a new dialogue series", Comentario experto, ODI.
- Gupta, A.S. (2007), "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries", Documento de trabajo del FMI N° 07/184.
- Gupta, S. (2018), "Merely Collecting More Taxes is not Enough to Achieve the SDGs", Center for Global Development <https://www.cgdev.org/blog/merely-collecting-more-taxes-not-enough-achieve-sdgs>
- Guriev, S., y Papaioannou, E. (2022), "The Political Economy of Populism". *Journal of Economic Literature*, 60(3), pp. 753-732.
- Guzman, M., y Stiglitz, J.E. (2016), "A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring", Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>
- Hagan, S. (2020), "Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF's Role", Documento de trabajo del Peterson Institute for International Economics (PIIE). <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp20-13.pdf>
- Hand, D., Ringel, B., y Danel, A. (2022), "Sizing the Impact Investing Market: 2022". The Global Impact Investing Network (GIIN). <https://s3.amazonaws.com/giin-web-assets/giin/assets/publication/research/2022-market-sizing-report-final.pdf>
- Hand, D., Sunderji, S., y Pardo, N. (2023), "2023 Market GIINsight: Impact Investing Allocations, Activity & Performance".
- Hand, D., Sunderji, S., y Ulanow, M., et al. (2024), "State of the market 2024: Trends, performance and allocations".
- Hearson, M. (2016), "Measuring Tax Treaty Negotiation Outcomes: The ActionAid Tax Treaties Dataset", Documento de trabajo del Centro Internacional para los Impuestos y el Desarrollo (ICTD) N° 47.
- Herman, B. (2022), "The United Nations Should Start Preparing for the Fourth International Conference on Financing for Development". <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-09/Paper%20on%20FD4%20conference%202022.pdf>
- Hickel, J., y Kallis, G. (2020), "Is Green Growth Possible?", *New Political Economy*, 25(4), pp.469-486.
- High-Level Advisory Board of Effective Multilateralism (2023), "A Breakthrough for People and Planet". Universidad de Naciones Unidas. https://highleveladvisoryboard.org/breakthrough/pdf/highleveladvisoryboard_breakthrough_fullreport.pdf

Holland, A., y Pazarbasioglu, C. (2024), "How to Ease Rising External Debt-Service Pressures in Low-Income Countries". Blog del FMI. https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/01/24/how-to-ease-rising-external-debt-service-pressures-in-low-income-countries?utm_medium=email&utm_source=govdelivery

Hopkins, T. y Wallerstein, I. (1977), "Patterns of Development of the Modern World-System". *Review*, 1(2), pp. 111-145.

Impact Management Platform (s.f.), "System map". <https://impactmanagementplatform.org/system-map/>

Impact Task Force (ITF) (2021), "Time to deliver: mobilising private capital at scale for people and Planet". <https://www.impact-taskforce.com/media/gq5j445w/time-to-deliver-final.pdf>

Independent High-Level Expert Group on Climate Finance (2023), "A climate finance framework: decisive action to deliver on the Paris Agreement", Segundo informe del Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre la Financiación de la Lucha contra el Cambio Climático. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/11/A-Climate-Finance-Framework-IHLEG-Report-2-SUMMARY.pdf>

Infante-Amate, J., Urrego Mesa, A., Tello Aragay, E. (2020), "Las venas abiertas de América Latina en la era del Antropoceno: Un estudio biofísico del comercio exterior (1900-2016)", *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 21(2), pp. 177-214.

IPCC (2023), *Synthesis report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*. Informe técnico.

Jackson, T. y Victor, P.A. (2019), "Unraveling the claims for (and against) green growth. Can the global economy grow indefinitely, decoupled from Earth's limitations?", *Science*, 366 (6468), pp. 950-951.

Jacobs, M., Getzel, B. y Colenbrander, S. (2024), "International development and climate finance: the new agenda", Informe ODI. https://media.odi.org/documents/International_development_and_climate_finance_the_new_agenda_vUEzt6l.pdf

Jorrat, M. (2020), "Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital", *Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo* N° 1939.

Joshi, A., Kangave, J. y van den Boogaard, V. (2024), "Engendering Taxation: a Research and Policy Agenda". *Documento de trabajo del ICTD* N° 186.

Consejo de Estabilidad Financiera (2023). *2023 Financial Stability Report: Advancing Financial Resilience in a Changing World*. Financial Stability Board. <https://www.fsb.org/uploads/P181223.pdf>

Keen, M. (2012), *"Taxation and Development—Again"*, Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional N° 220.

Kharas, H. (2016), *"Aid and Climate Finance"*, Brookings Institute.
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/aid-climate-finance-kharas.pdf>

Kitano, N. y Miyabayashi, Y. (2023), *"China's foreign aid as a proxy of ODA: preliminary estimate 2001-2022"*, *Journal of Contemporary East Asia Studies* 12(1), pp. 264-293.

Kline, J. y Rosenberg, N. (1986), *"An Overview of Innovation"*, en Landau, R. y Rosenberg, N. (eds), *The Positive Sum Strategies: Harnessing Technology for Economic Growth*. National Academic Press.

König, A.-N., Club C. y Apampa, A. (2020), *"Innovative Development Finance Toolbox"*, KfW Development Bank. https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Brosch%C3%BCren/2020_Innovative_Development_Finance_Toolbox.pdf

Krueger, A.O. (2002), *"A new approach to sovereign debt restructuring"*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf>

L'Elysée (2023), *"Summit on a New Global Financing Pact"*, Presidencia francesa
<https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/summit-on-a-new-global-financing-pact>

Latindadd (2023), *"Souther debt report: characteristics and challenges"*.

Lavopa, A., y Menéndez, M. de las M. (2023), *"Who is at the forefront of the green technology frontier? Again, it's the manufacturing sector"*, Policy Brief Series: Perspectivas de desarrollo industrial, N° 6. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Lazard (2022), *"How to make sovereign debt restructuring more effective: Hold warring parties to a better standard of "Comparability"*, Policy Brief. <https://www.lazard.com/media/c5bb0n11/lazard-policy-brief-on-comparability-of-treatment-may-2022.pdf>

Léautier, F. (2022), *"Boosting MDBs' Investing Capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks"*. https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/rapporti_finanziari_internazionali/rapporti_finanziari_internazionali/CAF-Review-Report.pdf

Lee, K. (2024), *"Innovation-Development Detours: Managing global-local interfaces in the de-globalization era"*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Lee, N. y Matthews, S. (2024), *"The MDB Ships Are Turning but Not Yet on Course: Results of CGD's Updated MDB Reform Tracker"*, Center for Global Development.

https://www.cgdev.org/publication/mdb-ships-are-turning-not-yet-course-results-cgds-updated-mdb-reform-tracker?utm_source=weekly&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=weekly_20241022

Lema, R., Kraemer-Mbula, E., y Rakas, M. (2021), "Innovation in developing countries: examining two decades of research", *Innovation and Development*, 11(2-3), pp. 189-210, DOI: 10.1080/2157930X.2021.1989647.

Lipari, F., Lázaro-Touza, L., Escribano, G., et al. (2024), "When the design of climate policy meets public acceptance: an adaptive multiplex network model", *Ecological Economics*, 217, 108084.

Lorentzen, J. (2010), "Low Income Countries and Innovation Studies: A Review of Recent Literature", *African Journal of Science and Technology, Innovation and Development* 2 (3), pp. 46–81.

Lundvall, B. Å. (1992), *"National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning"*. Pinter Publishers. Londres.

Lundvall, B.Å., Joseph, K.J., Chaminade, C., et al. (2009), *Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting*, Cheltenham, Edward Elgar.

Mansour, M., y Schneider, J. L. (2019), *"How to Design Tax Policy in Fragile States"*. How-To Note N°2019/004, Fondo Monetario Internacional.

Mariotti, S. (2024), "Win-lose" globalization and the weaponization of economic policies by nation-states", *Critical Perspectives on International Business*. <https://doi.org/10.1108/cpoib-09-2023-0089>

Markandya, A. y González-Equino, M. (2018), "Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review", en Mechler R, Bouwer, L, Schinko, T, et al. (eds) *Loss and Damage from Climate Change — Concepts, Methods and Policy Options*. Springer, Cham.

Marois, T., Romero, M.J., Güngen, A.R., et al. (2024), *"Fostering a global public financial ecosystem for development and climate action"*. Think Tanks (T20), G20 Brasil.

Martin, E., Hill, M., y Maki, S. (2023), "Why the G-20's Debt-Relief Plan Poor Nations Isn't Helping", Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-19/poor-nations-debt-crisis-and-the-g20-s-common-framework-explained>

Martins Guilhoto, J., Webb, C., y Yamano, N. (2022), "Guide to OECD TiVA Indicators, 2021 edition", Documentos de trabajo de la OCDE sobre ciencia, tecnología e industria, N° 2022/02. <https://doi.org/10.1787/58aa22b1-en>

- Mazzucato, M. (2018), "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities", *Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp. 803–815, <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, M., Songwe, V., Assunção, J., et al. (2024), "A Green and Just Planet. The 1.5°C Agenda for Governing Global Industrial and Financial Policies in the G20". Informe independiente del Grupo de Expertos Clima del G20.
- McAuliffe, M., Ochoa, L.A. (eds.) (2024), "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024", Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- McAuliffe, M., Triandafyllidou, A. (eds.) (2022), "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022". Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Medina, L. Álvarez, I. (2022), "WHO invents what? Women's participation in patenting activity in Spain", *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, 14(3), pp. 397-416.
- Mélonio, T., y Naudet, J.D. (2024), "From ODA reform to alignment of global investments", Nota informativa del taller el futuro de la AOD.
- Merling, L. (2022), "The IMF Quotas and Voting Shares: Addressing global inequities", *Development and Change Journal*, 53(3), pp. 589-612.
- Merling, L., y Kring, W. (2023), "The International Monetary Fund and Quota Reform: Background and Key Considerations". Documento de trabajo de GEGI N° 060, Boston University Global Development Policy Center.
- Miller, M., Roger, L., Cao, Y., et al. (2023), "Where has the money come from to finance rising climate ambition?", Overseas Development Institute (ODI).
- Mills, L. (2017), "Barriers to increasing tax revenue in developing countries". K4D Helpdesk Report.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2024), "Plan Director de la Cooperación Española", Gobierno de España.
- Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 (2022), "Consulta pública previa anteproyecto de ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales", Gobierno de España.
- Ministerio de Finanzas de la República de Ghana (2024), "Ghana Reaches Agreement with Official Creditors on Debt Treatment Under the G20 Common Framework". <https://mofep.gov.gh/news-and-events/2024-01-12/%20%20ghana-reaches-agreement-with-official-creditors-on%20debt-treatment-under-the-g20-common-framework>

Ministerio de Finanzas y Presupuesto de la República del Chad (2022), "COMMUNIQUE DE PRESSE: Le Tchad premier pays à parvenir à un accord sur sa dette au sein du Cadre Commun du G20". <https://www.finances.gouv.td/index.php/component/k2/item/648-communique-de-presse-le-tchad-premier-pays-a-parvenir-a-un-accord-sur-sa-dette-au-sein-du-cadre-commun-du-g20>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024), "Resolución de 24 de julio de 2024, de la Secretaría General de Inclusión, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de julio de 2024, por el que se establece la actividad y el funcionamiento del Fondo de Impacto Social, F.C.P.J.", Gobierno de España. BOE-A-2024-15941. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-15941

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2023), Estrategia Española de Financiación Climática Internacional. Gobierno de España. <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/cooperacion-internacional/Estrategia-Espanola-Financiacion-Climatica.pdf>

Miriri, D. (2024), "Key issues on Ethiopia's road to debt restructuring", Reuters. <https://www.reuters.com/world/africa/key-issues-ethiopias-road-debt-restructuring-2024-08-19/>

Mishra, A. y O'Brien, C. (2023), "Private finance cannot lead the global response to climate change", The Interpreter. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/private-finance-cannot-lead-global-response-climate-change>

Misión Permanente de España ante Naciones Unidas, (2024), "Spain 's Contribution To FfD4 Elements Paper". https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-10/Spain_CONTRIBUTION-ELEMENTS%20PAPER.pdf

Mitchell, I., Ritchie, E., y Tahmasebi, A., (2021), "Is Climate Finance Towards \$100 Billion 'New and Additional'?" Policy Paper Center for Global Development (CGD) N°205. <https://www.cgdev.org/publication/climate-finance-towards-100-billion-new-and-additional>

Molina, I., y del Amo, P. (coords.) (2025), "España en el mundo 2025: perspectivas y desafíos", Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/espana-en-el-mundo-en-2025-perspectivas-y-desafios/>

Monkam, N., y Moore, M. (2015), "How Property Tax Would Benefit Africa", *Africa Research Institute*.

Moore, M. (2013), "Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries", *Documento de trabajo del Centro Internacional para los Impuestos y el Desarrollo (ICTD) N°15*.

Mourougane, A. Knutsson, P., Pazos, R., et al. (2023), "Nowcasting trade in value added indicators", *Documentos de trabajo estadísticos de la OCDE N°2023/03*.
<https://doi.org/10.1787/00f8aff7-en>

Mühlich, L., Fritz, B., y Kring, W. (2023), "Inequities in Access to Crisis Finance for Low- and Middle-Income Countries Persist – Insights from the Updated Global Financial Safety Net Tracker". <https://www.bu.edu/gdp/2023/12/11/inequities-in-access-to-crisis-finance-for-low-and-middle-income-countries-persist-insights-from-the-updated-global-financial-safety-net-tracker>

Mühlich, L., y Kring, W. (2023), "No voice for the vulnerable: Global financial institutions and the challenges of representation", *Global Policy*, 14(2), pp. 177-195.

Muleiro, L. M. (2023), "Hacia una nueva fiscalidad internacional de los grandes grupos multinacionales". *Tax Legal Advisory Review*, 4, pp. 17-24.

Mullins, P., Gupta, A. S., y Liu, J. (2020), "Domestic Revenue Mobilization in Low-Income Countries: Where To From Here?" Policy Paper Center for Global Development (CGD) N° 195).

Munevar, D. (2023), "Reforming the International Debt Architecture for Green and Inclusive Development". Presentado en 2023 en el Foro del ECOSOC sobre Financiación para el Desarrollo. https://drqr.org/events/this-time-must-be-different/?utm_medium=email&_hsmt=253340745&_hsenc=p2ANqtz--hwrkuu1iDDX9cXe0CXfdURDxO-fafsMa3hresLEU4XYyn4niDTu6jelmNKAjKe4r2hRv5LdwQlwagAidWLYqjrF7A&utm_content=253340745&utm_source=hs_email

Naciones Unidas (2002), "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", A/CONF.198/11.

Naciones Unidas (2003), "Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development" (Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo). A/CONF.198/11 https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf

Naciones Unidas (2008), "Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey", A/CONF.212/L.1/Rev.1.

Naciones Unidas (2009a), "Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System". https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

Naciones Unidas (2009b), *Doha Declaration on Financing for Development*. Doha, Qatar, 29 de noviembre, A/CONF.212/L.1/Rev.1* <https://www.un.org/esa/ffd/doha/>

Naciones Unidas (2015a), "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo", A/RES/69/313. https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf

Naciones Unidas (2015b), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Naciones Unidas (2015c), "Principios Básicos de Reestructuración de la Deuda Soberana", Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2015, A/RES/69/319. <https://docs.un.org/es/A/RES/69/319>

Naciones Unidas (2018), "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", A/RES/73/195. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/452/03/pdf/n1845203.pdf>

Naciones Unidas (2020), "Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond. Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government (part II)" https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf

Naciones Unidas (2021), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, ISBN 978-92-1101446-4. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report>.

Naciones Unidas (2023), "Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional".

Naciones Unidas (2024a), *"Día Internacional de las Remesas Familiares"*. <https://www.un.org/es/observances/remittances-day/SDGs>

Naciones Unidas (2024b) "El Pacto para el Futuro", Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024, A/RES/79/1. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>

Naciones Unidas (2024c), "Pact for the Future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations", Summit of The Future Outcome Documents. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf.

Naciones Unidas (2024d), "Multi-Stakeholder Round Table Discussion on "Addressing systemic issues", Concept Note and guiding questions", First session of the Preparatory Committee for the Fourth International Conference on Financing for Development. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-07/Systemic%20issues_Concept%20Note.pdf

Ndubuisi, G. y Owusu, S. (2021), "How important is GVC participation to export upgrading?", *The World Economy*, 44(10), pp. 2887-2908, <https://doi.org/10.1111/twec.13102>

Newell, P. (2024), "Towards a more transformative approach to climate finance", *Climate Policy*. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2377730>

Nogueira Batista, P. (2024), "A Way Out for IMF Reform". https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2024/06/IMF-Quota-reform_June-2024_online.pdf

Ocampo, José Antonio (2015), "Resolution of Balance of Payments Crises: Emergency Financing and Debt Workouts", Documento de trabajo del Instituto Mundial de Investigación sobre Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER) N° 11. <https://www.wider.unu.edu/publication/resolution-balance-payments-crises>

OCDE (s.f.), "Development Assistance Committee (DAC)". <https://www.oecd.org/en/about/committees/development-assistance-committee.html>

OCDE (2021), "Science, Technology and Innovation Outlook 2021". https://www.oecd.org/en/publications/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2021_75f79015-en.html

OCDE (2022), "Business Insights on Emerging Markets 2022", OECD Emerging Markets Network. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/business-insights-on-emerging-markets-2022_484f49b4/d64eb6c6-en.pdf

OCDE (2023a), "ODA recipients: countries, territories and international organisations", Focus. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html>

OCDE (2023b), "Official Development Assistance (ODA)", Policy issue. <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html>

OCDE (2024a), "Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022", Climate Finance and the USD 100 Billion Goal. <https://doi.org/10.1787/19150727-en>

OCDE (2024b), "Data collection and resources for data reporters". <https://web.archive.oecd.org/temp/2024-06-20/512309-data-collection-and-resources-for-data-reporters.htm>

OCDE (2024c), "Development Co-operation Report 2024: Tackling Poverty and Inequalities through the Green Transition". https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2024_357b63f7-en.html

OCDE (2024d), "Multilateral Development Finance 2024".
<https://doi.org/10.1787/8f1e2b9b-en>.

OCDE (2024e), "Official development assistance for climate in 2022: A snapshot".
[https://one.oecd.org/document/DCD\(2024\)20/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2024)20/en/pdf)

OCDE (2024f), "The New Collective Quantified Goal on climate finance. Options for reflecting the role of different sources, actors and qualitative considerations" en:
[https://one.oecd.org/document/COM/ENV/EPOC/IEA/SLT\(2024\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2024)2/en/pdf)

OCDE (2025), "Official Development Assistance (ODA) in 2023, by members of the Development Assistance Committee (preliminary data)". <https://public.flourish.studio/story/2315218/>

Okumu, P. y Fattibene, D. (s.f), "The Global Gateway Three Years Later – An African Reality Check for the Next Commission", ETTG Blog. <https://ettg.eu/index.php/2024/09/23/global-gateway-three-years-later/>

OMC (2024a), "Trade in value-added and global value chains: statistical profiles".
https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/countryprofiles_e.htm

OMC (2024b), "World Trade Report 2024: Trade and inclusiveness: How to make trade work for all". https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr24_e/wtr24_e.pdf

OMC y OCDE. (2024), "Aid for Trade at a Glance 2024". https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/a4tatglance2024_e.pdf

ONE Campaign (2024), "The state of SDR reallocation: Progress and challenges". ONE Policy Brief. <https://data.one.org/data-dives/sdr/>

ONU Mujeres (2021), "Finanzas para todas. Experiencias e iniciativas innovadoras para la inclusión financiera de las mujeres y una recuperación con lentes de género en América Latina".

ONU Mujeres (2023), "Guía metodológica para una educación financiera con enfoque de género orientada a empresarias y emprendedoras del sector MIPYME".

Ordoñez, J.A., Vandyck, T., Keramidas, K. *et al.* (2024), "Just Energy Transition Partnerships and the future of coal", *Nature Climate Change*.
<https://doi.org/10.1038/s41558-024-02086-z>

Oxfam (2024), "Oxfam Methodology. Climate finance short-changed, 2024 update. Estimating the real value of the \$100 billion commitment for 2021-22. Climate-specific net assistance methodology note". https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Oxfam_Climate_Finance_Short-Changed_2024_update_CSNA_Estimate_Methodology_Note.pdf

- Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (PESeIS) (2023), "Declaración de Bogotá. Hacia un pacto con la tierra: geopolítica de las transiciones y re-existencias". <http://pactoecosocialdelsur.com>
- Padilla, R., Stezano, F. y Villarreal, F. G. (2020), "Fomento de la inversión de las remesas familiares en cadenas de valor", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pauw, W.P., König-Sykorova, M., Valverde, M.J. *et al.* (2024), "More Climate Finance from More Countries?", *Current Climate Change Reports*, 10, pp. 61–79.
- Pazarbasioglu, C. (2024), "Sovereign Debt Restructuring Process Is Improving Amid Cooperation and Reform", Blog del FMI. <https://content.govdelivery.com/accounts/USIMF/bulletins/3a50c04>
- Plant, M. (2024), "The IMF Approves a New Use of SDRs! What's Next?", Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/imf-approves-new-use-sdrs-whats-next>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2024a), "Aligning capital for the SDGs", Private Finance for the SDGs. <https://sdgprivatefinance.undp.org/aligning-capital/#%3A~%3Atext%3DSDG%20Impact%20Standards%2C-The%20SDG%20Impact%26text%3DThese%20standards%20help%20businesses%20and%2Coffer%20guidance%20on%20managing%20risks>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2024b), "Debt in Developing Economies". <https://data.undp.org/insights/debt-in-developing-economies>.
- Quad (2024), "Quad Foreign Ministers' Meeting Joint Statement" <https://www.mofa.go.jp/files/100704619.pdf>
- Quiñones, A., y Tezanos, S. (2015), "CYTED: ¿una apuesta progresiva por la financiación de la ciencia y la tecnología en Iberoamérica" *Revista CTS*, 29(10), pp. 191-210.
- Ramos, L., Ray, R., Bandhary, R.R., *et al.* (2023), "Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Guaranteeing Sustainable Development", Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London. <https://www.bu.edu/gdp/files/2021/06/DRGR-Report-2021-FIN.pdf>
- Ratha, D., Chandra, V., Ju Kim, E., *et al.* (2024), "Migration and Development Brief", 40, Banco Mundial, Centro para la Migración y del Desarrollo (KNOMAD).
- Red de Acción por el Clima (CAN) (2023), "New sources of public finance", Documento de debate sobre impuestos, gravámenes y precios del carbono a escala mundial y de la UE. <https://caneurope.org/content/uploads/2023/07/CAN-Europe-briefing-New-Sources-of-Climate-Finance.docx.pdf>

Reuters (2021), "Zambia requests debt restructuring under G20 common framework". <https://www.reuters.com/article/business/finance/zambia-requests-debt-restructuring-under-g20-common-framework-idUSKBN2A50XL/>

Richardson, J., Steffen, W., Lucht, W., et al. (2023), "Earth beyond six of nine Planetary Boundaries", *Science Advances*, 9(37).

Roots of Impact (s.f.a), "Impact-Linked Finance". <https://roots-of-impact.org/impact-linked-finance/>

Roots of Impact (s.f.b), "SIINC". <https://roots-of-impact.org/siinc/>

Runde, D.F., Yayboke, E., y Ramanujam, S.R. (2019), "New Missing Middle in Development Finance", Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/new-missing-middle-development-finance>

Sachs, J. D., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2024). *Sustainable Development Report 2024: The Global Goals and the Green Economy Transition*. Cambridge University Press. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment-report/2024/sustainable-development-report-2024.pdf>

Save the Children (2024), "Empowering children by strengthening learning, health and climate resilience", Save the Children Generation Empowerment Fund in partnership with Kaizenvest.

Schmidt, M., Ombuya, S., Shishlov, I., et al. (2023), "Loss and Damage finance: an assessment of the most promising instruments", Perspectives Climate Research report.

Secretaría de Desarrollo Social (2002), "Programa 3x1 para Migrantes: Desarrollo comunitario con recursos compartidos". SEDESOL.

Shalal, A. (2021), "Chad becomes first country to ask for debt overhaul under G20 common framework", Reuters. <https://www.reuters.com/article/business/finance/chad-becomes-first-country-to-ask-for-debt-overhaul-under-g20-common-framework-idUSKBN29W2MC/>

Shishlov, I. y Censkowsky P. (2022), "Same but different? Understanding divergent definitions of and views on climate finance", en Michaelowa, A. y Sacherer, A K. (Eds.) *Handbook of International Climate Finance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp: 16–40.

Sial, F. (2024), "Blended Finance for Climate Action: Good Value for Good Money?", Eurodad. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3326/attachments/original/1714126924/01_blended-finance-report-FINAL_%281%29.pdf?1714126924

Sianes, A. (2021), "Academic research on the 2030 agenda: challenges of a Transdisciplinary field of study", *Global Policy*, 12(3), pp. 286-297.

Sianes, A., Fernández-Portillo, L. A., Toscano-Valle, A., et al. (2023), "Heterogeneity in financing for development strategies as a hindering factor to achieve a global agreement on the 2030 Agenda", *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1).

- Sianes, A., Vega-Muñoz, A., Tirado-Valencia, P., y Ariza-Montes, A. (2022), "Impact of the Sustainable Development Goals on the academic research agenda. A scientometric analysis", *PLoS One*, 17(3), e0265409.
- Solhjell, B.V., Ahmed, M. y Rioux, R. (2024), "Rethinking Development Cooperation: Aid 2.0", Blog Center for Global Development (CGD).
- Songwe, V., Stern, N., y Bhattacharya, A. (2022), *"From billions to trillions: Financing sustainable development in the post-COVID era"*, Brookings Institution Press.
- Spainsif (2024), "La Inversión Sostenible y Responsable en España 2024. Estudio de Mercado". <https://www.spainsif.es/estudio-spainsif-2024/>
- Sturgeon, T., Van Biesebroeck, J., y Gereffi, G. (2008), "Value chains, networks and clusters: reframing the global automotive industry", *Journal of economic geography*, 8(3), pp. 297-321.
- Summers, L. y Singh, N. K. (2023a), "Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda", Center for Global Development (CGD). https://www.cgdev.org/sites/default/files/The_Triple_Agenda_G20-IEG_Report_Volume1_2023.pdf
- Summers, L., y Singh, N. K. (2023b), *Financing sustainable development: The role of multilateral development banks*. Oxford University Press.
- Sumner, A. y Yusuf, A.A. (2024), The shifting and increased complexity of global poverty and inequalities. *Development Co-operation Report, Tackling Poverty and Inequalities through the Green Transition*, OECD, pp. 52-77.
- Talero, B.X. (2022), "Potential Statutory Options to Encourage Private Sector Creditor Participation in the Common Framework", Grupo del Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099802006132239956/pdf/IDU0766c0f2d0f5d0040fe09c9a0bf7fb0e2d858.pdf>
- Tanzi, V. y Zee, H. (2001), "La política tributaria en los países en desarrollo", *Fondo Monetario Internacional, Temas de economía*, 27.
- Tkachenko, N., Frieder, S., Griffiths, R-R., et al. (2024), "Analyzing global utilization and missed opportunities in debt-for-nature swaps with generative AI", *Artificial Intelligence*, 7. <https://doi.org/10.3389/frai.2024.1167137>
- Tørsløv, T., Wier, L. y Zucman, G. (2022), "The Missing Profits of Nations", *The Review of Economic Studies*, 90(3), pp. 1499–1534.
- TOSSD (s.f.), "What is TOSSD?". <https://www.tossd.org/what-is-tossd/>
- Tran, H. (2024), "Understanding the Debate over IMF Quota Reform", Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/understanding-the-debate-over-imf-quota-reform/>
- UNCTAD (2012), "Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing", Naciones Unidas.

UNCTAD (2015), "Sovereign Debt Workouts: Going Forward", Naciones Unidas. https://unctad.org/system/files/official-document/qdsddf2015misc1_en.pdf

UNCTAD (2019), "Trade and development report", Naciones Unidas. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2019_en.pdf

UNCTAD (2022), "Industry 4.0 for Inclusive Development", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2023a), "Realigning the Global Debt Architecture to Work for Developing Countries", Informe sobre comercio y desarrollo 2023. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2023ch5_en.pdf

UNCTAD (2023b), "Technology and innovation Report 2023: Opening green windows Technological opportunities for a low-carbon world". Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2023c), "Un mundo endeudado 2023", Naciones Unidas.

UNCTAD (2023d), "World Investment Report 2023", Naciones Unidas. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>

UNCTAD (2024a), "Global public debt hits record \$97 trillion in 2023, UN urges action". <https://unctad.org/news/global-public-debt-hits-record-97-trillion-2023-un-urges-action>

UNCTAD (2024b), "Un mundo endeudado", Naciones Unidas.

UNCTAD (2024c), "World Investment Report 2024: Investment facilitation and digital government", Naciones Unidas. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_en.pdf

UNDESA (2018), "World Economic and Social Survey 2018. Frontier technologies for sustainable development" Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, E/2018/50/Rev.1. ST/ESA/370.

UNDESA (2022a), "World Economic Situation and Prospects", Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2022/>

UNDESA (2022b), "Financing for Sustainable Development Report 2022", Informe del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, ISBN: 978-92-1-101452-5. <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>.

UNDESA (2023), "Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations", ISBN: 978-92-1-002611-6. <https://developmentfinance.un.org/fsdr2023>.

UNDESA (2024a), "Addressing Systemic Issues: Background Note". https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-04/2024_FSdr_ChIIIF.pdf

UNDESA (2024b), "Elements paper for the outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development", Naciones Unidas. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-11/FfD4%20Elements%20paper_Nov%2022.pdf

UNDESA (2024c). *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads*. Naciones Unidas. https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-04/2024_FSDR_ChIIIF.pdf

UNFCCC (2024), "Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows", UNFCCC Standing Committee on Finance. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA6_Report_Web_FINAL.pdf

Unión Europea (2015a), "Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior", Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE N° 337, DOUE-L-2015-82575.

Unión Europea (2015b), "Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo", Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE N° 141, DOUE-L-2015-81123.

Unión Europea (2022), "Directiva 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) N° 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas", <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81871>

Unión Europea (2024a), "Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo", Diario Oficial de la Unión Europea, DOUE N° 1640, DOUE-L-2024-80913.

Unión Europea (2024b), "Directiva 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859". <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81037>

Unión Europea (2024c), Input from the EU and its MS to the FfD4 Elements Paper. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-10/EU_FFD4_contribution-FINAL_clean.pdf

Unión Europea (2024d), "Reglamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por el que se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo", DOUE N° 1620, DOUE-L-2024-80910.

Unión Europea (2024e), "Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo", DOUE N° 1624 DOUE-L-2024-80912.

United Nations Inter-Agency Task Team on Science, Technology and Innovation for the SDGs (UN IATT) y UNIDO (2022), "Science, Technology and Innovation for Achieving the SDGs: Guidelines for Policy Formulation". https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-06/ONLINE_STI_SGDs_GUIDELINES_EN_v3_0.pdf

Vitórica, A. (2022), "Financiación combinada y capital catalítico en la inversión de impacto", en González Sanz, G y Sierra Martín, O. (Coords.), *Finanzas sostenibles: Un nuevo paradigma de inversión. Dossieres EsF N° 45*. <https://ecosfron.org/portfolio/finanzas-sostenibles-un-nuevo-paradigma-de-inversion/>

Von Schiller, A. (2018), "Party System Institutionalisation and Reliance on Personal Income Taxation in Developing Countries", *Journal of International Development*, 30(2), 274-301.

Zucker-Marques, M., Gallagher, K.P., Volz, U. *et al.* (2024), "Defaulting on Development and Climate: Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement". Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London; Heinrich Böll Foundation.

Zucker-Marques, M., Mühlich, L., y Fritz, B. (2023), "Unequal access to the global financial safety net: An index for the quality of crisis finance", Freie Universität Berlin.
<https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/38600>.

Zucker-Marques, M., Volz, U., y Gallagher, K.P. (2023), "Debt Relief by Multilateral: Why, How and How Much?" Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London; Heinrich Böll Foundation.

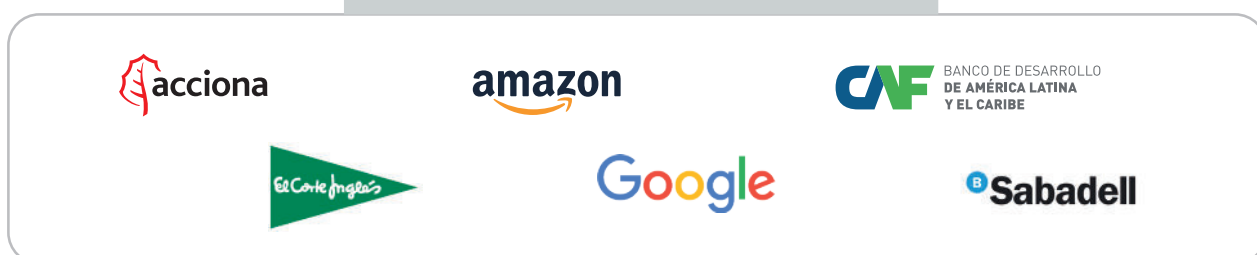
Zucman, G. (2024), "A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-high-net-worth Individuals". <https://www.g20.org/en/news/at-the-g20-brasils-proposal-to-tax-the-super-rich-may-raise-up-to-250-billion-dollars-a-year>

Patronato

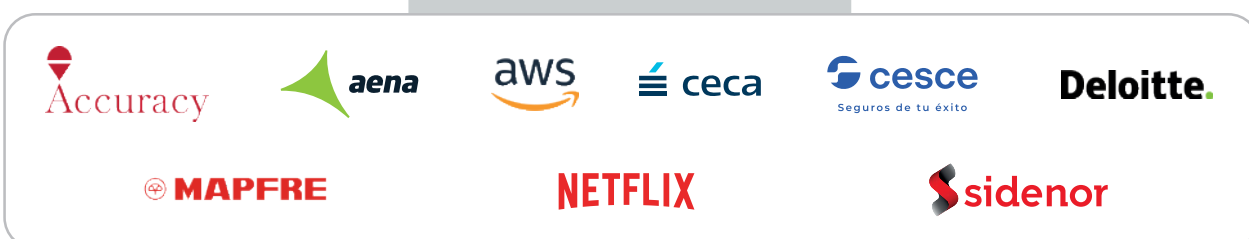
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA
	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA



Socios protectores



Socios colaboradores





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

