

PERSPECTIVAS DE REFORMA DE
LA ARQUITECTURA FINANCIERA
INTERNACIONAL**Víctor Burguete**, investigador sénior, CIDOB

Este documento ha sido publicado como una comunicación larga en el 4º Congreso del Colegio de Economistas de Cataluña (CEC). El trabajo está basado en Burguete (2024b), investigación financiada con fondos del proyecto Horizonte Europa REGROUP (Rebuilding governance and resilience out of the pandemic) y en Burguete (2024a), artículo que forma parte del CIDOB Report «Cumbre del Futuro: un pacto global para reconfigurar la gobernabilidad del futuro». Las opiniones y los puntos de vista expresados en el presente documento son, sin embargo, del autor y no necesariamente reflejan los de la UE o la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA). Ni la UE ni la autoridad que concede la subvención pueden ser consideradas sus responsables.

Financiado por
la Unión Europea

1. Introducción

La gobernanza económica global se ha visto erosionada desde principios del siglo XXI por las dinámicas de poder internacional que han favorecido la rivalidad entre potencias y la competición estratégica. Esta rivalidad y la reconfiguración de la globalización desafían la cooperación internacional efectiva, como se afirma en el Informe de Prospectiva Estratégica de la Comisión Europea (CE, 2023: 8), y están entre las principales causas del debilitamiento de la gobernanza global (Patrick, 2023: 26). Según el secretario general de Naciones Unidas (ONU), «el mundo está paralizado en una colosal disfunción global» y es necesario un nuevo Bretton Woods donde los países acuerden una nueva arquitectura financiera

internacional que refleje las realidades económicas y las relaciones de poder actuales (Guterres, 2022).

Resumen: ¿Es posible reformar la gobernanza multilateral en el actual contexto de rivalidad geopolítica? El presente documento tiene como objetivo analizar las perspectivas de reforma de la arquitectura financiera internacional en el marco de la Cumbre del Futuro que tuvo lugar en septiembre de 2024. Este texto pone de relieve las diferencias entre las propuestas presentadas por Naciones Unidas y la posición de las potencias sobre los principales temas de debate. Las propuestas de Naciones Unidas son ambiciosas, pero muchas de ellas difícilmente conseguirán el consenso necesario en un contexto de rivalidad entre potencias y competición estratégica. Aunque avanzar en las reformas estructurales es difícil cuando las preferencias de los países no están alineadas, sí parecen alcanzables acuerdos para mejorar los mecanismos de gestión de deuda pública y la financiación al desarrollo. Finalmente, para fomentar futuras investigaciones, este documento discute brevemente algunas ideas sobre cómo revitalizar la gobernanza multilateral.

Palabras Clave: gobernanza global, arquitectura financiera, Cumbre del Futuro, rivalidad geopolítica, Naciones Unidas

Las bases de la arquitectura financiera han evolucionado desde su creación en la Conferencia Monetaria y Financiera de la ONU en verano de 1944, pero principalmente lo han hecho de forma *ad hoc*, como reacción a crisis económicas y políticas, y en función de las necesidades de las grandes potencias occidentales (Naciones Unidas, 2023: 4). Los cambios introducidos en las últimas décadas no han sido diseñados para adaptar la gobernanza económica y financiera a un mundo poscolonial globali-

zado en el que hay 149 naciones más que cuando se crearon las instituciones de Bretton Woods, lo que ha llevado al secretario general de la ONU a calificar la arquitectura financiera

global como «obsoleta, disfuncional e injusta, incapaz de adaptarse a la multipolaridad del siglo XXI» (Guterres, 2023a).

En septiembre de 2024, la ONU celebró la **Cumbre del Futuro** con el objetivo de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y crear un nuevo consenso internacional para reformar la gobernanza global. El **Pacto para el Futuro**, adoptado por consenso, es un importante hito en el largo proceso para adaptar la cooperación internacional al siglo XXI. La resolución final reafirmó el compromiso de los estados miembros por la Carta de Naciones Unidas y el sistema internacional, pero también ilustró la complejidad de reformar la gobernanza multilateral. En el actual entorno de rivalidad entre potencias puede describirse como un éxito el constatar que aún hay espacios para la colaboración multilateral, que no se retrocede en consensos básicos y se mantienen las propuestas de reforma para futuros debates.

Este documento examina las propuestas de reforma de la arquitectura financiera presentadas en el informe de políticas de la ONU de cara a la Cumbre del Futuro a la luz de las posiciones de las principales potencias sobre los diferentes temas de debate. Las propuestas de reforma han sido ambiciosas, pero la rivalidad entre potencias, y la distancia entre las posiciones del Norte y del Sur Global explican en gran medida las limitaciones de los acuerdos finalmente alcanzados en el Pacto para el Futuro. Además, los países serán los responsables de implementar 291 de las 363 subacciones acordadas.

Los acuerdos pueden volverse más viables si se opta por reformas más gradualistas que aborden áreas específicas con preferencias compartidas y se establecen mecanismos para minimizar el impacto de las acciones unilaterales. Asimismo, resulta esencial reconocer las limitaciones inherentes a la gobernanza global y centrarse en aquellos aspectos en los que la coordinación global está especialmente justificada, además de considerar mecanismos no exclusivamente multilaterales para articular una nueva gobernanza.

En la siguiente sección se analiza el impacto de las dinámicas de poder en la gobernanza económica global y los riesgos que supone para el funcionamiento de la economía internacional. A continuación, en la sección 3, se examinarán las propuestas de reforma presentadas por la ONU y las contrasta con los compromisos finalmente alcanzados en el Pacto para el Futuro. En último lugar, la sección 4 resume las perspectivas de reforma de la arquitectura financiera y discute brevemente algunas ideas sobre cómo se podría revitalizar la gobernanza multilateral.

2. Impacto de las dinámicas de poder internacional en la gobernanza económica

Los cambios en las dinámicas de poder internacional acontecidos en los últimos veinticinco años hacia un mundo multipolar caracterizado por la rivalidad entre potencias han

erosionado la gobernanza global. Las crisis de la última década, como la pandemia, la invasión rusa de Ucrania y la aceleración del calentamiento global han acelerado estas tendencias (Burguete, 2024b: 4) y han degradado especialmente la gobernanza económica internacional.

Cambios en las dinámicas de poder internacional

Desde finales de la primera década del siglo XXI, existe una percepción generalizada de un cambio de un mundo unipolar dominado por Estados Unidos, Europa y sus aliados, hacia un mundo multipolar en el cual el poder y la influencia están distribuidos de manera más horizontal. Este cambio está relacionado con la crisis del orden internacional liberal, que se vio afectado por la crisis financiera de 2008 y que ha llevado al relativo declive del poder y la influencia económica de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en los asuntos globales (Ikenberry, 2020; Peoples, 2024).

La crisis del orden mundial liberal ha estado estrechamente asociada con una crisis de liderazgo, en la que Estados Unidos y Europa no han podido o querido asumir el papel de líderes; una crisis del multilateralismo y la cooperación, y una erosión mundial de las instituciones y los valores democráticos (Flockhart, 2020). La impugnación de las normas democráticas liberales ha venido tanto de

estados autoritarios como de narrativas populistas, racistas y nacionalistas, que abundan dentro de las sociedades occidentales (Cadier y Lequesne, 2020). Asimismo, el resurgimiento del nacionalismo centrado en la soberanía ha sido un factor determinante en la erosión de la gobernanza global (Patrick, 2023: 26). En este sentido, la política de «*America*

First» adoptada por la primera Administración Trump fue un ejemplo claro del alejamiento de Estados Unidos de su compromiso con el internacionalismo adoptado desde la Primera Guerra Mundial.

El cambio hacia la multipolaridad también ha sido impulsado por el ascenso de potencias no occidentales. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han proporcionado fuentes alternativas de poder económico, energético, político y militar, y han influido en las agendas internacionales (Acharya, 2014). En 2024, Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Etiopía e Irán se unieron oficialmente a los BRICS+, por lo que este grupo de países pasó a representar casi el 45% de la población mundial y el 30% del PIB global, aunque por debajo del poder económico que representan los países del G-7 (44% del PIB global con el 13% de la población mundial). El Sur Global es ciertamente diverso y comprende diferentes regiones y alianzas, pero está ganando continuamente influencia en la gobernanza y las instituciones globales (Darnal, 2023).

A lo largo de los años, la erosión del consenso liberal y el ascenso de las potencias no occidentales han llevado a una rivalidad de poder. Más notablemente, a una rivalidad de poder

entre Estados Unidos y China que se ha caracterizado por la competición estratégica en el ámbito comercial, energético y tecnológico, así como por una creciente tensión militar en el mar de China Meridional, la península de Corea y sobre Taiwán. Esta rivalidad también ha estado presente en los foros de la ONU, las disputas comerciales en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en la utilización de medidas geoeconómicas como sanciones y aranceles, lo que ha contribuido de manera crucial al bloqueo de la gobernanza global y al aumento del minilateralismo (Brugora and Fasulo, 2023).

Las crisis globales recientes, como la aceleración del calentamiento global, la pandemia de COVID-19, la invasión rusa de Ucrania o la guerra de Israel en Gaza, han revelado las debilidades de las organizaciones internacionales (Ayuso, 2023: 30) y han reforzado el cambio de poder hacia la rivalidad y la multipolaridad. Ejemplo de ello es la lucha contra el calentamiento global, área de interés común en la que se produce una falta de cooperación efectiva por los distintos enfoques de los países. Mientras que el Norte Global utiliza la lucha contra el calentamiento global como parte de la política industrial y la competición estratégica, en el Sur Global crece el resentimiento y el descontento por la falta de compromisos y compensaciones más sustanciales por parte de los contaminadores históricos (Greco, Marconi, and Paviotti, 2023: 15).

La rivalidad por el poder ha magnificado los conflictos y las guerras. En 2022 y 2023 hubo más conflictos que en cualquier otro momento desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Poast, 2023). Desde la guerra civil en Siria hasta las guerras entre Rusia y Ucrania e Israel y sus vecinos árabes, la competición entre potencias ha profundizado las tensiones regionales y acelerado las divisiones entre Occidente y sus aliados en relación con el resto del mundo. La creciente brecha es claramente visible en el análisis de *The Economist Intelligence Unit* (2022), que muestra que dos tercios de la población mundial viven en países neutrales o inclinados hacia Rusia en relación con la guerra en Ucrania. Desde la invasión de Ucrania, los países occidentales han sancionado a Rusia y brindado un apoyo financiero y militar a Ucrania sin precedentes, mientras que la mayoría de los demás países han condenado la invasión pero han continuado cooperando con Rusia (Foa *et al.*, 2022). Esta división se ha ampliado después del conflicto más reciente entre Israel y Palestina (Gerges, 2024). Los países occidentales han sido acusados de doble rasero por su apoyo a Israel, que se ha mantenido incluso después de que la Corte Internacional de Justicia ordenase a este país «tomar todas las medidas» posibles para prevenir un genocidio en Gaza.

Este contexto de rivalidad de poder ha llevado a la comunidad internacional a una encrucijada histórica. Según el secretario general de la ONU (Guterres, 2022), las divisiones geopolíticas están minando el trabajo del Consejo de Seguridad, el derecho internacional, la confianza y la fe de las personas en las instituciones democráticas y multilaterales, por lo que es urgente reimpulsar el multilateralismo.

Impacto en la gobernanza económica

La rivalidad de poder ha erosionado la gobernanza global, especialmente en las instituciones multilaterales establecidas durante la conferencia de Bretton Woods al final de la Segunda Guerra Mundial (Brugora and Fasulo, 2023), lo que afecta especialmente a la provisión de bienes públicos y a la capacidad de abordar desafíos globales. Algunos países han justificado el establecimiento de instituciones alternativas por la inadecuada representación de los países en desarrollo en organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), y por la lentitud de las reformas emprendidas, lo que constituye un desafío más amplio a las normas y estándares globales actuales (Hillman, 2020: 2). Entre estas nuevas instituciones se encuentran el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), iniciativa china que cuenta con la participación de 109 países, o el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés), establecido en 2015 por los BRICS.

Desde la crisis financiera global no se han producido avances en las rondas de negociación comerciales multilaterales y la OMC ha visto constreñida su labor por el bloqueo de su órgano de apelación por parte de Estados Unidos. Mientras tanto, las restricciones comerciales y las intervenciones estatales dis-

crriminatorias se han incrementado notablemente (véase base de datos Global Trade Alert, 2024) y los acuerdos impulsados por las grandes potencias se han diseñado para excluir a los rivales. El ejemplo más significativo ha sido la creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), iniciativa impulsada por China para

hacer frente al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), impulsado por Estados Unidos durante la Administración de Barack Obama. Posteriormente, en 2022, la Administración de Joe Biden presentó el Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF, por sus siglas en inglés) para proporcionar una nueva alternativa a la diplomacia económica de China en la región (Arasasingham *et al.*, 2022).

La competición estratégica entre potencias también es observable en el diseño de los planes de desarrollo de infraestructuras a nivel global. Así, para hacer frente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), presentada por China en septiembre de 2013, Japón promueve desde 2015 sus Asociaciones para Infraestructuras de Calidad (Yoshimatsu, 2021). Más recientemente, en 2021, la UE anunció la Pasarela Mundial europea (Global Gateway), y Estados Unidos impulsó, en el marco del G-7 de 2022, la Asociación para la Infraestructura e Inversión Mundiales (PGII, por sus siglas en inglés), del que forman parte iniciativas como el Corredor de Lobito, entre Zambia y Angola, o el Corredor Económico India - Oriente Medio - Europa (IMEC, por sus siglas en inglés).

Paralelamente, a nivel doméstico, y para reducir sus vulnerabilidades externas, las potencias han introducido políticas

Estas políticas orientadas hacia la autosuficiencia, junto con la rivalidad geopolítica, han incrementado el riesgo de proteccionismo, fragmentación geoeconómica, desviación del comercio y regionalismo.

específicas, entre las que se encuentran la renacionalización de los procesos productivos, el fomento de la integración regional e incentivos a la relocalización y el acortamiento de las cadenas de suministro. En concreto, China ha intentado reducir su dependencia económica exterior mediante el aumento de su consumo interno, el control de las cadenas de suministro a nivel global y el dominio de tecnologías clave en los ecosistemas de las energías limpias y digitales. Por su parte, en 2017, bajo la primera Administración Trump, Estados Unidos incorporó el término «competencia estratégica» en su Estrategia de Seguridad Nacional y adoptó una postura más asertiva respecto a China. Poco después, el Gobierno estadounidense instauró aranceles, restricciones sobre compañías tecnológicas chinas como Huawei, y bloqueó el Órgano de Apelación de la OMC al impedir la renovación de los jueces que lo componen, lo que marcó un punto de inflexión para el marco multilateral basado en reglas. Estas políticas tuvieron continuidad durante la Administración Biden con la adopción de medidas como el endurecimiento de los controles de exportación y la imposición de restricciones a la inversión estadounidense en ciertas industrias avanzadas chinas.

La UE introdujo el término «autonomía estratégica», tradicionalmente ligado a aspectos de defensa, en las discusiones económicas tras la salida de Reino Unido de la UE y la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos. Posteriormente, espoleada por los problemas en las cadenas de suministro experimentados durante la pandemia de la COVID-19 y tras la invasión rusa de Ucrania, la UE decidió ir más allá y presentó en 2023 una estrategia de seguridad económica para promover su competitividad, protegerse de los riesgos económicos y colaborar con países afines para mejorar su resiliencia económica. Si bien la estrategia de la UE se basa en la reducción de riesgos (*de-risking*), como la definió la presidenta de la Comisión Europea (Von der Leyen, 2023b), su definición exacta y en qué se diferencia del desacoplamiento (*de-coupling*) propugnado por Estados Unidos, aún no está clara (Spillner and Wolff, 2023).

Estas políticas orientadas hacia la autosuficiencia, junto con la rivalidad geopolítica, han incrementado el riesgo de proteccionismo, fragmentación geoeconómica, desviación del comercio y regionalismo (Lagarde, 2023). Según el FMI, la fragmentación geoeconómica podría tener profundos efectos negativos en el comercio y los flujos de capital, al tiempo que podría aumentar la migración forzada (Aiyar *et al.*, 2023). Asimismo, estima que los costos de la fragmentación geoeconómica podrían oscilar entre el 0,2% y el 7% del PIB mundial, dependiendo de la gravedad del escenario. En caso de desacoplamiento tecnológico, el FMI predice que algunos países se podrían enfrentar a pérdidas de hasta el 12% de su PIB. Los principales perdedores probablemente serían los países menos desarrollados, las economías pequeñas con alta apertura al comercio, especialmente en Asia y Europa, así como los consumidores de bajos ingresos.

En cuanto al comercio, el Banco Central Europeo (BCE) calcula que las importaciones reales podrían disminuir hasta un 30% a nivel mundial en caso de desacoplamiento de las cadenas globales de suministros (Attinasi *et al.*, 2023: 31). La fragmentación de la economía global en bloques

competitivos podría provocar perturbaciones económicas más severas y frecuentes, con cambios en los precios relativos más abruptos que los experimentados antes de la pandemia (Lagarde, 2023). Esto se debería, en parte, a las limitaciones de suministro existentes y a las mayores necesidades de inversión, como las relacionadas con la transición energética y la resiliencia económica.

En este contexto, es imperativo preservar los beneficios de la integración global y el multilateralismo (Grynspan, 2023). La Cumbre del Futuro ha sido una gran oportunidad para rejuvenecer el sistema multilateral y sentar las bases de la remodelación de la gobernanza global. El informe de políticas sobre la reforma de la arquitectura financiera ha mostrado de forma clara los ámbitos que la ONU considera imprescindible reformar para «reconstruir la confianza y alinear las instituciones y los marcos multilaterales obsoletos con el mundo actual» (Guterres, 2023b).

La siguiente sección analiza en profundidad las principales propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional esbozadas en el «Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la Arquitectura Financiera Internacional» (Naciones Unidas, 2023) a la luz de las posiciones de los principales países, y las contrasta con el Pacto para el Futuro, declaración consensuada resultante de la Cumbre. El consenso sobre los seis ámbitos de actuación propuestos en el informe de políticas quedó finalmente reflejado en dos de los cinco capítulos del Pacto, en concreto, el capítulo I, dedicado al desarrollo sostenible y la financiación para el desarrollo, y el capítulo V, dedicado a la transformación de la gobernanza global.

3. Propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional

El informe de políticas sobre la arquitectura financiera internacional elaborado por la ONU de cara a establecer la discusión y la agenda de la Cumbre del Futuro identificó las reformas necesarias prioritarias y las agrupó en seis ámbitos de actuación: (i) la reforma de la gobernanza económica mundial; (ii) la liquidez a corto plazo y las redes de seguridad financiera; (iii) la prevención y gestión de las crisis de deuda soberana; (iv) la financiación al desarrollo a largo plazo; (v) la arquitectura fiscal global, y (vi) la regulación de los mercados financieros globales.

1. Gobernanza económica global

La gobernanza económica actual es heredera de la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods (Estados Unidos) en el verano de 1944 para fijar las bases de lo que sería la futura arquitectura financiera internacional. El objetivo era fomentar los mercados abiertos, atenuar el nacionalismo económico y promover la reconstrucción de las economías tras la guerra, si bien el nuevo diseño de la gobernanza dotaba a los países industrializados aliados en la Segunda Guerra Mundial del control del sistema y de las estructuras productivas. Para ello, se instauró un tipo de cambio fijo respecto al dólar estadounidense y al oro, y Estados Unidos

se convirtió en el mayor accionista con poder de veto¹ en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), instituciones cuyos máximos mandatarios siempre han sido ciudadanos estadounidenses y europeos, respectivamente.

El sistema ha evolucionado a lo largo de los últimos ochenta años, pero esto ha sido siempre de forma *ad hoc*, como reacción a crisis económicas y políticas, y en función de las necesidades de las grandes potencias occidentales (Naciones Unidas, 2023: 4). Un claro ejemplo de ello tuvo lugar en 1971, cuando Estados Unidos decidió abandonar el patrón oro y cambiar el sistema monetario internacional de manera unilateral para financiar la guerra de Vietnam. Así, los cambios introducidos en las últimas décadas no han sido diseñados para adaptar la gobernanza económica y financiera a un mundo globalizado compuesto por 193 países y en el que los actores no estatales juegan un importante papel.

Actualmente, el término «arquitectura financiera internacional» hace referencia al conjunto de marcos, normas, instituciones y mercados financieros que salvaguardan la estabilidad y el funcionamiento de los sistemas monetarios y financieros mundiales (ibídem). Aparte de las instituciones originarias como el Banco Mundial o el FMI, entre los actores que hoy conforman la arquitectura financiera se encuentran las instituciones financieras públicas, como los bancos de desarrollo; los organismos privados de regulación financiera, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; las agrupaciones informales que fijan normas, como el G-7 o el G-20; los órganos normativos formales pero no universales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los grupos acreedores de deuda soberana, como el Club de París, así como la ONU. Sin embargo, todas estas instituciones tienen algo en común: adolecen de una representación efectiva de los países en desarrollo, y la coordinación mundial es claramente insuficiente para promover la inversión y el desarrollo sostenible, reducir la desigualdad y el riesgo sistémico, y respaldar los ODS y la Agenda 2030.

Para los países del Sur Global es prioritario adecuar el poder de voto y las estructuras de gobernanza en las instituciones financieras internacionales (IFIs). Con ello aspiran a que no se limite la participación efectiva de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones, ni se restrinja su acceso a los recursos. Esta reivindicación expresada por el Grupo de los 77 (G-77) en la ONU (véase Pedroso Cuenca, 2023) y

dirigida especialmente al BM y al FMI, ya estaba presente en el Consenso de Monterrey (acuerdo de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002), y es el objetivo 10.6 de los ODS establecidos en la Agenda 2030. Sin embargo, poco se ha avanzado en este ámbito (Martens, 2023: 5).

Por ello, el informe de políticas de la ONU propuso reformar los derechos de voto y las normas de toma de decisiones, por ejemplo, mediante una regla de doble mayoría. Por otro lado, propuso desvincular el acceso a los recursos de las cuotas pagadas a las instituciones y vincularlos a los ingresos y a criterios de vulnerabilidad, por ejemplo, mediante la creación de un índice de vulnerabilidad multidimensional o indicadores que trasciendan el PIB. Además, el informe recomendaba aumentar la representatividad en los directorios del FMI, el BM y otras instituciones, además de discutir la creación de un «Consejo de Seguridad Económica». Este Consejo actuaría como órgano coordinador de las decisiones económicas que se adoptasen en unas cumbres bienales que reunirían a los jefes de Estado y de Gobierno del G-20, la ONU y las jefaturas de las IFIs, para tratar de conseguir una economía mundial más sostenible, inclusiva y resiliente.

Para los países del Sur Global es prioritario adecuar el poder de voto y las estructuras de gobernanza en las instituciones financieras internacionales (IFIs). Con ello aspiran a que no se limite su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones, ni se restrinja su acceso a los recursos.

En el consenso reflejado en el Pacto para el Futuro se hace un llamamiento específico a mejorar la representatividad de los países en desarrollo en la ONU (llamamiento a la Acción 38) y, específicamente, en el FMI² y el BM (Acción 48), al tiempo que reconoce los límites del mandato de la ONU a la hora de decirle a otras IFIs como deben gobernarse. Por otro lado, se hace un nuevo llamamiento a desarrollar indicadores de desarrollo y sostenibilidad que vayan más allá del PIB (Acción 53) y a realizar una reunión bianual entre jefes de Estado y de Gobierno para mejorar la coordinación entre la ONU y las IFIs.

Sin embargo, el Pacto no aborda la reforma de los derechos de votos y la desvinculación del acceso a los recursos de las cuotas. Pickford (2023) considera casi imposible que Estados Unidos acceda a que su porcentaje de votos en el FMI se sitúe por debajo del 15% y pierda su poder de veto, porque ello sería considerado una cesión favorable a China, y el acuerdo tendría que ser ratificado por el Congreso estadounidense. En la misma línea, Martens (2023: 5) tampoco considera probable que se produzcan cambios significativos en la gobernanza económica de estas instituciones a corto plazo.

1. En el FMI las decisiones importantes requieren una mayoría del 85%, y Estados Unidos posee el 17% de los derechos de voto, por lo que tiene poder de veto. En el Banco Mundial, Estados Unidos también es el único miembro del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con una proporción de votos superior al 15% y, por tanto, con poder de veto sobre las principales decisiones políticas (Nelson, 2024).

2. Por primera vez en 32 años, en noviembre de 2024 se amplió la junta ejecutiva del FMI para incluir a un director ejecutivo en representación de África Subsahariana. En junio de 2025, en el marco de la decimoséptima revisión general, la junta ejecutiva presentará nuevas propuestas para la realineación de las cuotas, incluida una nueva fórmula de cálculo.

II. Liquidez a corto plazo y redes de seguridad financiera

El FMI juega un papel central como prestamista de última instancia a nivel global a través de los derechos especiales de giro (DEG), que permiten a los países acceder a liquidez de manera no condicionada. En caso de crisis, el FMI asigna a los países nuevos derechos en función de su cuota relativa en la institución. Sin embargo, desde su creación en 1969, el FMI solo ha realizado cinco emisiones y hasta 2009 más de una quinta parte de los países miembros del FMI nunca habían recibido una asignación de DEG. En 2021, en la mayor emisión de la historia como respuesta a la pandemia, los países en desarrollo solo recibieron alrededor de un tercio de la emisión de DEG, y los países más vulnerables mucho menos (Naciones Unidas, 2023: 21). Por ejemplo, debido al sistema de adjudicación, la última emisión otorgó a Alemania, uno de los países que menos necesitaba esta liquidez, derechos equivalentes a los otorgados a todos los países africanos (African Development Bank, 2022).

En reconocimiento de esta injusticia, el G-7, el G-20 y la Iniciativa Bridgetown, liderada por Barbados, pidieron una recanalización voluntaria de 100.000 millones de dólares procedente de los DEG no utilizados. Sin embargo, hasta junio de 2024, solo dos tercios de esta cantidad se habían puesto a disposición de los países menos desarrollados a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, y el Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad. Los países europeos, Japón y Corea del Sur han sido los protagonistas de este ejercicio de solidaridad, así como otros países del Sur Global como Arabia Saudí, China o Qatar, que han aportado más del 20% de los fondos. Por el contrario, Estados Unidos ha estado notablemente ausente de este proceso.

En este contexto, el informe de políticas de la ONU se alineó con el G-77 en su propuesta de reformar los DEG para que sean emitidos de forma automática en caso de crisis exógenas y las asignaciones estén basadas en las necesidades de los países, no en sus cuotas en el FMI. Además, se defendió que el tamaño total del FMI debe ser mayor, se deben separar explícitamente los derechos de voto de las aportaciones y eliminar el uso de recargos, entre los que destaca el estatus del FMI como acreedor preferente *de facto* (Bohoslavsky, Cantamutto y Clérico, 2022: 1). Para evitar el rechazo de los países a incrementar sus aportaciones al FMI, se propuso vender parte de las reservas de oro de la institución, que al estar valoradas a coste histórico podrían generar 175.000 millones de dólares en ganancias realizadas.

Por otra parte, dado que en tiempos de crisis el principal instrumento para dotar de liquidez al sistema no son los DEG sino las reservas de divisas propias de los países y los

acuerdos de permuta financiera entre bancos centrales, el informe de políticas abogó por crear un mecanismo multilateral que complemente los acuerdos de permuta bilaterales que existen actualmente y que excluyen a la mayoría de los países en desarrollo. Precisamente, esta deficiencia ha sido aprovechada por China en los últimos años para presentarse como una alternativa real al FMI en tiempos de crisis al otorgar préstamos de última instancia a través de permutas de su banco central (PBOC) y de préstamos rescate de bancos y empresas estatales (Horn *et al.*, 2023; Burguete, 2023). En la misma línea, Pickford (2023) ha advertido que «a falta de más poder de fuego por parte del FMI, es probable que más países en desarrollo recurran a China».

En la Cumbre del Futuro los países se comprometieron a alcanzar la cifra de los 100.000 millones de DEG recanalizados procedentes de la emisión de 2021 y se hizo un llamamiento para que los países consideren destinar al menos el 50% de esos DEG a los bancos multilaterales de desarrollo (Acción 51 del Pacto para el Futuro), lo que permitiría usar el efecto multiplicador de estas entidades. Por otro lado, el FMI se comprometió a revisar su política de recargos,

ya que la recanalización de los DEG se realiza mayoritariamente a través de préstamos que conllevan recargos regresivos y procíclicos, que impactan negativamente en las métricas de deuda de los países beneficiarios. Sin embargo, quedaron notoriamente ausentes del texto las discusiones sobre un posible mecanismo multilateral que complemente los acuerdos

de permuta bilaterales, así como la posibilidad de emitir los DEG de forma automática en caso de crisis.

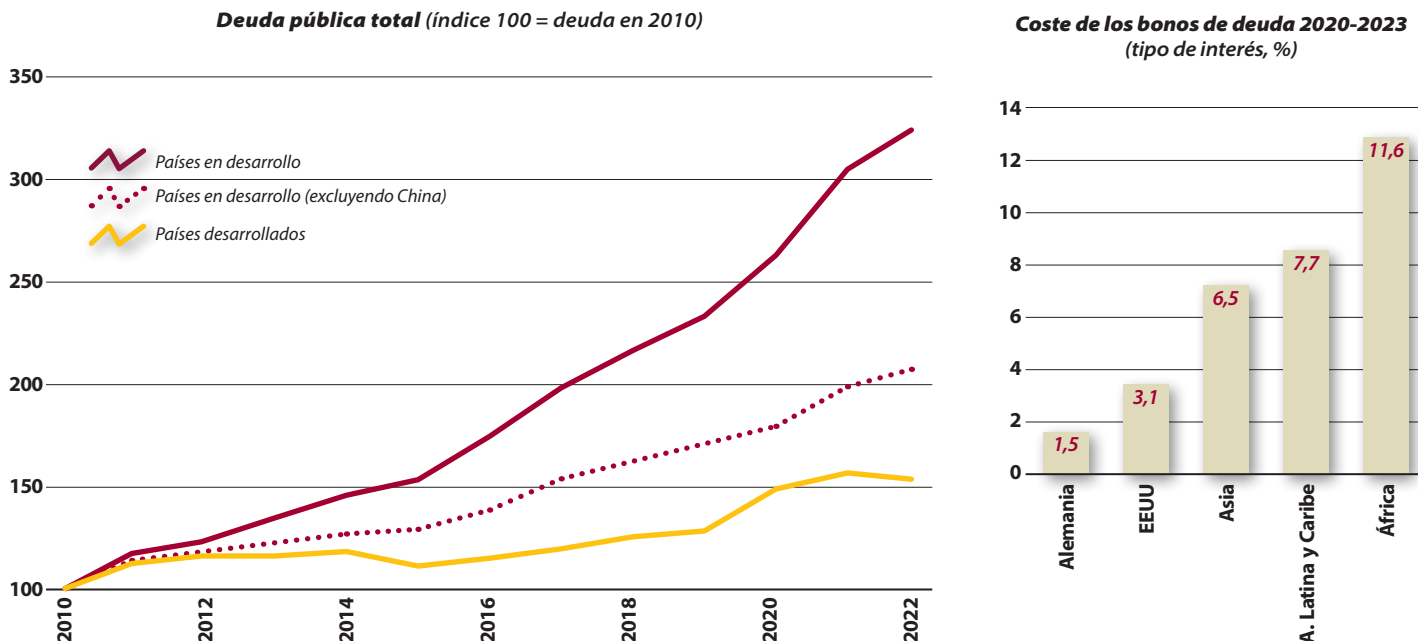
III. Deuda

Como resultado de la pandemia, la guerra en Ucrania y el aumento de los tipos de interés, el servicio de la deuda (devolución del principal e intereses) alcanzó niveles récord. Desde la crisis financiera global, el incremento de la deuda y su coste ha sido mucho más acusado en los países en desarrollo (figura 1) y, según los últimos datos del International Debt Report (Banco Mundial, 2023b), a finales de 2023 uno de cada cuatro países en desarrollo estaba efectivamente excluido de los mercados internacionales de capital. Si bien en 2024 los mercados volvieron a abrirse para algunos países de bajos ingresos, alrededor de un 15% de estos países se encuentra en situación crítica por sobreendeudamiento y otro 40% corre un gran riesgo de caer en ella (Pazarbasioglu, 2024).

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que los países en desarrollo dependen ahora más de los acreedores privados, como fondos de inversión, y de acreedores oficiales bilaterales no occidentales, como China, pero también de otros países de ingresos medios como India, Rusia y Turquía, en detrimento de los bancos multilaterales de

En los últimos años China ha aprovechado para presentarse como una alternativa real al FMI en tiempos de crisis, al otorgar préstamos de última instancia a través de permutas de su banco central y de préstamos rescate de bancos y empresas estatales.

Figura 1. El incremento de la deuda y su coste ha sido mucho más acusado para los países en desarrollo



Fuente: Elaboración CIDOB a partir de datos de UN Global Crisis Response Group (2023).

desarrollo y el sector bancario occidental. Ello ha contribuido a encarecer el crédito y a hacer más compleja la reestructuración de la deuda³.

Hasta ahora, las respuestas multilaterales a los problemas de la deuda han demostrado ser insuficientes. Tras la pandemia, el G-20 impulsó la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), primera iniciativa multilateral sobre alivio de deuda que incorporó acreedores bilaterales como China, India, Turquía y Arabia Saudí, aunque solo contó con la participación de un acreedor privado y expiró a finales de 2021. La respuesta oficial pasó progresivamente del alivio temporal de liquidez proporcionado por la DSSI a un apoyo más estructural para los países de bajos ingresos a través del llamado Marco Común para la Gestión de la Deuda. Sin embargo, este mecanismo se ha mostrado demasiado pequeño y tardío debido a la falta de coordinación y automatismos en las cláusulas de suspensión del servicio de deuda (FMI, 2024: 7). Además, los países de ingreso mediano en dificultades no pueden acogerse a él.

En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre del Futuro propuso, por un lado, reducir los riesgos relacionados con la deuda a través de medidas como la creación de mercados de deuda soberana que respalden los ODS. Por otro, abogó por mejorar la resolución de las crisis de deuda mediante un proceso en dos fases: (i) implementar un mecanismo de renegociación de la deuda en apoyo del marco común, por ejemplo, en un banco multilateral de desarrollo que incluya a los países de ingreso mediano, y (ii) a medio plazo, crear una

autoridad de deuda soberana. Además, el informe propuso medidas concretas para aumentar la transparencia, revisar el funcionamiento de las agencias privadas de calificación crediticia e incluir cláusulas de fuerza mayor en los contratos de deuda pública en caso de perturbaciones externas.

Los incentivos para mejorar los mecanismos de gestión de deuda pública son evidentes en la medida en que los retrasos en la resolución de las crisis provocan pérdidas a todos los acreedores. Aun así, los países acreedores del Norte Global no se han visto urgidos a ello porque esta crisis afecta a países con los que poseen vínculos comerciales y financieros muy limitados, lo que en el argot se conoce como «países sin riesgo sistémico» (*los que no importan*). Por otro lado, temen que la reestructuración de la deuda facilite el pago de los compromisos de deuda que estos países tienen con China y rechazan ampliar el marco de renegociación para incluir a países de ingreso mediano por los costes que ello tendría. Por su parte, China no quiere que su deuda tenga un papel subordinado a la del Club de París y se ha mostrado más proclive a renovar préstamos que a hacer frente a una reestructuración de estos. El país asiático sí respalda la propuesta del G-77 (Pedroso Cuenca, 2023) de promover los intercambios de deuda por la consecución de los ODS, incluidos los medioambientales.

A pesar de las distintas visiones, el FMI (Pazarbasioglu, 2024) ha constatado avances en los mecanismos de gestión de la deuda pública en la medida en que las partes interesadas han adquirido más experiencia trabajando juntas. El Pacto para el Futuro (Acción 50) advocó por revisar el marco para asegurar un tratamiento comparable entre los acreedores soberanos y privados, incluir cláusulas contingentes ligadas al cambio climático y promover el uso de canjes de deuda por cuestiones climáticas o recursos naturales.

La arquitectura de la deuda soberana se encuentra actualmente en proceso de revisión por parte del FMI, el Banco

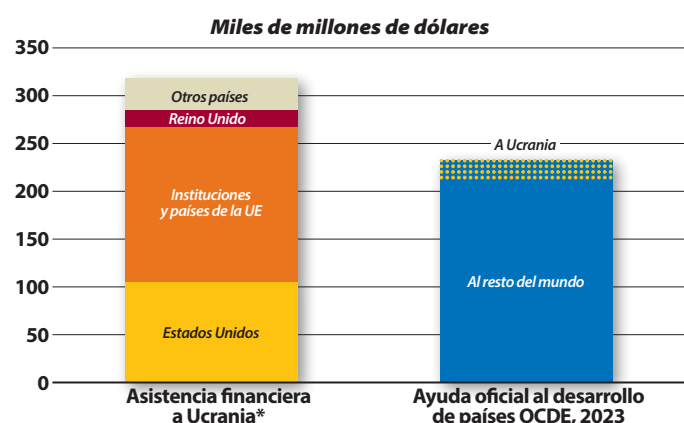
3. Entre 2010 y 2021, los países de bajos ingresos elegibles por la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA, por sus siglas en inglés) aumentaron del 5% al 21% su dependencia de los acreedores privados, mientras que los acreedores no pertenecientes al Club de París pasaron a representar del 42% al 68% de las obligaciones totales con acreedores bilaterales (Banco Mundial, 2023b).

Mundial y otros actores involucrados, por lo que se espera que la ONU proponga reformas concretas antes de la IV Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, que tendrá lugar en 2025 en España. Si bien la competición estratégica limita la ambición y la rapidez de esta reforma, no la impide, como recientemente demostraron los procesos de reestructuración de la deuda de Zambia y Sri Lanka y la mayor celeridad de los de Ghana y Etiopía. En cualquier caso, procesos como la creación de una autoridad de deuda soberana serán extremadamente difíciles de llevar a cabo por la pérdida de control que supondría para los acreedores y que podría llevarlos a experimentar pérdidas monetarias.

iv. Financiación al desarrollo

La ONU (DESA FSDO, 2024: 2) estima que la brecha de inversión global para financiar los ODS es de hasta cuatro billones de dólares (cifra próxima al PIB de India). En este contexto, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es clave, ya que representa más de dos tercios del financiamiento externo para los países menos desarrollados (OECD, 2024b). Sin embargo, la AOD de los países donantes de la OCDE es de tan solo 224.000 millones de dólares al año, cifra un 30% inferior al total de la ayuda económica y militar que los Estados Unidos, la UE y sus aliados han destinado a Ucrania en los dos primeros años de guerra (véase figura 2). Además, casi el 10% del total de la AOD se destina actualmente a Ucrania, y el 40% del notable aumento de la ayuda al desarrollo que ha tenido lugar desde la pandemia se ha destinado a sufragar el coste de los refugiados en suelo europeo⁴.

Figura 2. La ayuda al desarrollo no ha sido una prioridad para los países del Norte Global



* Desde el inicio de la invasión rusa (febrero de 2022) hasta el 30 de abril de 2024.
Nota: Las cifras están en línea con el informe encargado por el Parlamento británico (Mills, 2024), que estimó en 234.000 millones de dólares el apoyo de los aliados a Ucrania sin contar con los 60.000 millones en ayuda posteriormente aprobados por el Congreso de Estados Unidos. Estos datos también son consistentes con los publicados por la Comisión Europea, que, en su página web a 27 de mayo, estimaba en más de 143.000 millones de euros la asistencia financiera de la UE a Ucrania. Desde entonces, varios países aliados y de la OCDE han suscrito nuevos acuerdos bilaterales de ayuda a Ucrania.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y Antezza *et al.* (2024).

Los países del Sur Global han clamado contra el doble rasero de Occidente por la discriminación de trato, especialmente cuando los países de la OCDE argumentan que no tienen más fondos disponibles. Para mayor agravio comparativo, los países del Norte Global impulsaron una reforma en el FMI, institución que no es un banco de desarrollo, para permitir por primera vez préstamos a un país en guerra sin un plan claro para asegurar la sostenibilidad de su deuda (Marino, 2023; IMF, 2023). Las diferentes prioridades políticas en el destino de la AOD explican, en parte, por qué importantes donantes como Turquía, EAU o Qatar están ganando influencia en el Sur Global (OECD, 2024a, 2).

El G-77 ha reclamado en la ONU la urgente recapitalización de los bancos multilaterales de desarrollo para mejorar las condiciones de préstamo al Sur Global y alcanzar los ODS (Díaz-Canel Bermúdez, 2023). Estas propuestas están muy en línea con las recogidas en el informe de políticas de la Cumbre del Futuro, donde se aspiraba a promover cambios en los bancos multilaterales de desarrollo para que presten al menos 500.000 millones de dólares al año, el doble de lo actual. Para alcanzar este objetivo se propuso el uso de los DEG recanalizados, el cumplimiento de los compromisos oficiales de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, la utilización más eficiente de los balances de los bancos multilaterales⁵, la atracción de financiación privada (*blended finance*) y garantizar la adicionalidad para conseguir los objetivos climáticos.

En la Cumbre del Futuro la financiación al desarrollo ocupó uno de los cinco capítulos del Pacto para el Futuro (llamamientos a la Acción 1-13). Asimismo, se propusieron reformas en la gobernanza para movilizar recursos financieros adicionales (Acción 49) y asegurar su adicionalidad para alcanzar los objetivos climáticos (Acción 51). Ello muestra su importancia y la voluntad de la comunidad internacional de abordar su reforma en línea con lo establecido en la Agenda de Addis Abeba de 2015 y los ODS. Específicamente, se señaló la necesidad de considerar ampliaciones de capital de los bancos de desarrollo, emitir instrumentos de capital híbrido o revisar los marcos regulatorios de adecuación de capital en los bancos de desarrollo, a la espera de adoptar pasos más concretos en la IV Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo que se celebrará en Sevilla del 3 de junio al 3 de julio de 2025.

Por otro lado, los países reafirmaron su compromiso con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se reconoce que los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas, con los objetivos climáticos del Acuerdo de París y con el sistema multilateral de comercio y la reforma de la OMC. En el actual entorno geopolítico puede considerarse un éxito no menor haber logrado el consenso internacional para refrendar estos acuerdos básicos, si bien la llegada de Trump de nuevo a la presidencia de Estados Unidos pone en duda su continuidad.

Paradójicamente, el actual entorno geopolítico de competición estratégica puede favorecer la mejora de la financiación

4. Siete países europeos gastaron más del 25% de su AOD en acoger a refugiados en territorio europeo (OCDE, 2024a), lo que es un fiel reflejo de las prioridades políticas de sus gobiernos.

5. Por ejemplo, mediante la reducción de la relación capital-préstamo del 20% al 19%, capital híbrido y garantías (véase Tabla 1 en World Bank, 2023a).

al desarrollo en la medida en que las grandes potencias rivalizan por ganar influencia en el Sur Global. Recientemente, las potencias occidentales han ligado más firmemente la ayuda al desarrollo con objetivos políticos mediante iniciativas como el *EU Global Gateway* o la Asociación para la Infraestructura e Inversión Mundiales, diseñados en el marco del G-7 (véase Von der Leyen, 2023a; Blinken 2023). Por su parte, tras los problemas experimentados en la devolución de gran parte de sus préstamos, China ha anunciado una nueva etapa de inversiones, con proyectos más pequeños y de mayor calidad, enfocados en la transición ecológica y digital, que permitan al país asiático seguir proyectándose como el paladín de la globalización (Arco and Burguete, 2023: 7).

Estas iniciativas demuestran la voluntad de las potencias de seguir involucradas en el proceso de desarrollo de terceros países y de extender su influencia, pero no están exentas de riesgos. Entre ellas destacan la dependencia occidental del capital privado para el éxito de sus iniciativas. Dicho capital, tradicionalmente dirigido en su inmensa mayoría a países de ingreso mediano, está expuesto a una creciente volatilidad y hoy se siente más atraído por los paquetes de estímulo que las economías desarrolladas han puesto sobre la mesa para atraer inversión privada hacia su territorio. Por ejemplo, la principal apuesta industrial de Estados Unidos, la Ley de Reducción de la Inflación, está dotada con 370.000 millones de dólares, casi seis veces más que lo que este país destina a ayuda al desarrollo.

v. Reforma de la arquitectura tributaria mundial

Los flujos financieros ilícitos provocan pérdidas cercanas a los 500.000 millones de dólares al año, la mayoría producidas por la evasión y elusión fiscal de las multinacionales y, en menor medida, por individuos muy ricos (UN FACTI, 2021: 9). Sin embargo, la reforma de la arquitectura tributaria mundial es abordada de manera muy diferente entre el Norte y el Sur Global, en parte porque la erosión de las bases tributarias y el traslado de ganancias (BEPS, por sus siglas en inglés) afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo dada su mayor dependencia del impuesto a la renta corporativa.

En 2008, la pérdida de ingresos provocada por la crisis financiera obligó a los países a tomarse en serio este asunto, por lo que en 2013, en el marco de la OCDE —institución dominada por países industrializados occidentales—, se puso en marcha la iniciativa BEPS para lograr que las grandes multinacionales, especialmente los gigantes tecnológicos, paguen al menos algo de sus impuestos en los países donde generan beneficios e intentar acordar un impuesto corporativo mínimo global del 15%. En 2021, tras años de indefinición, la necesidad de financiar el incremento de los gastos originados por la pandemia impulsó a 140 países a alcanzar un histórico acuerdo para hacer tributar más a las multinacionales. Sin embargo, tres años después de su aprobación, aún hay notables retrasos en su aplicación.

Por otra parte, la iniciativa de la OCDE ha sido muy criticada desde el Sur Global por su falta de transparencia y por mantener a estos países al margen del diseño de las medidas. Además, Estados Unidos se ha resistido a aplicar parte de estas normativas y no se ofrecen garantías sobre la eliminación de los paraísos fiscales, gran parte de los cuales se encuentran en países desarrollados. Por este motivo, el bloque africano en la ONU, capitaneado por Nigeria, propuso trasladar el debate del seno de la OCDE a Naciones Unidas y que en esta institución se crease un nuevo marco vinculante sobre fiscalidad internacional en sentido amplio, no solo enfocado a la tributación de las multinacionales. En octubre de 2023, la Asamblea General finalmente aprobó (con el voto en contra de 48 países del Norte Global) la creación de una convención marco en el seno del organismo para elaborar un convenio general sobre cooperación fiscal internacional, lo que debería permitir articular un sistema internacional de gobernanza fiscal más plural.

En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre del Futuro propuso: (i) la simplificación de las normas tributarias mundiales, ya que los países en desarrollo prefieren planteamientos sencillos; (ii) el aumento del tipo mínimo global corporativo, y (iii) la creación de

mecanismos no recíprocos de intercambio de información tributaria en beneficio de los países en desarrollo. Sin embargo, el Pacto para el Futuro (Acción 4) solo recogió un llamamiento genérico a combatir los flujos ilícitos, mejorar la cooperación tributaria, desarrollar el nuevo marco tributario en la ONU y explorar las posibilidades de un impuesto

mínimo global para individuos con un elevado nivel de patrimonio. Con posterioridad, en la cumbre del G-20 celebrada en Brasil, finalmente se mantuvo el llamamiento a desarrollar un impuesto mínimo a los superricos, pero fue uno de los puntos más controvertidos del comunicado, lo que muestra la dificultad de llevar a cabo esta reforma.

El éxito de las iniciativas de la ONU en materia tributaria dependerá de que los estados respalden sus propuestas y que éstas se alcancen por un consenso amplio. Desafortunadamente, las perspectivas de avances relevantes en este ámbito a corto plazo parecen tenues debido a la disparidad de las posiciones entre potencias. De momento, la UE solo apoya que las decisiones en materia tributaria que emanen de la ONU sean no vinculantes para mantener el control sobre sus regímenes tributarios, mientras que China apoya la creación de un nuevo marco de gobernanza tributaria y, en principio, la tributación de los servicios digitales, pero la aquiescencia de Estados Unidos en ambos ámbitos sigue siendo mucho más dudosa.

vi. Regulación de los mercados financieros globales

El sector financiero no bancario constituye hoy más del 50% del total de activos financieros a nivel global (Naciones Unidas, 2023: 145) que actúan fuera de las más estrictas

En el actual entorno geopolítico puede considerarse un éxito no menor haber logrado el consenso internacional para refrendar estos acuerdos básicos, si bien la irrupción de la segunda Administración Trump pone en duda su continuidad.

regulaciones bancarias. Por ello, el informe de políticas de la Cumbre abogaba por el principio «misma actividad, mismo riesgo, mismas normas» para hacer frente a los riesgos para la estabilidad y la integridad del sistema financiero, así como por acelerar e intensificar los esfuerzos por adaptar los mercados financieros a los ODS.

En concreto, apostaba por limitar la volatilidad e incentivar las inversiones a largo plazo y proponía medidas como el uso de incentivos fiscales y la elaboración de índices a largo plazo que incluyeran criterios como la sostenibilidad, la creación de impuestos sobre las transacciones financieras y límites sobre el apalancamiento de un mayor número de instituciones. Además, defendía endurecer la regulación con criterios de sostenibilidad, incrementar los impuestos ambientales, introducir restricciones en la remuneración de los líderes empresariales y adoptar otras medidas enfocadas a reforzar la integridad financiera.

El Pacto para el Futuro (Acción 51d) hace una mínima mención a promover la estabilidad financiera a través de una regulación consistente entre el sector bancario y otros servicios financieros. Dada la poca ambición del texto, es difícil augurar que este sea un ámbito en el que se produzcan reformas sustanciales en el futuro. En este caso, las discrepancias no son tanto entre el Norte y el Sur Global sino dentro del propio Norte Global, donde las diferencias en cómo regular el capitalismo son notorias. Por ejemplo, respecto a la propuesta de establecer un impuesto sobre las transacciones financieras, la Comisión Europea reconoció en 2023 que «hay pocas expectativas de que cualquier propuesta sea acordada a corto plazo» (Parlamento Europeo, 2024). Por otro lado, la llegada de la nueva Administración Trump en Estados Unidos y su compromiso de reducir la regulación bancaria hace difícil entrever una mejor coordinación global en este ámbito.

4. Perspectivas de reforma

El informe de políticas de la ONU ha proporcionado un ambicioso compendio de las reformas de la arquitectura financiera internacional que sería necesario abordar para revitalizar la gobernanza y la cooperación multilateral. Desafortunadamente, la rivalidad de poder entre potencias que define las relaciones internacionales contemporáneas limita de manera significativa la posibilidad de que se alcance un gran acuerdo global a corto plazo.

El Pacto para el Futuro, resultado de la Cumbre del Futuro, ha sido reflejo de estas dinámicas de poder donde la comunidad internacional aboga por defender el marco multilateral y la consecución de los ODS, pero las medidas necesarias para conseguirlo se ven coartadas por la competición estratégica entre potencias. En aquellos ámbitos en los que los intereses de las potencias están más alineados, como en la mejora de los mecanismos internacionales de gestión de deuda y la financiación al desarrollo, se han logrado avances que deberían concretarse

en foros como la IV Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo de Sevilla. En estos ámbitos, además, el deseo de ganar influencia en el Sur Global puede facilitar concesiones por parte de las grandes potencias.

Sin embargo, las reformas se verán más limitadas en aquellos casos en que puedan ser percibidas como la cesión de un privilegio de unos países respecto a otros. Por ello, es difícil entrever mejoras sustanciales en la gobernanza económica de instituciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial, o en las redes de seguridad financiera y de liquidez a corto plazo. La competición estratégica también ayuda a explicar la falta de avances en otros ámbitos como el comercial y tecnológico, en los que los países menos desarrollados reivindican un trato menos discriminatorio y un mejor acceso a las tecnologías. Por último, el análisis de las dinámicas de poder internacional y los resultados de la Cumbre del Futuro auguran pocos cambios en la arquitectura tributaria internacional y la regulación de los mercados financieros, al menos en los términos planteados inicialmente por la ONU.

Las elecciones en Estados Unidos difícilmente mejorarán las posibilidades de alcanzar acuerdos de cooperación multilateral.

La rivalidad de poder entre potencias que define las relaciones internacionales contemporáneas limita de manera significativa la posibilidad de que se alcance un gran acuerdo global a corto plazo.

Diferentes países con diferentes niveles de desarrollo, ventajas competitivas y electores tienen diferentes visiones para reconfigurar la gobernanza global. En este contexto, numerosos autores sugieren que los acuerdos pueden volverse más viables si se reconocen las limitaciones inherentes de la gobernanza global, y el foco recae en aquellos aspectos en los que la coordinación global está especialmente justificada.

En este sentido, Rodrik (2023) aboga por un reconocimiento colectivo de la necesidad de equilibrar los intereses nacionales con la cooperación global y abordar las cuestiones relativas a la distribución económica. En su opinión, hay que reconocer que el regionalismo y el multilateralismo pueden ser compatibles, ya que algunos problemas son regionales y se resuelven mejor a ese nivel. Al reconocer las limitaciones y complejidades involucradas, las naciones y las organizaciones internacionales pueden centrarse en cuestiones específicas como prevenir prácticas comerciales desleales, abordar los desafíos ambientales y promover bienes públicos globales como el cambio climático.

El FMI también adopta un enfoque pragmático cuando aboga por reconstruir gradualmente la confianza a través de diferentes tipos de compromiso dependiendo de las preferencias y acciones de los países (Aiyar *et al.*, 2023: 23-26). Cuando las preferencias están ampliamente alineadas, existen áreas de interés común (como el cambio climático, la seguridad alimentaria o la lucha contra pandemias) y la coordinación es factible, las reformas multilaterales de alto impacto pueden ser un catalizador para reconstruir la confianza. En cuestiones en las que las preferencias no están alineadas o la coordinación global no es plausible, el FMI defiende iniciativas plurilaterales que sean abiertas y no discriminatorias; aunque Ülgen *et al.* (2022: 10, 101-102, 131) advierten sobre sus limitaciones. Finalmente, en aquellas áreas donde los países pueden recurrir a medidas

unilaterales, el FMI recomienda establecer «guardarraíles» para limitar los impactos negativos transfronterizos. En el actual entorno geopolítico, mantener consensos mínimos y espacios de colaboración multilateral puede considerarse un éxito, ya que son la semilla de futuras reformas de la gobernanza global.

Referencias bibliográficas

Acharya, Amitav. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Books, 2014 (en línea) <https://collections.unu.edu/view/UNU:3308>.

Aiyar, Shekhar; Ilyina, Anna; Chen, Jiaqian; Kangur, Alvar; Trevino, Juan; Ebeke, Christian; Gudmundsson, Tryggvi, et al. *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. Staff Discussion Notes, vol. 2023, n.º 001 (enero 2023), p. 1 (en línea) <https://doi.org/10.5089/9798400229046.006>.

Arasasingham, Aidan; Benson, Emily; Goodman, Matthew P., y Reinsch, William Alan. «Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch». *CSIS blog. Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch* (mayo 2022) (en línea) <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.

Arco, Inés y Burguete, Víctor. «Introducción: la presencia de China en el Sur Global», en *China y el Sur Global: viejos amigos, nuevas dinámicas*. CIDOB Report, vol. 11 (noviembre 2023) (en línea) www.cidob.org/publicaciones/introduccion-la-presencia-de-china-en-el-sur-global.

Attinasi, Maria Grazia; Boeckelmann, Lukas, y Meunier, Baptiste. «The Economic Costs of Supply Chain Decoupling». *SSRN Scholarly Paper*, ECB Working Paper, n.º 2839 (agosto 2023) (en línea) <https://doi.org/10.2139/ssrn.4532103>.

Ayuso, Anna. «Analysing the Performance of Multilateral Organizations Facing Major Crises: Covid-19 in Comparative Perspective». *Horizon Europe – Research and Innovation Actions - REGROUP*, Grant n.º: 101060825, (octubre 2023) (en línea) <https://regroup-horizon.eu/publications/multilateral-organizations/>.

Banco Africano de Desarrollo. «An interview with Hasatou Diop N'Sele, Acting Vice-President for Finance and CFO, African Development Bank», (mayo 2022) (en línea) www.afdb.org/en/news-and-events/interviews/leveraging-power-special-drawing-rights-how-developed-countries-can-help-boost-africas-development-51910.

Banco Mundial. «Ending Poverty on a Livable Planet: Report to Governors on World Bank Evolution». Development Committee (septiembre 2023). Washington, D.C.: World Bank Group (en línea) <http://documents.worldbank.org/curated/en/099092823122522428/BOSIB0c8b6a4f20d90b86e035c5e46c8414>.

Banco Mundial. *International Debt Report 2023*. Report Number 186384 (diciembre 2023). Washington, D.C.: World Bank Group (en línea) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099146012112331629/IDU0e959f3f60973404af0088210e669e5f07689>.

Blinken, Antony J. «US Secretary of State at the UN Sustainable Development Goals Summit». United States Department of State (septiembre 2023) (en línea) <https://2021-2025.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-un-sustainable-development-goals-summit/>.

Bohoslavsky, Juan Pablo; Cantamutto, Francisco, y Clérico, Laura. «IMF's Surcharges as a Threat to the Right to Development». *Development (Society for International Development)*, vol. 65, n.º 2-4, p. 194-202 (2022) (en línea) <https://doi.org/10.1057/s41301-022-00340-5>.

Brugora, Andrea, y Fasulo, Filippo. «The Rise of Competing Minilateralism Challenges Multilateralism». *ISPI blog* (diciembre 2023) (en línea) <https://www.ispionline.it/en/publication/the-rise-of-competing-minilateralism-challenges-multilateralism-158673>.

Burguete, Víctor. «China en el Sur Global: comercio, inversiones y préstamos de rescate», en *China y el Sur Global: viejos amigos, nuevas dinámicas*. CIDOB Report, vol. 11 (noviembre 2023) (en línea) www.cidob.org/publicaciones/china-en-el-sur-global-comercio-inversiones-y-prestamos-de-rescate.

Burguete, Víctor. «Reforma de la arquitectura financiera internacional: la lucha entre el Norte y el Sur Global», en *Cumbre del Futuro: un pacto global para reconfigurar la gobernabilidad del futuro*. CIDOB Report, vol. 12 (septiembre 2024) (en línea) www.cidob.org/publicaciones/reforma-de-la-arquitectura-financiera-internacional-la-lucha-entre-el-norte-y-el-sur.

Burguete, Víctor. «The EU and the Future Reform of Global Governance: Risks and Scenarios after COVID-19». *Horizon Europe – Research and Innovation Actions – REGROUP*, Grant n.º 101060825 (en línea) <https://doi.org/10.5281/zenodo.1109336>.

Cadier, David, y Lequesne, Christian. «How Populism Impacts EU Foreign Policy». *Policy Papers Series*, n.º 8 (noviembre 2020) (en línea) <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:229432323>.

CE-Comisión Europea. *Strategic Foresight Report 2023*. Bruselas: Comisión Europea (julio 2023) (en línea) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/875575/SFR%20Factsheet.pdf>.

Darnal, Aude. «The 'Global South' Is Real. Deal With It». *World Politics Review (blog)* (septiembre 2023) (en línea) www.worldpoliticsreview.com/global-south-countries-term-brics/.

DESA FSDO. «Financing for Sustainable Development Report 2024». *Departamento de Economía y Asuntos Sociales de Naciones Unidas* (abril 2024) (en línea) <https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024>.

Díaz-Canel Bermúdez, Miguel. «Statement on Behalf of the Group of 77 and China». Declaración en la cumbre ODS 2023, Nueva York, 18 de septiembre de 2023 (en línea) <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=230918>.

Economist Intelligence Unit. «Russia can count on support from many developing countries» (marzo 2022) (en línea) <https://www.eiu.com/n/russia-can-count-on-support-from-many-developing-countries/>.

Flockhart, Trine. «Is this the end? Resilience, ontological security, and the crisis of the liberal international order». *Contemporary Security Policy*, vol. 41, n.º 2, p. 215-240 (febrero 2020) (en línea) <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1723966>.

FMI. «IMF Executive Board Concludes Changes to the Fund's Financing Assurances Policy in the Context of Fund Upper Credit Tranche Financing Under Exceptionally High Uncertainty». Comunicado de prensa 23/78 (marzo 2023) (en línea) www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/17/pr2378-imf-executive-board-concludes-changes-to-the-funds-financing-assurances-policy.

FMI. «Policy Reform Proposals to Promote the Fund's Capacity to Support Countries Undertaking Debt Restructuring». *International Monetary Fund Policy Papers* (abril 2024) (en línea) www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/04/16/Policy-Reform-Proposals-To-Promote-The-Funds-Capacity-To-Support-Countries-Undertaking-Debt-547821.

Foa, Roberto; Mollat, Margot; Isha, Han; Romero-Vidal, Xavier; Evans, David, y Klassen, Andrew. *A World Divided: Russia, China and the West*. Cambridge: Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge, 2022 (en línea) <https://doi.org/10.17863/CAM.90281>.

Gerges, Fawaz. «Why 'the Rest' Are Rejecting the West». *Project Syndicate*, 29 (enero 2024) (en línea) www.project-syndicate.org/commentary/biden-support-for-israel-in-gaza-confirms-worst-suspicions-of-us-by-fawaz-a-gerges-2024-01?barrier=accesspaylog.

Global Trade Alert Database. St. Gallen Endowment for Prosperity through Trade, 2024 (en línea) www.globaltradealert.org/.

Greco, Ettore; Marconi, Federica, y Paviotti, Irene. «Crisis and Geopolitical Reordering: Covid-19 from a Comparative Perspective». *Horizon Europe – Research and Innovation Actions - REGROUP*, Grant n.º 101060825 (2023) (en línea) <https://doi.org/10.31235/osf.io/h5jnx>.

Grynspan, Rebeca. «Globalization disrupted: From hyper-globalization to poly-globalization». Discurso en la University of International Business and Economics, Beijing (noviembre 2023) (en línea) <https://unctad.org/osg-statement/globalization-disrupted-hyper-globalization-poly-globalization>.

Guterres, António. «United Nations Secretary-General's Address to the General Assembly». Discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas (20 septiembre 2022) (en línea) www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly.

Guterres, António. «Global Financial Architecture Has Failed Mission to Provide Developing Countries with Safety Net». Discurso en la cumbre para un Nuevo Pacto de Financiación Global, París (22 junio 2023) (en línea) <https://press.un.org/en/2023/sgsm21855.doc.htm>.

Guterres, António. «Summit of the Future “unique opportunity” to rebuild trust». Discurso en la reunión preparatoria ministerial para la Cumbre del Futuro (22 septiembre 2023) (en línea) <https://turkiye.un.org/en/246903-summit-future-%E2%80%98unique-opportunity%E2%80%99-rebuild-trust-guterres>.

Hillman, Jonathan E. «A “China Model?” Beijing's Promotion of Alternative Global Norms and Standards». Statement before the U.S. - China Economic and Security Review Commission. Center for Strategic and International Studies (CSIS) (13 abril 2020) (en línea) <http://www.jstor.org/stable/res-rep37520>.

Horn, Sebastian; Parks, Bradley C.; Reinhart, Carmen M., y Trebesch, Christoph. «China as an International Lender of Last Resort». *Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research (abril 2023) (en línea) <https://doi.org/10.3386/w31105>.

Ikenberry, G. John. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. Yale University Press, 2020 (en línea) <https://doi.org/10.2307/j.ctv15pjxns>.

Lagarde, Christine. «Policymaking in an age of shifts and breaks». Discurso en el Simposio «Cambios estructurales en la economía global», Jackson Hole (Estados Unidos) (en línea) www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230825~77711105fe.en.html.

Marino, Kate. «How the war in Ukraine changed the IMF». *Axios (blog)* (17 abril 2023) (en línea) www.axios.com/2023/04/17/ukraine-russia-imf-rules.

Martens, Jens. «Reforms to the global financial architecture». *Global Policy Forum Briefing* (diciembre 2023) (en línea) www.globalpolicy.org/en/publication/reforms-global-financial-architecture.

Mills, Claire. «Military assistance to Ukraine (February 2022 to January 2025)». *UK Parliament Research Briefing* (mayo 2024) (en línea) <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9477/>.

Naciones Unidas. «Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional». Naciones Unidas (mayo 2023) (en línea) www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-es.pdf.

Naciones Unidas, FACTI. *Financial integrity for sustainable development. Report of the High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda*. Naciones Unidas (febrero 2021) (en línea) <https://factipanel.org/>.

Naciones Unidas, Inter-Agency Task Force on Financing for Development. *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*. Naciones Unidas (abril 2023) (en línea) <https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2023>.

Nelson, Rebecca M. «The World Bank». In *Focus. US Congressional Research Service* (mayo 2024) (en línea) <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11361>.

OCDE. «April 2024 - Preliminary Figures». (en línea) <https://public.flourish.studio/story/2315218/>.

OCDE. «International aid rises in 2023 with increased support to Ukraine and humanitarian needs». Comunicado de prensa (11 abril 2024) (en línea) <https://www.oecd.org/newsroom/international-aid-rises-in-2023-with-increased-support-to-ukraine-and-humanitarian-needs.htm>.

Parlamento Europeo. «Financial Transaction Tax (FTT) | Legislative Train Schedule», 20 de mayo de 2024 (en línea) <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-financial-transaction-tax>.

Patrick, Stewart. «Rules of Order: Assessing the State of Global Governance». Carnegie Endowment for International Peace (septiembre 2023) (en línea) <https://carnegieendowment.org/2023/09/12/rules-of-order-assessing-state-of-global-governance-pub-90517>.

Pazarbasioglu, Ceyla. «Sovereign Debt Restructuring Process Is Improving Amid Cooperation and Reform». *IMF (blog)* (26 junio 2024) (en línea) <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/06/26/sovereign-debt-restructuring-process-is-improving-amid-cooperation-and-reform>.

Pedroso Cuenca, Pedro. «Statement on Behalf of the Group of 77 and China». Declaración en el Encuentro 110º de ministros y gobernadores del Grupo de los 24, Marrakech, Marruecos (octubre 2023) (en línea) <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=231010c>.

Peoples, Columba. «The Liberal International Ordering of Crisis». *International Relations*, vol. 38, n.º 1 (2024), p. 3-24, 2024 (en línea) <https://doi.org/10.1177/00471178221128187>.

Pickford, Stephen. «IMF stalemate on quotas highlights increased impact of geopolitics in international institutions». *Chatham House Expert Comment* (octubre 2023) (en línea) www.chathamhouse.org/2023/10/imf-stalemate-quotas-highlights-increased-impact-geopolitics-international-institutions.

Poast, Paul. «Not a World War But a World at War». *The Atlantic (blog)* (17 noviembre 2023) (en línea) <https://www.theatlantic.com/international/archive/2023/11/conflicts-around-the-world-peak/676029/>.

Rodrik, Daniel. «Los Límites de la Gobernanza ante el Reto de Rediseñar la Economía Global». *Anuario Internacional CIDOB* 2023 (noviembre 2023) (en línea) https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2023/los_limites_de_la_gobernanza_ante_el_reto_de_redisenar_la_economia_global.

Spillner, Ole. y Wolff, Guntram. «China “De-Risking”». *DGAP Policy Brief* (junio 2023) German Council on Foreign Relations (en línea) <https://dgap.org/en/research/publications/china-de-risking>.

Trebesch, Christoph; Antezza, Arianna; Bushnell, Katelyn; Bompreszi, Pietro; Dyussimbinov, Yelmurat; Chambino, Catarina, et al. 2024 *The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine and How?*. Data set. Kiel: Kiel Institute for the World Economy, 2024 (en línea) [Fecha de consulta: 21.06.2024] www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-support-tracker-data-20758/.

Ülgen, Sinan; Inan, Ceylan; Engel, Rozlyn; Youngs, Richard; Urnidez, Francisco; Burman, Anirudh; Suyash, Rai. et al. «Rewiring Globalization». Carnegie Endowment for International Peace, (febrero 2022) (en línea) <https://carnegieendowment.org/research/2022/02/rewiring-globalization?lang=en>.

Von der Leyen, Ursula. «Statement by the President at the 2023 SDGs Summit». Declaración en la Cumbre de los ODS 2023 (18 septiembre 2023). Nueva York. (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_4504.

Von der Leyen, Ursula. «Statement by the President of the EC Following the EU-China Summit». Declaración tras la Cumbre UE-China (7 diciembre 2023). Beijing. (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_6409.

Yoshimatsu, Hidetaka. «Japan’s strategic response to China’s geo-economic presence: quality infrastructure as a diplomatic tool». *The Pacific Review*, vol. 36, n.º 1, (2021), p. 148-176 (en línea) <https://doi.org/10.1080/09512748.2021.1947356>.