



De Monterrey a Sevilla:

La tributación
internacional en los
altibajos de las
Conferencias
Internacionales sobre
Financiamiento para
el Desarrollo



**ALIANZA
GLOBAL POR
LA JUSTICIA
FISCAL**

Junio de 2025

Introducción

La movilización de recursos públicos internos, en particular a través de la tributación, sigue siendo uno de los principales pilares del proceso de Financiamiento para el Desarrollo (FfD, por sus siglas en inglés). El proceso de FfD ha desempeñado un papel fundamental a la hora de incluir en la agenda internacional la movilización de recursos internos y los retos estructurales más amplios de la cooperación tributaria internacional. En este momento se está registrando un cambio histórico: un mes después de la finalización de la 4^{ta} Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo (FfD4), los Estados miembros de las Naciones Unidas comenzarán a negociar una Convención Marco sobre Cooperación Fiscal Internacional innovadora (Convención Fiscal de las Naciones Unidas), que será acompañada por dos protocolos tempranos. El destacado papel que desempeñan las cuestiones tributarias internacionales en el proceso de la FfD refleja las tensiones existentes entre el Sur Global y el Norte Global en relación con la asimetría de poder en la gobernanza económica global. Hasta el inicio del proceso de la Convención Fiscal de la ONU, la FfD había sido el único foro en el que los países del Sur Global podían participar plenamente y ser incluidos en los debates sobre asuntos económicos y fiscales.

Las décadas perdidas para el desarrollo y el ascenso de la FfD

Desde la perspectiva de los países del Sur Global, las décadas de 1980 y 1990 se consideran las "décadas perdidas del desarrollo". Los avances logrados en materia de desarrollo en las décadas de 1960 y 1970 fueron revertidos o se estancaron con graves crisis de deuda, contracción económica, inflación galopante y medidas de austeridad. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial no sólo no resolvieron estas crisis multifacéticas, sino que a menudo las exacerbaban. Los PAE exigían profundos recortes del gasto público, marginaban el papel del Estado y promovían una gobernanza basada en el mercado, agravando frecuentemente la pobreza y la desigualdad. La tributación progresiva también fue uno de los objetivos de los PAE: la condicionalidad política de los programas exigía a los gobiernos que redujeran los impuestos sobre el capital y la riqueza, y que aplicaran impuestos más regresivos como el impuesto sobre el valor agregado (IVA).¹

¹ Shahe M. Emran y Joseph E. Stiglitz, «On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries», *Journal of Public Economics* 89, no. 4 (2005): 599–623, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.04.007>

En las narrativas dominantes que justificaban estos programas, los países del Sur Global eran considerados los únicos responsables de sus dificultades económicas. El contexto internacional se presentaba como inherentemente favorable, bajo la condición de que estos países hicieran los ajustes necesarios para integrarse en la economía mundial. Esta narrativa ocultaba las desigualdades estructurales y las restricciones externas que determinaban fundamentalmente sus problemas de desarrollo.

El proceso de la FfD, liderado por la ONU, surgió como respuesta a este estancamiento.

Monterrey 2002: Una visión holística pero incompleta

La Primera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Monterrey, México, en 2002, constituyó un hito histórico. Por primera vez a nivel mundial, los países abordaron tanto las limitaciones internas a las que se enfrentan los países del Sur Global como los desequilibrios estructurales del sistema económico global que obstaculizan el desarrollo.

El documento final, conocido como el *Consenso de Monterrey*, era un marco holístico. Estaba compuesto por seis pilares básicos²:

1. Movilización de recursos financieros internos para el desarrollo
2. Movilización de recursos externos para el desarrollo: inversión extranjera directa y otros flujos privados
3. Comercio internacional como motor del desarrollo
4. Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo
5. Deuda externa
6. Abordar las cuestiones sistémicas: aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

Si bien el *Consenso de Monterrey* merece reconocimiento por ampliar el concepto de financiamiento para el desarrollo más allá de la ayuda tradicional y por sentar a todos los países a la mesa de debate, quedó lejos de ser considerado como un gran avance. El *Consenso de Monterrey* falló en abordar los desequilibrios estructurales de la economía global, careció de mecanismos

²Naciones Unidas, «Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo», Monterrey, México, 18–22 de marzo de 2002. A/CONF.198/11. <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/MonterreyConsensus.pdf>

exigibles para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos y no logró avances significativos en relación con la reforma de la gobernanza económica mundial; causa fundamental de muchas desigualdades sistémicas en el sistema financiero internacional. Cuestiones clave como la justicia fiscal, los flujos financieros ilícitos, la evasión fiscal, el traslado de beneficios empresariales y el uso de paraísos fiscales, apenas fueron abordadas y reconocidas. Del mismo modo, las desigualdades de género, las disparidades sociales en general y los problemas medioambientales recibieron una atención mínima.

Aunque el *Consenso de Monterrey* puede interpretarse como un contrapunto implícito con el *Consenso de Washington* –que apuntalaba la contrarrevolución neoliberal dirigida por las instituciones financieras internacionales–, en los años siguientes a 2001 no se hizo ningún esfuerzo considerable por poner en práctica y aplicar el marco consensuado en Monterrey. A pesar de reformas mínimas de reducción de la deuda, como la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados del Banco Mundial, la sostenibilidad de la deuda siguió siendo un desafío. Tampoco se emprendieron esfuerzos serios para introducir mecanismos internacionales globales para conducir los procesos de reestructuración de deudas soberanas. Al contrario, se generalizaron nuevas formas de acumulación de deuda. La inacción a la hora de aplicar el *Consenso de Monterrey* se vio agravada por el impacto de la crisis financiera global de 2007 y 2008.

Doha 2008: Una oportunidad perdida para la reforma

La segunda Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo se convocó en Doha, Qatar, inmediatamente después del estallido de la crisis financiera mundial de 2008 para evaluar los avances del Consenso de Monterrey y reafirmar los compromisos globales en un panorama financiero más difícil. Entre sus principales características cabe destacar:

- Reconocimiento de la necesidad urgente de reformar el sistema financiero global
- Nuevo compromiso con el marco de Monterrey, pero haciendo hincapié en la coherencia, la coordinación y la respuesta a las crisis
- Reforzamiento de los llamamientos en favor de un multilateralismo integrador y de una mejor arquitectura económica y financiera mundial.

Sin embargo, la FfD2 hizo poco más que reafirmar el espíritu del *Consenso de Monterrey*. La *Declaración de Doha* menciona por primera vez la evasión y elusión de impuestos así como a los flujos financieros ilícitos (FFI), no en el contexto global y de la cooperación internacional, sino como medidas de política interna para mejorar la «gestión de las finanzas públicas» y “ampliar” la base impositiva nacional.³

La conferencia de Doha fue muy criticada por su falta de ambición y por no aprovechar la oportunidad que brindaba la crisis financiera global para impulsar un cambio estructural en la gobernanza económica mundial.

La tributación ocupa el lugar correcto en el discurso de la post crisis de 2008

Las secuelas de la crisis financiera global provocaron cambios significativos en el discurso internacional y en los debates políticos, poniendo de relieve las fallas sistémicas de la arquitectura económica y financiera global. Los FFI ganaron protagonismo, especialmente en el seno de la Unión Africana, que los identificó como un importante obstáculo para la movilización de recursos internos. Las organizaciones de la sociedad civil impulsaron, por su parte, fuertes campañas para denunciar cómo la evasión fiscal por parte de empresas multinacionales y de individuos con patrimonios elevados socava la capacidad de los gobiernos para generar ingresos tributarios. Estos esfuerzos alimentaron las demandas en favor de una reforma integral del sistema fiscal mundial, sobre todo para abordar las desventajas a las que se enfrentan los países del Sur Global.

En respuesta, incluso el G20 empezó a promover normas de transparencia para frenar la evasión fiscal de los individuos con patrimonios elevados. Sin embargo, sus tímidas reformas ignoraron en gran medida las necesidades de los países del Sur Global, los más afectados por estas prácticas. Bajo una presión cada vez mayor, el G20 acabó incluyendo en su agenda el proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) –es decir, la evasión fiscal por parte de las empresas multinacionales– y encargó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la elaboración de las propuestas para abordarla. Sin embargo, la OCDE gestionó mal este mandato, elaborando propuestas fragmentadas de reforma que preservaban el statu quo y no abordaban los problemas subyacentes en las

³ Naciones Unidas, «Declaración de Doha sobre el Financiamiento para el Desarrollo», Doha, Qatar, 29-31 de diciembre de 2008, https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/Doha_Declaration_FFD.pdf.

normas fiscales internacionales que permiten el traslado de beneficios a los paraísos fiscales. Peor aún, el proceso reforzó una dinámica de gobernanza profundamente problemática: el «club de los países ricos» trató de establecer nuevas normas fiscales globales sin invitar a los países del Sur Global a la mesa de negociaciones ni tener en cuenta sus intereses, al tiempo que los presionaba para que adoptaran los resultados.

Durante este período, se estaba impulsando la idea de que el financiamiento para el desarrollo debe ir más allá de la ayuda, incorporando reformas sistémicas y normas económicas globales más justas. En el seno de las Naciones Unidas también se estaba produciendo un cambio más amplio: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), centrados en las necesidades básicas, al marco más amplio y sistémico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta transición reconocía que el desarrollo sostenible no solo requería recursos financieros, sino también una transformación estructural a nivel nacional y global.

Addis Abeba 2015: La mayor convocatoria para avanzar hacia un organismo fiscal global

En este cambiante entorno político internacional se convocó la tercera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba, Etiopía. El logro histórico de la Conferencia de Addis Abeba celebrada en 2015 fue alinear la agenda del Financiamiento para el Desarrollo con los ODS. Sin embargo, se quedó corta a la hora de ofrecer reformas sistémicas y compromisos vinculantes, especialmente en cuestiones de justicia fiscal, sostenibilidad de la deuda y gobernanza financiera mundial.

Uno de los debates más conflictivos se centró en la propuesta de crear un organismo fiscal intergubernamental dirigido por la ONU para supervisar la gobernanza fiscal mundial. El objetivo era crear un foro verdaderamente universal en el que todos los países pudieran negociar asuntos fiscales en pie de igualdad –a diferencia de los debates dirigidos por la OCDE–, lo que permitiría encontrar soluciones globales e integradoras.

La propuesta obtuvo un fuerte apoyo de los países del Sur, pero se encontró con la firme oposición de los países del Norte, que preferían mantener la reforma fiscal bajo el control de la OCDE. Las organizaciones de la sociedad civil se movilizaron activamente en apoyo de un “organismo fiscal global” en el período previo a la FfD3, subrayando el principio de que: “Si no estás en la mesa, estás en

el menú” y pidiendo a los países del Norte Global que dejen de obstruir los esfuerzos de reforma ambiciosos e inclusivos⁴.

Las negociaciones sobre esta cuestión se prolongaron hasta los últimos días de la cumbre, y los países de la OCDE consiguieron finalmente bloquear la propuesta de un Organismo Fiscal Global en la Agenda de Acción de Addis Abeba. Sin embargo, no consiguieron eliminarla de la agenda del G77. Las organizaciones de la sociedad civil se mantuvieron firmes, insistiendo en la necesidad de continuar la lucha y enviando un mensaje claro a los países bloqueadores: «Nos vemos en Nueva York» –en referencia a la sede de la ONU⁵. Consciente de que el proceso de Financiamiento para el Desarrollo no estaba logrando una reforma significativa de las normas fiscales internacionales, el Grupo Africano tomó la iniciativa de llevar el tema a la Asamblea General de la ONU.

Entre las FfD3 y FfD4: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional

En noviembre de 2022 –siete años después de la conferencia de Addis Abeba– la Asamblea General de la ONU adoptó la histórica Resolución 77/244, que fue inicialmente presentada por Nigeria en nombre del Grupo Africano y apoyada por el G77⁶. La resolución encomendó a la ONU a comenzar a trabajar en una convención marco sobre cooperación tributaria internacional. Este avance se produjo en medio de una creciente agitación y desacuerdo sobre la gobernanza fiscal global. Tras el fracaso del proyecto BEPS inicial y las crecientes críticas sobre su falta de inclusividad, la OCDE lanzó una nueva iniciativa en 2018: «BEPS 2.0». Aunque se invitó a los países del Sur Global a unirse al llamado «Marco Inclusivo», primero se les exigió que respaldaran el paquete original de BEPS, en cuya configuración no habían tenido ninguna participación. Incluso en esta nueva ronda, se les negó el poder de fijar la agenda y plenos derechos de negociación. El proceso siguió dominado por la Secretaría de la OCDE, cuyo principal objetivo era asegurarse el apoyo del G7. Un tercio de los países del mundo, incluida la mitad de las naciones africanas, no participó en los debates. Una vez más, las

⁴ Alianza Global por la Justicia Fiscal (@GA4TJ), "Si no estás en la mesa, eres parte del Menú: UN Tax Body now! stunt at #FfD3", Twitter, 14 de julio de 2015, <https://x.com/GA4TJ/status/620971211271618560>

⁵ Alianza Global por la Justicia Fiscal (@GA4TJ), "¡El @GlobalTaxBody estará de vuelta! See you in New York #FfD3", Twitter, 16 de julio de 2015, <https://x.com/GA4TJ/status/62176197952344473>.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 77/244, «Promoción de una cooperación fiscal internacional inclusiva y eficaz en las Naciones Unidas», A/RES/77/244 (30 de diciembre de 2022) <https://docs.un.org/A/RES/77/244>.

propuestas resultantes se quedaron cortas a la hora de aportar soluciones integrales a la evasión fiscal y se consideraron injustas para los países del Sur Global, especialmente el «impuesto mínimo global», que apenas les beneficia.

Sin duda, esta dinámica excluyente contribuyó a reavivar el impulso político entre los países africanos para elevar las cuestiones fiscales al ámbito de la ONU. La resolución de 2022 supuso el primer gran paso hacia el cambio de la normativa fiscal mundial de la OCDE a un proceso más inclusivo dirigido por la ONU. Irónicamente, una demanda que se originó dentro del proceso de la FfD salió de él para ganar tracción.

Tras casi dos años de negociaciones e intensos debates, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2024, mediante la Resolución 79/235, los Términos de Referencia (TdR) para la Convención Marco sobre Cooperación Tributaria Internacional de las Naciones Unidas, con el fin de iniciar el proceso de formulación de una convención marco de la ONU. Los TdR abarcan muchos de los temas centrales, incluidas algunas demandas clave de la sociedad civil: una asignación justa de los derechos de tributación, el combate de los abusos fiscales por parte de las empresas multinacionales y las personas con grandes patrimonios, la adopción de un enfoque de desarrollo sostenible que abarque los aspectos medioambientales y la alineación con la legislación internacional sobre derechos humanos.

Mientras que los países del Sur Global desempeñaron un papel destacado en la elaboración de unos TdR ambiciosos, los países del Norte Global mostraron en general menos apoyo, a pesar de declarar públicamente su compromiso con el proceso y de comprometerse a negociar de buena fe. Finalmente, los TdR fueron aprobados por una abrumadora mayoría de 125 países, con la abstención de los países europeos y el voto en contra de 9 de ellos⁷. En la siguiente fase, los Estados miembros de la ONU entablarán negociaciones sobre el Convenio Marco y los dos protocolos tempranos, que se espera concluyan a mediados de 2027.

Sevilla 2025: ¿"Evitar lo peor" como máxima ambición?

La Cuarta Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo, que se celebrada en Sevilla en 2025 –la primera en Europa–, tiene lugar en medio de un turbulento panorama internacional. La crisis de la deuda se ha agravado drásticamente a raíz de la pandemia del COVID-19 y las subsiguientes perturbaciones

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 79/435, «Promoción de una cooperación fiscal internacional inclusiva y eficaz en las Naciones Unidas», A/79/435 (5 de diciembre de 2024), <https://docs.un.org/en/A/79/435/Add.6>.

económicas, dejando a muchos países del Sur Global agobiados por niveles de endeudamiento insostenibles que limitan gravemente su capacidad para financiar servicios públicos esenciales. Al mismo tiempo, numerosos donantes del Norte Global han anunciado recortes de la ayuda en los últimos meses, incumpliendo sus compromisos de larga data.

El Compromiso de Sevilla, el documento final de la conferencia, refleja una clara disminución en los niveles de ambición y una dilución de los compromisos en varias áreas clave. En el ámbito de la cooperación tributaria internacional, no llega a respaldar explícitamente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional. No obstante, los Estados miembros de la ONU acordaron: "... seguir participando constructivamente en las negociaciones sobre una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional y sus protocolos y fomentar el apoyo al proceso".⁸

Los intentos de los países del Norte Global de dar marcha atrás en decisiones previamente acordadas por la Asamblea General de la ONU –como la reintroducción de la toma de decisiones consensuada en el proceso de la convención o la reorientación de las decisiones hacia foros dirigidos por la OCDE– acabaron fracasando. A pesar de algunos cambios preocupantes en el énfasis puesto en las políticas nacionales, el documento final incluye varios compromisos positivos.

Los países reafirmaron su intención de perseguir un reparto equitativo de los derechos tributarios entre las naciones, reforzar la tributación de las personas con grandes patrimonios, mejorar la cooperación fiscal en los desafíos medioambientales y reforzar la conexión entre la política fiscal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Además, el *Compromiso de Sevilla* introduce elementos esenciales –como la tributación progresiva y las políticas fiscales sensibles al género– que no se incluyeron explícitamente en el mandato original de la ONU. Ahora deberían incorporarse de forma significativa en las próximas negociaciones.

⁸ Naciones Unidas, «Documento final de la Cuarta Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo», 17 de junio de 2025. Disponible en: <https://financing.desa.un.org/ffd4/outcome>.

Mantener el rumbo en la reforma de las normas fiscales internacionales y la gobernanza

Los Términos de Referencia para una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional representan un punto de inflexión. Se trata de una oportunidad histórica para la reforma fiscal global y de un momento clave para crear un sistema fiscal global más justo e inclusivo que apoye a todos los países, y en particular a los países del Sur Global, en la movilización de los recursos públicos nacionales.

La primera sesión de negociaciones sobre la Convención y los dos protocolos tempranos comenzará en agosto de 2025 en Nueva York, justo un mes después de la FfD4. Hay mucho en juego, ya que un sistema fiscal global justo y eficaz es esencial para alcanzar los ODS y cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos.

Para los activistas de la justicia fiscal de todo el mundo, la próxima fase decisiva del proceso tendrá lugar el mes que viene. Como se dijo en Addis Abeba hace una década: "Nos vemos en Nueva York", para continuar la lucha por un sistema fiscal internacional justo que sirva tanto a las personas como al planeta.



**ALIANZA
GLOBAL POR
LA JUSTICIA
FISCAL**

globaltaxjustice.org

Agradecimientos

Este informe fue redactado por el Dr. Dereje Alemayehu.
Fue editado, diseñado, y traducido por la Secretaría del GATJ.

Para más información, por favor contacte a
info@globaltaxjustice.org.

© Junio de 2025

Acerca GATJ

La Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ, por sus siglas en inglés) es una coalición global liderada desde el Sur que une al movimiento por la justicia fiscal. GATJ trabaja por un mundo donde las políticas fiscales progresivas y redistributivas contrarresten las desigualdades dentro de los países y entre ellos, y generen los recursos públicos necesarios para financiar servicios públicos de calidad y garantizar los derechos humanos.

Creada en 2013, GATJ está compuesta por redes regionales de justicia fiscal en Asia (Tax & Fiscal Justice Asia), África (Tax Justice Network Africa), América Latina (Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Europa (Tax Justice-Europe) y América del Norte (Canadians for Tax Fairness & FACT Coalition), representando colectivamente a cientos de organizaciones. GATJ co-coordina el Grupo de Trabajo sobre Justicia Fiscal del Mecanismo de Financiamiento para el Desarrollo de la Sociedad Civil.