



FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

**GEOPOLÍTICA DE LOS PARAÍOS FISCALES: UN
ANÁLISIS DEL RECONOCIMIENTO DIFERENCIADO
ENTRE ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y LA OCDE**

Autora: Candela Martínez Rey

5º E5

Fiscalidad Internacional

Tutor: Ramón Casero Barrón

Madrid

Marzo 2026

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto analizar la interacción entre la geopolítica y la fiscalidad internacional, explorando como los paraísos fiscales funcionan no solo como herramientas técnicas sino como instrumentos de poder entre los Estados. A través de un análisis comparado del reconocimiento de los paraísos fiscales por parte de España, la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se evidencia el trasfondo político y estratégico de las decisiones que definen que países se catalogan como tales. El estudio incorpora el caso de Panamá ejemplificando el paradigma presente entre las dinámicas de poder y la legitimidad técnica e internacional, especialmente evidenciado tras los escándalos financieros los Panama Papers (2016) y los Pandora Papers (2021).

Palabras clave

Fiscalidad internacional, paraísos fiscales, Panamá, geopolítica fiscal, OCDE, Unión Europea, reconocimiento internacional.

Abstract

The purpose of this paper is to analyse the interaction between geopolitics and international taxation, exploring how tax havens function not only as technical tools but also as instruments of power between states. Through a comparative analysis of the recognition of tax havens by Spain, the European Union, and the Organization for Economic Cooperation and Development, the political and strategic background of the decisions that define which countries are classified as such is revealed. The study incorporates the case of Panama as an example of the paradigm present between power dynamics and technical and international legitimacy, particularly evident in the wake of the Panama Papers (2016) and Pandora Papers (2021) financial scandals.

Key words

International taxation, tax havens, Panama, fiscal geopolitics, OECD, European Union, international recognition.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AEOI	<i>Automatic Exchange of Information</i> (Intercambio Automático de Información)
AII	Acuerdos de Intercambio de Información
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i> (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios)
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDI	Convenios de Doble Imposición
CIEPS	Centro de Investigación, Estadísticas y Políticas Sociales
CRS	<i>Common Reporting Standard</i> (Estándar Común de Comunicación de Información)
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea
EOIR	<i>Exchange of Information on Request</i> (Intercambio de Información Previa Solicitud)
EPI	Economía Política Internacional
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FHTP	Foro de Prácticas Fiscales Perjudiciales (<i>Forum on Harmful Tax Practices</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
ICIJ	<i>International Consortium of Investigative Journalists</i> (Consortio Internacional de Periodistas de Investigación)
IRNR	Impuesto sobre la Renta de No Residentes
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (de Panamá)
NBER	<i>National Bureau of Economic Research</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
QDMTT	<i>Qualified Domestic Minimum Top-up Tax</i> (Impuesto Complementario Doméstico Cualificado)
UE	Unión Europea

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	6
1. ACTUALIDAD Y RELEVANCIA DEL TEMA	6
2. CUESTIÓN OBJETO DE ESTUDIO Y OBJETIVOS	7
2.1 Cuestión objeto de estudio	7
2.2 Objetivos.....	8
3. METODOLOGÍA.....	9
4. PLAN DE TRABAJO Y ESTRUCTURA DEL TFG.....	10
II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	11
1. CONTEXTO HISTÓRICO Y ECONÓMICO DE LA FISCALIDAD GLOBAL.....	12
1.1 Orígenes del Estado fiscal moderno.....	12
1.2 La globalización financiera y la transformación de la fiscalidad internacional (1990-2008).....	13
1.3 Gobernanza fiscal internacional y politización del reconocimiento (desde 2008).....	14
2. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍAS DE LOS PARAÍÇOS FISCALES.....	17
2.1 Definición.....	17
2.2. Características.	19
2.3. Tipologías.	23
3. MECANISMOS DE GOBERNANZA FISCAL INTERNACIONAL:	24
3.1 Convenios de Doble Imposición.....	25
3.2 Acuerdos de Intercambio de Información.....	26
3.3 Proyecto BEPS.	29
4. MARCO TEÓRICO: ENFOQUES DE RELACIONES INTERNACIONALES APLICADOS A LA FISCALIDAD INTERNACIONAL Y SU DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA	31
4.1 Economía política internacional (EPI)	31
4.2 Realismo	32

4.3	Liberalismo institucional	33
4.4	Constructivismo y enfoques críticos	34
III.	EL RECONOCIMIENTO DE LOS PARAÍSO FISCALES.....	35
1.	CONSTRUCCIÓN DE LISTAS DE LOS PARAÍSO FISCALES.....	35
1.1	Lista de paraísos fiscales para España.	36
1.2	Lista de paraísos fiscales para la Unión Europea	39
1.3	Lista de paraísos fiscales para OCDE.....	41
2.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS TRES MARCOS INSTITUCIONALES.....	43
2.1	Criterios de inclusión y exclusión.....	43
2.2	Mecanismos de revisión y presión política	45
2.3	Coherencia y legitimidad del sistema.....	46
IV.	EL CASO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	48
1.	CONTEXTO HISTÓRICO: PANAMÁ COMO CENTRO FINANCIERO INTERNACIONAL.....	49
2.	LOS ESCÁNDALOS FINANCIEROS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN: PANAMA PAPERS (2016) Y PANDORA PAPERS (2021)	51
2.1	<i>Panama Papers</i> (2016): contenido, alcance e impacto mediático.....	51
2.2	<i>Pandora Papers</i> (2021): continuidad y nuevas dimensiones.....	53
2.3	Impacto geopolítico en la percepción internacional de Panamá	54
3.	RECONOCIMIENTO DE PANAMÁ EN LAS LISTAS DE ESPAÑA, LA UE Y LA OCDE.	56
4.	FACTORES POLÍTICOS Y DIPLOMÁTICOS EN EL TRATAMIENTO DIFERENCIADO DE PANAMÁ.....	58
5.	IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS.....	60
V.	CONCLUSIONES.....	63
VI.	ANEXOS.....	66
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	73

I. INTRODUCCIÓN

1. ACTUALIDAD Y RELEVANCIA DEL TEMA

Los paraísos fiscales continúan siendo un fenómeno central para la economía y la política internacional. A pesar de los avances promovidos en materia de transparencia y cooperación fiscal internacional, la creciente deslocalización de beneficios empresariales y la movilidad transnacional de capitales han dificultado gravemente la capacidad de los Estados para mantener sus bases imponibles afectando negativamente a la recaudación pública y planteando serios interrogantes para la equidad, legitimidad y sostenibilidad de los sistemas fiscales de cada uno de los Estados. En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señala la creciente globalización económica y la digitalización como factores clave que han llevado a la intensificación de las prácticas de erosión de la base imponible y al traslado de los beneficios socavando la integridad y coherencia de los sistemas fiscales (OCDE, 2023).

Sin embargo, la relevancia de los paraísos fiscales no puede circunscribirse únicamente a un punto de vista técnico o económico, su identificación y reconocimiento se vincula estrechamente con una dimensión política y estratégica que se evidencia en la fragmentación normativa internacional existente. Por un lado, España sostiene una lista a nivel nacional propia de los territorios que considera paraísos fiscales. Por otro lado, la Unión Europea, basándose en criterios económicos y políticos elabora una lista común que difiere de las presentadas individualmente por los Estados miembros. Finalmente, la OCDE, opta por emplear el *término jurisdicciones no cooperativas*, en vez del concepto de “paraíso fiscal”. A través de esta diversidad de enfoques, se pone de manifiesto la influencia de los intereses geopolíticos, las relaciones de poder y las asimetrías estructurales, especialmente entre el Norte y el Sur global que llevan a la creación de diversas listas a diferentes niveles, además de a la ausencia de un consenso internacional en los criterios de inclusión.

Asimismo, como señalan Palan, Murphy y Chavagneux (2010), la identificación de los paraísos fiscales está motivada por las prioridades políticas de cada Estado y los desequilibrios de poder en el *statu quo* internacional, no constituyéndose su reconocimiento como un ejercicio técnico-neutral únicamente. De este modo, la fiscalidad internacional se erige como una herramienta de poder para los Estados, incidiendo directamente en la reputación y credibilidad de cada uno de ellos dentro del

orden económico global y afectando a la soberanía fiscal y margen de actuación de los mismos a nivel internacional.

Además, la atención pública ha incrementado su foco en los paraísos fiscales a raíz de los escándalos financieros internacionales de gran impacto mediático que han sucedido en los últimos diez años. La filtración de los *Panama Papers* (2016), y de los *Pandora Papers* (2021) llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), reveló la magnitud y extensión de las prácticas de evasión y elusión fiscal llevadas a cabo por las elites económicas y políticas a nivel global. Estas publicaciones fueron clave para reforzar las prácticas de transparencias, cooperación fiscal y rendición de cuentas tras la creciente presión mediática y social sobre los gobiernos e instituciones internacionales.

En última instancia, los paraísos fiscales presentan una relevancia directa para el estudio de las relaciones internacionales que supera el ámbito estrictamente económico. Su existencia y reconocimiento como componentes centrales de la economía política global (Palan, 2003) afecta a cuestiones esenciales como son la justicia fiscal, la soberanía nacional, las desigualdades globales y la credibilidad institucional dentro del orden internacional.

2. CUESTIÓN OBJETO DE ESTUDIO Y OBJETIVOS

2.1 Cuestión objeto de estudio

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales por parte de distintos actores del sistema internacional, concretamente España, la Unión Europea y la OCDE. Partiendo de la conceptualización y definición técnico-jurídica de estos territorios, el estudio se focalizará en comprender cuales son los factores políticos, económicos y estratégicos que influyen en la decisión de incluir o no a un Estado en las listas de paraísos fiscales de los actores internacionales ya mencionados.

Poniendo el foco en el ámbito de las Relaciones Internacionales, este objetivo de estudio permite analizar la fiscalidad internacional como un instrumento de poder, legitimidad y gobernanza global y no solo como un ámbito de regulación económica, coexistiendo criterios formales y técnicos con consideraciones geopolíticas, diplomáticas y estratégicas. Como señalan, Hakelberg y Schaub (2018), la elaboración de

listas negras fiscales refleja alineamientos y estrategias geopolíticas más que consideraciones técnicas de carácter fiscal, poniendo de manifiesto que las decisiones relativas a la calificación de determinadas jurisdicciones surgen, en la mayoría de los casos, de las relaciones de poder y de la capacidad normativa de los principales actores internacionales. En coherencia con este planteamiento, el presente trabajo sostiene que el reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales por España, la UE y la OCDE no responde a diferencias técnicas entre sus criterios formales sino a la desigual capacidad de resistencia política de las jurisdicciones evaluadas, lo que convierte las listas en instrumentos de reproducción del poder más que de gobernanza fiscal efectiva.

2.2 Objetivos

Atendiendo al eje central de la investigación el objetivo general pretende analizar comparativamente los criterios, mecanismos y fundamentos políticos que explican el reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales por parte de España, la Unión Europea y la OCDE, así como sus implicaciones para la gobernanza fiscal internacional.

Desde un campo de análisis más específico cabe señalar cuatro objetivos concretos. En primer lugar, analizar los criterios y mecanismos de reconocimiento, examinando como los diferentes actores internacionales, definen, identifican y publican las listas de los territorios que consideran paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperativas, comparando los criterios y políticas que se usan en esos tres niveles de actuación. En segundo lugar, establecer la dimensión geopolítica del reconocimiento diferenciado. Para ello, se pretende determinar el poder de influencia de los intereses estratégicos y económicos que marcan la inclusión o exclusión de ciertos Estados, relacionando estas decisiones con la posición e influencia internacional de los afectados. Asimismo, se utilizará el análisis de la situación de la República de Panamá como caso paradigmático y representativo de la tensa dinámica entre legitimidad técnica y poder dentro de la fiscalidad internacional. A través de la observación de los escándalos financieros llevados a cabo por el ICIJ, se investigará su influencia en la percepción internacional e incremento de la presión mediática sobre estas jurisdicciones. El examen de estas cuestiones lleva al cuarto objetivo del trabajo, en el que se intentará reflexionar sobre las implicaciones que surgen de la diferenciación de reconocimiento entre los diferentes actores internacionales (España, UE y OCDE) para la cooperación fiscal de los Estados y sus relaciones diplomáticas.

3. METODOLOGÍA

El método que se adopta en el presente trabajo para dar respuesta directa a la cuestión objeto de estudio y a los objetivos planteados es cualitativo, explicativo y comparado. En concreto, el estudio se orienta a la comprensión de las dinámicas geopolíticas que subyacen en la construcción y aplicación de los marcos institucionales de reconocimiento de los paraísos fiscales.

Desde el ámbito de las Relaciones Internacionales, la fiscalidad internacional se entiende dentro de una esfera en la que la normativa económica se muestra profundamente estructurada en torno a las estructuras de poder y relaciones asimétricas entre los diferentes actores (Palan, 2003).

La elección del método cualitativo como metodología empleada en el estudio responde a la naturaleza del objeto de estudio. Por ello, resulta necesario adoptar una interpretación contextualizada de las consideraciones políticas, diplomáticas y económicas que, junto con los criterios objetivos de catalogación de las jurisdicciones, influyen en las decisiones sobre qué Estados se incluyen como paraíso fiscal en las listas. Asimismo, el carácter explicativo del trabajo lleva a la identificación de los mecanismos causales que dotan de sentido a las diferencias observadas en los diversos marcos institucionales. A tal efecto, el análisis comparado institucional (España, la UE y la OCDE) se utilizará como estrategia central, permitiendo identificar patrones, contradicciones y dinámicas de convergencia o divergencia entre los tres niveles de gobernanza fiscal.

Por otro lado, la investigación se apoya en diversidad de fuentes primarias y secundarias. Dentro de las fuentes primarias está incluida la legislación nacional española, normativa europea, documentos de la OCDE, tratados bilaterales y multilaterales e información diplomática esencial. Estas fuentes facilitan el análisis de los criterios formales y los procedimientos institucionales empleados por cada actor, en coherencia con el primer objetivo específico del trabajo. En cuanto a las fuentes secundarias, encontramos doctrina académica especializada en fiscalidad internacional y economía política, informes de organizaciones no gubernamentales (ONG), informes técnicos elaborados por el FMI y el Banco Mundial, y la revisión de la prensa económica especializada sobre escándalos financieros. Estas fuentes son esenciales para contextualizar el análisis institucional e identificar la dimensión política y geopolítica del fenómeno, en línea con el resto de los objetivos del trabajo.

Tras una revisión exhaustiva de las fuentes de investigación, se emplearán diversas técnicas analíticas, atendiendo a la naturaleza del objetivo que se pretenda explorar. Principalmente, se empleará un análisis documental crítico realizando una lectura sistemática de informes, comunicaciones y normativa, identificando la coexistencia de consideraciones políticas y criterios formales. Asimismo, se empleará un método comparativo institucional entre España, la Unión Europea y la OCDE, que permitirá reconocer las diferencias, similitudes e incoherencias entre los tres niveles de estudio. De este modo, se facilita el reconocimiento de las divergencias entre los diferentes niveles de gobernanza fiscal y examinar los factores explicativos de las divergencias observadas.

Para realizar el estudio del caso panameño, se abordará el rastreo de procesos o *process tracing*. Gracias a esta metodología, se reconstruye la cadena causal que dota de significado la evolución de Panamá en las listas de paraísos fiscales. Mediante la identificación de eventos críticos y decisiones geopolíticas, se analiza como éstos han afectado en la percepción global de los diferentes actores internacionales. Este estudio de caso permite la ilustración empírica de la conexión entre poder, influencia, geopolítica y legitimidad técnica.

A pesar de la solidez metodológica e informativa del estudio, se presentan ciertas limitaciones. La influencia de variables difícilmente observables y la multicausalidad del fenómeno objeto de estudio, demanda prudencia estableciendo relaciones causales definitivas y permanencia estructural en los hallazgos.

4. PLAN DE TRABAJO Y ESTRUCTURA DEL TFG

La construcción del presente trabajo se ha estructurado en cinco fases metodológicas secuenciales que posibilitan abordar de una forma rigurosa y coherente la cuestión objeto de estudio.

Una vez, se ha introducido el tema, se ha justificado su relevancia y actualidad, y se han delimitado los objetivos a los que se pretende dar respuesta tras el estudio y se ha expuesto la metodología empleada para abordar los mismos, se definirá el estado de la cuestión y el marco teórico. Este capítulo, sienta los cimientos conceptuales del estudio a través de contextualización histórica del desarrollo de la fiscalidad internacional, la presentación de las teorías de Relaciones Internacionales aplicables, la definición y tipologías de los paraísos fiscales, el examen de los mecanismos de gobernanza fiscal

internacional (Convenios de Doble Imposición, Acuerdos de Intercambio de Información, Proyecto BEPS), y el desarrollo de la dimensión geopolítica de la fiscalidad internacional.

Seguidamente, se iniciará el análisis comparativo institucional poniendo el foco en el reconocimiento de los paraísos fiscales por parte de España, la UE y la OCDE. Se estudiarán sus criterios, evolución y motivaciones geopolíticas para identificar las similitudes y contradicciones que muestran la influencia de la soberanía fiscal motivada por intereses geopolíticos.

Asimismo, se procederá a la aplicación de los hallazgos teóricos y comparativos al paradigmático caso de la República de Panamá. El análisis se articulará en torno a tres ejes complementarios. En primer lugar, se situará la consolidación histórica de Panamá como centro financiero internacional, examinando los factores estructurales que explican su posición en el sistema financiero global. En segundo lugar, se analizarán los escándalos financieros de los *Panama Papers* (2016) y los *Pandora Papers* (2021) como puntos de inflexión en la percepción internacional del país, valorando su impacto en la reconfiguración de las listas de paraísos fiscales a nivel global y en la presión ejercida sobre los distintos actores institucionales. En tercer lugar, se contrastará el reconocimiento diferenciado de Panamá en los marcos español, europeo y de la OCDE, explorando los factores políticos y diplomáticos que explican las divergencias observadas y valorando las implicaciones geopolíticas que de ellas se derivan.

Para culminar el estudio, el capítulo de conclusiones sintetizará los principales hallazgos obtenidos a lo largo del trabajo, dando respuesta a la pregunta central sobre la interacción entre geopolítica y fiscalidad internacional, y reflexionando sobre las implicaciones que el reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales tiene para la cooperación fiscal multilateral y la legitimidad del orden fiscal global.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

En este apartado se combinará el estudio del estado de la cuestión y el marco teórico, integrando la revisión de la literatura existente con los principales enfoques teóricos e institucionales que se utilizarán como base para el análisis posterior.

1. CONTEXTO HISTÓRICO Y ECONÓMICO DE LA FISCALIDAD GLOBAL.

La evolución de la fiscalidad internacional puede estructurarse en tres grandes periodos a efectos analíticos, que muestran la transformación de las relaciones de poder entre los actores internacionales y la del orden económico global. En primer lugar, se presenta una etapa limitada por un marco regulatorio y una competencia fiscal limitada, sentando las bases de la fiscalidad internacional moderna. Seguidamente, surge una etapa de globalización financiera liberalizada tras el colapso de los Bretton Woods. El último periodo se inicia tras la crisis global de 2008 y en él, la fiscalidad comienza a politizarse y consolidarse como un sistema de gobernanza fiscal internacional selectiva utilizando como base mecanismos de cooperación, señalamiento y clasificación de jurisdicciones.

1.1 Orígenes del Estado fiscal moderno.

La consolidación del Estado fiscal moderno desarrollada durante los siglos XIX y XX configura la fiscalidad internacional, no solo como un instrumento de recaudación, sino como una herramienta esencial para el poder estatal para incrementar su capacidad de intervención en la economía e influencia en el ámbito internacional (Musgrave y Musgrave, 1989; Palan, 2003). En este periodo, los Estados europeos y norteamericanos establecieron sistemas tributarios esenciales para la financiación de procesos como la industrialización, los conflictos bélicos y la consolidación del Estado del Bienestar.

En ese contexto donde el comercio y la inversión transfronteriza se intensificó, el principal obstáculo para el capitalismo internacional fue la doble imposición. A raíz de ello, los organismos institucionales materializaron una respuesta efectiva en convenios bilaterales de doble imposición y posteriormente, en los trabajos de la Sociedad de Naciones. Esta reacción, sentó las bases del sistema fiscal internacional delimitado por la creciente tensión entre la soberanía y la coordinación (Avi-Yonah, 2007; Picciotto, 2011). Desde la visión de las Relaciones Internacionales, esta dinámica inicial reflejó una estructura asimétrica. Los principios que emergieron tras esa situación reflejaban principalmente los intereses de las economías centrales, profundamente definidos por los equilibrios políticos y geopolíticos que éstas determinaban.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el sistema marcado por los principios derivados de los acuerdos de Bretton Woods limitó la competencia fiscal entre las

diferentes jurisdicciones. El establecimiento de controles de capital y tipos de cambio fijos junto con la intensificación de la regulación financiera posibilitó el mantenimiento de altos niveles de imposición sobre el capital sin que sucediese una deslocalización masiva de recursos financieros. Por ende, en este periodo, la viabilidad política de los paraísos fiscales era reducida (Eichengreen, 1996).

No obstante, tras el colapso de esta dinámica a partir de 1971, se abrió una etapa de creciente liberalización financiera y movilidad del capital. La eliminación progresiva de controles sobre el capital, los avances tecnológicos en telecomunicaciones y la expansión del mercado financiero, permitieron una mayor y rápida movilidad de los flujos de capital. En ese contexto, la integración de los centros *offshore* y los paraísos fiscales en el funcionamiento de las finanzas globales ya era una realidad presente (Helleiner, 1994; Strange, 1996). Palan (2003) señala el surgimiento de ese *offshore world* como una respuesta funcional que nace para atender a las demandas de multinacionales y élites que buscan escapar de la regulación y fiscalidad de los Estados, explotando las lagunas normativas existentes y las asimetrías estructurales de poder de la gobernanza internacional. Así, la fiscalidad global comienza a transformarse progresivamente en un espacio de tensiones geopolíticas en el que los Estados se aprovechan de los marcos fiscales para reflejar su poder e intereses atendiendo a la reputación internacional.

1.2 La globalización financiera y la transformación de la fiscalidad internacional (1990-2008).

La intensificación de la globalización financiera y la creciente competitividad de los Estados por establecer estrategias de atracción de la inversión extranjera a partir de la década de los noventa y hasta el estallido de la crisis financiera global de 2008, permite la consolidación de la fiscalidad internacional como instrumento de política económica. Durante este periodo, los Estados comenzaron a reducir los tipos impositivos, a flexibilizar sus regulaciones y a establecer regímenes fiscales preferenciales. Esta dinámica ha sido descrita por Genschel y Schwarz (2011) como una *race to the bottom* en la imposición estatal sobre el capital, afectando perjudicialmente a la capacidad redistributiva de los Estados y las bases imponibles nacionales. De este modo, los actores estatales comienzan a utilizar la fiscalidad dentro de un espacio de rivalidad geopolítica compitiendo a través de presiones y legitimaciones de otras jurisdicciones mediante acuerdos bilaterales, no solo mediante sus políticas fiscales internas.

De forma paralela, las empresas multinacionales aprovechan la fragmentación de las cadenas de valor y las disparidades en la información entre administraciones tributarias para adquirir centralidad en el plano global. Se facilitan estrategias de planificación fiscal agresiva al integrarse los paraísos fiscales como nodos estructurales del sistema financiero internacional (Palan, Murphy y Chavagneux, 2010). Por otro lado, la capacidad para intervenir, regular o sancionar estas prácticas por parte de los Estados se ve limitada por su participación en redes económicas interdependientes y por la consecución de sus prioridades diplomáticas.

Surgen entonces, las primeras iniciativas de cooperación y gobernanza fiscal por parte de OCDE. En 1998 el informe *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* publicado por la OCDE introduce determinados criterios formales para facilitar y unificar la identificación de los paraísos fiscales, sentando así las bases de una incipiente gobernanza fiscal internacional. No obstante, la aplicación de esos tecnicismos y formalidades mostraron una significativa influencia política en las decisiones tomadas por parte de los actores internacionales. Jurisdicciones con características similares recibieron tratamientos diferenciados dependiendo de la conexión que tuviesen con las grandes potencias del momento, reflejando las relaciones de poder asimétricas y las alianzas geoestratégicas que se escondían detrás de las decisiones de inclusión, exclusión, presión de cada Estado respecto a ciertos territorios (Sharman, 2006). Esta lógica coincide con el enfoque central de este estudio, demostrando que el reconocimiento diferenciado de un Estado por parte de otros actores estatales responde a asimetrías de poder e intereses políticos y económicos dentro del sistema internacional.

1.3 Gobernanza fiscal internacional y politización del reconocimiento (desde 2008).

Tras la crisis financiera global de 2008, el discurso político y las estructuras de gobernanza fiscal se transformaron notablemente, constituyendo un punto de inflexión en la fiscalidad internacional que transformó el discurso político y las estructuras fiscales. El modelo de globalización desregulada desarrollado en las décadas anteriores sufrió una crisis de legitimidad motivada por el colapso del sistema bancario, los rescates públicos a entidades financieras y el deterioro de las finanzas estatales. La tolerancia hacia la evasión corporativa junto con la austeridad dentro de cada uno de los Estados propició

una contestación social dentro de las economías más desarrolladas que no tenía precedentes en las economías más desarrolladas (Dietsch y Rixen, 2016).

Este contexto permitió un giro en el discurso político que resulta esencial para entender la concepción actual alrededor de la fiscalidad internacional y los paraísos fiscales. Las dinámicas, actuaciones y decisiones que se consideraban "optimización fiscal legítima" o "competencia fiscal saludable" pasaron a ser definidas y catalogadas como "evasión fiscal inaceptable" y "erosión de las bases imponibles nacionales". Los paraísos fiscales pasaron a estigmatizarse como agujeros negros que drenaban los recursos públicos esenciales para cubrir servicios necesarios y enfrentar la recuperación económica tras la crisis. La justicia fiscal pasó al centro de la agenda política internacional como consecuencia de la creciente presión mediática reforzada por las investigaciones periodistas y la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil como *Tax Justice Network* (Wigan et al., 2016).

Posteriormente, el G20 adquirió gran relevancia política en la lucha contra la evasión. En la Cumbre de Londres del 2009, los líderes políticos de los Estados miembros declararon la relevancia de poner fin al secreto bancario solicitando a la OCDE unos estándares más estrictos aplicados al intercambio de información. Esta petición se enfrentó a numerosos obstáculos en su implementación derivados de intereses contradictorios y posiciones de poder diferenciadas. En este marco, donde la cooperación, transparencia y responsabilidad cobran especial importancia como recursos políticos de competencia fiscal, se justificaba la clasificación de jurisdicciones como una herramienta de gobernanza imprescindible.

En la década posterior a la crisis financiera global, las instituciones internacionales impulsaron la implementación de una nueva arquitectura de gobernanza fiscal global, en la que se puso de manifiesto desde el inicio, las tensiones estructurales entre poder y cooperación en el sistema internacional.

Para responder a la ilegitimidad política de las prácticas de traslado de beneficio, la OCDE junto con el G20 en 2013, lanzaron el Proyecto BEPS. Esta propuesta cobró especial relevancia en un contexto en el que se intensificaban las difusiones públicas de casos donde grandes corporaciones multinacionales tributaban a tipos impositivos extremadamente reducidos.

Investigaciones y publicaciones periodísticas relacionadas con acuerdos fiscales secretos en los que diversas empresas multinacionales estaban implicadas, como Apple (Edwards y Leggett, 2024) o Amazon y Starbucks (ICIJ, 2014), alimentaron la percepción generalizada en la que las elites económicas estaban desconectadas de los principios de equidad tributaria. Estas revelaciones contribuyeron a la popularización de la idea de que el régimen fiscal internacional vigente atendía funcionalmente determinados intereses, pero políticamente insostenible (Picciotto, 2015). Sin embargo, estructurando las bases del proyecto BEPS se reflejaron las limitaciones estructurales que presentaba la cooperación fiscal internacional. Las economías desarrolladas apoyaban la implementación de un enfoque que mantenía sus ventajas sistémicas, mientras que los países en desarrollo proponían reformas más profundas en el sistema fiscal global (Hearson, 2018). Esta configuración, evidenció nuevamente, la influencia de las desigualdades estructurales de poder en la gobernanza fiscal internacional.

En un proceso complementario, surgió el Estándar de Intercambio Automático de Información (CRS) en 2014, poniendo el foco en la transparencia fiscal como nuevo paradigma discursivo. Este nuevo discurso se presentó en Cumbre del G20 en Brisbane como el “fin de la opacidad financiera”. Sin embargo, una vez más, se manifestó el carácter selectivo de la gobernanza fiscal internacional, excluyendo a Estados Unidos del CRS. Como señaló Cobham (2017) en un artículo publicado en *Tax Justice Network*, mientras Estados Unidos promueve internacionalmente estándares de transparencia fiscal, aplica internamente en su territorio regímenes que favorecen elevados niveles de opacidad financiera, especialmente a través de determinados estados federados como Delaware, Nevada o Wyoming, que operan de facto como espacios de atracción de capitales opacos. Siguiendo esta línea, en 2018 con la publicación del *Financial Secrecy Index*, EE. UU. encabezó la lista, consolidando su posición como una de las jurisdicciones más opacas del mundo.

Por otro lado, a nivel europeo, los escándalos de *LuxLeaks* o los *Panama Papers* incrementaron la presión política motivando la creación en 2017 de la lista de jurisdicciones no cooperativas. A pesar de haber sido presentadas por la Comisión Europea como herramientas objetivas basadas en criterios técnicos y formales, diversas organizaciones como Oxfam se mostraron críticas con la lista elaborada por la Unión Europea, al considerar que ignoraba prácticas fiscales controvertidas dentro de los propios

Estados miembros, mientras señalaba de forma preferente a pequeños Estados extracomunitarios (Oxfam International, 2025).

En última instancia, el acuerdo sobre el Impuesto Mínimo Global (Pilar 2), alcanzado en 2021, fue presentado por responsables políticos estadounidenses como el fin de la prolongada carrera hacia el abismo en la fiscalidad corporativa internacional. No obstante, diversos medios económicos de referencia advirtieron que el acuerdo, a pesar de representar un avance histórico en términos simbólicos, resultaba limitado en ambición al fijar un umbral relativamente bajo y preservar amplios márgenes de competencia fiscal. Este resultado confirmó, una vez más, las dificultades para avanzar hacia una cooperación fiscal efectiva cuando están en juego intereses nacionales consolidados.

Concluyendo el análisis y evolución descrito previamente, cabe señalar como la fiscalidad internacional se ha consolidado como un ámbito de gobernanza fragmentada y selectiva, en el que los instrumentos de cooperación reproducen y reconfiguran desigualdades de poder preexistentes. Este marco explica por qué diferentes actores internacionales como España, la Unión Europea y la OCDE construyen categorías diferenciadas de reconocimiento de los paraísos fiscales, que responden tanto a criterios técnicos como a intereses geopolíticos y equilibrios estratégicos del sistema internacional.

2. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGIAS DE LOS PARAÍSOS FISCALES.

2.1 Definición.

La definición de los paraísos fiscales constituye una de las cuestiones más problemáticas del derecho fiscal internacional. No existe en el ordenamiento jurídico internacional una definición unánime ni jurídicamente vinculante que permita identificar con precisión qué territorios merecen esta catalogación, lo que responde tanto a una dificultad técnica como a la resistencia de determinados actores con intereses en mantener la ambigüedad normativa del concepto.

Esta ausencia de consenso se evidencia en la proliferación de denominaciones alternativas con las que la literatura hace referencia al fenómeno, entre ellas, refugio fiscal o *tax haven*, jurisdicción *offshore*, centro financiero extraterritorial u oasis fiscal. Aunque no son términos plenamente equivalentes, todos ellos aluden a realidades parcialmente

superpuestas y caracterizadas por la combinación de ventajas fiscales y opacidad informativa (Peramo, 2016).

Las aproximaciones más simples al concepto lo definen a partir de un único rasgo distintivo. Así, la Real Academia Española recoge que un paraíso fiscal es un "*país o territorio caracterizado por su baja o nula tributación y la falta de un efectivo intercambio de información fiscal con otros Estados*". Esta definición, pese a su concisión, introduce ya dos de los elementos esenciales: la ventaja tributaria y la opacidad informativa. Sin embargo, la doctrina especializada ha señalado que resulta insuficiente, puesto que los paraísos fiscales son algo más que territorios de bajos impuestos, en los que la falta de intercambio de información y la opacidad se alzan como los elementos más diferenciadores de los meros Estados con baja tributación (Peramo, 2016).

La OCDE, en su informe de 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, llevó a cabo la primera gran sistematización institucional de los criterios definitorios en el que se identificaron cuatro rasgos esenciales para catalogar una jurisdicción como paraíso fiscal: (i) la ausencia o escasez de imposición efectiva sobre rentas y capital, (ii) la falta de transparencia en la administración fiscal, (iii) la negativa a intercambiar información con otras administraciones tributarias, y (iv) la inexistencia de un requisito de actividad económica sustancial para acceder a los beneficios fiscales ofrecidos (OCDE, 1998). Este informe supuso un punto de inflexión en el debate internacional al proporcionar un marco analítico común para el estudio del fenómeno, aunque su aplicación práctica ha estado condicionada por consideraciones políticas y por la desigual capacidad de presión de las distintas jurisdicciones.

A efectos del presente trabajo, se adoptará una definición amplia y funcional que integra los elementos técnicos y políticos del fenómeno. En línea con la conceptualización desarrollada por Palan et al. (2010), el paraíso fiscal es aquella jurisdicción que, de forma deliberada, combina una fiscalidad reducida o nula, mecanismos de opacidad legal y financiera y resistencia a la cooperación fiscal internacional, con el objeto de atraer capitales, beneficios empresariales o patrimonios privados procedentes de terceros países, en detrimento de las bases imponibles de estos.

Conviene, además, subrayar que la propia identificación institucional de estas jurisdicciones está atravesada por una dimensión política. Hakelberg y Schaub (2018) demuestran que las decisiones relativas a qué jurisdicciones son formalmente reconocidas como paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperativas responden a alineamientos

geopolíticos y relaciones de poder asimétricas más que a criterios técnico-fiscales homogéneamente aplicados, lo que convierte la propia definición institucional del fenómeno en un objeto de estudio político en sí mismo. Esta perspectiva sostiene el enfoque central del presente trabajo y permite analizar de forma comparada los marcos de reconocimiento utilizados por España, la Unión Europea y la OCDE que se desarrollará en los capítulos siguientes.

2.2. Características.

Las características que definen a un paraíso fiscal han sido sistematizadas por la doctrina y las instituciones internacionales en torno a un conjunto de rasgos cuya presencia combinada permite diferenciar a estas jurisdicciones de los meros Estados con competencia fiscal agresiva. La OCDE identificó en 1998 cuatro características principales que siguen constituyendo el marco de referencia tanto para la literatura académica como para los ordenamientos jurídicos nacionales.

2.2.1 Baja o nula tributación

La baja o nula presión fiscal es el primer indicio que permite identificar si nos encontramos ante un posible paraíso fiscal. La OCDE (1998) establece que el punto de partida para su identificación reside en la ausencia de imposición o la imposición solo nominal sobre los ingresos pertinentes, señalando que estos regímenes se aplican principalmente sobre actividades móviles como los servicios financieros y los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, la propia OCDE reconoce expresamente que no pretende sugerir la existencia de un tipo impositivo mínimo efectivo por debajo del cual se consideraría que un país ejerce competencia fiscal perniciosa, generando una indeterminación que favorece que los paraísos fiscales puedan eludir su caracterización como tales mediante la fijación de tipos nominales de escasa cuantía.

Esta falta de concreción numérica responde, como señalan Dietsch y Rixen (2016), a la necesidad de contentar los diferentes intereses de los Estados que conforman la OCDE, entre los cuales figuran algunos que utilizan ventajas fiscales para atraer inversión extranjera, lo cual obstaculiza el entendimiento y hace necesario en la práctica un tipo impositivo cero o casi cero para activar los criterios de identificación.

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, introduce una precisión relevante

estableciendo que existirá baja tributación cuando el nivel impositivo efectivo sea considerablemente inferior, incluido el tipo cero, al exigido en España en impuestos análogos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), al Impuesto sobre Sociedades (IS) o al Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR). La determinación concreta de los territorios que cumplen esta condición se desarrolla mediante la Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, que establece el listado vigente de jurisdicciones no cooperativas.

No obstante, Peramo (2016) subraya que la baja tributación por sí sola resulta insuficiente para identificar un paraíso fiscal, ya que numerosas jurisdicciones ofrecen tipos impositivos reducidos sin incurrir en las prácticas de opacidad y no cooperación que constituyen el núcleo definitorio de estas jurisdicciones. Por lo tanto, la tributación reducida es condición necesaria pero no suficiente, siendo imprescindible su combinación con las demás características que se describen a continuación.

2.2.2 Falta de intercambio efectivo de información y secreto bancario

La falta de intercambio efectivo de información constituye, para la mayor parte de la doctrina, la característica más determinante de los paraísos fiscales. La OCDE (1998) la describe como la existencia de leyes o prácticas administrativas que impiden el intercambio de información relevante con otros gobiernos sobre los contribuyentes que se benefician de la jurisdicción de baja tributación, señalando que estos Estados pueden establecer el secreto bancario mediante la calificación de ciertos tipos de transacciones como negocios secretos comerciales o industriales, o simplemente no facilitando ningún tipo de colaboración con el resto de Estados.

Esta característica está estrechamente vinculada al secreto bancario, que Peramo (2016) describe como uno de los pilares estructurales del modelo de negocio de los paraísos fiscales. Estos territorios desarrollan leyes y prácticas administrativas que permiten que empresas o individuos operen bajo el paraguas de un estricto secreto que ni las autoridades fiscales ni policiales del resto de los Estados pueden muchas veces quebrantar. Es importante subrayar que el secreto bancario resulta atractivo no solo para capitales procedentes de actividades ilícitas, sino también para los patrimonios fruto de actividades completamente legales que se ven beneficiados por la protección que se le concede al capital depositado frente a posibles investigaciones fiscales y medidas

defensivas que los Estados de alta tributación despliegan para proteger sus bases imponibles.

La dimensión política de esta característica queda ilustrada con particular claridad en el análisis de Cobham (2017), quien documenta que Estados Unidos, uno de los principales promotores internacionales de los estándares de transparencia fiscal, aplica internamente regímenes que favorecen elevados niveles de opacidad financiera a través de determinados estados federados como Delaware, Nevada o Wyoming, operando de facto como espacios de atracción de capitales opacos. Esta aplicación diferenciada de estándares manifiesta que la arquitectura internacional de transparencia fiscal se aplica con mayor rigor a las jurisdicciones con menor capacidad de resistencia política, mientras que los actores hegemónicos conservan amplios márgenes de opacidad sin que sean catalogados formalmente como paraísos fiscales.

2.2.3 Falta de transparencia

La falta de transparencia constituye la tercera característica esencial de los paraísos fiscales y se diferencia de la anterior en la opacidad de la propia normativa que regula el sistema fiscal, la cual es desconocida o inaccesible para el resto de la comunidad internacional. La OCDE (1998) señala como ejemplos la existencia de normativa que da lugar al secretismo de ciertos sectores, permitiendo que operen de forma secreta o con una menor tributación, así como los acuerdos confidenciales con contribuyentes particulares que no se publican ni son conocidos por terceros.

Esta falta de transparencia puede presentarse por falta de capacidad técnica o administrativa, aunque en el caso de los paraísos fiscales modernos el motivo es la falta de voluntad política de revelar las condiciones reales bajo las que operan determinadas estructuras fiscales. La filtración de los *LuxLeaks* en 2014, que expuso los acuerdos fiscales confidenciales suscritos entre la administración tributaria luxemburguesa y centenares de empresas multinacionales, ilustra con precisión este patrón en el que la opacidad radicaba en la ocultación deliberada de los términos reales bajo los que operaban las estructuras fiscales privilegiadas (ICIJ, 2014). Desde la perspectiva de Picciotto (2015), la indeterminación técnica inherente al derecho fiscal internacional no es una limitación accidental del sistema sino una característica deliberadamente preservada por los actores con mayor capacidad de influencia normativa, dado que dicha indeterminación protege sus espacios de maniobra frente a reformas más profundas.

El mismo marco normativo español referenciado en el apartado anterior recoge los elementos de transparencia como criterio determinante para la catalogación de las jurisdicciones. La Orden HFP/115/2023 introduce la referencia al Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales como mecanismo de evaluación entre pares de la efectividad de los compromisos asumidos por los distintos territorios, vinculando la posibilidad de salir del listado de jurisdicciones no cooperativas a la obtención de una calificación satisfactoria. Sin embargo, como señalan Hakelberg y Schaub (2018), los procesos de evaluación entre pares son susceptibles de ser influidos por consideraciones políticas que distorsionan sus resultados técnicos, afectando a la coherencia y legitimidad del sistema en su conjunto.

2.2.4 Inexistencia de actividad económica sustancial

La cuarta característica esencial identificada por la OCDE (1998) consiste en la inexistencia de actividad económica sustancial como requisito para acceder a los beneficios fiscales ofrecidos por la jurisdicción. La ausencia de este requisito indica que una jurisdicción puede estar intentando atraer inversiones de carácter puramente fiscal, es decir, capitales extranjeros que persiguen únicamente beneficiarse de sus ventajas tributarias sin generar ningún valor ni actividad económica real en el territorio.

El problema principal en la determinación de cuándo una inversión genera actividad económica sustancial reside en la ausencia de una definición clara y universalmente aplicable. Como señala Picciotto (2015), la OCDE no resuelve esta cuestión con una definición única capaz de aplicarse a todos los supuestos, sino que diferencia entre los distintos sectores de actividad, fijando para cada uno un mínimo aceptable. Esta falta de concreción genera márgenes de discrecionalidad que pueden ser explotados mediante estructuras societarias diseñadas para cumplir formalmente los umbrales mínimos sin desarrollar actividad económica real.

En el ámbito del derecho español, la Ley 36/2006 establece como criterio de catalogación que el territorio en cuestión facilite la existencia de instrumentos o sociedades extraterritoriales dirigidos a la atracción de beneficios que no reflejen una actividad económica real. Posteriormente, la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, reforzó los mecanismos de control sobre la sustancia económica real de las estructuras radicadas en jurisdicciones no cooperativas. Tørsløv et al. (2018) cuantifican la escala del fenómeno estimando que cerca del 40% de

los beneficios corporativos globales se trasladan artificialmente a jurisdicciones de baja tributación sin que exista sustancia económica real que justifique dicha atribución, mientras que García-Bernardo et al. (2017) confirman empíricamente esta desproporción al mostrar que las jurisdicciones de destino final del capital corporativo global concentran volúmenes de actividad financiera radicalmente desproporcionados en relación con el tamaño efectivo de sus economías reales.

Los cuatro rasgos descritos no operan de forma aislada, sino que se refuerzan mutuamente configurando un modelo coherente y resistente al desmantelamiento institucional. La baja tributación atrae el capital, el secreto bancario y la falta de transparencia protegen su permanencia, y la ausencia de sustancia económica revela su carácter puramente oportunista. Esta arquitectura integrada explica por qué las reformas que abordan un rasgo sin actuar simultáneamente sobre los demás tienen un impacto limitado, y anticipa las tensiones que se analizarán en los marcos institucionales de reconocimiento de España, la UE y la OCDE.

2.3. Tipologías.

La heterogeneidad de los territorios habitualmente clasificados como paraísos fiscales exige una diferenciación tipológica que permita comprender los distintos modelos funcionales y sus implicaciones diferenciadas para la gobernanza fiscal internacional.

Desde una perspectiva funcional, Peramo (2016) propone distinguir entre (a) los paraísos fiscales orientados principalmente a la gestión de la riqueza privada de individuos en los que el secreto bancario y la opacidad patrimonial son los instrumentos esenciales, y (b) aquellos orientados al traslado de beneficios corporativos, donde los instrumentos centrales son tanto los mecanismos de planificación fiscal agresiva como los precios de transferencia, los instrumentos híbridos y el abuso de convenios. Esta distinción tiene implicaciones relevantes para el análisis de la gobernanza fiscal internacional, dado que las respuestas institucionales necesarias para abordar uno y otro modelo difieren sustancialmente en cuanto a los instrumentos normativos pertinentes y los actores implicados.

La clasificación tipológica más precisa y empíricamente fundada para el modelo corporativo ha sido desarrollada por García-Bernardo et al. (2017), quienes a través del análisis de redes de propiedad corporativa global diferencian entre (a) *conduit jurisdictions*, jurisdicciones de tránsito por las que fluye el capital corporativo hacia

destinos con mayor opacidad, y (b) *sink jurisdictions*, jurisdicciones que constituyen el destino final donde ese capital se acumula y permanece protegido. Sus resultados revelan que un reducido conjunto de cinco jurisdicciones de tránsito, entre las que destacan los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza, Irlanda y Singapur, concentra el grueso de los flujos de capital corporativo hacia destinos finales como las Islas Vírgenes Británicas, las Bermudas o las Islas Caimán.

Esta arquitectura estructural de la evasión fiscal corporativa tiene implicaciones directas para la gobernanza fiscal internacional, dado que algunos de los principales nodos de tránsito son Estados miembros de la OCDE o de la Unión Europea, lo que dificulta su catalogación formal como paraísos fiscales pese a su papel central en el sistema. Las estimaciones de Tørsløv et al. (2018) permiten además dimensionar las consecuencias redistributivas de esta disfunción: las pérdidas fiscales derivadas del traslado artificial de beneficios afectan de forma desproporcionada a las economías más pequeñas y con menor capacidad negociadora en el sistema internacional, que son precisamente las que carecen de influencia para moldear los criterios de las listas que deberían protegerlas. Todo ello genera una contradicción estructural en los marcos de reconocimiento analizados en el capítulo III, donde las mismas instituciones que elaboran las listas de paraísos fiscales albergan jurisdicciones que desempeñan un papel central en la arquitectura de la evasión corporativa, lo que limita estructuralmente la coherencia y la ambición de los criterios de inclusión.

3. MECANISMOS DE GOBERNANZA FISCAL INTERNACIONAL:

La gobernanza fiscal internacional descansa sobre una arquitectura normativa plural que se ha ido construyendo de forma progresiva y, en ocasiones, fragmentada. A medida que la globalización financiera intensificó los flujos transfronterizos de capital y la movilidad de las bases imponibles, los Estados y las organizaciones internacionales desarrollaron distintos mecanismos para hacer frente a los riesgos de la competencia fiscal perjudicial, la evasión y la opacidad financiera. Estos instrumentos, que van desde los acuerdos bilaterales clásicos hasta los marcos multilaterales más recientes, no son técnicamente neutrales: su diseño, alcance y aplicación reflejan las asimetrías de poder y los intereses estratégicos de los actores que los impulsan, en coherencia con el enfoque geopolítico que articula el presente trabajo.

3.1 Convenios de Doble Imposición.

Los Convenios de Doble Imposición (CDI) constituyen el instrumento bilateral más antiguo y extendido de coordinación fiscal internacional. Su origen responde a una necesidad práctica surgida con la intensificación del comercio transfronterizo para evitar que una misma renta fuese gravada simultáneamente por dos jurisdicciones distintas, lo cual desincentivaba la inversión y el intercambio económico internacional. A partir del primer tercio del siglo XX, los Estados comenzaron a suscribir acuerdos bilaterales para repartir las potestades tributarias sobre las rentas generadas en operaciones con elemento internacional, configurando progresivamente la red convencional que estructura hoy el sistema fiscal global (OCDE, 1998).

Los CDI se articulan sobre dos modelos de referencia que reflejan intereses divergentes en el sistema internacional. El Modelo de Convenio de la OCDE, predominante en la práctica convencional internacional, establece el principio de residencia como criterio principal de sujeción fiscal, lo que beneficia estructuralmente a los países exportadores de capital donde predominan economías desarrolladas en cuyo territorio residen las matrices de las grandes corporaciones multinacionales. Frente a este modelo, el Modelo de Convenio de Naciones Unidas otorga mayor peso al principio de la fuente como criterio de imposición, respondiendo a los intereses de los países en desarrollo donde se genera frecuentemente la actividad económica real. Hearson (2018) documenta cómo esta asimetría estructural en el diseño convencional constituye una de las principales manifestaciones de la desigualdad de poder en la gobernanza fiscal internacional, dado que los países en desarrollo han participado históricamente en la negociación de estos estándares desde una posición de debilidad técnica y política que ha limitado su capacidad para proteger sus bases imponibles.

Desde la perspectiva de la geopolítica fiscal, los CDI presentan una dimensión estratégica que supera su naturaleza técnica. Su negociación bilateral refleja el diferencial de poder entre las partes, y su aplicación puede generar efectos no previstos como el *treaty shopping*. Este término designa la práctica mediante la cual una entidad se interpone artificialmente en una jurisdicción con acceso a una red convencional favorable para reducir su carga fiscal en operaciones que de otro modo, tributarían a tipos impositivos más elevados. La OCDE (1998) identificó esta práctica como uno de los vectores más relevantes de la competencia fiscal nociva, constituyendo posteriormente uno de los ejes centrales del Proyecto BEPS.

En el ámbito español, la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, incorporó criterios para limitar el aprovechamiento abusivo de los CDI, estableciendo las categorías de paraíso fiscal, territorio de nula tributación y territorio con intercambio efectivo de información como marcos normativos diferenciados con distintas implicaciones defensivas para las operaciones internacionales.

En última instancia, la proliferación de CDI no ha eliminado las asimetrías fiscales internacionales sino que, en muchos casos, las ha profundizado al crear estructuras convencionales en las que la complejidad resulta más accesible para los grandes actores corporativos que para las administraciones tributarias de los países menos dotados de capacidad técnica y negociadora, reproduciendo así las desigualdades estructurales que caracterizan el sistema fiscal internacional (Hearson, 2018).

3.2 Acuerdos de Intercambio de Información.

Los Acuerdos de Intercambio de Información (AII) representan la respuesta institucional más directa al problema de la opacidad financiera que define a los paraísos fiscales. Su lógica se origina en el reconocimiento de que la cooperación administrativa entre administraciones tributarias es condición necesaria para hacer efectiva la aplicación de las normas fiscales. La OCDE (1998), al identificar este criterio, señaló que la existencia de leyes o prácticas administrativas que impiden la transmisión de información relevante a otros gobiernos constituye un elemento estructural del modelo de negocio de estas jurisdicciones. En este sentido, Martos Belmonte y Verdún Fraile (2007) subrayan que el intercambio de información se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la política fiscal internacional, siendo el instrumento esencial del que disponen las administraciones tributarias para luchar contra el fraude fiscal transfronterizo en un contexto de creciente internacionalización de las operaciones económicas.

En el ordenamiento jurídico español, los conceptos de paraíso fiscal y de AII están indisolublemente unidos, pues la finalidad fundamental de un AII es precisamente establecer un marco jurídico que permita el intercambio de información en materia tributaria con países que se caracterizan por su falta de transparencia y por una baja tributación (Martos Belmonte y Verdún Fraile, 2007). La única vía prevista en el derecho español para que un territorio abandone la consideración de paraíso fiscal consiste en la firma de un AII o de un convenio de doble imposición con cláusula de intercambio de información, tal como establece el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, que modificó

el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio. Posteriormente, la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, perfeccionó este mecanismo al introducir los conceptos de nula tributación y efectivo intercambio de información como categorías autónomas, exigiendo que el AII correspondiente establezca expresamente que el nivel de intercambio es suficiente y permitiendo que un territorio recupere la consideración de paraíso fiscal si los acuerdos dejan de aplicarse (Martín Morata, 2010).

Las modalidades de intercambio de información previstas en el sistema internacional se articulan sobre un eje que va desde la reactividad hasta la proactividad. El intercambio previo petición implica la solicitud individualizada y motivada de datos sobre contribuyentes concretos, y ha resultado ser un instrumento de eficacia limitada ante la complejidad y escala de las estructuras de evasión fiscal globales. Como señalan Martos Belmonte y Verdún Fraile (2007), el modelo OCDE de AII contempla únicamente esta modalidad como núcleo del acuerdo, aunque permite a las partes contratantes ampliar su cooperación incluyendo intercambios automáticos, espontáneos o comprobaciones fiscales simultáneas. El intercambio automático de información supone, por el contrario, la transmisión periódica y sistemática de datos financieros sin necesidad de solicitud previa, configurando un sistema proactivo de vigilancia fiscal transfronteriza. Este segundo modelo fue impulsado por la OCDE en 2014 a través del Estándar Común de Comunicación de Información (CRS), marco multilateral al que se han adherido más de cien jurisdicciones (OCDE, 2014), aunque con la significativa exclusión de Estados Unidos que se analiza en el apartado 2.2.2.

La dimensión europea del intercambio de información ha seguido una trayectoria propia y paralela. Urbano Sánchez (2018) analiza cómo la Unión Europea ha utilizado los acuerdos de intercambio de información con territorios históricamente identificados como paraísos fiscales como instrumento central de su política de lucha contra la evasión fiscal, desde la Directiva 77/799/CEE hasta la Directiva 2014/107/UE, que incorporó al ámbito europeo la Norma Única Internacional de la OCDE para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. En particular, los Protocolos modificativos de los acuerdos sobre fiscalidad del ahorro suscritos en 2015 y 2016 con Suiza, Liechtenstein, San Marino, Andorra y Mónaco supusieron la extensión del intercambio automático a estas jurisdicciones, introduciendo además la prohibición expresa de alegar el secreto bancario como límite al intercambio de información previo

requerimiento (Urbano Sánchez, 2018). Este proceso ilustra con claridad cómo la presión institucional combinada con la modificación de los marcos normativos puede transformar gradualmente las prácticas de jurisdicciones que durante décadas habían resistido la cooperación fiscal internacional.

Sin embargo, la efectividad real del sistema de intercambio de información ha sido objeto de crítica fundamentada. Martín Morata (2010) advierte sobre la brecha que puede existir entre la firma de un AII y su aplicación práctica efectiva, señalando que el incumplimiento de los plazos de respuesta, la entrega incompleta de información o la negativa injustificada a proporcionar datos requeridos pueden convertir el acuerdo en papel mojado sin que ello active formalmente la consideración de paraíso fiscal. Tax Justice Network (2024) constata que los sistemas fiscales y financieros globales continúan favoreciendo estructuralmente a los actores con mayor poder, conectando el secreto financiero y los paraísos fiscales en el núcleo de la economía global con consecuencias directas sobre la desigualdad y la erosión de la democracia fiscal. Esta lectura crítica coincide con el diagnóstico de Dietsch y Rixen (2016), quienes argumentan que el sistema de intercambio de información reproduce las asimetrías de poder preexistentes al haberse diseñado bajo condiciones en que los Estados más poderosos conservaron márgenes de influencia sobre su alcance y efectividad, de modo que la cooperación institucional puede funcionar como mecanismo de legitimación de esas asimetrías más que como vehículo de corrección de las mismas.

Asimismo, Hakelberg y Schaub (2018) documentan que determinadas jurisdicciones han conseguido mantenerse en los listados de territorios cooperadores mediante el cumplimiento formal de los requisitos de firma de acuerdos, sin que ello implique una cooperación real y sustantiva. Esta brecha entre cumplimiento formal y cooperación efectiva constituye uno de los principales desafíos pendientes para la integridad del sistema fiscal internacional y anticipa el análisis del tratamiento diferenciado de Panamá que se desarrollará en el capítulo IV del presente trabajo. Como refleja el dato recogido por Martín Morata (2010), Panamá había asumido en 2002 un compromiso formal ante la OCDE de implementar los principios de transparencia e intercambio de información, sin haber suscrito en aquella fecha ningún AII que materializase ese compromiso, lo que ilustra con precisión el patrón de incumplimiento que caracterizará su trayectoria en los marcos de reconocimiento estudiados.

3.3 Proyecto BEPS.

El Proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), lanzado conjuntamente por la OCDE y el G20 en 2013 y cuyos informes finales fueron publicados en 2015, representa el intento más ambicioso de reforma multilateral del sistema fiscal internacional de las últimas décadas. Su impulso respondió a la necesidad urgente de restablecer la confianza ciudadana en la justicia de los sistemas tributarios y de establecer reglas de juego uniformes para los negocios, evitando que los Estados adoptasen medidas unilaterales y descoordinadas susceptibles de debilitar los fundamentos de la fiscalidad internacional (OCDE, 2016). El objetivo fue combatir las prácticas de traslado artificial de beneficios empresariales hacia jurisdicciones de baja tributación que erosionaban sistemáticamente las bases imponibles de los Estados donde se generaba la actividad económica real. La magnitud del problema quedó confirmada por los datos manejados durante el propio proceso: las pérdidas de recaudación del impuesto sobre sociedades atribuibles a BEPS se estimaban entre el 4 y el 10% de la recaudación global por dicho impuesto, equivalentes a entre 100 y 240 mil millones de dólares anuales con el agravante de que las filiales de las empresas multinacionales residentes en países de baja tributación declaraban un margen de beneficios en relación a sus activos que duplicaba el promedio de su grupo (OCDE, 2016), evidenciando el alcance de las distorsiones generadas.

El proyecto se articuló en quince acciones que abordaban desde los instrumentos híbridos y el abuso de convenios hasta los precios de transferencia, la economía digital y los mecanismos de resolución de disputas (OCDE, 2016). Su implementación se realiza a través del Marco Inclusivo BEPS permitiendo la adhesión de jurisdicciones no miembros de la OCDE y en la revisión de 2020, contando con más de ciento treinta jurisdicciones participantes (OCDE, 2020). En el plano normativo español, la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, y la Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, incorporan medidas directamente derivadas de los estándares BEPS en materia de transparencia, precios de transferencia y limitación de estructuras híbridas, configurando el marco defensivo más actualizado del ordenamiento español frente a las prácticas de elusión fiscal internacional.

No obstante, el Proyecto BEPS ha sido objeto de crítica fundamentada tanto desde la perspectiva de su eficacia como de su legitimidad representativa. Picciotto (2015) señala que el marco BEPS reproduce la complejidad técnica del sistema fiscal internacional sin alterar su arquitectura básica, preservando márgenes de planificación

agresiva accesibles para las grandes corporaciones con suficiente capacidad técnica y recursos jurídicos. A esta crítica sobre la eficacia técnica se añade la dimensión relativa a su legitimidad representativa. Hearson (2018) documenta que los países en desarrollo, pese a ser los principales perjudicados por el traslado de beneficios corporativos, participaron en el diseño del proyecto con escasa capacidad de influencia real sobre sus resultados, dado que los estándares adoptados reflejan primordialmente los intereses de los países exportadores de capital que lideran la OCDE. Esta asimetría estructural queda corroborada por el propio diagnóstico técnico de la OCDE, que reconoció que el impacto de BEPS sobre la recaudación total resultaba proporcionalmente superior en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, dada su mayor dependencia de la recaudación por el impuestos sobre sociedades (OCDE, 2016), sin que esa mayor vulnerabilidad se tradujese en una mayor capacidad de incidencia en los estándares finalmente adoptados. Esta dinámica se confirma en los datos de Tørsløv et al. (2018), con una concentración estructural de los beneficios corporativos globales en las *conduit jurisdictions* identificadas por García-Bernardo et al. (2017), demostrando que el marco BEPS no ha conseguido dismantelar en su integridad la arquitectura de la evasión fiscal corporativa.

Finalmente, el acuerdo sobre el impuesto mínimo global al 15% conocido como Pilar 2 y alcanzado en octubre de 2021, fue presentado por las autoridades estadounidenses como el fin de la prolongada carrera hacia el abismo en la fiscalidad corporativa internacional (U.S. *Department of the Treasury*, 2021). En su implementación práctica, la arquitectura del Pilar 2 otorga prioridad al Impuesto Complementario Doméstico Cualificado (QDMTT) de cada Estado, como el implementado en España mediante la Ley 15/2024, de 27 de diciembre, sobre las reglas de recaudación subsidiaria, reforzando así la soberanía fiscal doméstica dentro del nuevo marco multilateral (Manzanares, 2026). Sin embargo, el umbral fijado fue objeto de crítica fundamentada desde su concepción, autores como Picciotto (2015), habían advertido que la complejidad técnica y la indeterminación deliberada del sistema fiscal internacional preservan márgenes de planificación agresiva que una reforma parcial difícilmente elimina, y el diseño final del Pilar 2, con sus numerosas excepciones y prolongados periodos de transición, confirmaban ese diagnóstico. La más reciente recalibración del Impuesto Mínimo Global, materializada en el denominado *Side-by-Side Package* publicado por el Marco Inclusivo de la OCDE en enero de 2026, ilustra precisamente esa tensión irresuelta

entre ambición normativa y preservación de márgenes de competencia fiscal (Manzanares, 2026). Este resultado confirma las limitaciones estructurales de la cooperación fiscal multilateral en un sistema internacional marcado por la asimetría de poder, evidenciando que el reconocimiento diferenciado de las jurisdicciones que practican la competencia fiscal lesiva responde tanto a lógicas técnicas como a equilibrios geopolíticos que se analizarán en profundidad en los capítulos siguientes.

4. MARCO TEÓRICO: ENFOQUES DE RELACIONES INTERNACIONALES APLICADOS A LA FISCALIDAD INTERNACIONAL Y SU DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA

El análisis del reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales no puede abordarse desde un único enfoque teórico sin incurrir en simplificaciones que empobrezcan la comprensión del fenómeno. Un enfoque exclusivamente realista captaría bien las dinámicas de poder, pero ignoraría los avances reales en cooperación fiscal. Un enfoque exclusivamente institucionalista recogería esos avances, pero tendería a naturalizar los marcos normativos sin interrogar los intereses que los sostienen. Por su parte, el constructivismo se enfoca en la dimensión discursiva y simbólica del fenómeno, pero necesita anclarse en las estructuras materiales de poder que la Economía Política Internacional hace visibles. Por ello, el trabajo articula cuatro enfoques complementarios cuya combinación permite captar tanto las dinámicas de competencia como las de cooperación, y tanto los criterios formales de clasificación como los intereses políticos que los condicionan.

4.1 Economía política internacional (EPI)

La Economía Política Internacional constituye el marco teórico más conveniente de forma directa para el estudio de los paraísos fiscales porque analiza la interacción entre poder político y relaciones económicas en el ámbito internacional. Frente a la economía neoclásica, que tiende a tratar los mercados como esferas autónomas regidas por la racionalidad de los agentes, la EPI sostiene que los mercados son construcciones políticas, moldeadas por relaciones de poder, intereses de Estado y estructuras institucionales (Gilpin, 1987). Esta premisa resulta fundamental para comprender por qué el reconocimiento de los paraísos fiscales no se produce como resultado de una evaluación

técnica objetiva, sino como el producto de decisiones políticas que reflejan los intereses de los actores con mayor capacidad normativa dentro del sistema internacional.

Robert Cox (1981) introduce una distinción central entre lo que denomina *problem-solving theory*, aquella que acepta el orden vigente como dado y busca optimizarlo y la *critical theory*, que interroga las estructuras históricas de poder que sostienen ese orden. Aplicada a la fiscalidad internacional, esta distinción permite cuestionar los marcos institucionales de clasificación de paraísos fiscales no solo en sus criterios formales, sino en los intereses que dichos criterios reproducen. Cox argumenta que las instituciones internacionales no son simples mecanismos de coordinación, sino que cristalizan configuraciones hegemónicas que favorecen a determinados actores sobre otros.

Palan (2003) desarrolla esta perspectiva al conceptualizar los paraísos fiscales como una respuesta funcional al sistema capitalista internacional, surgida de la capacidad de ciertos Estados para explotar las asimetrías normativas del orden westfaliano. En su análisis del *offshore world*, Palan sostiene que estos territorios representan elementos estructuralmente integrados en la dinámica de la globalización financiera, más que anomalías o fallos del sistema. En la misma línea, Palan et al. (2010) demuestran que la identificación y reconocimiento de los paraísos fiscales responde prioritariamente a las prioridades políticas de los Estados hegemónicos y a los desequilibrios de poder del orden internacional, y no a la aplicación neutral de criterios técnicos. Esta conclusión constituye uno de los pilares interpretativos del presente trabajo.

4.2 Realismo

El realismo, como enfoque teórico dominante en las Relaciones Internacionales, parte de la premisa de que los Estados son actores racionales que buscan maximizar su poder y seguridad en un sistema internacional anárquico (Waltz, 1959). Desde esta perspectiva, la fiscalidad internacional es un instrumento más de la competencia interestatal donde los Estados utilizan su capacidad normativa, sus alianzas diplomáticas y su influencia en las instituciones internacionales para proteger sus intereses económicos y los de sus actores corporativos vinculados.

La aplicación del realismo a la fiscalidad internacional permite explicar por qué grandes potencias como Estados Unidos o el Reino Unido han sido históricamente capaces de evitar ser incluidas en las listas negras de paraísos fiscales o jurisdicciones no

cooperativas, pese a albergar territorios con características estructuralmente similares a las que fundamentan la inclusión de otros Estados. Como señala Sharman (2006), las diferencias en el tratamiento otorgado a jurisdicciones con rasgos comparables reflejan las relaciones de poder asimétricas y las alianzas geoestratégicas que subyacen a las decisiones de clasificación.

Krasner (1983) introduce, desde una perspectiva afín al realismo, el concepto de régimen internacional como conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada. Sin embargo, el propio Krasner es explícito al señalar que los regímenes internacionales no son expresión de un interés colectivo genuino, sino que tienden a reflejar los intereses de los Estados más poderosos que los diseñan y sostienen. En materia fiscal, esto implica que los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información incorporan en su diseño las preferencias de las economías avanzadas que dominan los organismos internacionales en los que se negocian.

4.3 Liberalismo institucional

El liberalismo institucional ofrece una perspectiva complementaria y parcialmente contrapuesta al realismo. Lejos de considerar la anarquía internacional como un destino inexorable que condena a los Estados a la desconfianza mutua, autores como Keohane y Nye (1977) sostienen que la interdependencia compleja que caracteriza las relaciones internacionales contemporáneas genera incentivos para la cooperación y crea espacios para que las instituciones internacionales mitiguen los costos de la coordinación. Desde este enfoque, organismos como la OCDE o la Unión Europea pueden ser entendidos como marcos institucionales que facilitan la acción colectiva en materia de gobernanza fiscal, reduciendo la incertidumbre y promoviendo la convergencia normativa entre sus miembros.

Ruggie (1992) desarrolla el concepto de multilateralismo como principio organizador del orden internacional de posguerra, caracterizado por la generalización de normas aplicadas de forma indiscriminada a un conjunto de países, frente a los acuerdos bilaterales de suma cero. En el ámbito fiscal, el multilateralismo se ha manifestado en iniciativas como el Proyecto BEPS o el Estándar de Intercambio Automático de Información (CRS), que aspiran a establecer reglas comunes de aplicación universal. Sin embargo, como señala Mendoza López (2022), el multilateralismo fiscal del siglo XXI

presenta importantes limitaciones estructurales, ya que la arquitectura de los acuerdos alcanzados reproduce las asimetrías de poder entre los países que negocian en posición de fuerza y aquellos que participan como receptores de normas elaboradas sin capacidad de influencia.

El liberalismo institucional resulta especialmente útil para comprender los avances reales en cooperación fiscal registrados en las últimas dos décadas, sin ignorar las tensiones estructurales que los condicionan. La combinación de este enfoque con la perspectiva crítica de la EPI permite en el presente trabajo captar tanto las dinámicas de cooperación como sus límites, ofreciendo una lectura más completa de los marcos institucionales analizados.

4.4 Constructivismo y enfoques críticos

El constructivismo aporta una dimensión adicional al análisis al poner el foco en el papel de las ideas, las normas y los discursos en la construcción de la realidad internacional. Desde esta perspectiva, las categorías de “paraíso fiscal” o “jurisdicción no cooperativa” no son descripciones neutrales de una realidad objetiva, sino construcciones sociales que emergen de procesos políticos en los que participan actores con intereses y capacidades diferenciadas (Wendt, 1992). La denominación de un territorio como paraíso fiscal conlleva consecuencias concretas en términos de reputación internacional, acceso a mercados financieros y presión diplomática, convirtiendo el acto de clasificación en un instrumento de poder simbólico.

Ruggie (1992) subraya que los principios organizadores del multilateralismo no son simplemente el reflejo de un equilibrio de intereses, sino el resultado de procesos de legitimación discursiva que establecen qué prácticas son aceptables y cuáles merecen ser sancionadas internacionalmente. En la fiscalidad, esta lógica se traduce en la presentación de estándares elaborados por las economías más avanzadas como si constituyeran exigencias técnicas objetivas, cuando en realidad responden a opciones políticas concretas. Hakelberg y Schaub (2018) documentan empíricamente esta dinámica al mostrar que la brecha entre los estándares que los Estados hegemónicos promueven externamente y los que toleran internamente no genera costos reputacionales equivalentes a los que soportan las jurisdicciones más pequeñas, evidenciando el carácter políticamente construido del sistema de clasificación.

Desde los enfoques críticos, Shaxson (2011) ofrece un análisis de los paraísos fiscales que pone de relieve las relaciones de complicidad estructural existentes entre las élites económicas transnacionales, los centros financieros *offshore* y los propios Estados que formalmente se presentan como defensores de la transparencia fiscal. Esta perspectiva interpela directamente la coherencia interna de los marcos institucionales de clasificación, cuestionando hasta qué punto los criterios formales de inclusión en las listas reflejan genuinamente los objetivos declarados de justicia fiscal y cooperación internacional.

En síntesis, los cuatro enfoques expuestos no son mutuamente excluyentes, sino complementarios en su capacidad explicativa. La EPI y el realismo permiten identificar las estructuras de poder y los intereses estratégicos que condicionan las decisiones institucionales sobre qué jurisdicciones son catalogadas como paraísos fiscales. El liberalismo institucional fundamenta las dinámicas reales de cooperación y de los mecanismos a través de los cuales los marcos multilaterales producen cierta convergencia normativa, aun cuando esta sea parcial y asimétrica. Finalmente, el constructivismo subraya los procesos de legitimación discursiva mediante los cuales determinadas categorías y estándares se naturalizan como técnicos y objetivos, ocultando su dimensión política.

Estos enfoques permiten sostener que la gobernanza fiscal internacional no es un espacio de regulación neutral, sino un campo en el que los actores con mayor capacidad normativa definen las categorías, establecen los criterios y ejercen la presión sobre las jurisdicciones con menor poder de resistencia. Esta tensión entre legitimación técnica y reproducción del poder estructura el análisis comparado de los marcos de reconocimiento de España, la Unión Europea y la OCDE que se desarrolla en el capítulo III, y sirve de clave interpretativa para comprender por qué Panamá ha recibido tratamientos tan diferenciados en función del actor institucional que lo evalúa, cuestión central del capítulo IV.

III. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PARAÍOS FISCALES

1. CONSTRUCCIÓN DE LISTAS DE LOS PARAÍOS FISCALES.

La identificación institucional de los paraísos fiscales constituye el resultado de decisiones políticas adoptadas por actores con intereses y capacidades diferenciadas.

España, la Unión Europea y la OCDE han desarrollado de forma paralela sus propios sistemas de catalogación, con criterios, periodicidades de revisión y mecanismos de presión distintos que reflejan tanto sus diferentes bases de legitimidad como los equilibrios de poder que los condicionan. El análisis individual de cada marco permite identificar su lógica interna y comprender por qué tres sistemas que invocan los mismos estándares internacionales producen resultados tan divergentes cuando se aplican a una misma realidad fiscal global.

1.1 Lista de paraísos fiscales para España.

El sistema español de identificación de los paraísos fiscales descansa sobre una arquitectura normativa construida en tres décadas a través de sucesivas transformaciones legislativas que reflejan, tanto la evolución de los estándares internacionales como los condicionantes geopolíticos y diplomáticos que han influenciado la posición de España dentro del orden fiscal global.

El origen del sistema se encuentra en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, que estableció una lista cerrada de 48 territorios considerados paraísos fiscales. La elección del modelo de lista cerrada fue una decisión política en sí misma, con implicaciones normativas duraderas que apostaban por la seguridad jurídica de una enumeración taxativa que, quedaría desfasada ante la aceleración de la globalización financiera. Este modelo se contrapone a los sistemas de lista abierta o dinámica empleados por la mayoría de los ordenamientos de la OCDE. Como señalan Martos Belmonte y Verdún Fraile (2007), esta lista adolecía de una debilidad estructural doble ya que, no preveía mecanismos de incorporación de nuevas jurisdicciones que desarrollasen prácticas de opacidad con posterioridad a 1991, ni contemplaba instrumentos automáticos para actualizar su contenido en función de los cambios en el comportamiento de las jurisdicciones que ya estaban incluidas en ella.

La primera transformación relevante llega con el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, que introduce el mecanismo de salida de la lista. La reforma establece que las jurisdicciones incluidas en el listado perderán la consideración de paraíso fiscal en el momento en que firmen con España un convenio de doble imposición con cláusula de intercambio de información o un acuerdo de intercambio de información. Esta modificación materializa en el ordenamiento español el giro paradigmático promovido por la OCDE desde 1998, que desplaza el criterio de la baja tributación como elemento

central de identificación hacia la opacidad informativa y la negativa a cooperar con otras administraciones tributarias (Martín Morata, 2010). El mecanismo de salida tiene una consecuencia geopolítica de primer orden que convierte la firma de un acuerdo de intercambio de información en la llave para abandonar la lista, con independencia de que el intercambio de información sea real y efectivo o se limite a un cumplimiento puramente formal. Esta brecha entre cumplimiento formal y cooperación efectiva, que Hakelberg y Schaub (2018) identificaron teóricamente, tiene en el caso de la República de Panamá, su expresión empírica más clara, y será analizada en profundidad en el capítulo IV de este trabajo. Esta lógica es coherente con el enfoque realista, ya que España utiliza el instrumento bilateral del AII no como mecanismo de cooperación genuina sino como herramienta de gestión de sus relaciones diplomáticas bilaterales, priorizando el acuerdo formal sobre la verificación de su eficacia real

La segunda transformación es la más sustantiva desde el punto de vista jurídico. La Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, introduce tres conceptos diferenciados con autonomía normativa propia, diferenciando entre paraíso fiscal, territorio de nula tributación y territorio sin efectivo intercambio de información. Esta triple clasificación permite superar el esquema binario de la lista original y capturar realidades más complejas que el sistema anterior no podía manejar adecuadamente, por ejemplo, una jurisdicción puede perder formalmente la consideración de paraíso fiscal al firmar un AII y, sin embargo, seguir siendo relevante a efectos antiabuso si mantiene una tributación nula o si en la práctica el intercambio de información no resulta efectivo (Martín Morata, 2010). El desarrollo reglamentario de esta Ley, contenido en el Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre, reguló los supuestos concretos en los que, pese a la vigencia de un AII, se considera que no existe efectivo intercambio de información, transcurriendo más de 9 meses sin que la parte requerida preste colaboración o suministrando información incompleta o sin guardar relación con el objeto del requerimiento.

La tercera transformación reciente se concreta en la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que sustituye el concepto de paraíso fiscal por el de jurisdicción no cooperativa, adaptando la nomenclatura española a los estándares internacionales, y especialmente a la terminología empleada por la Unión Europea desde 2017. Esta reforma amplía y sistematiza los criterios de catalogación, que pasan a incluir de forma conjunta la existencia de baja o nula tributación, la opacidad y

falta de transparencia, la inexistencia de normativa de asistencia mutua en materia de intercambio de información, la ausencia de intercambio efectivo de información con España y los resultados de las evaluaciones del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE (Orden HFP/115/2023).

El mandato de la Ley 11/2021 se materializa en la Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, siendo la lista vigente en el momento de redacción de este trabajo y que se reproduce íntegramente en el Anexo I, Tabla 1. En ella, se establece un listado de 24 jurisdicciones no cooperativas y 6 regímenes fiscales perjudiciales de carácter sectorial, lo que supone una reducción drástica respecto a las 48 jurisdicciones de 1991. Las salidas más relevantes son paradigmáticas desde el punto de vista geopolítico. Por un lado, territorios europeos como Andorra, Malta, Chipre o Luxemburgo han abandonado la lista al desarrollar sus relaciones convencionales con España o al quedar amparados por la normativa comunitaria de intercambio de información. En el caso de las jurisdicciones del Golfo como los Emiratos Árabes Unidos salieron tras la firma de un CDI en 2007. Y por otro lado, la República de Panamá abandonó la lista española en 2010 tras la entrada en vigor de un acuerdo de intercambio de información, a pesar de que su sistema financiero *offshore* continuaba operando de hecho en condiciones estructuralmente similares a las que habían motivado su inclusión original (Agencia Estatal de Administración Tributaria, s.f.). Como novedad, la Orden HFP/115/2023 incorpora Barbados, Guam, Palaos, Samoa Americana, Trinidad y Tobago y Samoa en lo que respecta a sus regímenes sectoriales de *offshore business*, en consonancia con las evaluaciones del Foro Global de la OCDE.

Desde una perspectiva geopolítica, la lista española presenta una característica estructural que la diferencia significativamente de la lista europea y que tiene implicaciones analíticas directas para el presente trabajo. De las 24 jurisdicciones incluidas en el listado español (véase Anexo I, Tabla 1), 17 no figuran en el Anexo I de la lista de la UE vigente en febrero de 2026 (véase Anexo I, Tabla 4). Esta divergencia cuantitativa, que supone que el 71% de las jurisdicciones catalogadas por España como no cooperativas no lo son para la UE, refleja las distintas arquitecturas de criterios, los distintos actores con capacidad para influir en cada proceso de catalogación y las distintas presiones diplomáticas a las que están sometidos ambos marcos institucionales. La propia Orden HFP/115/2023 reconoce explícitamente que la lista española no coincide con la lista europea porque los criterios de catalogación no han sido homogeneizados en el

ámbito comunitario, una declaración que, aparentemente técnica, revela la imposibilidad de alcanzar un consenso político entre actores con intereses geopolíticos diferenciados.

1.2 Lista de paraísos fiscales para la Unión Europea

La lista de jurisdicciones no cooperativas de la Unión Europea nace en un contexto político preciso y bien documentado, marcado por la sucesión de escándalos financieros de gran repercusión que generó una presión social e institucional que hizo insostenible la ausencia de un instrumento europeo común para identificar y sancionar a las jurisdicciones que facilitaban la evasión y la elusión fiscal. Tras acordar en noviembre de 2016 los criterios y el proceso bajo mandato del Consejo ECOFIN, el Grupo del Código de Conducta procedió durante el primer semestre de 2017 a evaluar 92 jurisdicciones conforme a tres categorías de criterios: transparencia fiscal, equidad tributaria y cumplimiento de los estándares anti-BEPS de la OCDE (Consejo de la Unión Europea, 2016; Consejo de la Unión Europea, 2017). El resultado de ese proceso fue la adopción, el 5 de diciembre de 2017, de la primera lista de la UE, que incluía inicialmente 17 jurisdicciones no cooperativas (Consejo de la Unión Europea, 2017).

En su configuración actual, reflejada en el Anexo I, Tabla 2, la lista actualizada el 17 de febrero de 2026 consta de 10 jurisdicciones en el Anexo I: lista negra y 9 jurisdicciones en el Anexo II: lista gris o de compromisos pendientes. Las diez jurisdicciones del Anexo I son: Samoa Americana, Anguila, Guam, Palaos, Panamá, la Federación Rusa, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes de Estados Unidos, Vanuatu y Vietnam (Consejo de la Unión Europea, 2026). En la actualización de febrero de 2026, Fiji, Samoa y Trinidad y Tobago fueron eliminadas del Anexo I al haber cumplido sus compromisos de reforma, mientras que Vietnam y las Islas Turcas y Caicos fueron incorporadas por incumplimiento de los estándares de intercambio de información y de requisitos anti-BEPS respectivamente.

La dimensión más relevante para el análisis geopolítico de la lista europea reside en sus exclusiones estructurales. Desde su primera adopción, la lista ha sido objeto de críticas sistemáticas y fundadas por parte de organizaciones como Oxfam, que ha documentado que el instrumento excluye explícitamente a los estados miembros de la UE del proceso de evaluación, pese a que varios de ellos, como Luxemburgo, Irlanda, los Países Bajos y Malta, presentan características estructurales que, aplicadas con los mismos criterios exigidos a terceros países, los situarían en posición de ser catalogados

como jurisdicciones con regímenes fiscales perjudiciales (Oxfam International, 2025). Como muestra la columna de calificaciones del Foro Global en el Anexo I, Tabla 4, Luxemburgo, Irlanda y los Países Bajos obtienen la calificación máxima de *Compliant* en las evaluaciones de la OCDE y no figuran en ninguna de las tres listas analizadas, pese a ser identificados por García-Bernardo et al. (2017) como *conduit jurisdictions* centrales en la arquitectura global de la evasión fiscal corporativa. Esta asimetría en la aplicación de criterios no es accidental, ya estaba prevista cuando se diseñó el proceso de evaluación y los Estados miembros acordaron explícitamente que la lista solo evaluaría jurisdicciones terceras, blindando a los propios actores que definen los criterios frente a los estándares que ellos mismos promueven externamente. Desde la perspectiva constructivista, esta exclusión no es un fallo técnico del sistema sino una decisión constitutiva. Los Estados miembros han construido discursivamente la categoría de “jurisdicción no cooperativa” de forma que se aplica exclusivamente a terceros, naturalizando como técnica una decisión que es fundamentalmente política.

Hakelberg y Schaub (2018) habían anticipado teóricamente este patrón al demostrar que la brecha entre los estándares que los estados hegemónicos promueven externamente y los que toleran internamente no genera costes reputacionales equivalentes a los que soportan las jurisdicciones más pequeñas. Esta asimetría queda empíricamente confirmada en el análisis comparativo del Anexo I, Tabla 4 donde, de las 17 jurisdicciones incluidas en la lista española que no figuran en el Anexo I de la lista europea, 9 obtienen calificaciones de *Compliant* o *Largely Compliant* en el Foro Global de la OCDE, lo que significa que han sido identificadas como no cooperativas por España pero no merecen sanción formal alguna según los estándares multilaterales de la OCDE, lo que sitúa el sistema en una posición de incoherencia que difícilmente es justificable desde criterios técnicos.

Los tres criterios formales de la lista europea presentan una jerarquía implícita que los mecanismos de revisión revelan con claridad. La actualización de febrero de 2026 muestra que las salidas de la lista (Fiji, Samoa, Trinidad y Tobago) se producen cuando las jurisdicciones cumplen compromisos técnicos verificados por el Foro Global, mientras que la incorporación de la Federación Rusa en octubre de 2022 como consecuencia de la invasión de Ucrania, revela que el Criterio 3 (implementación de estándares BEPS) puede activarse por razones geopolíticas que van más allá de la evaluación técnica del comportamiento fiscal. Roland y Römgens (2022) analizan este

proceso de politización de los asuntos fiscales europeos y concluyen que la creación y gestión de la lista de la UE no puede entenderse al margen del contexto político más amplio en el que opera el Consejo ECOFIN. La incorporación de la Federación Rusa constituye, en este sentido, el ejemplo más nítido de lógica realista en el funcionamiento de la lista europea: el Estado como actor racional utiliza el instrumento fiscal no para corregir prácticas de opacidad sino para proyectar poder y sancionar comportamientos geopolíticamente inaceptables.

Finalmente, la existencia de la lista gris o Anexo II en la que a raíz de la actualización de febrero de 2026 incluye 9 jurisdicciones como Belize, las Islas Vírgenes Británicas o Brunéi Darussalam con compromisos pendientes (véase Anexo I, Tabla 2), añade una dimensión adicional de complejidad. Este mecanismo, presentado formalmente como un instrumento de incentivo para la cooperación, funciona en la práctica como un espacio de negociación política en el que el tamaño y el poder de la jurisdicción afectada determinan el margen de tiempo disponible para cumplir los estándares y la intensidad de las presiones diplomáticas que el Grupo del Código de Conducta ejerce sobre las misma.

1.3 Lista de paraísos fiscales para OCDE

El sistema de identificación de jurisdicciones fiscalmente problemáticas de la OCDE es, el de mayor antigüedad, el de mayor autoridad formal dentro del sistema fiscal internacional y el de cobertura más limitada en términos de jurisdicciones actualmente sometidas a sanción explícita. Esta combinación define el papel paradójico de la OCDE en la gobernanza fiscal global mostrando su influencia normativa y alcance práctico reducido.

El punto de partida ya fue analizado en capítulos anteriores desde la perspectiva definitoria, lo que interesa aquí es su dimensión como instrumento de gobernanza. El informe *Harmful Tax Competition* de 1998 estableció el mandato para crear el Foro de Prácticas Fiscales Perjudiciales (FHTP), y el informe de 2000 *Towards Global Tax Cooperation* materializó ese mandato con una lista de 35 jurisdicciones identificadas como paraísos fiscales (OCDE, 2000). Para 2009, todas las jurisdicciones originalmente listadas habían asumido compromisos formales de transparencia e intercambio de información, lo que llevó a la OCDE a declarar la lista técnicamente vacía. Este resultado fue presentado como un éxito del proceso multilateral, pero Martín Morata (2010) documenta que el vaciamiento de la lista no reflejaba necesariamente una transformación estructural de las

prácticas de opacidad, sino la acumulación de compromisos formales que en muchos casos no se traducían en cooperación efectiva, patrón que el caso de Panamá ilustra con precisión y que se analiza en el capítulo IV.

El giro estratégico posterior a 2008 transforma el enfoque de la OCDE. En lugar de mantener una lista de jurisdicciones catalogadas explícitamente como paraísos fiscales, la OCDE adopta el concepto de jurisdicción no cooperativa vinculado a la implementación de los estándares BEPS y al proceso de revisión entre pares del Foro Global. Bajo este nuevo paradigma, no existe una lista negra centralizada comparable a las española o europea, sino un sistema continuo de evaluación en el que el Foro Global califica a cada jurisdicción en una escala de cuatro niveles, *Compliant*, *Largely Compliant*, *Partially Compliant* o *Non-Compliant*, conforme a los criterios del estándar de intercambio de información a petición (EOIR) y del intercambio automático de información (AEOI). Las calificaciones negativas generan presión diplomática y pueden activar medidas defensivas por parte de los Estados miembros, pero no implican automáticamente la inclusión en ninguna lista formal de alcance universal.

La tabla del Anexo I, Tabla 3 recoge las calificaciones del Foro Global para todas las jurisdicciones relevantes para este análisis. Su lectura revela un dato analíticamente perturbador para la coherencia del sistema de listas en su conjunto, 4 jurisdicciones presentes en alguna de las listas objeto de estudio, como la Federación Rusa, las Islas Turcas y Caicos, Vanuatu y Vietnam, obtienen la calificación de *Non-Compliant* en el Foro Global, lo que en principio justificaría su presencia en las listas negras. Sin embargo, otras 9 jurisdicciones incluidas en la lista española o en la lista europea obtienen calificaciones de *Compliant* o *Largely Compliant* en el sistema de la OCDE, evidenciando que su inclusión por España o la UE como no cooperativas coexiste con su reconocimiento técnico como jurisdicciones cooperativas por parte del organismo internacional de referencia. Resulta especialmente llamativo que Panamá, clasificada como jurisdicción no cooperativa en el Anexo I de la lista europea, obtenga la calificación de *Largely Compliant* en el Foro Global de la OCDE, lo que genera una tensión directa entre la legitimidad técnica multilateral y la valoración política bilateral-regional.

La legitimidad del sistema de la OCDE descansa sobre dos pilares que conviven en tensión, la universalidad aspiracional del Marco Inclusivo BEPS y el control efectivo de los estándares por parte de las economías avanzadas que dominan la organización. Christensen y Hearson (2019) argumentan que esta configuración reproduce las

asimetrías de poder preexistentes al concentrar la capacidad normativa en los actores con mayor influencia institucional, mientras que Hakelberg y Rixen (2021) señalan que la cooperación fiscal internacional así diseñada ha producido avances reales en la transparencia sobre las fortunas individuales pero ha preservado los márgenes de planificación agresiva corporativa precisamente porque los beneficiarios de esos márgenes son multinacionales domiciliadas en los estados que diseñan los estándares. El liberalismo institucional permite explicar los avances reales de este proceso, entre ellos, la adhesión de más de 155 jurisdicciones al Marco Inclusivo es un resultado genuino de la cooperación multilateral, pero resulta insuficiente para explicar sus límites, que solo son comprensibles desde la Economía Política Internacional, donde los estándares producen convergencia normativa allí donde no amenazan los intereses de los actores que los diseñan, y se detienen exactamente en ese umbral.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS TRES MARCOS INSTITUCIONALES

Una vez examinada la lógica interna de cada marco, el análisis comparativo permite contrastar sus similitudes y divergencias de forma sistemática. Como anticipa la lectura del Anexo I, Tabla 4, los tres sistemas comparten un fundamento conceptual común derivado del informe OCDE de 1998, pero producen resultados que divergen sustancialmente, donde solo 7 de las 24 jurisdicciones de la lista española coinciden con las 10 del Anexo I europeo, y la calificación técnica de la OCDE no determina de forma automática la presencia o ausencia de una jurisdicción en ninguna de las dos listas políticas. Este desfase entre convergencia formal y divergencia real se analiza a continuación en torno a tres ejes.

2.1 Criterios de inclusión y exclusión

La comparación sistemática de los criterios empleados por los tres marcos institucionales, cuyo resultado empírico se recoge en el Anexo I, Tabla 4, revela una paradoja estructural en la que los tres sistemas comparten un núcleo conceptual derivado del informe OCDE de 1998, pero producen resultados de catalogación que divergen de forma sustancial, evidenciando que los criterios formales son condición necesaria pero no suficiente para explicar qué jurisdicciones terminan siendo listadas.

La convergencia formal es real, ya que en los tres marcos, la transparencia fiscal y el intercambio de información constituyen el criterio central y más determinante. La Orden HFP/115/2023 española hace referencia explícita a las evaluaciones del Foro Global de la OCDE como elemento de valoración; los criterios de la lista europea están diseñados para evolucionar en consonancia con los estándares desarrollados en los foros de la OCDE; y el propio sistema de revisión entre pares del Foro Global es la columna vertebral sobre la que descansan tanto el CRS como los mecanismos BEPS. Esta convergencia refleja el éxito de la OCDE en imponer su marco conceptual como referencia universal de la gobernanza fiscal internacional, lo que le otorga una legitimidad formal que ninguno de los otros marcos posee de forma autónoma.

No obstante, la lectura del análisis comparativo de la Tabla 4, Anexo I, pone de manifiesto tres divergencias de fondo que trascienden lo puramente técnico. La primera es de carácter cuantitativo: de las veinticuatro jurisdicciones en la lista española, solo siete coinciden con las diez del Anexo I europeo, lo que significa que 17 jurisdicciones son catalogadas como no cooperativas por España pero no por la UE, y 3 jurisdicciones son catalogadas como no cooperativas por la UE pero no por España. Entre estas últimas se encuentran Panamá, el caso más relevante para este trabajo, cuya salida de la lista española en 2010 contrasta con su permanencia en la lista europea desde 2017 y Vietnam, que la UE incorporó en febrero de 2026 por incumplimiento del estándar EOIR del Foro Global con una calificación *Non-Compliant*, sin que España haya procedido a su incorporación en la Orden HFP/115/2023 a pesar de que ese mismo resultado del Foro Global constituye uno de los criterios explícitos de la norma española.

La segunda divergencia reside en el criterio del nivel de tributación. La lista española incorpora explícitamente la baja o nula tributación como criterio autónomo a través del concepto de "territorio de nula tributación" introducido por la Ley 36/2006. La lista europea, en cambio, rechazó desde su diseño establecer un umbral de tipo impositivo cero o bajo como criterio autónomo, lo que implica que jurisdicciones con tipo cero en el impuesto de sociedades no son automáticamente listadas si cumplen con los criterios de transparencia y de estándares BEPS. Oxfam (2022) documentó que solo 2 de las 13 jurisdicciones identificadas con tipo cero de sociedades estaban incluidas en la lista negra europea en el momento del análisis. La OCDE, por su parte, había renunciado ya en 1998 a fijar un umbral numérico de tributación, reconociendo expresamente la soberanía fiscal de cada estado en esta materia.

La tercera y más significativa divergencia reside en la lógica del acceso y de la salida de la lista. El sistema español establece una lógica de salida basada en acuerdos bilaterales con una calificación por criterios, donde una jurisdicción puede abandonar la lista mediante la firma de un CDI o un AII con España, con independencia de su comportamiento respecto a terceros estados. El sistema europeo opera sobre la base de compromisos de reforma verificados por el Foro Global o, como en el caso de la Federación Rusa, de valoraciones políticas del Consejo. El sistema de la OCDE aplica evaluaciones técnicas entre pares que se presentan como objetivas pero que, como evidencian Hakelberg y Schaub (2018), pueden estar influidas por consideraciones políticas que distorsionan sus resultados técnicos. El resultado conjunto de estas tres lógicas es un sistema fragmentado en el que la capacidad de una jurisdicción para salir de una lista, o para no entrar en ella, depende tanto del cumplimiento de criterios formales como de su poder diplomático y de la naturaleza de sus relaciones bilaterales con los diferentes actores.

2.2 Mecanismos de revisión y presión política

Los tres marcos incorporan mecanismos de revisión con lógicas distintas que revelan con particular claridad la influencia de la presión política sobre los procesos de catalogación.

El sistema español carece de revisión periódica automática, lo que constituye históricamente su principal debilidad. La lista de 1991 permaneció sustancialmente inalterada durante más de tres décadas, no porque las jurisdicciones incluidas hubiesen transformado sus prácticas sino porque no existía un mecanismo institucional que obligase al ejecutivo a actualizar el listado. La Orden HFP/115/2023 establece que la lista se revisará periódicamente a la vista de las actualizaciones internacionales y de los desarrollos nacionales, pero no fija periodicidad ni umbrales de cumplimiento que activen automáticamente esa revisión, dejando un amplio margen de discrecionalidad. Esta discrecionalidad es un espacio de influencia política, en la que la decisión de incorporar a Vietnam o de mantener a jurisdicciones como Bahrein, que obtiene *Largely Compliant* en el Foro Global y no figura en la lista europea, pero permanece en la lista española, responde a consideraciones que no son exclusivamente técnicas.

El sistema europeo, con actualización semestral en febrero y octubre, es el que mayor dinamismo formal presenta. El liberalismo institucional predice que la interdependencia económica con la UE debería generar incentivos uniformes para el

cumplimiento. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que esos incentivos operan de forma asimétrica en función del poder relativo de cada jurisdicción, lo que confirma la lectura realista: la amenaza de sanción solo es creíble cuando el actor sancionador tiene suficiente poder para imponerla y el sancionado suficiente dependencia para sentirla. Crasnic (2022) analiza las heterogéneas respuestas de los pequeños Estados ante la amenaza de inclusión y concluye que las jurisdicciones con mayor dependencia económica de la UE muestran mayor disposición al cumplimiento, mientras que las que tienen relaciones económicas diversificadas pueden resistir durante más tiempo sin que la amenaza de medidas defensivas genere costes suficientemente disuasorios. Esta dinámica explica por qué Estados Unidos, que según el *Financial Secrecy Index* de Tax Justice Network (2024) figura entre las jurisdicciones de mayor opacidad financiera global, nunca ha sido evaluada seriamente en el marco de la lista europea. Tax Justice Network (2019) documentó con precisión que el plazo para que Estados Unidos cumpliera los criterios de transparencia de la lista europea expiró en junio de 2019 sin que se produjera incorporación ni consecuencia alguna, evidenciando que la geopolítica prevalece sobre los criterios formales cuando el actor en cuestión tiene suficiente poder de resistencia.

En el ámbito de la OCDE, el mecanismo central de presión es el proceso de revisión entre pares del Foro Global. Sin embargo, Hakelberg (2020) demuestra que el avance real en los estándares de transparencia fiscal no se explica fundamentalmente por la persuasión técnica del Foro Global sino por la coerción ejercida por los actores hegemónicos. Concretamente, Estados Unidos impuso a través de la normativa FATCA un estándar de facto de intercambio automático de información que la OCDE formalizó posteriormente en el CRS, invirtiendo así la secuencia habitual en la que la norma multilateral precede a la aplicación unilateral. Esta dinámica ilustra con precisión cómo opera en la práctica la gobernanza fiscal internacional: los estándares se diseñan al servicio de los intereses de los actores con mayor poder y se universalizan después como si fuesen el producto de un consenso técnico neutral.

2.3 Coherencia y legitimidad del sistema

La lectura integrada del Anexo I, Tabla 4 permite formular con precisión empírica la principal conclusión del análisis comparativo: el sistema de listas en su conjunto carece de coherencia objetiva porque no es un sistema técnico-neutral sino un campo de disputa

política en el que los actores con mayor capacidad normativa definen los criterios, controlan los procesos de revisión y preservan sus propios márgenes de opacidad al tiempo que ejercen presión sobre las jurisdicciones con menor poder de resistencia.

Esta conclusión se apoya en cuatro evidencias derivadas directamente de los datos del Anexo I. En primer lugar, 17 jurisdicciones son catalogadas como no cooperativas por España pero no por la UE, pese a que ambos sistemas invocan los mismos estándares de la OCDE como fundamento de sus criterios. Seguidamente, 9 jurisdicciones incluidas en alguna de las dos listas obtienen calificaciones de *Compliant* o *Largely Compliant* en el Foro Global, lo que significa que son reconocidas como cooperativas por el organismo técnico de referencia pero catalogadas como no cooperativas por uno o ambos marcos políticos. Asimismo, jurisdicciones de gran relevancia en la arquitectura global de la evasión fiscal, Luxemburgo, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido, Estados Unidos, Singapur o Suiza, no figuran en ninguna de las tres listas, pese a que García-Bernardo et al. (2017) las identificaron empíricamente como nodos centrales del sistema global de traslado de beneficios corporativos. Y finalmente, Panamá, obtiene *Largely Compliant* en el Foro Global de la OCDE, lo que significa que ha cumplido sustancialmente los estándares técnicos multilaterales, pero permanece en el Anexo I de la lista negra europea, evidenciando que la calificación multilateral no es suficiente para garantizar la salida cuando existen factores políticos y geopolíticos que operan en sentido contrario.

Christensen y Hearson (2019) argumentan que la arquitectura de gobernanza fiscal después de 2008 ha producido avances reales en términos de transparencia sobre las fortunas individuales, pero ha preservado los márgenes de planificación agresiva corporativa precisamente porque los actores con mayor capacidad de influencia sobre el diseño de los estándares son también los principales beneficiarios de esos márgenes. Janský et al. (2022) cuantifican empíricamente esta paradoja a través del Índice de Secreto Financiero Bilateral: las jurisdicciones listadas aportan una fracción mínima de la opacidad financiera real que afecta a los contribuyentes europeos, mientras que los principales proveedores de esa opacidad son en muchos casos jurisdicciones no incluidas en ninguna lista. Tax Justice Network (2024) confirma que los sistemas fiscales globales continúan favoreciendo estructuralmente a los actores con mayor poder, con la consecuencia directa de alimentar la desigualdad y erosionar la base democrática de los sistemas tributarios.

La pregunta sobre la legitimidad del sistema en su conjunto no admite una respuesta simplificada. Los tres marcos han contribuido positivamente a transformar el comportamiento de numerosas jurisdicciones, con más de 120 regímenes fiscales perjudiciales eliminados como consecuencia directa o indirecta de las presiones derivadas de los procesos de listado (Orden HFP/115/2023), y donde la extensión del intercambio automático de información ha reducido significativamente las posibilidades de evasión fiscal de las fortunas individuales (Hakelberg y Rixen, 2021). Sin embargo, un sistema que produce avances reales pero aplica sus estándares con mayor intensidad sobre las jurisdicciones con menor capacidad de resistencia política, mientras exime a los actores más poderosos de cualquier escrutinio equivalente, presenta un déficit de legitimidad estructural que ningún avance técnico puede compensar completamente.

Estas tensiones son precisamente las que convierte al caso de Panamá en el laboratorio analítico más revelador para comprender las dinámicas que subyacen en la gobernanza fiscal internacional: una jurisdicción catalogada simultáneamente como cooperativa por la OCDE, como no cooperativa por la UE y como cooperativa por España, no puede entenderse sin recurrir a los factores geopolíticos y diplomáticos que, más allá de los criterios formales, determinan en última instancia quién figura en las listas y quién no. Todo lo mencionado anteriormente, confirma la tesis central de este trabajo, situando las listas, no como instrumentos de gobernanza fiscal neutral sino como herramientas de reproducción del poder.

IV. EL CASO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

El caso de la República de Panamá constituye el ejemplo más ilustrativo de la tesis central del presente trabajo donde el reconocimiento diferenciado de los paraísos fiscales se plantea como respuesta a dinámicas de poder y alineamientos geopolíticos más que a criterios técnicos y neutrales. Panamá reúne estructuralmente todas las características definitorias de un paraíso fiscal, y sin embargo recibe calificaciones distintas según el actor institucional que lo evalúe.

Para comprender estas divergencias, el capítulo analiza su consolidación histórica como centro financiero, el impacto de los Panama Papers (2016) y los Pandora Papers (2021), el reconocimiento comparado en los tres marcos institucionales, y los factores políticos que explican el tratamiento diferenciado y sus implicaciones geopolíticas.

1. CONTEXTO HISTÓRICO: PANAMÁ COMO CENTRO FINANCIERO INTERNACIONAL.

La consolidación de la República de Panamá como centro financiero internacional constituye un proceso de larga gestación que se origina en la excepcionalidad geográfica del territorio y en las condiciones históricas, legales e institucionales que derivaron del proyecto canalero. Comprender la trayectoria de Panamá en el sistema financiero global resulta indispensable para analizar, en clave geopolítica, los factores que han determinado su inclusión o exclusión en las listas de paraísos fiscales elaboradas por España, la Unión Europea y la OCDE.

La posición estratégica del país en la encrucijada de las rutas comerciales globales, articulada en torno al Canal de Panamá inaugurado en 1914, le dotó de una ventaja comparativa estructural que se proyectó progresivamente sobre el desarrollo de su sistema financiero. La construcción del Canal constituyó el punto de partida de una economía que, desde sus orígenes, se fundamentó sobre la prestación de servicios logísticos y financieros más que sobre la producción agrícola o industrial. Esta particularidad explica por qué el Estado panameño adoptó desde fecha temprana un modelo de desarrollo orientado a la captación de flujos de capital internacionales, en un contexto en el que la ausencia de banco central propio y la dolarización de su economía reforzaban la estabilidad y atractivo del sistema para operadores financieros externos (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.).

El hito institucional más decisivo en la consolidación del modelo financiero panameño fue la aprobación del Decreto de Gabinete No. 238, de 2 de julio de 1970, que reformó el régimen bancario y creó la Comisión Bancaria Nacional. Esta legislación diseñó un marco orientado a atraer la presencia física de bancos internacionales de todo el mundo, aprovechando las ventajas comparativas del país en el que convergían, un sistema tributario flexible, una economía bilingüe, una infraestructura de telecomunicaciones moderna y, sobre todo, un entorno regulatorio que combinaba facilidades de establecimiento con amplias garantías de confidencialidad. La legislación bancaria de 1970 fue concebida bajo el liderazgo intelectual del economista panameño Nicolás Ardito Barletta, que identificó la oportunidad de desarrollar un Centro Bancario Internacional especializado en operaciones externas (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.). El resultado fue patente, en pocos años, Panamá se convirtió en uno de los principales centros financieros de América Latina, atrayendo filiales de los grandes

bancos estadounidenses y europeos que operaban con amplios márgenes de confidencialidad, protegidos por un secreto bancario reforzado cuya violación podía acarrear sanciones penales (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.).

El modelo panameño descansaba sobre tres pilares estructurales interrelacionados, las corporaciones *offshore*, el registro de buques y el sistema financiero. En el ámbito corporativo, la legislación societaria panameña, heredera de las reformas de la Zona del Canal promovidas por los propios Estados Unidos a principios del siglo XX, facilitaba la constitución de sociedades con anonimato de propietarios, acciones al portador y escasas exigencias de actividad económica real. En el registro naval, Panamá se convirtió en la mayor flota del mundo en términos de tonelaje registrado, utilizando el pabellón como instrumento de opacidad para operadores marítimos y como fuente de ingresos para el Estado. En el ámbito financiero, el sistema bancario *offshore* operaba con depósitos predominantemente extranjeros, canalizando flujos de capital hacia la región latinoamericana y hacia destinos más opacos, con el secreto bancario como principal activo competitivo.

La dimensión geopolítica de este modelo es inseparable de la relación histórica entre Panamá y los Estados Unidos. La creación de la República de Panamá en 1903 fue en gran medida consecuencia directa de los intereses norteamericanos en la construcción del Canal, lo que otorgó a Washington una presencia permanente y una influencia decisiva sobre las estructuras institucionales del nuevo Estado. Esa proximidad histórica explica algunas de las paradojas que se analizarán con mayor detalle en los apartados siguientes. Mientras Panamá fue objeto de presiones internacionales por sus prácticas de opacidad financiera, Estados Unidos mantuvo en su propio territorio regímenes análogos en estados como Delaware, Nevada o Wyoming, sin enfrentar consecuencias reputacionales equivalentes (Cobham, 2017). Esta asimetría en el tratamiento geopolítico del secreto bancario ilustra, desde el origen histórico del fenómeno panameño, la tesis central de este trabajo.

La década de los noventa trajo consigo la consolidación de Panamá como nodo de tránsito en la arquitectura de la evasión fiscal corporativa global, en el sentido descrito por García-Bernardo et al. (2017), como una jurisdicción de paso a través de la cual fluyen capitales corporativos hacia destinos con mayor opacidad, gracias a una red de sociedades instrumentales y acuerdos de confidencialidad. La transferencia de la soberanía del Canal en 1999 y la democratización institucional que la acompañó no alteraron sustancialmente

este modelo. La promulgación del Decreto Ley 9 de 1998, que reemplazó el marco de 1970 y reforzó las facultades supervisoras de la Superintendencia de Bancos, representó un intento de modernización regulatoria, pero preservó los elementos esenciales del modelo *offshore* (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.). Fue precisamente esta continuidad estructural la que convirtió a Panamá en el epicentro de los dos mayores escándalos de opacidad financiera de la historia reciente, cuyas consecuencias geopolíticas se analizan en el apartado siguiente.

2. LOS ESCÁNDALOS FINANCIEROS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN: PANAMA PAPERS (2016) Y PANDORA PAPERS (2021)

2.1 *Panama Papers* (2016): contenido, alcance e impacto mediático

Los Panama Papers constituyen la investigación periodística más influyente en la historia de la fiscalidad internacional. En febrero de 2015, la fuente anónima identificada públicamente como John Doe comenzó a transferir a los periodistas Bastian Obermayer y Frederik Obermaier del diario alemán *Süddeutsche Zeitung*, un volumen masivo de datos internos del bufete de abogados panameño Mossack Fonseca. El volumen final de la filtración alcanzó los 11,5 millones de documentos, con un peso de 2,6 terabytes de datos, convirtiéndose en la mayor filtración periodística hasta esa fecha, muy por encima de las filtraciones previas del WikiLeaks Cablegate (1,7 GB) o los LuxLeaks (4 GB) (ICIJ, 2016).

Ante la escala de la tarea analítica, el *Süddeutsche Zeitung* solicitó la colaboración del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), que coordinó durante más de un año la revisión de los documentos con la participación de periodistas de 107 organizaciones mediáticas en 80 países, trabajando en 25 idiomas a través de bases de datos cifradas. El 3 de abril de 2016, cientos de medios de comunicación en todo el mundo publicaron simultáneamente los primeros reportajes, revelando que la firma Mossack Fonseca había ayudado a más de 14.000 clientes a constituir 214.488 sociedades en 21 paraísos fiscales distintos a lo largo de casi cuatro décadas, desde finales de los setenta hasta finales de 2015 (ICIJ, 2016).

El contenido de los documentos era devastador. En ellos, se revelaba que 143 políticos, incluyendo 12 jefes de Estado o de Gobierno en ejercicio o pasados, así como decenas de celebridades, empresarios, traficantes de armas, personas en listas de sanciones internacionales y miembros del crimen organizado, habían utilizado los

servicios de la firma para estructurar patrimonios opacos a través de sociedades pantalla. Entre los casos con mayor repercusión política se encontraba el del Primer Ministro islandés, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, quien mantenía en secreto participaciones en una sociedad offshore utilizada para invertir en bonos islandeses durante la crisis bancaria que él mismo había gestionado, una contradicción que precipitó su dimisión inmediata. También aparecían vinculados el presidente ucraniano Petró Poroshenko, el primer ministro paquistaní Nawaz Sharif, figuras del entorno del presidente ruso Vladimir Putin, y un ministro español que igualmente presentó su dimisión (ICIJ, FAQ, 2022)

El impacto institucional fue inmediato y de gran alcance. Desde la primera publicación efectuada con el hashtag #PanamaPapers, en pocas horas se convirtió en el tema más comentado en Twitter a escala global, mientras miles de manifestantes salían a las calles en todos los continentes. En los meses siguientes, más de 4.700 artículos basados en los documentos de Mossack Fonseca fueron publicados por los medios colaboradores del ICIJ (Fitzgibbon y Díaz-Struck, 2016). En las semanas posteriores a la publicación, policías de varios países allanaron las oficinas de Mossack Fonseca en Panamá, El Salvador y Perú, mientras que autoridades de más de 79 países abrieron 150 investigaciones, auditorías o procedimientos sancionadores relacionados con la firma, sus intermediarios o sus clientes (ICIJ, FAQ, 2022). En 2019, la suma total de lo recuperado por los gobiernos en multas, impuestos y sanciones judiciales vinculadas a los *Panama Papers* superaba los 1.200 millones de dólares, siendo el Reino Unido (253 millones de dólares), Dinamarca (237 millones) y Alemania (183 millones) los mayores beneficiarios, seguidos por España (164 millones) y Francia (136 millones) (ICIJ, Impact).

Desde la perspectiva constructivista que informa el marco teórico del presente trabajo, los Panama Papers operaron como un poderoso instrumento de demolición simbólica del discurso de la legalidad con que la industria *offshore* solía justificar su actividad. Aunque muchas de las estructuras reveladas no implicaban ilegalidad formal, su exposición pública generó una insoportable contradicción política entre la retórica de la austeridad que dominaba la agenda política europea y las prácticas de opacidad patrimonial de sus propias élites. Como señalan Hakelberg y Schaub (2018), este tipo de escándalos incrementa los costes reputacionales asociados a la permisividad con las jurisdicciones opacas, modificando el cálculo político de las instituciones internacionales en sus decisiones de clasificación. El caso panameño ilustra este mecanismo con especial nitidez, como se analizará en los apartados posteriores.

El destino judicial de Mossack Fonseca fue el cierre definitivo de sus operaciones en marzo de 2018. Sus fundadores, Jürgen Mossack y Ramón Fonseca Mora, fueron detenidos en febrero de 2017 por cargos de blanqueo de capitales. Sin embargo, en junio de 2024, un tribunal panameño absolvió a los 28 acusados juzgados en el largo proceso derivado de los *Panama Papers*, citando insuficiencias en la cadena de custodia de la evidencia, una sentencia que el director ejecutivo del ICIJ, Gerard Ryle, calificó como un fracaso en la rendición de cuentas, pero subrayando que el impacto duradero de la investigación perduraba en la conciencia pública y en las reformas regulatorias que había inspirado (ICIJ, 2024).

2.2 Pandora Papers (2021): continuidad y nuevas dimensiones

Tras 5 años desde los *Panama Papers*, el 3 de octubre de 2021, el ICIJ publicó los *Pandora Papers*, la mayor colaboración periodística de la historia hasta la fecha, articulando a más de 600 periodistas de 151 medios en 117 países. La filtración comprendía 11,9 millones de documentos con un peso de 2,94 terabytes, superando en volumen a los *Panama Papers*, aunque su fuente era cualitativamente distinta, ya que los *Pandora Papers* se nutrieron de documentos filtrados de 14 estudios de abogados y firmas de servicios especializadas en la constitución de sociedades y fideicomisos offshore en diversas jurisdicciones, entre las que Panamá seguía ocupando un lugar destacado; a diferencia de los *Panama Papers*, que provenían de un único proveedor de servicios *offshore* (Mossack Fonseca) (ICIJ, 2021; La Prensa Panamá, 2021).

La investigación reveló los secretos financieros de 35 jefes o exjefes de Estado y más de 330 funcionarios públicos de más de 90 países y territorios, además de centenares de millonarios incluidos en los rankings de Forbes, empresarios, deportistas y celebridades. Entre los casos más resonantes figuraban el rey de Jordania Abdullah II, los presidentes de Ucrania, Kenia y Ecuador, el primer ministro de la República Checa Andrej Babiš, y el ex primer ministro británico Tony Blair, quien, junto a su esposa, habría evitado el pago de 312.000 libras esterlinas en impuesto de adquisición al comprar a través de una sociedad de las Islas Vírgenes Británicas un inmueble en Londres (Infobae, 2021; El Cronista, 2021).

Los Pandora Papers aportaban una dimensión analítica novedosa respecto a sus antecesores. Como señaló la catedrática Rita de la Feria de la Universidad de Leeds, desde una perspectiva estrictamente fiscal los documentos resultaban menos graves que los

Panama Papers, en la medida en que muchas de las estructuras reveladas no implicaban evasión fiscal sino planificación agresiva formalmente lícita (El Cronista, 2021). Sin embargo, la investigación era políticamente más explosiva por la representación masiva de jefes de Estado en ejercicio y por la exposición de una dimensión geopolítica crucial, la consolidación de determinados estados norteamericanos (Dakota del Sur, Nevada, Delaware) como nuevas jurisdicciones de opacidad financiera de primer orden, con fondos fiduciarios cuya magnitud se había cuadruplicado entre 2011 y 2020, al margen de los estándares CRS promovidos por la OCDE (El Cronista, 2021; Cobham, 2017).

En el caso específico de Panamá, los Pandora Papers identificaron a la firma Alemán, Cordero, Galindo y Lee (Alcogal) como el gran protagonista panameño de la investigación. Según los registros filtrados, Alcogal actuó como intermediario corporativo para más de 160 políticos y funcionarios públicos, y más de 2 millones de los archivos del conjunto de la filtración provenían directamente de esa firma (Medina, Escudero y Díaz-Struck, 2021; ICIJ, 2021). Su cartera de clientes incluía figuras vinculadas a algunos de los escándalos de corrupción más resonantes de la historia latinoamericana reciente, entre ellos la red de sobornos de la constructora brasileña Odebrecht, el escándalo de corrupción en la FIFA conocido como Fifagate, y la presunta apropiación indebida de activos públicos venezolanos. Esta revelación era especialmente significativa porque demostraba que los *Panama Papers* no habían eliminado las estructuras de opacidad financiera en Panamá, sino simplemente desplazado la demanda desde Mossack Fonseca hacia otras firmas del ecosistema jurídico panameño. Como señala el Centro de Investigación, Estadísticas y Políticas Sociales de Panamá, las revelaciones de los Pandora Papers advertían que los vientos internacionales en contra de la opacidad financiera estaban cambiando, y que la posición de Panamá en ese contexto traería consecuencias políticas y económicas de largo alcance para toda su ciudadanía (CIEPS, 2021).

2.3 Impacto geopolítico en la percepción internacional de Panamá

El impacto combinado de los Panama Papers (2016) y los Pandora Papers (2021) sobre la percepción internacional de Panamá fue profundo y estructuralmente ambivalente. Por un lado, los escándalos incrementaron masivamente los costes reputacionales asociados a la identidad panameña en el sistema financiero internacional, convirtiendo la propia denominación del país en sinónimo global de opacidad financiera e ingeniería fiscal

ilícita, de un modo que su propio gobierno rechazó enérgicamente desde el inicio. La expresión *Panama Papers* fue objeto de objeciones formales por parte de las autoridades panameñas, que propusieron denominar la investigación Mossack Fonseca Papers para evitar la estigmatización del conjunto del país (ICIJ, 2016). Sin embargo, la denominación adoptada por el ICIJ se impuso universalmente, consolidando una asociación simbólica que tendría consecuencias directas sobre la posición de Panamá en las listas de jurisdicciones no cooperativas elaboradas por los distintos actores institucionales.

Desde la perspectiva constructivista, esta dinámica ilustra el poder de los procesos de etiquetado institucional que subraya Wendt (1992). La denominación y catalogación de un territorio como paraíso fiscal o jurisdicción no cooperativa no es un acto técnico neutro, sino un acto político con consecuencias materiales sobre el acceso a mercados, la reputación diplomática y las condiciones de inversión. Los *Panama Papers* operaron como un acelerador de ese proceso de etiquetado, incrementando la presión sobre los actores institucionales para proceder a la inclusión formal de Panamá en sus respectivas listas. El Consejo de la Unión Europea y el Foro Global de la OCDE respondieron a esa presión con ritmos e intensidades diferenciadas que reflejan sus distintas lógicas institucionales, como se analizará en los apartados siguientes.

Por otro lado, los escándalos también generaron una presión reformadora sobre las propias instituciones panameñas, que se tradujo en un proceso de modernización normativa parcial, entre las que destacan, la suscripción de nuevos acuerdos de intercambio de información, la reforma de la legislación societaria para limitar las acciones al portador, la adhesión al CRS y la incorporación al Marco Inclusivo BEPS. Estas reformas, sin embargo, no eliminaron las causas estructurales del modelo *offshore* panameño ni lograron una percepción internacional claramente positiva por parte de todos los actores relevantes. La tensión entre los avances formales acreditados por Panamá y su permanencia en determinadas listas internacionales constituye precisamente el núcleo del análisis de reconocimiento diferenciado que se desarrolla en los apartados siguientes.

3. RECONOCIMIENTO DE PANAMÁ EN LAS LISTAS DE ESPAÑA, LA UE Y LA OCDE.

El análisis del reconocimiento diferenciado de Panamá en los tres marcos institucionales estudiados revela un patrón de notable divergencia que ejemplifica con especial nitidez las tensiones entre legitimidad técnica y consideraciones geopolíticas en la gobernanza fiscal internacional.

En el caso de España, la trayectoria de Panamá en la lista de paraísos fiscales muestra dos etapas claramente diferenciadas. La primera, encuadrada en el régimen del Real Decreto 1080/1991, incluyó a Panamá entre los 48 territorios originalmente catalogados como paraísos fiscales por el ordenamiento español. Este estatus se mantuvo hasta el 25 de julio de 2011, fecha de entrada en vigor del Convenio entre el Reino de España y la República de Panamá para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, firmado en Madrid el 7 de octubre de 2010 (BOE núm. 158, de 4 de julio de 2011). Conforme al mecanismo previsto en el Real Decreto 116/2003, la firma de un CDI con cláusula de intercambio de información determinó automáticamente la exclusión de Panamá de la lista española, con independencia de la evaluación sustantiva de sus prácticas reales de cooperación fiscal (AEAT, s.f.).

Esta primera exclusión, que se produjo con anterioridad a los *Panama Papers*, manifiesta la lógica formalista que caracterizaba el mecanismo español de clasificación en ese periodo donde la suscripción de un instrumento convencional tenía efectos automáticos de exclusión de lista, sin que se contemplaran mecanismos de evaluación continua del cumplimiento efectivo. Valls Abogados (2011) advirtió en su momento que, aunque el CDI representaba un avance significativo, no garantizaba que Panamá no regresara a la lista si la cláusula de intercambio de información no se aplicaba de forma efectiva, una advertencia que anticipaba las limitaciones del sistema que los *Panama Papers* iban a exponer cinco años más tarde.

La segunda etapa se abre con la aprobación de la Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, que actualizó profundamente el sistema español de clasificación de jurisdicciones no cooperativas en cumplimiento del mandato de la Ley 11/2021. Esta Orden incorporó criterios cualitativamente más ambiciosos que los del régimen anterior, añadiendo a los criterios de transparencia e intercambio de información las dimensiones de equidad fiscal y sustancia económica real. El resultado de la aplicación de estos criterios fue la

elaboración de una lista de 24 jurisdicciones no cooperativas que excluía nuevamente a Panamá, a pesar de que este país seguía figurando en la lista negra de la Unión Europea. La justificación oficial de esta exclusión descansaba en la existencia del CDI vigente y en la valoración de los compromisos adquiridos por Panamá en materia de transparencia, aunque la nota diferencial más relevante fue, como se recoge explícitamente en la documentación jurídica especializada, que España mantenía fuera de su listado a Panamá y las Bahamas, dos territorios con los que había concluido Convenio para evitar la Doble Imposición y Acuerdo de Intercambio de Información respectivamente (Centro de Estudios Garrigues, 2023). El gobierno panameño celebró esta exclusión como resultado de las gestiones diplomáticas llevadas a cabo por la Cancillería, y España fue explícita al señalar que reconocía los avances de Panamá en materia fiscal y que quería ayudar al país a mejorar su posición internacional (La Estrella de Panamá, 2024).

La posición de la Unión Europea presenta un marcado contraste. La lista común de la UE de jurisdicciones no cooperativas, establecida en diciembre de 2017 en respuesta directa al impulso político generado por los *Panama Papers* y los *LuxLeaks*, incluyó a Panamá desde sus primeras versiones y ha mantenido esa inclusión de forma ininterrumpida hasta la actualidad. En la actualización del Consejo ECOFIN de 18 de febrero de 2025, Panamá continuaba figurando entre las 11 jurisdicciones incluidas en la lista, junto a Anguila, Fiyi, Guam, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Palaos, Rusia, Samoa, Samoa Americana, Trinidad y Tobago y Vanuatu (Consejo de la UE, 2025). En la revisión de febrero de 2026, la actualización más reciente al momento de redactar este trabajo, Panamá mantuvo su inclusión en la lista, siendo sustituida Vietnam por otro territorio (Consejo de la Unión Europea, 2026). El criterio determinante para la permanencia de Panamá en la lista europea ha sido la evaluación del Foro Global de la OCDE sobre el intercambio de información, que condicionaba la exclusión de la lista a la obtención de una calificación de cumplimiento sustancial (La Estrella de Panamá, 2020; La Estrella de Panamá, 2024).

La posición de la OCDE completa el cuadro de tratamiento diferenciado. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, organismo de la OCDE con carácter de evaluación entre pares, clasificó a Panamá como cumplidor solo parcialmente de sus estándares en su informe de noviembre de 2019, determinando que el marco legal panameño no era suficientemente robusto para garantizar un intercambio efectivo de información, a pesar de las reformas legislativas adoptadas por

el país en los años previos (La Estrella de Panamá, 2020). Esta evaluación negativa del Foro Global fue la que arrastró a Panamá de vuelta a la lista negra de la UE en febrero de 2020 y condicionó toda la arquitectura de negociación posterior. La salida de las listas europeas quedaba así subordinada a la superación del proceso de evaluación técnica de la OCDE, creando una cadena de dependencia institucional que refleja el papel del Foro Global como árbitro técnico del sistema internacional de transparencia fiscal. Esta dinámica adquirió una dimensión paradójica especialmente ilustrativa en octubre de 2023, cuando el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) anunció la salida de Panamá de su lista gris de jurisdicciones bajo supervisión reforzada en materia de blanqueo de capitales, reconociendo los avances sustanciales del país en la implementación de las recomendaciones del organismo (MEF, 2023). Sin embargo, este hito positivo no se tradujo en una modificación equivalente de la posición europea y Panamá continuó figurando en la lista negra del ECOFIN, lo que pone de manifiesto que los criterios de inclusión y exclusión de la lista de la UE responden a una lógica compuesta que no es reductible a la simple aplicación de los estándares del Foro Global y que incorpora consideraciones de otra naturaleza.

4. FACTORES POLÍTICOS Y DIPLOMÁTICOS EN EL TRATAMIENTO DIFERENCIADO DE PANAMÁ

El análisis comparado de las posiciones de España, la UE y la OCDE respecto a Panamá no puede explicarse satisfactoriamente desde una perspectiva exclusivamente técnica. La divergencia entre los tres marcos institucionales, cuya magnitud es difícilmente justificable en términos de diferencias sustanciales en los criterios formales aplicados, revela la influencia determinante de factores políticos, diplomáticos y estratégicos que condicionan las decisiones de clasificación en todos los niveles de gobernanza fiscal.

En el caso español, la exclusión de Panamá de la lista de 2023 responde a una lógica que combina consideraciones técnico-formales con motivaciones diplomáticas y económicas de orden bilateral. La existencia del CDI de 2011 proporcionó la cobertura jurídica necesaria para la exclusión, pero la decisión política de mantener a Panamá fuera de la nueva lista, a pesar de su permanencia en la lista europea y de los cuestionamientos del Foro Global, revela una valoración estratégica que supera los parámetros técnicos. España tiene intereses económicos e inversiones significativas en el istmo centroamericano, y el sector empresarial español ha sido históricamente activo en el

mercado panameño. Las declaraciones del embajador español en Panamá, que señaló explícitamente que España quería ayudar a Panamá a construir un futuro mejor y facilitar el clima de inversiones, ilustran cómo las consideraciones de política exterior y de apoyo al socio latinoamericano se integran en las decisiones de clasificación fiscal (La Estrella de Panamá, 2024). Este patrón es coherente con la tesis de Hakelberg y Schaub (2018) sobre el impacto de los alineamientos geopolíticos en las decisiones de lista, y con la observación de Sharman (2006) de que jurisdicciones con características similares reciben tratamientos diferenciados en función de su relación con las grandes potencias del sistema internacional.

En el marco europeo, la permanencia de Panamá en la lista refleja una dinámica institucional más compleja en la que se entrelazan la presión política generada por los escándalos financieros, la lógica procedimental de evaluación entre pares del Foro Global, y las tensiones entre los intereses de distintos Estados miembros. La embajadora de la UE en Panamá, Izabela Matusz, fue explícita al señalar que la salida de Panamá de la lista europea dependía en primer lugar de la obtención de una evaluación favorable del Foro Global de la OCDE, y solo después de ese hito podría producirse una acción de la UE (La Estrella de Panamá, 2024). Esta subordinación de la decisión europea al criterio técnico de la OCDE tiene la apariencia de un proceso neutral basado en estándares objetivos, pero oculta la naturaleza política de la arquitectura que determina quién fija esos estándares y con qué criterios se aplican. Como señalan Dietsch y Rixen (2016), los procesos de evaluación entre pares son susceptibles de ser influidos por consideraciones políticas que distorsionan sus resultados técnicos.

Un elemento adicional de particular relevancia para explicar la permanencia de Panamá en la lista de la UE en el periodo más reciente es la vinculación de su inclusión con su posición frente a las sanciones internacionales relacionadas con la guerra en Ucrania. Según declaraciones recogidas por la prensa panameña, uno de los factores que dificultaba la salida de Panamá de la lista europea era la percepción de que su sistema financiero estaba siendo utilizado para facilitar la evasión del límite máximo del precio del petróleo ruso impuesto por el G7 (La Estrella de Panamá, 2024). La incorporación de esta dimensión geopolítica en sentido estricto, completamente ajena a los criterios formales de transparencia fiscal, revela con especial claridad cómo las listas de jurisdicciones no cooperativas funcionan también como instrumentos de presión política en contextos que superan la lógica estrictamente fiscal.

La respuesta del gobierno panameño a estas dinámicas ilustra cómo los actores con menor capacidad normativa en el sistema internacional intentan resistir o modular la presión ejercida por los actores hegemónicos. El presidente Mulino viajó personalmente a París en octubre de 2024 para reunirse con el presidente Macron como parte de una gira europea destinada a obtener apoyos para la exclusión de Panamá de las listas, mientras el canciller Martínez-Acha rechazó con contundencia en el Foro Global Gateway de la UE en Centroamérica, celebrado en Ciudad de Panamá en marzo de 2026, la permanencia de su país en los registros de jurisdicciones no cooperativas ratificados por el ECOFIN (La Estrella de Panamá, 2026). Esta estrategia de diplomacia fiscal activa, que combina el cumplimiento formal de los requisitos técnicos con la movilización de apoyos políticos bilaterales, es coherente con la conceptualización de la EPI que entiende la fiscalidad internacional como un espacio de rivalidad geopolítica en el que los Estados actúan tanto sobre sus políticas internas como sobre las decisiones de legitimación y presión hacia otras jurisdicciones (Palan, 2003; Palan et al., 2010).

La divergencia entre las posiciones de España y la UE respecto a Panamá genera, adicionalmente, una contradicción interna en la arquitectura de la gobernanza fiscal europea que merece ser señalada. Un Estado miembro de la UE excluye de su lista nacional a una jurisdicción que la lista común europea mantiene como no cooperativa, basándose en criterios que la propia UE declara insuficientes. Esta inconsistencia no es un accidente técnico, sino el resultado previsible de un sistema en el que la lista europea carece de efectos vinculantes obligatorios sobre los Estados miembros, siendo cada uno libre de aplicar las consecuencias que estime convenientes a las jurisdicciones listadas. Esta arquitectura descentralizada refleja la tensión irresuelta entre soberanía fiscal nacional y coordinación supranacional que caracteriza el funcionamiento de la UE en materia tributaria (Oxfam International, 2025).

5. IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS

El análisis del caso panameño permite extraer una serie de implicaciones geopolíticas de alcance más general para la comprensión del sistema de gobernanza fiscal internacional y del papel de las listas de jurisdicciones no cooperativas en la arquitectura del poder global.

En primer lugar, el caso de Panamá confirma empíricamente la tesis central del presente trabajo que plantea que las decisiones sobre qué jurisdicciones se incluyen o

excluyen de las listas de paraísos fiscales no son el resultado de la aplicación neutral de criterios técnicos, sino el producto de procesos políticos en los que coexisten y se tensionan consideraciones formales de transparencia con intereses geopolíticos, vínculos diplomáticos, relaciones económicas bilaterales y dinámicas de poder asimétricas. La divergencia entre las posiciones de España, la UE y la OCDE respecto a un mismo territorio no puede explicarse en términos de diferencias sustanciales en los criterios objetivos aplicados, sino que refleja las distintas estructuras de incentivos, la divergencia de intereses estratégicos y los distintos grados de permeabilidad a la presión política que caracterizan a cada uno de los tres marcos institucionales (Hakelberg y Schaub, 2018; Palan et al., 2010).

En segundo lugar, el caso panameño ilustra con particular claridad la dinámica de *power politics* que, desde la perspectiva realista, subyace a la arquitectura de la gobernanza fiscal internacional. Panamá, como Estado pequeño con limitada capacidad de resistencia normativa, ha sido objeto de una presión institucional sostenida que otros territorios con características estructuralmente similares pero mayor peso geopolítico no han enfrentado. El hecho de que Estados Unidos, que alberga jurisdicciones domésticas con niveles de opacidad comparables a los de Panamá, no haya sido objeto de ningún proceso de lista por parte de los actores internacionales estudiados, mientras que Panamá ha permanecido en la lista europea sin interrupción durante casi una década, confirma la observación de Sharman (2006) sobre el papel de las relaciones de poder asimétricas en las decisiones de clasificación fiscal. Esta asimetría no refleja solo un déficit de equidad en el sistema, sino una característica estructural de un régimen internacional diseñado y sostenido por las economías avanzadas que lo dominan (Krasner, 1983).

En tercer lugar, el análisis del impacto de los *Panama Papers* y los *Pandora Papers* sobre la posición de Panamá en las listas internacionales permite profundizar en el papel de los escándalos periodísticos como mecanismos de modificación del cálculo político de los actores institucionales. Los escándalos no operaron mediante la revelación de información completamente desconocida por los actores institucionales, sino mediante la transformación de esa información en un asunto de conocimiento público masivo que elevó los costes políticos de la permisividad. Esta lógica coincide con la que Shaxson (2011) ha analizado en relación con el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación en la denuncia de las redes de complicidad estructural entre élites económicas transnacionales y centros financieros *offshore*, y la consiguiente politización

de la justicia fiscal como categoría de acción colectiva. Sin embargo, como demuestra la comparación entre el tratamiento de Panamá y el de otras jurisdicciones igualmente expuestas, la transformación de la presión mediática en consecuencias institucionales concretas sigue estando mediada por las diferencias de poder geopolítico entre jurisdicciones.

En cuarto lugar, la trayectoria de Panamá en las listas internacionales tiene consecuencias materiales directas para su economía y su inserción en el sistema financiero global que merece ser subrayada como implicación geopolítica concreta. La permanencia en la lista de la UE implica la activación de medidas defensivas por parte de los Estados miembros que incluyen restricciones en el acceso a financiación pública europea, limitaciones en el marco de las relaciones de cooperación al desarrollo, y mayores controles sobre las transacciones con entidades panameñas. Estas consecuencias, que se añaden a las limitaciones reputacionales ya descritas, generan un coste económico real que afecta de forma desproporcionada a la población panameña en su conjunto, mientras que los operadores del sistema *offshore* que motivaron las clasificaciones tienen en su mayoría capacidad para reorientar sus actividades hacia otras jurisdicciones no listadas. Este patrón distributivo, en el que los costes de la opacidad financiera recaen sobre la ciudadanía del país catalogado mientras los beneficios fluyen hacia las élites transnacionales que utilizan el sistema, refleja la contradicción estructural más profunda del régimen fiscal internacional contemporáneo (CIEPS, 2021; Tørsløv et al., 2018).

En quinto y último lugar, el caso panameño tiene implicaciones relevantes para la reflexión sobre la futura arquitectura de la gobernanza fiscal global. La experiencia de Panamá sugiere que el sistema de listas elaboradas por distintos actores con criterios divergentes genera desincentivos para auténticas reformas, en la medida en que la exclusión de la lista de un actor no implica la exclusión de las listas de los demás, y el proceso de convergencia hacia una evaluación positiva universal es largo, complejo y políticamente costoso. La falta de coordinación entre los diferentes marcos de reconocimiento crea además oportunidades para la instrumentalización diplomática del sistema, como lo ilustra la estrategia española de utilizar la exclusión de Panamá de su lista nacional como palanca de influencia bilateral, en coherencia con sus intereses económicos en la región. Una gobernanza fiscal internacional más efectiva y equitativa requeriría la consolidación de un marco único de evaluación con criterios universalmente aplicados y procedimientos inmunes a la presión de los actores con mayor capacidad

normativa, un objetivo cuya realización choca frontalmente con los intereses de las potencias hegemónicas que sostienen el orden fiscal internacional vigente (Hearson, 2018; Picciotto, 2015).

V. CONCLUSIONES

La respuesta que emerge del análisis del presente trabajo para atender la tesis central sobre la diferenciación de reconocimiento como paraíso fiscal entre España, la UE y la OCDE sobre un mismo territorio resulta inequívoca. A pesar de su planteamiento aparentemente técnico-neutral, las listas de paraísos fiscales se alzan como campos de disputa política en los que el poder determina quien cataloga, con qué criterios y con qué consecuencias prácticas para los Estados y territorios que se califiquen como tal.

Esta conclusión no es una hipótesis confirmada mecánicamente, sino el resultado de un análisis empírico con evidencia convergente en tres niveles. En el nivel normativo, los tres marcos invocan los mismos estándares de la OCDE pero producen listas con una coincidencia mínima donde de las 24 jurisdicciones de la lista española, solo 7 coinciden con las 10 del Anexo I europeo. En cuanto al nivel técnico, 9 jurisdicciones incluidas en alguna de las listas reciben calificaciones de *Compliant* o *Largely Compliant* por parte del Foro Global, es decir, son reconocidas como cooperativas por el árbitro técnico internacional pero catalogadas como no cooperativas por uno o ambos marcos políticos. Teniendo en cuenta el aspecto geopolítico, ninguna de las jurisdicciones identificadas por García-Bernardo et al. (2017) como nodos centrales de la arquitectura global de la evasión corporativa figura en ninguna de las tres listas analizadas. Estas tres evidencias confirman la tesis central: el reconocimiento diferenciado responde a relaciones de poder asimétricas más que a criterios técnicos.

El caso de la República de Panamá ha ilustrado este patrón con claridad. Panamá reúne estructuralmente todas las características definitorias de un paraíso fiscal y, sin embargo, recibe calificaciones radicalmente distintas según el actor que la evalúe. Para España es identificada cooperativa desde 2011; en el caso de Unión Europea se califica como no cooperativa de forma ininterrumpida desde 2017; y, por parte de la OCDE, parcialmente cooperativa hasta que en 2023 el GAFI reconoció sus avances sin que ello modificara la posición europea. Esta divergencia no puede explicarse desde criterios técnicos, solo se comprende cuando se incorporan los intereses económicos y diplomáticos bilaterales de España en América Latina, la lógica procedimental de la UE

subordinada al Foro Global, y la incorporación de consideraciones geopolíticas ajenas a la transparencia fiscal, entre ellas, la vinculación de la permanencia panameña en la lista europea con la evasión de las sanciones al petróleo ruso. El caso demuestra además que los costes de la opacidad recaen de forma desproporcionada sobre la ciudadanía del país catalogado, mientras los operadores del sistema *offshore* tienen capacidad para reorientar sus actividades hacia jurisdicciones no listadas, generando la contradicción distributiva más profunda del régimen fiscal internacional contemporáneo.

Los cuatro enfoques teóricos utilizados a lo largo del análisis han resultado complementarios. La Economía Política Internacional ha revelado que los estándares internacionales reproducen las preferencias de los actores con mayor capacidad normativa. El realismo ha explicado por qué las grandes potencias evitan las listas que ellas mismas promueven. El liberalismo institucional ha destacado los avances reales en cooperación fiscal sin los cuales la valoración quedaría sesgada. Y el constructivismo ha revelado que denominar a un territorio jurisdicción no cooperativa no es un acto técnico neutro, sino un acto político con consecuencias materiales sobre su reputación y sus condiciones de inversión. La tensión entre legitimación técnica y reproducción del poder que estos enfoques permiten captar es, en última instancia, la lógica que estructura todo el sistema internacional.

De los cuatro objetivos específicos planteados, los tres primeros han recibido respuesta directa a lo largo del trabajo. Los criterios y mecanismos de los tres marcos han sido analizados identificando sus convergencias formales y sus divergencias sustanciales. La dimensión geopolítica ha quedado establecida tanto en el análisis comparativo como en el estudio de caso, y el impacto de los *Panama Papers* y los *Pandora Papers* ha sido documentado como mecanismo de modificación del cálculo político institucional, que elevó los costes reputacionales de la permisividad sin eliminar las asimetrías de poder que explican el tratamiento diferenciado. En cuanto al cuarto objetivo, el análisis confirma que un sistema de listas con criterios divergentes genera desincentivos para las reformas auténticas y crea oportunidades para la instrumentalización diplomática.

Finalmente, el trabajo permite formular tres reflexiones sobre el futuro de la gobernanza fiscal internacional. Primero, la fragmentación del sistema de listas es una debilidad estructural que ninguna reforma técnica puede corregir sin abordar el problema político subyacente: mientras quienes diseñan los criterios queden exentos de su aplicación, el sistema carecerá de legitimidad para producir cumplimiento genuino.

Segundo, los avances registrados en la última década demuestran que la cooperación fiscal multilateral es posible cuando no amenaza directamente los intereses de los actores más poderosos, por ende, el reto pendiente es extenderla al ámbito de la planificación fiscal agresiva corporativa, donde esos intereses actúan como freno. Tercero, la salida sostenible de las listas requiere no solo cumplimiento formal de criterios técnicos, sino un proceso de negociación política que reconozca los avances reales y establezca incentivos positivos para la reforma estructural.

Este trabajo ha analizado la fiscalidad internacional como un campo de poder. Pero los campos de poder no son inmutables. La pregunta que queda abierta es, si la transformación que la presión mediática y la politización de la justicia fiscal han impulsado desde 2008 puede alcanzar a los actores con mayor capacidad de resistencia, o si la asimetría que se ha evidenciado es una característica permanente del orden fiscal global. La respuesta no está en los criterios técnicos de ninguna lista, sino en la geopolítica internacional.

VI. ANEXOS



Curso 2025/2026

ANEXO I: Declaración de uso de herramientas de IA generativa

Nombre Grado/Máster:	Derecho y Relaciones Internacionales (E5)
Nombre Alumno:	Candela Martínez Rey
Coordinador/a TFG/TFM:	Marta Paradés Martín
Nombre Director/a de TFG/TFGM:	Ramón Casero Barrón

Declaro que para la elaboración del presente Trabajo Fin de Grado / Trabajo Fin de Máster se ha utilizado inteligencia artificial generativa como herramienta de apoyo.	SÍ	NO
	X	

1) Uso de la IA Generativo

Si tu respuesta ha sido SÍ, contesta a las siguientes preguntas. Si has contestado NO, pasa al apartado 2.

Uso ético

	SÍ	NO
¿A la hora de usar la herramienta IA, en los <i>prompts</i> utilizados has incluido datos de carácter sensible o de carácter personal (fotos de personas reales, datos personales, etc.)? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		X
¿Has orientado tu uso a suplantar tu trabajo personal sin hacer una revisión crítica de la extraído en la herramienta IA? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		X
¿Has tenido en cuenta las recomendaciones académicas que te han hecho específicamente en el Grado/Máster sobre lo que está permitido o no con la IA?	X	

Uso técnico realizado:

¿Qué herramientas has utilizado (ChatGPT, Copilot, Claude, Nano Banana...)?
Especifica la versión o tipo de licencia.

Claude - Versión Sonnet 4.6

Marcar lo que corresponda:

☒ Generación de texto (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Utilizado en la fase inicial para una lluvia de ideas sobre el enfoque, el interés y el contenido del tema, así como para la elaboración de un índice preliminar orientativo.

☒ Reformulación (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Utilizado puntualmente para mejorar la redacción y claridad de algún párrafo del trabajo, manteniendo en todo momento el contenido y la argumentación propia. Asimismo, empleado para la detección de frases excesivamente largas con varias oraciones subordinadas, con el fin de concretarlas y mejorar la redacción.

☒ Traducción / corrección (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Empleado para la traducción del resumen al inglés (*Abstract*), así como para la traducción de fragmentos de algunos de los libros, artículos y documentos utilizados como fuentes en el trabajo.

☒ Sugerencia de estructura (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Consultado en la fase inicial para valorar la organización del índice y la distribución de los capítulos, especialmente la articulación entre el marco teórico (capítulo II), el análisis comparativo institucional (capítulo III) y el estudio de caso de Panamá (capítulo IV). También utilizado para obtener ideas sobre cómo estructurar las tablas incluidas en los anexos.

☒ Apoyo metodológico (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Empleado para verificar la coherencia entre los objetivos planteados y la metodología descrita, así como para realizar consultas sobre la extensión adecuada y la distribución equilibrada del contenido a lo largo del trabajo

☒ Buscar o citar bibliografía (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Utilizado para identificar referencias académicas relevantes en el campo de la fiscalidad internacional y la economía política internacional, así como para obtener palabras clave orientadas a la búsqueda de fuentes veraces y sólidas. También empleado para verificar el formato de las

citas según las normas APA exigidas por el reglamento del TFG y para corregir y comprobar algunas de las citas ya formuladas.

☐ Generar contenido audiovisual (videos, infografías, audios, imágenes, gráficos. *Especifica en concreto qué contenidos has generado con IA además de citarlo correctamente en el trabajo.* Claude.

☒ Otros (*Especificar qué herramientas*) → Claude. Utilizado como herramienta de consulta para resolver dudas conceptuales sobre los marcos teóricos de Relaciones Internacionales aplicados al trabajo, para la búsqueda de sinónimos con el fin de evitar repeticiones léxicas, y para la identificación de párrafos confusos que debían reformularse.

Confirmando que el contenido final ha sido revisado, corregido y validado íntegramente por mí como autor/a y asumo la plena responsabilidad académica del mismo.

La utilización de la IA no ha sustituido el análisis crítico, la reflexión personal ni el trabajo intelectual propio exigido en un TFG/TFM.

Firma:



ANEXO II. Tablas comparativas de las listas de jurisdicciones no cooperativas: España, Unión Europea y OCDE.

TABLA 1. LISTA ESPAÑOLA DE JURISDICCIONES NO COOPERATIVAS — ORDEN HFP/115/2023			
Nº	Jurisdicción / Territorio	Observaciones	Región
1	Anguila	Territorio dependiente de RU	Caribe/Atlántico
2	Bahréin	Estado del Golfo Pérsico	Oriente Medio
3	Barbados	También: régimen offshore	Caribe
4	Bermudas	Territorio dependiente de RU	Atlántico N.
5	Dominica	República del Caribe	Caribe
6	Fiji	Estado insular del Pacífico	Pacífico
7	Gibraltar	Territorio dependiente de RU	Europa (Gibraltar)
8	Guam	Territorio no incorporado de EE.UU.	Pacífico
9	Guernsey	Dependencia de la Corona Británica	Europa (Canal)
10	Isla de Man	Dependencia de la Corona Británica	Europa (Isla de Man)
11	Islas Caimán	Territorio dependiente de RU	Caribe
12	Islas Malvinas	Territorio dependiente de RU	Atlántico S.
13	Islas Marianas	Territorio no incorporado de EE.UU.	Pacífico
14	Islas Salomón	Estado insular del Pacífico	Pacífico
15	Islas Turcas y Caicos	Territorio dependiente de RU	Caribe
16	Islas Vírgenes Británicas	Territorio dependiente de RU	Caribe
17	Islas Vírgenes de Estados Unidos	Territorio no incorporado de EE.UU.	Caribe
18	Jersey	Dependencia de la Corona Británica	Europa (Canal)
19	Palaos	También: régimen offshore	Pacífico
20	Samoa	Solo régimen fiscal perjudicial offshore	Pacífico
21	Samoa Americana	Territorio no incorporado de EE.UU.	Pacífico
22	Seychelles	República del océano Índico	Océano Índico
23	Trinidad y Tobago	También: régimen offshore	Caribe
24	Vanuatu	Estado insular del Pacífico	Pacífico
REGÍMENES FISCALES PERJUDICIALES ADICIONALES (offshore business)			
R1	Barbados	Régimen fiscal perjudicial offshore business	
R2	Guam	Régimen fiscal perjudicial offshore business	
R3	Palaos	Régimen fiscal perjudicial offshore business	
R4	Samoa	Régimen fiscal perjudicial offshore business	
R5	Samoa Americana	Régimen fiscal perjudicial offshore business	
R6	Trinidad y Tobago	Régimen fiscal perjudicial offshore business	

Fuente: Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero (BOE núm. 35, de 10 de febrero de 2023).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-3508>. Elaboración propia.

TABLA 2. LISTA DE LA UNIÓN EUROPEA DE JURISDICCIONES NO COOPERATIVAS
Actualización febrero 2026

ANEXO I — Lista negra (10 jurisdicciones)

Nº	Jurisdicción	Vínculo territorial	Criterio incumplido	Región
1	Samoa Americana	EE.UU.	Criterio 1 (transparencia) y 3 (BEPS)	Pacífico
2	Anguila	RU	Criterio 1 y 2 (equidad fiscal)	Caribe
3	Guam	EE.UU.	Criterio 1 y 3	Pacífico
4	Palaos	—	Criterio 2 y 3	Pacífico
5	Panamá	—	Criterio 2 (equidad fiscal)	América Central
6	Federación Rusa	—	Criterio 3 (BEPS) — incorporada oct.2022	Europa del Este
7	Islas Turcas y Caicos	RU	Criterio 3 — incorporada feb. 2026	Caribe
8	Islas Vírgenes de Estados Unidos	EE.UU.	Criterio 1 y 3	Caribe
9	Vanuatu	—	Criterio 1, 2 y 3	Pacífico
10	Vietnam	—	Criterio 1 (EOIR) — incorporada feb. 2026	Asia

ANEXO II — Lista gris: jurisdicciones con compromisos pendientes (9 jurisdicciones)

Nº	Jurisdicción	Deficiencia pendiente		
1	Belize	Criterio 2 y 3		
2	Islas Vírgenes Británicas	Criterio 2		
3	Brunéi Darusalam	Criterio 2 — prórroga concedida		
4	Eswatini	Criterio 3		
5	Groenlandia	Criterio 3 — incorporada oct. 2025		
6	Jordania	Criterio 1 y 3 — incorporada oct. 2025		
7	Montenegro	Criterio 2		
8	Marruecos	Criterio 3 — incorporada oct. 2025		
9	Turquía	Criterio 2		

JURISDICCIONES ELIMINADAS EN LA ACTUALIZACIÓN DE FEBRERO 2026

Fecha eliminación	Jurisdicción	Motivo		
feb. 2026	Fiji	Cumplió compromisos BEPS		
feb. 2026	Samoa	Cumplió compromisos BEPS		
feb. 2026	Trinidad y Tobago	Cumplió compromisos BEPS		
feb. 2026	Antigua y Barbuda	Eliminada de lista gris		
feb. 2026	Seychelles	Eliminada de lista gris		

Fuente: Consejo de la Unión Europea, actualización de 17 de febrero de 2026.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/17/taxation-council-updates-the-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions-for-tax-purposes/>.

Criterios:

Consejo UE (2016). Elaboración propia.

**TABLA 3. SISTEMA DE EVALUACIÓN OCDE.
FORO GLOBAL DE TRANSPARENCIA E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

La OCDE no publica una lista negra única. Evalúa jurisdicciones mediante revisiones entre pares (peer reviews) con cuatro calificaciones: Compliant · Largely Compliant · Partially Compliant · Non-Compliant

Jurisdicción	Calificación EOIR (intercambio a petición)	AEOI / CRS (intercambio automático)	Marco Inclusivo BEPS	En lista España	En lista UE (Anexo I)
Anguila	Largely Compliant	Comprometida	Sí	✓	✓
Bahréin	Largely Compliant	Comprometida	Sí	✓	—
Barbados	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Bermudas	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Dominica	Partially Compliant	Comprometida	Sí	✓	—
Fiji	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Gibraltar	Largely Compliant	Activa	Sí	✓	—
Guam	Sin revisión OECD	No activa	No	✓	✓
Guernsey	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Isla de Man	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Islas Caimán	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Islas Malvinas	Sin revisión OECD	No activa	No	✓	—
Islas Marianas	Sin revisión OECD	No activa	No	✓	—
Islas Salomón	Partially Compliant	No activa	Sí	✓	—
Islas Turcas y Caicos	Non-Compliant	No activa	Sí	✓	✓
Islas Vírgenes Británicas	Largely Compliant	Activa	Sí	✓	—
Islas Vírgenes EE.UU.	Sin revisión OECD	No activa	No	—	—
Jersey	Compliant	Activa	Sí	✓	—
Palaos	Partially Compliant	No activa	Sí	✓	✓
Panamá	Largely Compliant	Activa	Sí	—	✓
Samoa	Largely Compliant	Comprometida	Sí	✓	—
Samoa Americana	Sin revisión OECD	No activa	No	✓	✓
Seychelles	Largely Compliant	Activa	Sí	✓	—
Trinidad y Tobago	Largely Compliant	Comprometida	Sí	✓	—
Vanuatu	Non-Compliant	No activa	Sí	✓	✓
Vietnam	Non-Compliant	No activa	Sí	—	✓
Federación Rusa	Non-Compliant	Suspendida	Sí	—	✓
Belize	Partially Compliant	Comprometida	Sí	—	—
Brunéi Darusalam	Largely Compliant	Comprometida	Sí	—	—
Estados Unidos	Largely Compliant	No aplica (FATCA)	Sí	—	—
Luxemburgo	Compliant	Activa	Sí	—	—
Irlanda	Compliant	Activa	Sí	—	—
Países Bajos	Compliant	Activa	Sí	—	—

LEYENDA DE CALIFICACIONES OCDE (EOIR): ■ Compliant = pleno cumplimiento ■ Largely Compliant = cumplimiento amplio ■ Partially Compliant = cumplimiento parcial ■ Non-Compliant = incumplimiento

Fuente: OCDE, Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información (2024).

<https://www.oecd.org/en/topics/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes.html>. Columnas 5 y 6 elaboradas a partir de Orden HFP/115/2023 y Consejo UE (17 feb. 2026). Elaboración propia.

TABLA 4. ANÁLISIS COMPARATIVO					
✓ = Presente G = Lista gris UE (Anexo II) — = Ausente OCDE (Foro Global): C = Compliant · LC = Largely Compliant · PC = Partially Compliant · NC = Non-Compliant · N/A = Sin revisión					
Jurisdicción / Territorio	Lista España (HFP/115/2023)	Lista UE (Anexo I — feb. 2026)	Lista UE (Anexo II — gris)	OCDE Foro Global (Calificación EOIR)	Observaciones
Anguila	✓	✓	—	LC	
Bahréin	✓	—	—	LC	Solo en lista España
Barbados	✓	—	—	C	Solo en lista España
Belize	—	—	G	PC	
Bermudas	✓	—	—	C	Solo en lista España
Brunéi Darusalam	—	—	G	LC	
Dominica	✓	—	—	PC	Solo en lista España
Estados Unidos	—	—	—	LC	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Eswatini	—	—	G	PC	
Federación Rusa	—	✓	—	NC	Solo en lista UE (no en España)
Fiji	✓	—	—	C	Solo en lista España
Gibraltar	✓	—	—	LC	Solo en lista España
Groenlandia	—	—	G	N/A	
Guam	✓	✓	—	N/A	
Guernsey	✓	—	—	C	Solo en lista España
Irlanda	—	—	—	C	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Isla de Man	✓	—	—	C	Solo en lista España
Islas Caimán	✓	—	—	C	Solo en lista España
Islas Malvinas	✓	—	—	N/A	Solo en lista España
Islas Marianas	✓	—	—	N/A	Solo en lista España
Islas Salomón	✓	—	—	PC	Solo en lista España
Islas Turcas y Caicos	✓	✓	—	NC	
Islas Vírgenes Británicas	✓	—	G	LC	
Islas Vírgenes de Estados Unidos	✓	✓	—	N/A	
Jersey	✓	—	—	C	Solo en lista España
Jordania	—	—	G	LC	
Luxemburgo	—	—	—	C	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Marruecos	—	—	G	LC	
Montenegro	—	—	G	LC	
Palaos	✓	✓	—	PC	
Panamá	—	✓	—	LC	Solo en lista UE (no en España)
Países Bajos	—	—	—	C	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Reino Unido	—	—	—	C	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Samoa	✓	—	—	LC	Solo en lista España
Samoa Americana	✓	✓	—	N/A	
Seychelles	✓	—	—	LC	Solo en lista España
Singapur	—	—	—	C	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Suiza	—	—	—	LC	No figura en ninguna lista pese a relevancia fiscal
Trinidad y Tobago	✓	—	—	LC	Solo en lista España
Turquía	—	—	G	LC	
Vanuatu	✓	✓	—	NC	
Vietnam	—	✓	—	NC	Solo en lista UE (no en España)

Fuente: Elaboración propia a partir de Orden HFP/115/2023 (España); Consejo UE, actualización de 17 de febrero de 2026; OCDE, Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información — Calificaciones EOIR (2024).

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (s.f.). *Jurisdicciones no cooperativas — Anexo IV. Manual Tributación No Residentes*. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/manual-tributacion-no-residentes/anexos/jurisdicciones-no-cooperativas.html>
- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (s.f.). *Relación de jurisdicciones no cooperativas*. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/normativa-criterios-interpretativos/fiscalidad-internacional/relacion-jurisdicciones-no-cooperativas.html>
- Arel-Bundock, V., Crasnic, L., Roland, A., y Römgens, I. (2022). *The EU and the politics of blacklisting tax havens*. University of Zurich. https://www.urpp-equality.uzh.ch/dam/jcr:86003873-1228-461c-8c56-1c8f79486277/27_Arel-bundock_crasnic_romgens_roland_blacklist.pdf
- Avi-Yonah, R. S. (2007). *International tax as international law: An analysis of the international tax regime*. Cambridge University Press. https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=law_econ_archive
- Centro de Estudios Garrigues. (2023). Las recién nacidas jurisdicciones no cooperativas. *Blog Centro de Estudios Garrigues*. <https://www.centrogarrigues.com/blog/las-recien-nacidas-jurisdicciones-no-cooperativas/>
- Centro de Investigación, Estadísticas y Políticas Sociales. (2021). *Pandora Papers: El debate ético y el futuro de Panamá*. CIEPS. <https://cieps.org.pa/pandora-papers-el-debate-etico-y-el-futuro-de-panama/>
- Christensen, R. C., y Hearson, M. (2019). The new politics of global tax governance: Taking stock a decade after the financial crisis. *Review of International Political Economy*, 26(5), 1068–1088. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1625802>
- Cobham, A. (2017, 3 de julio). Redistributive hypocrisy: The growing dominance of tax haven USA. *Tax Justice Network*. <https://taxjustice.net/2017/07/03/redistributive-hypocrisy-taxhaven-usa/>

- Consejo de la Unión Europea. (2016, 8 de noviembre). *Criteria and process leading to the establishment of the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes — Council conclusions* (Doc. ST 14166/16 FISC 187 ECOFIN 1014). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14166-2016-INIT/en/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2017, 5 de diciembre). *Council conclusions on the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Consejo de la Unión Europea. (2025, 18 de febrero). *Fiscalidad: los Estados miembros actualizan la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/timeline-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- Consejo de la Unión Europea. (2026, 17 de febrero). *Taxation: Council updates the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/17/taxation-council-updates-the-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions-for-tax-purposes/>
- Convenio entre el Reino de España y la República de Panamá para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y prevenir la evasión fiscal, hecho en Madrid el 7 de octubre de 2010. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 158, de 4 de julio de 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-11425>
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126–155. https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/98986/mod_resource/content/1/cox-social%20forces.pdf
- Crasnic, L. (2022). Resistance in tax and transparency standards: Small states' heterogeneous responses to new regulations. *Review of International Political Economy*, 29(1), 255–280.
- Díaz-Struck, E., Reuter, D., Armendariz, A., Cosic, J., Escudero, J., Fiandor Gutiérrez, M., Torres, M., Kehoe, K., Williams, M., McGoey, S., y Ajiri, D. (2021, 3 de octubre). Pandora Papers: An offshore data tsunami. *International Consortium of*

- Investigative Journalists*. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/about-pandora-papers-leak-dataset/>
- Dietsch, P., y Rixen, T. (2016). *Global tax governance: What is wrong with it and how to fix it*. ECPR Press. https://www.researchgate.net/publication/297661023_Global_Tax_Governance_What's_wrong_with_it_and_how_to_fix_it
- Edwards, C., y Leggett, T. (2024, 10 de septiembre). Apple told to pay Ireland €13bn in tax by EU. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/articles/ckgwkwxr4eqo>
- Eichengreen, B. (1996). *Globalizing capital: A history of the international monetary system*. Princeton University Press.
- Fitzgibbon, W., y Díaz-Struck, E. (2016, 1 de diciembre). Panama Papers have had historic global effects — and the impacts keep coming. *International Consortium of Investigative Journalists*. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/20161201-global-impact/>
- García-Bernardo, J., Fichtner, J., Takes, F. W., y Heemskerk, E. M. (2017). Uncovering offshore financial centers: Conduits and sinks in the global corporate ownership network. *Scientific Reports*, 7, Article 6246. <https://doi.org/10.1038/s41598-017-06322-9>
- Genschel, P., y Schwarz, P. (2011). Tax competition: A literature review. *Socio-Economic Review*, 9(2), 339–370. https://www.researchgate.net/publication/275321884_Tax_Competition_A_Literature_Review
- Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. Princeton University Press. https://www.academia.edu/32483565/Robert_Gilpin_The_Political_Economy_of_International_Relations_Princeton_University_Press_1987_pdf
- Hakelberg, L. (2020). Coercion in international tax cooperation: Identifying the prerequisites for sanction threats by a great power. *Review of International Political Economy*, 27(3), 511–541. <https://doi.org/10.1080/09692290.2015.1127269>

- Hakelberg, L., y Rixen, T. (2021). Is neoliberalism still spreading? The impact of international cooperation on capital taxation. *Review of International Political Economy*, 28(5), 1142–1168. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1752769>
- Hakelberg, L., y Schaub, M. (2018). The redistributive impact of hypocrisy in international taxation. *Review of International Political Economy*, 25(6), 767–791. https://maxschaub.eu/documents/Hakelberg_Schaub_2018_Hypocrisy.pdf
- Hearson, M. (2018). The challenges for developing countries in international tax justice. *Journal of International Development*, 30(6), 933–949. <https://martinhearsen.net/wp-content/uploads/2018/11/the-challenges-for-developing-countries-in-international-tax-justice.pdf>
- Helleiner, E. (1994). *States and the reemergence of global finance*. Cornell University Press. https://www.academia.edu/52046424/Eric_Helleiner
- International Consortium of Investigative Journalists. (2014). *LuxLeaks*. <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (2016). *Panama Papers*. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (2016, 3 de abril). *The Panama Papers: Exposing the rogue offshore finance industry*. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (2021). *Pandora Papers*. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (2021, 3 de octubre). *Offshore havens and hidden riches of world leaders and billionaires exposed in unprecedented leak*. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/global-investigation-tax-havens-offshore/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (2024, junio). *Panama Papers trial concludes with all defendants acquitted of money laundering*. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/panama-papers-trial-concludes-with-all-defendants-absolved-of-money-laundering-charge/>
- International Consortium of Investigative Journalists. (s.f.). *Offshore Leaks Database*. <https://offshoreleaks.icij.org/>

- Janský, P., Meinzer, M., y Palanský, M. (2022). Is Panama really your tax haven? Secrecy jurisdictions and the countries they harm. *Regulation & Governance*, 16(3), 673–704. <https://doi.org/10.1111/rego.12380>
- Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence*. Little, Brown. <http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/05%20Cooperation%20with%20States%20as%20Unitary%20Actors/Keohane%20%20Nye%20-%20Power%20and%20interdependence%20%5BCh%201-3%5D.pdf>
- Krasner, S. D. (1983). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. En S. D. Krasner (Ed.), *International regimes* (pp. 1–21). Cornell University Press.
- La Estrella de Panamá. (2023, 11 de febrero). España excluye a Panamá de la lista de paraísos fiscales. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/espana-excluye-panama-lista-paraisos-PFLE485921>
- La Estrella de Panamá. (2024, 12 de octubre). UE: salida de Panamá de las listas depende de la OCDE y un proceso interno del Parlamento Europeo. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/ue-salida-de-panama-de-las-listas-depende-de-la-ocde-y-un-proceso-interno-del-parlamento-europeo-YF8887221>
- La Estrella de Panamá. (2026, 20 de marzo). Panamá planta cara por listas fiscales a la UE, mientras que Bruselas evade el fondo y apuesta por negocios. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/panama-planta-cara-por-listas-fiscales-a-la-ue-mientras-que-bruselas-evade-el-fondo-y-apuesta-por-negocios-CJ20926224>
- Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-11473>
- Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21262>
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

- Manzanares, V. (2026, 3 de febrero). El Side-by-Side Package: hacia una nueva arquitectura del Impuesto Complementario (Pilar 2) para las filiales en España de grupos multinacionales alemanes, austriacos y suizos. *Business & Tax in Spain – MMM Abogados*. <https://www.mmmm.es/es/blogs-abogados/business-tax-spain/el-side-by-side-package-hacia-una-nueva-arquitectura-del-impuesto-complementario-pilar-2-para-las-filiales-en-espana-de-grupos-multinacionales-alemanes-austriacos-y-suizos/>
- Martín Morata, B. (2010). Los acuerdos de intercambio de información. *Cuadernos de Formación. Colaboración 14/10, 10*, 109–126. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/10_06.pdf
- Martos Belmonte, P., y Verdún Fraile, E. (2007). El intercambio de información fiscal en el ámbito internacional. *Cuadernos de Formación. Colaboración 09/07, 3*, 135–151. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/03_09.pdf
- Medina, B., Escudero, J., y Díaz-Struck, E. (2021, 3 de octubre). When Latin America's elite wanted to hide their wealth, they turned to this Panama firm. *International Consortium of Investigative Journalists*. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/alcohal-panama-latin-america-politicians/>
- Mendoza López, D. T. (2022). El multilateralismo fiscal del siglo XXI. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, LV(163)*, e17501. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2022.163.17501>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2023, octubre). *Panamá sale de la lista gris del GAFI*. <https://www.mef.gob.pa/2023/10/panama-sale-de-la-lista-gris-del-gafi/>
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Acuerdos de intercambio de información*. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/acuerdosii.aspx>
- Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.

- OCDE. (1998). *Harmful tax competition: An emerging global issue*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/1998/04/harmful-tax-competition_g1ghgc60.html
- OCDE. (2000). *Towards global tax co-operation: Progress in identifying and eliminating harmful tax practices*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/towards-global-tax-co-operation_9789264184541-en.html
- OCDE. (2014). *Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters-second-edition_9789264267992-en.html
- OCDE. (2016). *Proyecto BEPS – Nota explicativa: Informes Finales 2015*. Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263567-es>
- OCDE. (2020a). *Inclusive Framework on BEPS: Progress report July 2019 – July 2020*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/beps/>
- OCDE. (2020b). *OECD/G20 inclusive framework on BEPS: Progress report 2020*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2019-july-2020_4eedfdf2-en.html
- OCDE. (2023). *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy – Consolidated commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023): Inclusive Framework on BEPS*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b849f926-en>
- Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, por la que se determinan los países y territorios, así como los regímenes fiscales perjudiciales, que tienen la consideración de jurisdicciones no cooperativas. *Boletín Oficial del Estado*. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-3291
- Oxfam International. (2022, 15 de febrero). *Time for a real reform to stop tax havens escaping the EU blacklist*. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/time-real-reform-stop-tax-havens-escaping-eu-blacklist>

- Oxfam International. (2025, 18 de febrero). *EU's tax haven list: all process, no progress*.
<https://www.oxfam.org/en/press-releases/eus-tax-haven-list-all-process-no-progress>
- Palan, R. (2003). *The offshore world: Sovereign markets, virtual places, and nomad millionaires*. Cornell University Press.
- Palan, R., Murphy, R., y Chavagneux, C. (2010). *Tax havens: How globalization really works*. Cornell University Press. <https://dokumen.pub/tax-havens-how-globalization-really-works-9780801468568.html>
- Peramo, J. C. (2016). Paraísos fiscales, riqueza offshore y evasión fiscal. Una estimación para España (1980-2013). *Papeles de Europa*, 29(1), 1–30.
<https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/54073/50157>
- Picciotto, S. (2011). *Regulating global corporate capitalism*. Cambridge University Press.
https://assets.cambridge.org/97805211181969/frontmatter/97805211181969_frontmatter.pdf
- Picciotto, S. (2015). Indeterminacy, complexity, technocracy and the reform of international corporate taxation. *Social and Legal Studies*, 24(2), 165–183.
https://www.researchgate.net/publication/277934502_Indeterminacy_Complexity_Technocracy_and_the_Reform_of_International_Corporate_Taxation
- Real Academia Española. (s.f.). Paraíso fiscal. En *Diccionario de la lengua española*.
<https://dle.rae.es/paraíso>
- Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2.º, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, de 5 de julio de 1991.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-17554>
- Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal [...]. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 268, de 6 de noviembre de 2008.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-17757>

- Roland, A., y Römgens, I. (2022). Policy change in times of politicization: The case of corporate taxation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 60(2), 355–373. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13229>
- Sharman, J. C. (2006). *Havens in a storm: The struggle for global tax regulation*. Cornell University Press. <https://dokumen.pub/havens-in-a-storm-the-struggle-for-global-tax-regulation-9780801461811-9780801445040.html>
- Shaxson, N. (2011). *Treasure islands: Tax havens and the men who stole the world*. Bodley Head. https://raggeduniversity.co.uk/wp-content/uploads/2024/08/1_x_Nicholas-Shaxson-Treasure-Islands_-Tax-Havens-and-the-Men-Who-Stole-The-World-Vintage-2012.pdf
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press. <https://es.scribd.com/document/359678153/Susan-Strange-The-Retreat-of-the-State-1996>
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (s.f.). *Reseña histórica*. <https://www.superbancos.gob.pa/sobre-sbp/resena-historica>
- Tax Justice Network. (2019, 5 de septiembre). Geopolitics trumps EU tax haven blacklist. *Tax Justice Network*. <https://taxjustice.net/2019/09/05/geopolitics-trumps-eu-tax-haven-blacklist/>
- Tax Justice Network. (2024). *Estado de la Justicia Fiscal 2024*. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2024/11/State-of-Tax-Justice-2024-Spanish-Tax-Justice-Network.pdf>
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S., y Zucman, G. (2018). *The missing profits of nations* (NBER Working Paper No. 24701). National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24701/w24701.pdf
- Urbano Sánchez, L. (2018). Los acuerdos de intercambio de información tributaria entre la Unión Europea y algunos paraísos fiscales. A propósito de la modificación de los acuerdos sobre fiscalidad del ahorro. *Revista de Estudios Europeos*, 71, 351–365. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6347888>
- U.S. Department of the Treasury. (2021, 8 de octubre). *Statement by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the OECD agreement on a global minimum tax*. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0419>

- Waltz, K. N. (1959). *Man, the state, and war*. Columbia University Press.
<https://pages.ucsd.edu/~bslantchev/courses/ps240/02%20Levels%20of%20Analysis%20and%20Strategic%20Choice/Waltz%20-%20Man,%20The%20State,%20and%20War.pdf>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391–425.
[https://pmachala.people.amherst.edu/Current%20Politics/PS-50%20IR%20&%20Foreign%20Policy%20Theory-THE%20READINGS/Archive/Wendt,%20Anarchy%20is%20what%20states%20make%20of%20it%20\(1992\).pdf](https://pmachala.people.amherst.edu/Current%20Politics/PS-50%20IR%20&%20Foreign%20Policy%20Theory-THE%20READINGS/Archive/Wendt,%20Anarchy%20is%20what%20states%20make%20of%20it%20(1992).pdf)
- Wigan, D., Christensen, J., y Shaxson, N. (2016). *The finance curse: Britain and the world economy*. Tax Justice Network. <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2015/06/Wigan-et-al-Finance-Curse-JUN-2015.pdf>