

Principios de justicia fiscal y la crisis climática de los países africanos ricos en recursos

Mukupa Nsenduluka (Red para la Justicia Fiscal - África)
y Rachel Etter-Phoya (Red para la Justicia Fiscal)

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países del África subsahariana se consideran ricos en recursos.¹ África posee una gran variedad de recursos naturales. Estos recursos tienen un valor cultural intrínseco y estético y, a su vez, contribuyen a la producción y movilización de la riqueza tanto dentro del continente como al extranjero. Las industrias extractivas son grandes fuentes de ingresos fiscales en muchas de las economías africanas, incluso en algunos países, los recursos naturales representan un tercio del total de los ingresos fiscales nacionales.² Es más, los ingresos fiscales podrían ser aún mayores, pero África pierde grandes sumas de dinero en flujos financieros ilícitos.³ De hecho si se considera un solo aspecto como la evasión de impuestos corporativos en el sector de la minería, el continente pierde aproximadamente USD 730 millones anuales.⁴ Las pérdidas de ingresos fiscales que esto tiene como consecuencia socavan la habilidad de los gobiernos para brindar servicios de alta calidad y dificultan la implementación de sistemas impositivos más progresistas. Las mujeres cargan con la mayoría de los impactos ya que, por lo general, hay una sobrerrepresentación en los hogares de bajos recursos y tienen trabajos con salarios bajos.⁵

1 James Cust et Albert G. Zeufack, *Africa's Resource Future : Harnessing Natural Resources for Economic Transformation during the Low-Carbon Transition* (2023) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39599>> [visitado el 29 de junio de 2023].

2 Cust et Zeufack, *Africa's Resource Future*.

3 Los flujos financieros ilícitos son «dinero que se gana, se transfiere o se utiliza de forma ilegal. Estos fondos, por lo general, se originan de tres fuentes: evasión de impuestos comerciales, facturación comercial falsa, y precios de transferencias abusivos; actividades criminales, como el mercado de la drogas, la trata humana, tráfico de armas ilegales, y contrabandear; sobornos y robos por parte de los oficiales corruptos del gobierno» (Comisión de la Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, *Illicit Financial Flow: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (2015) <<https://repository.uneca.org/ds2/stream/?#/documents/9b7840c2-0af1-5b1c-bea8-2e266da31fcb/page/1>> [visitado el 11 de Septiembre del 2023].

4 Giorgia Albertin and others, *Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector* (2021) <<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>> [visitado el 10 de febrero de 2023].

5 Veronica Grondona, Nicole Bidegain Ponte et Corina Rodriguez Enriquez, *Illicit Financial Flows: Undermining Gender Justice* (diciembre 2016) <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/12984.pdf>> [visitado el 24 de julio de 2023].

Las industrias extractivas africanas deberán realizar cambios significativos durante la próxima década. Esto es porque actualmente se está llevando a cabo una transición para alejarse de los combustibles fósiles y que tiene como resultado un incremento en la demanda de metales y minerales para las nuevas tecnologías. Las industrias extractivas de África se componen tanto de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) como de metales y minerales (tales como, cobre, tierras raras y litio). Muchas economías exportadoras africanas dependen de la extracción de combustibles fósiles—de hecho, cinco economías del África subsahariana poseen al menos el 25% de su riqueza en combustibles fósiles.⁶ Al asumir compromisos para reducir las emisiones de carbono, esas economías se verán afectadas, a pesar de que África, históricamente, no tuvo, ni tiene actualmente, un gran impacto en la crisis climática.

Por más que existan nuevas oportunidades para los metales y minerales africanos por el papel que juegan en la transición hacia energías renovables y nuevas tecnologías, si los cambios no se plantean a nivel nacional, regional e internacional el modelo extractivista característico de la minería en el último siglo podría perdurar. Se necesitan cambios estructurales a lo largo de la cadena de valores para evitar perpetuar las mismas desigualdades.

En este documento, vamos a indagar cinco principios de justicia fiscal: «las 5 R (por sus iniciales en inglés)»⁷; ya que se relacionan con las industrias extractivas de las economías de África ricas en recursos, en el marco de la crisis climática y con perspectiva de género.⁸ Las funciones de los impuestos incluyen; **aumento de los ingresos fiscales (revenue); redistribución (redistribute) de la riqueza** para crear una sociedad más igualitaria; **ajuste de nuevos precios (repricing)** para que aumenten los costos de las actividades que atentan sobre los derechos de las personas; mayor **representación (representation)** al reforzar los contratos sociales entre los votantes y los representantes; y, finalmente, **estimulación de reformas (reparations)** para corregir los legados históricos y coloniales. Este documento analiza la acción nacional, regional e internacional que se puede llevar a cabo para utilizar los impuestos como una herramienta para afrontar la desigualdad en el marco de la crisis climática. Dada la prioridad de los ingresos fiscales de la industria extractiva en muchas de las economías africanas, es importante entender cómo los impuestos se pueden utilizar como una herramienta para reprogramar economías las para y alterar las desigualdades que están tan arraigadas⁹.

El contexto de este documento es el compromiso de los movimientos feministas que forman parte del Nexo de Acción Feminista para la Justicia Económica y Climática («Nexo de Acción» de ahora en adelante) para desarrollar más recursos y materiales para la educación popular y la incidencia legal que permitan progresar con una agenda feminista abarcadora. Esta agenda feminista no es una iniciativa nueva o aparte, sino que es una que está bien articulada y que expone el trabajo de los movimientos feministas a lo largo de las generaciones pasadas. Pueden encontrar más recursos, como así también el resumen de las siete demandas claves de nuestro trabajo, en la [página web del Nexo de Acción](#).¹⁰

⁶ David Manley, James Frederick Cust y Giorgia Cecchinato, 'Stranded Nations? The Climate Policy Implications for Fossil Fuel-Rich Developing Countries' (Rochester, NY, 2017) <<https://papers.ssrn.com/abstract=3264765>> [visitado el 23 de agosto de 2023].

⁷ Red para la Justicia Fiscal, *Beyond20* (12 de mayo de 2023) <<https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/05/Tax-Justice-Network-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf>> [visitado el 7 de julio de 2023].

⁸ Franziska Mager y Sergio Chaparro, *Delivering Climate Justice Using the Principles of Tax Justice: A Guide for Climate Justice Advocates* (junio 2023) <<https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/06/Delivering-climate-justice-using-the-principles-of-tax-justice-Tax-Justice-Network-June-2023.pdf>> [visitado el 22 de junio de 2023].

⁹ *The State of Tax Justice 2023, 2023* <<https://www.youtube.com/watch?v=AoS8x0LeqFs>> [visitado el 27 de julio de 2023]; Decolonising Economics, *Tax as a Tool for Racial Justice* (2022) <<https://decolonisingeconomics.org/wp-content/uploads/2022/09/Tax-as-a-Tool-for-Racial-Justice-report.pdf>> [visitado el 24 de agosto de 2023].

¹⁰ Women's Environment & Development Organisation, 'Nexo de Acción Feminista para la Justicia Económica y Climática', WEDO, 2023 <<https://wedo.org/what-we-do/our-programs/feminist-action-nexus-for-economic-and-climate-justice/>> [visitado el 11 de mayo de 2023].

CONTEXTO

En África, los recursos naturales abundan. Este continente es el hogar de prácticamente un tercio de las reservas de minerales a nivel mundial.¹¹ Las industrias extractivas (metales, minerales e hidrocarburos, excluyendo a la madera) son un sector muy importante en muchas de las economías de África, especialmente para generar ingresos fiscales. La mayoría de las naciones africanas pretenden aumentar los ingresos fiscales en toda la cadena de valores de las industrias extractivas, en conformidad con la [Visión Minera de África](#) de la Unión Africana: una propuesta del continente para garantizar que la minería contribuya con la transformación económica a través de «la explotación transparente, equitativa y óptima de recursos minerales que respalda el gran crecimiento sostenible y el desarrollo socio económico.»¹²

Sin embargo, a gran escala, la minería en África está avalada por estructuras neoliberales, coloniales y capitalistas. Esto afecta las funciones de los impuestos tanto para incrementar los ingresos fiscales como para la redistribución de los recursos. La mayor parte de la minería en África está en manos de las multinacionales que tienen la sede central ubicada en el exterior, que se apoyan en la inversión extranjera directa y que, con frecuencia, están favorecidas por muchos subsidios otorgados por jurisdicciones con impuestos bajos, o incluso sin impuestos. En este modelo, en donde la sede central de una compañía está ubicada en un país diferente, lejos de la actividad económica, es común que se trasladen artificialmente los beneficios fuera del continente. Esto resulta en la erosión de la base imponible nacional de África, ya que las compañías pagan menos impuestos donde extraen los minerales.

De todos los flujos financieros ilícitos que habitan en el continente africano, el abuso fiscal corporativo es el más grande, incluso mucho mayor que, por ejemplo, aquellos asociados al lavado de dinero o la corrupción.¹³ Esto se ve estimulado por un sistema fiscal internacional que dificulta que los países que son fuentes de recursos, es decir los países de donde se extraen los recursos, tengan una recaudación de ingresos fiscales justa.¹⁴ Estos flujos acompañan la exportación de minerales al imponer un valor limitado que se agrega a nivel nacional. Es posible que la región africana subsahariana esté perdiendo entre USD 450-730 millones anuales en impuesto a las ganancias de las empresas debido a la práctica tan vigente de las multinacionales de evadir los impuestos corporativos sobre la minería.¹⁵

El abuso fiscal corporativo socava el trabajo nacional para movilizar los ingresos fiscales y, por lo tanto, los gobiernos no pueden cumplir con sus obligaciones de brindar derechos económicos y sociales fundamentales, ni siquiera en las comunidades donde se realizan las extracciones; derechos fundamentales como garantizar agua limpia y segura. Las comunidades no solo se llevan la peor parte de un legado de injusticia tributaria, sino que también, a su vez, enfrentan una profunda injusticia climática y una degradación ambiental resultantes de las industrias extractivas y las emisiones.¹⁶ Irónicamente, son las grandes corporaciones ubicadas en economías

11 United Nations Environment Programme, 'Our Work in Africa', UNEP - UN Environment Programme, 2017 <<http://www.unep.org/regions/africa/our-work-africa>> [visitado el 11 de mayo de 2023].

12 Unión Africana, Visión Minera de África, 2009 <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf> [visitado el 9 de marzo de 2018].

13 Comisión de la Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, *Illicit Financial Flow: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

14 Comisión de la Unión Africana y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, *Illicit Financial Flow: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, 2015 <<https://repository.uneca.org/handle/10855/22695>> [visitado el 23 de mayo de 2023].

15 Giorgia Albertin y otros, *Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector* (2021), 15 <<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>> [visitado el 10 de febrero de 2023].

16 Véase, por ejemplo, Katharina Rall, "They Destroyed Everything", *Human Rights Watch*, 2016 <<https://www.hrw.org/report/2016/09/27/they-destroyed-everything/mining-and-human-rights-malawi>> [visitado el 12 de mayo de 2023]; Human Rights Watch, "What Do We Get Out of It?", *Human Rights Watch*, 2018 <<https://www.hrw.org/report/2018/10/04/what-do-we-get-out-it/human-rights-impact-bauxite-mining-guinea>> [visitado el 12 de mayo de 2023]; Tim Wegenast and Jule Beck, 'Mining, Rural Livelihoods and Food Security: A Disaggregated Analysis of Sub-Saharan Africa', *World Development*, 130 (2020), 104921.

con altos niveles de emisiones del Norte Global las que se benefician de un sistema fiscal internacional injusto a expensas de las comunidades mineras de África.

En muchas comunidades, las mujeres tienden a cumplir el rol de cuidadoras primarias, ya sea de las infancias o de algún miembro de la familia que sufra de complicaciones de salud a causa de la contaminación relacionada con la industria extractiva. Si bien la minería artesanal y la minería a pequeña escala pueden ser una oportunidad de fuente de ingreso para las mujeres en África, por lo general, las mujeres se encuentran en trabajos más expuestos y con menos protección. El resultado de la combinación de estos factores es que las mujeres queden prácticamente excluidas laboral formal e, incluso, que afecte su capacidad de buscar otras oportunidades que generen ingresos.¹⁷ Estos problemas se han presentado más detalladamente en documentos activistas previos de esta misma serie.¹⁸

La relación entre el sector extractivista y la transición representa un desafío complejo para los gobiernos y la ciudadanía africana. El debate se centra en la creciente demanda de minerales y metales para la transición hacia tecnologías renovables y en el futuro de la extracción de combustibles fósiles. Para las naciones africanas, la descarbonización junto con una probable caída en la demanda de combustibles fósiles puede implicar tener un activo varado,¹⁹ como sería el caso de Chad, República del Congo, Gabón, Mozambique, y Nigeria.²⁰ Esto es porque los países posiblemente cuenten con estos recursos tanto para la recaudación de impuestos fiscales como para cumplir con las necesidades energéticas nacionales. Dos de los combustibles fósiles (el petróleo y el carbón) son los principales y más abundantes recursos de casi la mitad de los países africanos.²¹

Si bien estos recursos son esenciales para los ingresos fiscales de los gobiernos, los combustibles fósiles también son dañinos para la salud y la calidad de vida de las personas, para la fuerza laboral, y para las comunidades que se encuentran cerca de los puntos de extracción de combustibles fósiles,²² además de que las emisiones contribuyen con la crisis climática. Al mismo tiempo, es fundamental que las comunidades africanas tengan acceso a energía limpia y confiable, dado que más de la mitad de las personas africanas no tienen acceso a electricidad y dependen de la biomasa para cocinar, lo cual se asocia con consecuencias perjudiciales para la salud, especialmente para las mujeres.²³

Necesitamos un cambio urgente para abordar las desigualdades intersecantes, que, a su vez, se superponen con desigualdades de poder alarmantes y significativas entre los hombres y las mujeres que se encuentran presentes en muchos contextos, desde la tenencia de granjas y campos hasta la gobernanza y la toma de decisiones a nivel mundial, tanto con respecto al clima como a los impuestos.²⁴ Debido a la falta de una transformación estructural, la creciente demanda de minerales extraídos en las tierras africanas necesarios para la transición hacia tecnologías de energía renovables está en riesgo de reforzar y replicar las injusticias históricas.

17 Catherine Macdonald, 'The Role of Gender in the Extractive Industries', en *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*, ed. por Tony Addison y Alan Roe (2018), 442-59 <<https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0021>> [visitado el 24 de julio de 2023].

18 Melania Chiponda y Anne Songole, *Un análisis feminista de la Triple Crisis: el cambio climático, la deuda y el COVID-19 en Zimbabue y Kenia* (2023).

19 Manley, Cust y Cecchinato, 'Stranded Nations?'

20 Cust y Zeufack, *Africa's Resource Future*.

21 Al Jazeera Staff, 'Mapping Africa's Natural Resources', *Al Jazeera*, 15 de febrero de 2022 <<https://www.aljazeera.com/news/2018/2/20/map-ping-africas-natural-resources>> [visitado el 11 de mayo de 2023].

22 cf. Jill E. Johnston, Esther Lim y Hannah Roh, 'Impact of Upstream Oil Extraction and Environmental Public Health: A Review of the Evidence', *The Science of the Total Environment*, 657 (2019), 187-99.

23 Mikel González-Eguino, 'Energy Poverty: An Overview', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47 (2015), 377-85.

24 Rebecca Pearse, 'Gender and Climate Change', *WIREs Climate Change*, 8/2 (2017), e451.

LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL ES INJUSTA Y SOCAVA LA MOVILIZACIÓN DE INGRESOS FISCALES

Los legados coloniales están infiltrados en el sistema fiscal global actual y enmarcan la forma en la que los paraísos fiscales facilitan la fuga de capitales y los saqueos de las actividades extractivas de África.²⁵ Los flujos financieros ilícitos pueden observarse a lo largo de tres eras imperiales: en la primera era, los impuestos avalaban el desposeimiento y la extracción violenta; en la segunda era, los previos poderes imperiales le negaban a los estados recientemente independizados los reclamos de recuperar la riqueza robada y quitaron las fuentes de ingresos de los países en donde se generaban; y, en la tercera y actual era, los paraísos fiscales permiten el abuso fiscal internacional a nivel mundial, especialmente el Reino Unido y sus dependencias.²⁶

En esta tercera era, las multinacionales, a través del sistema financiero internacional, pueden trasladar los beneficios a otros lugares que no son donde se realizan las actividades económicas que los generan. Este fenómeno se puede ver agravado por la transición de energía debido al aumento de la demanda de minerales como cobre, cobalto, litio y aluminio.²⁷ Llevar a cabo simplemente una transición de combustibles fósiles sin acompañamiento de una transformación sistémica seguiría permitiendo el actual abuso fiscal corporativo. Dada la arquitectura financiera internacional actual, el aumento de extracción de estos minerales para las tecnologías renovables presenta un gran riesgo para los ingresos fiscales.

Los países más ricos y cómplices, tanto del abuso fiscal como de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial, son los que toman las decisiones. Los países africanos constantemente han liderado y apoyado las iniciativas para reformar los sistemas fiscales globales. Sin embargo, el compromiso de los países africanos por promover una cooperación fiscal internacional se vio obstaculizado. Por los últimos 60 años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha tenido el poder de establecer las reglas de los sistemas impositivos. La OCDE se estableció para proteger los intereses de sus miembros, los países más ricos del mundo. Ningún país africano es miembro. Desde entonces, la OCDE ha controlado el debate de la toma de decisiones de las reformas fiscales globales, un control que presenta disparidades en las capacidades técnicas y financieras y le concede una prioridad limitada a las necesidades de los países africanos.²⁸

Los países miembros de la OCDE y sus dependencias son responsables de que el mundo pierda anualmente USD 219 000 millones en impuestos corporativos. Esta organización permite el alarmante porcentaje de 70% de abuso fiscal corporativo a nivel mundial.²⁹ Los países más ricos también contribuyen, histórica y actualmente, a la mayoría de las emisiones. Desde 1850, América del Norte y Europa han creado la mitad de todos los gases de efecto invernadero acumulados a nivel mundial, a pesar de que representen una pequeña fracción de la población mundial.³⁰

25 Nicholas Shaxson, *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens* (2012); Vanessa Ogle, "Funk Money": The End of Empires, The Expansion of Tax Havens, and Decolonization as an Economic and Financial Event", *Past & Present*, 249/1 (2020), 213–49.

26 Alex Cobham, 'Imperial Extraction and "Tax Havens"', in *Imperial Inequalities*, ed. por Gurminder K. Bhambra y Julia McClure (2022), 280–98 <<https://www.manchesterhive.com/display/9781526166159/9781526166159.00025.xml>> [visitado el 30 de agosto de 2023].

27 Ricardo Soares De Oliveira, 'Researching Africa and the Offshore World', *The Journal of Modern African Studies*, 60/3 (2022), 265–96.

28 Red para la Justicia Fiscal de África, *Tax Justice Network Africa's Inputs to the Tax Report 2023 on Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations*, 2023 <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-03/Tax%20Justice%20Network%20Africa_Input%20Tax%20Report.pdf> [visitado el 24 de julio de 2023].

29 *The State of Justicia Fiscal 2023*.

30 Lucas Chancel, Philipp Bothe y Tancrede Voituriez, *Climate Inequality Report 2023: Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (2023), 19 <<https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-1.pdf>> [visitado el 11 de mayo de 2023].

Este control sobre la toma de decisiones tiene como consecuencia soluciones globales sobre la evasión de impuestos que han favorecido a los países más ricos, al punto de ser completamente inefectivas. Como resultado, dichas soluciones no colaboran con las presiones impositivas, climáticas y de desarrollo que sufre el continente.³¹

Recientemente, la OCDE intentó incluir al Marco Inclusivo a casi la mitad de los estados africanos, lo cual resultó en una solución que no le permitiría a estos estados poder hacer lo suficiente para percibir más ingresos fiscales de las multinacionales y que establecería límites en los derechos tributarios de las multinacionales digitales.³² Kenia y Nigeria no suscribieron a la propuesta de la OCDE y actualmente no existe ningún instrumento acordado a nivel mundial que esté vigente para implementarse. El «marco inclusivo» en sí no fue democrático, ya que los participantes africanos enfrentaron barreras administrativas y de otras índoles para tener una participación e influencia significativas.³³ De hecho, el Foro Africano de Administración Tributaria tuvo que llegar al punto de denunciar la presión que se ejercía sobre los países en desarrollo.³⁴ Los países africanos no hubieran podido conseguir los cambios estructurales necesarios en el sistema fiscal internacional dentro de un foro que no es democrático.

LOS 5R'S DE JUSTICIA FISCAL

1. AUMENTO DE INGRESOS FISCALES

Una de las principales razones por la cual la mayoría de los gobiernos africanos desarrollan las industrias extractivas es para generar ingresos fiscales.³⁵ Es por esta razón que este documento especialmente se centrará en el primer principio de justicia fiscal. Se utilizan varios instrumentos de políticas fiscales, tales como regalías mineras, impuestos sobre las empresas, e impuestos de otros sectores. La forma ideal de generar ingresos fiscales de las industrias extractivas es a través de una estrategia industrial que proponga un balance entre vínculos económicos más amplios y derechos humanos. Al no tener un ingreso fiscal suficiente, los países se ven forzados a adquirir deudas, y por eso es muy frecuente que los ingresos fiscales percibidos deban ser utilizados para pagar préstamos garantizados.³⁶

Lo ideal es que las empresas paguen los impuestos correspondientes a cambio de obtener el derecho de extraer recursos. Sin embargo, es común que tanto esta situación como la recaudación tributaria y la integración regional se vean socavadas por el abuso fiscal impulsado por el traslado de beneficios; por los incentivos fiscales que no conllevan a ninguna inversión adicional; por los convenios de doble tributación que limitan los derechos fiscales de los países ricos en recursos; y por una carrera general hacia el abismo en una apuesta por atraer inversión.

31 Asamblea General de las Naciones Unidas, 'Promotion of Inclusive and Effective International Tax Cooperation at the United Nations Report of the Secretary-General', 2023 <<https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-08/2314628E.pdf>> [visitado el 29 de agosto de 2023].

32 Irene Ovonji-Odida, Veronica Grondona y Abdul Muheet Chowdhary, *Two Pillar Solution for Taxing the Digitalized Economy: Policy Implications and Guidance for the Global South*, The South Centre: Research Paper (Ginebra, 26 de julio de 2022) <<https://www.southcentre.int/research-paper-161-26-july-2022/>> [visitado el 18 de agosto de 2022].

33 Rasmus Corlin Christensen, Martin Hearson y Tovony Randriamanalina, *At the Table, Off the Menu? Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations* (diciembre de 2020) <<https://www.ictd.ac/publication/at-table-off-menu-assessing-participation-lower-income-countries-global-tax-negotiations/>> [visitado el 11 de enero de 2023].

34 African Tax Administration Forum, *130 Inclusive Framework Countries and Jurisdictions Join a New Two-Pillar Plan to Reform International Taxation Rules – What Does This Mean for Africa?*, 1 de julio de 2021 <<https://www.ataftax.org/130-inclusive-framework-countries-and-jurisdictions-join-a-new-two-pillar-plan-to-reform-international-taxation-rules-what-does-this-mean-for-africa>> [visitado el 13 de octubre de 2022].

35 Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 'Breaking New Ground - Chapter 8: Minerals and Economic Development', *International Institute for Environment and Development* <<https://www.iied.org/g00900>> [visitado el 24 de julio 2023].

36 Liz Faunce y Joseph Cotterill, 'Zambia's Plan to Dig Its Way out of Debt with a Copper Revival', *Financial Times*, 13 de agosto de 2023.

En el informe fundamental del 2015 publicado por el Panel de Alto Nivel Africano sobre Flujos Financieros Ilícitos en África se muestra que África perdió USD 1 billón en flujos financieros ilícitos durante los últimos 50 años.³⁷ Este problema sigue estando presente a larga escala. En el 2020, el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reveló que África pierde USD 89 000 millones anuales a través de los flujos financieros ilícitos de los cuales dos tercios (USD 40 000 millones) provienen solamente del sector extractivo.³⁸ Estos datos muestran una imagen clara de cómo un continente rico en recursos pierde ingresos fiscales que son tan necesarios y que podrían utilizarse para financiar servicios públicos como salud, educación, seguridad social, agua, y sanitización. Esto se ve claramente reflejado en las comunidades mineras donde los impactos ambientales, económicos y sociales de las industrias extractivas afectan principalmente a las mujeres y a las infancias.³⁹

El costo del abuso fiscal en Zambia

Zambia es el segundo productor de cobre en África y el séptimo a nivel mundial. Sin embargo, 6,3 millones de personas de Zambia (36%) siguen sin tener acceso seguro al agua limpia y 10,4 millones (68%) habitan facilidades en condiciones sanitarias inadecuadas, ambos siendo derechos humanos fundamentales.⁴⁰

En los lugares en donde la recaudación del gobierno de los impuestos fiscales no es suficiente para pagar por los servicios básicos relacionados al cuidado de las infancias y la escolaridad, son las mujeres las que, en general, asumen el trabajo de cuidado no remunerado⁴¹ y las que sufren, de manera desproporcionada, los impactos de la crisis climática y de los desastres naturales.⁴² La mayor parte de la carga de recolectar agua de fuentes de agua remota también recae sobre las mujeres y las infancias, por lo que el acceso a la escolaridad se ve aún más exacerbado. Al mismo tiempo, las infancias se ven gravemente afectadas por enfermedades transmitidas por el agua que están asociadas con las condiciones inadecuadas de agua limpia y de sanitización.⁴³ Asimismo, debido a que las infancias también tienen la carga de realizar las tareas domésticas, sufren mayor exposición a tener problemas de salud como consecuencia de, por ejemplo, cocinar con biomasa.

Según un estudio realizado por Oxfam en el 2021, uno de los mayores factores que contribuye a la ineficiencia de los servicios públicos es la evasión fiscal corporativa del sector minero de Zambia.⁴⁴ Oxfam estima que el grupo Glencore generó cerca de USD 6 000 millones de ganancias a través de su sucursal, Mopani Copper Mines PLC, pero solo pagó USD 28 millones en impuestos a las ganancias corporativas en un período de 8 años, del 2011 al 2018 (un promedio de USD 3,5 millones anuales). No obstante,

³⁷ Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, *Illicit Financial Flows*.

³⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Trade and Development Board - Economic Development in Africa: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*, 20 de julio de 2020 <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=T-D/B/67/3&Lang=E>>.

³⁹ Macdonald, 'The Role of Gender in the Extractive Industries', 442-59.

⁴⁰ USAID, *Zambia: High-Priority Country Plan: Global Water Strategy 2022-2027* <https://www.globalwaters.org/sites/default/files/zambia_hpc_plan.pdf> [visitado el 24 de julio de 2023].

⁴¹ Grondona, Bidegain Ponte y Rodriguez Enriquez, *Illicit Financial Flows: Undermining Gender Justice*.

⁴² Lucas Chancel, Philipp Bothe y Tancrede Voituriez, *Climate Inequality Report 2023: Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South* (2023) <<https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-1.pdf>> [visitado el 11 de mayo 2023].

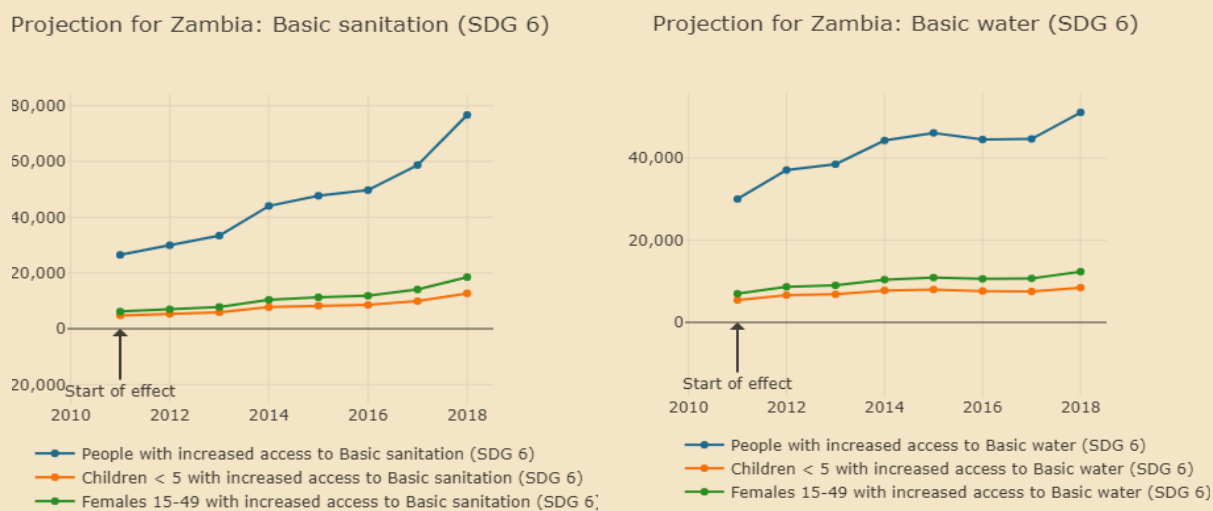
⁴³ USAID, *Zambia: High-Priority Country Plan: Global Water Strategy 2022-2027* <https://www.globalwaters.org/sites/default/files/zambia_hpc_plan.pdf> [visitado el 24 de julio de 2023].

⁴⁴ Daniel Mulé y Mukupa Nsenduluka, *Potential Corporate Tax Avoidance in Zambia's Mining Sector? Estimating Tax Revenue Gains from Addressing Profit Shifting or Revising Profit Allocation Rules: A Case Study of Glencore and Mopani Copper Mines*, Oxfam Research Backgrounder Series (2021) <<https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/potential-corporate-tax-avoidance-in-zambias-mining-sector/>> [visitado el 24 de julio de 2023].

Glencore disputó los resultados del informe.⁴⁵ El análisis de Oxfam argumenta que, si no hubiese habido un traslado artificial de las ganancias, Zambia habría recaudado hasta USD 91 millones anuales de impuestos percibidos de Mopani (más de la mitad del presupuesto nacional del 2020 de Zambia para el abastecimiento de agua y sanitización).

Existe una plataforma llamada Government Revenue and Development Estimations (GRADE) que permite obtener una estimación precisa y realista de la relación entre los ingresos fiscales de un gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Utilizamos esta herramienta para calcular el potencial que habría tenido sobre la vida de las personas los ingresos fiscales adicionales que el gobierno hubiese recaudado de los impuestos pagados y los impuestos evadidos entre 2011 y 2018 según las estimaciones presentadas por Oxfam. De los USD 3,5 millones de impuestos a las ganancias anuales (considerando la cotización del 2015 de USD 3,08 millones), es decir, los ingresos fiscales equivalentes a la recaudación de la contribución de Glencore a las finanzas públicas, se garantizó que 700 mujeres tuvieran acceso a condiciones sanitarias básicas; que 500 mujeres tuvieran acceso básico al agua; y que 200 niñas asistan a la escuela todos los días. En cambio, si el gobierno de Zambia contara con los ingresos fiscales adicionales equivalentes a las pérdidas estimadas por Oxfam de USD 91 millones anuales (considerando la cotización del 2015 de USD 80,15 millones), al utilizar GRADE, descubrimos que más de 18 500 mujeres hubiesen tenido acceso a condiciones sanitarias básicas; que 12 000 mujeres hubiesen tenido acceso básico al agua; y que 5 000 niñas hubiesen asistido a la escuela todos los días.⁴⁶ La educación, especialmente la educación para niñas, es fundamental para fomentar la capacidad de las mujeres para prepararse y responder a los impactos del cambio climático.⁴⁷

Figura 1. Acceso básico al agua y sanitización en Zambia al aplicar el aumento de recaudación de ingresos equivalentes a la pérdida de impuestos (2011-2018)



⁴⁵ Charles Watenphul to Daniel Mulé, 'Glencore's Response to Oxfam's Report', 28 May 2021 <https://webassets.oxfamamerica.org/media/documents/OTC_Glencore_Letter_to_Oxfam.pdf> [visitado el 30 de agosto de 2023].

⁴⁶ University of St Andrews and University of Leicester, 'Government Revenue and Development Estimations Model, [GRADE]', GRADE, 2022 <<https://med.st-andrews.ac.uk/grade/>> [version 3.7.2, visitado el 30 de agosto de 2023]

⁴⁷ Raya Muttarak y Wolfgang Lutz, 'Is Education a Key to Reducing Vulnerability to Natural Disasters and Hence Unavoidable Climate Change?', *Ecology and Society*, 19/1 (2014) <<https://www.jstor.org/stable/26269470>> [visitado el 15 de noviembre de 2022]; Erich Striessnig, Wolfgang Lutz y Anthony G. Patt, 'Effects of Educational Attainment on Climate Risk Vulnerability', *Ecology and Society*, 18/1 (2013) <<https://www.jstor.org/stable/26269263>> [visitado el 15 de noviembre de 2022].

Una transición justa y el impacto en los ingresos fiscales

La arquitectura financiera actual es injusta y tiene implicaciones no solo para la justicia fiscal, sino que también para la justicia climática, debido a que erosiona los ingresos fiscales necesarios para abordar pérdidas y daños, la mitigación y adaptación e incluso la transición de combustibles fósiles hacia fuentes de energías más limpias.

La eliminación gradual de los combustibles fósiles es clave para la transformación de los sistemas de energía en el marco del objetivo de mantener la temperatura global por debajo de 1,5 °C. Para que esto sea una realidad se necesitan cambios sistémicos a gran escala durante los próximos años y es poco probable que esto ocurra debido a la dominancia de una economía basada en los combustibles fósiles. Sin embargo, incluso realizar cambios más pequeños, aunque no tengan el alcance de lo que realmente se necesita, influiría en los ingresos fiscales de los países ricos en combustibles fósiles.

Por ejemplo, Nigeria es el mayor productor de petróleo de África y el 11vo a nivel mundial. El 75% de los ingresos fiscales del gobierno nigeriano provienen de la extracción de petróleo.⁴⁸ Dado que esta actividad es un flujo financiero de ingresos tributarios significativo, el gobierno nigeriano debe prepararse adecuadamente para eliminar gradualmente la producción de petróleo a través de inversiones de desarrollo sostenible e iniciativas de diversificación que le permitirán al país ser menos dependiente en el petróleo.

Una transición justa de los combustibles fósiles debe considerar los impactos en los ingresos fiscales de la eliminación gradual y las responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los tan famosos países de altos ingresos y de bajos ingresos, una clasificación que resulta de legados históricos de saqueamiento. Los países de bajos ingresos que tienen una gran dependencia en los combustibles fósiles deben tener el tiempo y los recursos necesarios para las eliminaciones graduales. Esto tendrá una gran cantidad de impactos, incluso sobre el trabajo de los gobiernos para movilizar los ingresos fiscales y sobre las comunidades, especialmente sobre las mujeres y las infancias.

La Visión Minera de África presenta un enfoque más sostenible para garantizar que las industrias extractivas contribuyan de manera significativa en la percepción de ingresos fiscales.⁴⁹ Se enfoca en principios clave que se centran en el valor agregado y el contenido local (al utilizar los servicios y las experiencias locales) que crean vínculos recíprocos en la economía local y el ambiente, y que, en consecuencia, se alejan del concepto de solo exportar y generar ingresos fiscales. Si las cadenas de valores del sector minero en los países africanos se transforman y diversifican a través de los vínculos, tal como sugiere la visión, puede resultar en oportunidades para las mujeres, incluso en mejoras laborales u oportunidades de negocio.

2. REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

Las emisiones reflejan las profundas desigualdades en cada país y entre ellos. Las regiones del este y sudeste africano tienen las menores emisiones a nivel global. La región Subsahariana de África podría incrementar sus emisiones per cápita un 20% y seguir cumpliendo con el objetivo de 1,5 °C que propone el Acuerdo de París.⁵⁰ Sin embargo, esto esconde las desigualdades en las emisiones con respecto a los países africanos: la «huella de carbono de la mitad inferior de la población de la región del África subsahariana es la más pequeña del mundo por un amplio margen, mientras que la huella de carbono del 10% de la mitad superior está en el mismo rango que el 40% de la media de la región del Medio Oriente y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) y del este asiático». Sin

⁴⁸ Saskia van Drunen y otros, *Big Business, Low Profile: Shedding Light on Oil Trader Vitol's Operations in Nigeria* (October 2020) <<https://www.somo.nl/big-business-low-profile/>> [visitado el 24 de julio 2023].

⁴⁹ Unión Africana, *Visión Minera de África*.

⁵⁰ Chancel, Bothe y Voituriez, *Climate Inequality Report 2023: Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South*.

embargo, los mayores emisores de África siguen emitiendo menos carbono que los emisores de América del Norte de la mitad inferior.⁵¹ De forma similar, la desigualdad de los ingresos en África es abismal. En 2021, en promedio, el 49% de la participación en el ingreso nacional lo acumulaban el 10% de las viviendas más ricas.⁵²

Abordar la desigualdad es vital para las comunidades mineras, donde los impactos de la crisis climática por lo general se ven profundizados por la degradación ambiental causada por la extracción de combustibles fósiles y de minerales. Desafortunadamente, justamente son estas mismas comunidades las que enfrentan realidades extremas en materia de pobreza y desigualdad.

Catherine Kabwe, una mujer de una comunidad minera en Mufulira, Zambia, dejan en claro lo siguiente:

«Hemos sufrido por mucho tiempo en este lugar, solo observen las casas en las que vivimos, ¡observen! Son trampas mortales. A lo largo de los últimos años nos han prometido reubicarnos a lugares más seguros, pero todavía estamos esperando y nada ocurre...»⁵³

Implementar políticas redistributivas en países ricos en recursos tiene que ser una prioridad para reducir la brecha de desigualdades en las regiones y entre ellas. Los impuestos se pueden utilizar como una herramienta de distribución para abordar la pobreza y la desigualdad. Esto incluye tener en cuenta impuestos inmobiliarios y a las ganancias, y reducir los impuestos en los bienes y servicios que es donde las viviendas de bajos ingresos destinan la mayor parte de sus ingresos, por ejemplo, alimentos esenciales y artículos médicos. Los impuestos a la riqueza, por ejemplo, son una forma de aumentar los ingresos fiscales, reducir la carga tributaria en las viviendas de bajos ingresos y abordar los legados históricos de desigualdad. Al mismo tiempo, es esencial establecer un amparo de protección contra la fuga de capitales.⁵⁴

Otra forma de redistribución posible para favorecer a las comunidades mineras puede ser específicamente con las industrias extractivas. La redistribución de los ingresos fiscales, o participación en los ingresos fiscales, puede ayudar a compensar a las mujeres y las infancias, especialmente por las disrupciones que ocurren a nivel social, cultural, ambiental, y económico debido a los proyectos mineros que inhabilitan el acceso a la tierra, al agua e incluso a la seguridad (ya que también hay informes de un aumento de los índices de violencia de género).⁵⁵ Por ejemplo, un porcentaje de los ingresos fiscales recaudados de los proyectos extractivos se podrían destinar de forma explícita y transparente a los gobierno subnacionales, con la expectativa de que los residentes se movilicen para apoyar la prestación de servicios públicos y los proyectos económicos de desarrollo que ayudarían a mejorar el sustento de las mujeres.

51 Chancel, Bothe y Voituriez, *Climate Inequality Report 2023: Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South*.

52 Anne-Sophie Robilliard, *What's New About Income Inequality in Africa?*, World Inequality Lab Issue Brief (November 2022) <<https://wid.world/document/ssafrika2022/>> [visitado el 25 de agosto 2023].

53 Chief Editor, 'Zambia : Mufulira's Kankoyo Residents Cry over Persistent Pollution', 2019 <<https://www.lusakatimes.com/2019/06/02/mufulira-kankoyo-residents-cry-over-persistent-pollution/>> [visitado el 24 de julio 2023].

54 Léo Czajka, Amory Gethin y Aroop Chatterjee, *Taxing Wealth in a Context of Extreme Inequality Legacy: The Case of South Africa*, 24 de abril de 2021 <<https://cepr.org/voxeu/columns/taxing-wealth-context-extreme-inequality-legacy-case-south-africa>> [accessed 25 August 2023]; Khanyisa Mbalati, *Implementing Wealth Tax and Wealth Redistribution in Sub Saharan Africa* (30 junio de 2023) <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2023/07/SV249_230630.pdf> [vistado el 25 de agosto de 2023].

55 Jane Pillinger y Nora Wintour, *Risks of Gender-Based Violence and Harassment: Union Responses in the Mining, Garments and Electronics Sectors* <https://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/2022/GBVH/gbvh_mining.pdf> [visitado el 24 de julio de 2023].

3. AJUSTE DE PRECIOS PARA CONTENER LAS EMISIONES

Las políticas tributarias se pueden utilizar para cambiar el precio de productos o actividades perjudiciales a nivel social o individual, lo cual implica ciertos impactos en los productores y consumidores de estos bienes, dependiendo del diseño de las políticas.

El precio del carbono es un área relativamente nueva y emergente en África, a pesar de que se basa en una historia fiscal destinada a influenciar el comportamiento del consumidor y potencialmente financiar servicios relacionados. Mientras que el consumo de productos como el tabaco o el alcohol resultaron en una mayor carga para el sistema de salud pública, aumentar los precios podría desincentivar el consumo y generar aún más ingresos fiscales para el presupuesto de salud pública. De manera similar, ajustar el precio del carbono al nivel del consumidor puede influenciar los comportamientos de compra y que, como consecuencia, los mercados se alineen mejor con los objetivos del Acuerdo de París como así también aumentar los ingresos fiscales. Los impuestos al carbono ajustan el precio del carbono a una cifra más cercana a su costo social real.

Si bien, los impuestos al consumidor son una política niveladora a considerar, se debe revisar el conjunto de códigos fiscales para garantizar que las actividades que son perjudiciales para los objetivos climáticos no sean subsidiadas. Muchos de los países africanos todavía subsidian los combustibles fósiles. Los subsidios de los combustibles fósiles son apoyos financieros a los actores corporativos que resultan en la prolongación de la exploración y extracción de combustibles fósiles. Es imperativo trabajar para eliminar estos subsidios, y, al mismo tiempo, considerar impuestos sobre los beneficios extraordinarios; y no hace falta hacerlo en conjunto o en simultáneo con el cobro de ningún impuesto sobre el carbono dirigido a los consumidores.

Sudáfrica es el único país en África que estableció impuestos al carbono. Sin embargo, muchos países tienen impuestos relacionados con los combustibles fósiles, como un impuesto del combustible sobre el dióxido de carbono. Tal como remarca el Foro Africano de Administración Tributaria en su informe de las políticas, *Sistema Tributario sobre el Carbono en África*, la eliminación los subsidios a los combustibles fósiles y la introducción de cualquier impuesto al carbono deben hacerse de forma gradual para poder considerar las consecuencias sociales y económicas, en especial para las viviendas de bajos ingresos.⁵⁶ Sin embargo, solo el precio de carbono de por sí no puede establecer la transformación estructural que se necesita, tampoco responde a las injusticias históricas climáticas y tributarias tal como se mencionan en las propuestas que apoya un Green New Deal feminista, interseccional y descolonial.⁵⁷

Para que un impuesto al carbono sea exitoso y equitativo, debe estar acompañado de un plan comunicado de manera clara que plantee ajustes al alza sin problemas y que considere las viviendas de bajos ingresos, por ejemplo, a través de un ajuste de precios escalonado o ayudas como devolución de impuestos. El diseño de impuestos sobre combustibles emisores de carbono podría hacer que la energía sea más cara, por lo que las personas se verían forzadas a depender de biomasa como carbón y leña que, en definitiva, arruina aún más el drenaje de carbono.⁵⁸ Los nuevos impuestos deben ser lo más neutral e, idealmente, reductores de pobreza posibles. Además, las restricciones en el presupuesto o en las capacidades administrativas no pueden justificar una respuesta a las emisiones que socavan, en lugar de mejorar, el bienestar humano. Aquí es donde se pueden utilizar las políticas fiscales para subsidiar combustibles más limpios, lo que garantiza el rediseño del código fiscal para que capture

⁵⁶ Tatiana Falcão, *Carbon Taxation in Africa* <https://events.ataftax.org/includes/preview.php?file_id=199&language=en_US> [visitado el 22 de junio de 2023].

⁵⁷ Bhumika Muchhala, 'Towards a Decolonial and Feminist Global Green New Deal', *Rosa-Luxemburg-Stiftung*, 2020 <<https://www.rosalux.de/en/news/id/43146/towards-a-decolonial-and-feminist-global-green-new-deal>> [visitado el 24 de julio de 2023].

⁵⁸ Diana Szpotowicz, 'No "green Bullet" - Should Carbon Taxes Be Introduced in Sub-Saharan Africa?', *ICTD*, 3 de septiembre de 2021 <<https://www.ictd.ac/blog/no-green-bullet-carbon-taxes-sub-saharan-africa/>> [visitado el 22 de junio de 2023].

ingresos tributarios de los combustibles fósiles, para que incentive la inversión en energías renovables, y para que garantice la asequibilidad y el acceso de los combustibles limpios para los consumidores.

Si bien realinear los códigos fiscales puede favorecer industrias y mercados nacionales más verdes y lograr el cumplimiento de los objetivos climáticos, la aplicación de nuevos regímenes tributarios internacionales aumenta la complejidad para que se considere. Hay un riesgo de que se utilicen herramientas de ajuste de precios fiscales a nivel nacional o regional para perjudicar otros países. Por ejemplo, la Unión Europea, con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, suscribió a un acuerdo provisional del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, que establece una tarifa sobre los productos importados intensivos en carbono en la Unión Europea, y tiene como objetivo reducir la emisión de bienes importados.

En un análisis del impacto del mecanismo en las economías africanas, el African Climate Foundation y el Instituto Firoz Lalji para África en la London School of Economics and Political Science afirma que se «desvía de los principios de una transición justa y de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas según sus Respectivas Capacidades (PRCD-RC)». ⁵⁹ Anticipa que el mecanismo puede crear obstáculos administrativos para las administraciones africanas, aumentar el costo de las exportaciones, exacerbar las desigualdades ya existentes, y perpetuar los desbalances del mercado. Participantes de Sudáfrica de un taller sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, según sus siglas en inglés) expresaron la importancia de la inclusividad en el desarrollo de políticas cuando las medidas pueden tener consecuencias a gran alcance, como en este caso. También mencionaron que sintieron que el proceso falló en términos de inclusividad y en hacer partícipe a las personas a las que le afectaría. Una de las moralejas a tener en cuenta es que para lograr una transición justa, los países deben infundir confianza a través del cumplimiento de sus obligaciones existentes (como el financiamiento climático) y del diseño de políticas (como los impuestos al carbono) que examinan las dinámicas del poder para garantizar resultados justos. ⁶⁰

4. REPRESENTACIÓN PARA LAS MUJERES

El cuarto principio de justicia fiscal establece que expandir la base tributaria ayuda a construir el estado y a promover la relación entre el estado y la ciudadanía. Esto aumenta la responsabilidad y la respuesta del uso de los ingresos tributarios, inclusive al utilizar los ingresos fiscales recaudados a través de las industrias extractivas para adaptarse y mitigar los impactos de la crisis climática. De hecho, hay evidencia de un círculo virtuoso entre el aumento de los ingresos tributarios, por un lado, y una gobernanza mejor, por el otro. ⁶¹ A pesar de que la evidencia demuestra el uso de los impuestos para la construcción del estado y para mejorar el contrato social en África, debemos tomarlo con cautela, es decir: «depende de capacidades más amplias del estado al manejar los impuestos, de la naturaleza de los recursos políticos que poseen los contribuyentes, y de las características de los sistemas fiscales de por sí». ⁶² El legado histórico de extracción colonial, inclusive los sistemas tributarios ilegítimos, es decir que exista un desglose claro del lugar donde se recaudan los impuestos y donde se utilizan, no mejora la vida de los contribuyentes. ⁶³

⁵⁹ African Climate Foundation y Instituto Firoz Lalji para África, London School of Economics and Political Science, *Implications for African Countries of a Carbon Border Adjustment Mechanism in the EU*, mayo de 2023, vii <https://africanclimatefoundation.org/wp-content/uploads/2023/05/800756-AFC-Implications-for-Africa-of-a-CBAM-in-the-EU-WEB_rev1.pdf> [visitado el 12 de mayo de 2023].

⁶⁰ Heinrich-Böll-Stiftung European Union, Heinrich-Böll-Stiftung Cape Town y the Institute for Advanced Sustainability Studies. *Summary and Findings: Online workshop The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and its implications for a global Just Transition: The case of South Africa.*, diciembre de 2022. <https://eu.boell.org/sites/default/files/2023-02/cbam_southafrica_report2022_web.pdf> [visitado el 31 de agosto 2023].

⁶¹ Stephen Hall and Bernadette O'Hare, 'A Model to Explain the Impact of Government Revenue on the Quality of Governance and the SDGs', *Economies*, 11/4 (2023), 108.

⁶² Mick Moore, Wilson Prichard y Odd-Helge Fjeldstad, *Taxing Africa. Coercion, Reform and Development* (Londres, 2018), 13.

⁶³ Cobham, 'Imperial Extraction and "Tax Havens"', 280–98.

La representación de las mujeres es fundamental para cambiar la dinámica de poder que actualmente es normal que las discriminen. La recaudación de impuestos y el foco en la justicia climática no implica necesariamente una mejoría en los derechos y el acceso a los servicios públicos para las mujeres. Por el contrario, una tensión en las prioridades, el apoyo político, y la distribución presupuestaria refleja la relación complicada entre los objetivos de la justicia económica, climática y de género en el sector extractivo. Esto incluye, por ejemplo, el desafío mencionado previamente que enfrentan los países africanos para decidir comenzar, continuar o detener la extracción de combustibles fósiles y de minerales que se necesitan para las tecnologías con bajas emisiones de carbono.

La competición por recursos, en donde la igualdad de género no está profundamente arraigada en la respuesta al cambio climático ni en la toma de decisiones sobre el futuro del sector extractivo, puede terminar eliminando oportunidades para las mujeres. Por ejemplo, en Zambia, el nuevo gobierno electo recientemente en 2021 busca priorizar el cambio climático y creó un nuevo Ministerio de Economía Verde y Ambiental. Pero para eso, es decir, para liberar financiamiento, depuso el Ministerio de Género a una división en la Oficina de la Presidencia. Elizabeth Phiri, ex ministra de género, lamentó la falta de representación: «En el inicio de este nuevo gobierno se dejó afuera hablar sobre las mujeres. Incluso nuestro ministerio ha sido eliminado. No tenemos plataforma, no tenemos voz. Cuando observamos la conformación del Gabinete, las mujeres que ocupan los puestos no llegan a cubrir un cuarto del Gabinete». ⁶⁴ Indefectiblemente, esto tuvo consecuencias en la asignación del presupuesto para cuestiones relacionadas con el género.

5. REFORMAS PARA ABORDAR LOS LEGADOS HISTÓRICOS

Se necesitan reformas para abordar los legados históricos de colonización y daños ecológicos que impliquen una renovación de la arquitectura fiscal global. ⁶⁵ Las estimaciones indican que las pérdidas y daños en los países de bajos ingresos ascienden a la elevada suma de entre USD 290 000 millones y USD 580 000 millones anuales para el 2030. ⁶⁶

Las propuestas feministas y descolonizadoras por un Green New Deal global fomentan la eterna exigencia de enmiendas climáticas por parte de los países desarrollados para compensar las históricas emisiones de carbono, como así también para compensar las pérdidas y daños incurridos a través del daño ecológico causado en los países en desarrollo a lo largo de los siglos. ⁶⁷ El sector extractivo ha sido el mayor contaminador y contribuyente a las emisiones de gases de efecto invernadero, siendo que la mayoría de las compañías operan en África pero las empresas matrices se encuentran en los países más ricos. Dada esta situación y desde la década del 90, los países de bajos ingresos han estado exigiendo compensaciones y demandando que los países de altos ingresos asuman la responsabilidad por los daños ambientales causados tanto en el pasado como en la actualidad a través de la financiación de pérdidas y daños. ⁶⁸

Sin embargo, los países de altos ingresos se han resistido a asumir la responsabilidad por el financiamiento de pérdidas y daños dadas las implicaciones legales que esto significa tanto por las emisiones pasadas como por las actuales. No obstante, esto es injusticia climática, especialmente en el marco “del Principio Contaminador

⁶⁴ Julia Malunga, ‘Us Women Have Been Left out of New Dawn Govt, Laments Phiri’, *Zambia: News Diggers!*, 30 de septiembre de 2021, section Local <<https://diggers.news/local/2021/09/30/us-women-have-been-left-out-of-new-dawn-govt-laments-phiri/>> [visitado el 24 de febrero de 2023].

⁶⁵ Mager y Chaparro, *Delivering Climate Justice Using the Principles of Tax Justice: A Guide for Climate Justice Advocates*.

⁶⁶ Anil Markandya y Mikel González-Eguino, ‘Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review’, in *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, ed. por Reinhard Mechler y otros, Climate Risk Management, Policy and Governance (Cham, 2019), 343–62 <https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14> [visitado el 24 de julio de 2023].

⁶⁷ Bhumika Muchhala, ‘Towards a Decolonial and Feminist Global Green New Deal’, Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2020 <<https://www.rosalux.de/en/news/id/43146/towards-a-decolonial-and-feminist-global-green-new-deal>> [visitado el 24 de julio de 2023].

⁶⁸ Calliaria, E. (2018). Loss and damage: a critical discourse analysis of Parties’ positions in climate change negotiations. *Journal of Risk Research*, 21(6), 725–747. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13669877.2016.1240706> [visitado el 23 de agosto de 2023].

Pagador”⁶⁹ de derecho internacional, que afirma que quienes contaminan (dígase, las empresas de la industria extractiva) deberían hacerse cargo de los costos relacionados con los daños a la salud de las personas y a todo el medioambiente. En 2022 en la COP27 en Sharm el-Sheij, el texto final⁷⁰ exigía que los beneficios extraordinarios de las compañías de petróleo se utilizaran para financiar las pérdidas y los daños causados. Esta propuesta progresista podría controlar a los mayores contaminadores de la industria de los combustibles fósiles, lo que resultaría en una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Además del financiamiento para pérdidas y daños, los países africanos están sumamente preocupados de que los países de altos ingresos que no hayan cumplido con el compromiso asumido en 2009 en las reuniones sobre el clima de la COP15: pagos de USD 100 000 millones anuales para financiar la acción climática. El liderazgo africano actualmente se encuentra demandando más soluciones de financiación climática sostenible a través de reformas fiscales sistémicas a nivel mundial.⁷¹ Esta agenda tiene como objetivo garantizar compromisos financieros, tanto actuales como futuros, asumidos por los países más ricos en el marco del Acuerdo de París. Lo que incluye medidas que eliminarán lagunas fiscales que privan de ingresos tributarios elevados y de financiamiento climático y de desarrollo a los países africanos de bajos ingresos y ricos en recursos.

SOLUCIONES

En noviembre de 2022, Nigeria, en nombre del Grupo de los Estados de África, presentó una resolución en la ONU para comenzar el debate intergubernamental sobre los impuestos internacionales y para establecer una entidad fiscal intergubernamental dentro de la ONU. La resolución fue consensualmente adoptada.⁷² Esto refleja el empeño firme de las naciones africanas por décadas de poder establecer impuestos sobre la actividad económica de las corporaciones multinacionales dentro de sus límites y de poder combatir los flujos financieros ilícitos. Esto marcó un cambio significativo luego de 60 años de reglas fiscales internacionales establecidas por la OCDE.

A mediados del 2023, en respuesta a la resolución, la Secretaría General de la ONU publicó un informe con recomendaciones sobre como avanzar con los impuestos internacionales, inclusive «un proceso intergubernamental de las Naciones Unidas [que] haría uso de las fuerzas existentes y abordaría las brechas y debilidades del trabajo actual de cooperación fiscal internacional».⁷³ El empeño de la Secretaría General sienta las bases sobre las recomendaciones realizadas en el marco de varias convenciones de los derechos humanos sobre sus obligaciones internacionales con respecto a las políticas fiscales nacionales. Confrontaron a los Países Bajos,⁷⁴ Suiza,⁷⁵ e Irlanda⁷⁶ por los efectos secundarios dañinos sobre las políticas fiscales nacionales. Posteriormente, también este año, la Asamblea

69 Ward, B., & Hicks, N. (2022). What is the Polluter Pays Principle? Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-polluterpaysprinciple/#:-:text=The%20'polluter%20pays'%20principle%20is,human%20health%20or%20the%20environment> [visitado el 23 de agosto de 2023].

70 Carrington, D. (2022). COP27: 'significant' moves on climate disaster funds lift COP27 hopes. *Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/09/cop27-egypt-climate-disaster-funds>. [visitado el 23 de agosto de 2023]

71 *We Need a Global Financial Tax, President Ruto Makes Proposals on Global Financial Reforms, 2023* <<https://www.youtube.com/watch?v=oK-FzdAXvro>> [visitado el 24 de julio de 2023].

72 Rachel Etter-Phoya, 'A Win for African Leadership on International Tax', *Tax Justice Network*, 2022 <<https://taxjustice.net/2022/12/07/a-win-for-african-leadership-on-international-tax-rules/>> [visitado el 11 de enero de 2023].

73 Asamblea General de las Naciones Unidas, 'Promotion of Inclusive and Effective International Tax Cooperation at the United Nations Report of the Secretary-General'.

74 Luke Holland, 'UN Calls on Netherlands to Account for Tax Policy Impact on Child Rights - Tax Justice Network', *Tax Justice Network*, 2022 <<https://taxjustice.net/2022/02/23/un-calls-on-netherlands-to-account-for-tax-policy-impact-on-child-rights/>> [visitado el 30 de agosto de 2023].

75 Naomi Fowler, 'UN Criticises Switzerland and Pressure Mounts over Human Rights Impacts of Tax Havens', *Tax Justice Network*, 2016 <<https://taxjustice.net/2016/12/01/un-criticises-switzerland-pressure-mounts-human-rights-impacts-tax-havens/>> [visitado el 30 de agosto de 2023].

76 Layne Hofman, 'UN Calls on Ireland to Ensure Tax Policies Don't Harm Children's Rights Abroad', *Tax Justice Network*, 2023 <<https://taxjustice.net/2023/02/14/un-calls-on-ireland-to-ensure-tax-policies-dont-harm-childrens-rights-abroad/>> [visitado el 30 de agosto de 2023].

General de la ONU evaluará las propuestas de la Secretaría General sobre el futuro rol de la ONU en el sistema tributario internacional y sobre una posible nueva convención. Otros bloques regionales deben apoyar y respaldar la coordinación y cooperación Panafricana por un sistema fiscal internacional, tal como se hizo con la Primera Cumbre Ministerial de Latinoamérica y el Caribe para una Tributación Global incluyente, sostenible y equitativa que se realizó recientemente en Cartagena de Indias, Colombia.⁷⁷ Asimismo, es necesario respaldar el trabajo de la Unión Africana, y particularmente su subcomité de impuestos y flujos financieros ilícitos, junto con el Foro Africano de Administración Tributaria.

A nivel regional, la integración y cooperación, a través de la nacionalización de la Visión Minera de África y el Área Continental Africana de Libre Comercio, podría colaborar con la reprogramación del sistema tributario para garantizar la contribución de las industrias extractivas africanas a los planes de desarrollo internacional y, a su vez, para que no acentúen las desigualdades. Estos instrumentos panafricanos deben seguir bajo escrutinio. Si bien la visión panafricana de la integración económica es conveniente y los objetivos de la Visión Minera de África de un desarrollo masivo son esenciales, sin una transformación estructural, el sistema económico neoliberal agravará aún más las desigualdades, especialmente para las mujeres y para la fuerza laboral.⁷⁸

A nivel nacional, los gobiernos africanos deben tener una estrategia clara con respecto al futuro de los combustibles fósiles y minerales que se necesitan para la transición. Esto incluye reestablecer los regímenes fiscales para que se cierren las lagunas que socavan la movilización nacional de los ingresos tributarios y ser proactivos para garantizar el beneficio de las comunidades mineras. Los gobiernos deben comprometerse o mejorar las medidas de las políticas a nivel nacional para contener las prácticas abusivas de traslado de beneficios, inclusive el intercambio automático de información financiera entre países, registros de beneficiarios finales, informes de país por país para empresas multinacionales, y tributación unitaria de los beneficios con una tasa impositiva mínima a nivel global.⁷⁹ Implementar estas medidas podría garantizar que los ingresos tributarios estén asegurados para el desarrollo.

Dada la visión compartida y los objetivos en común, es urgente que la colaboración entre los movimientos feministas, de justicia fiscal y de justicia climática se fortalezca. Por lo tanto, se necesitará más sinergia e incidencia táctica si se pretende alcanzar la justicia fiscal y climática en el continente africano tan rico en recursos. Para lograr esto, se necesitará que los países africanos tengan una buena gobernanza y liderazgo representativos, tanto a nivel nacional como global; una movilización adecuada de los ingresos tributarios; una redistribución del financiamiento climático y de desarrollo; un compromiso con las reformas climáticas; y el despliegue de mecanismos de ajustes de precios para poder reducir las emisiones de carbono. Tanto los movimientos de justicia fiscal como los de justicia climática deben ganar impulso y entablar alianzas más extensas con movimientos de base de justicia feminista y de recursos naturales donde las necesidades, los derechos y las aspiraciones de todas las personas (en especial, de las mujeres y otras personas marginadas) se intersecan con el ejercicio del derecho impositivo regional e internacional. Esto es necesario para construir sobre las bases de las victorias y de la solidaridad existentes y continuar luchando por un continente africano más verde, justo y próspero económica y socialmente.



⁷⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 'UN Experts Welcome First Latin American and Caribbean Tax Summit', OHCHR, 2023 <<https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/07/un-experts-welcome-first-latin-american-and-caribbean-tax-summit>> [visitado el 30 de agosto de 2023].

⁷⁸ Fatimah Kelleher, *The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) and Women: A Pan African Feminist Analysis* (2021) <<https://www.femnet.org/wp-content/uploads/2021/04/AfCFTA-Paper-Policy-Brief-English-2.pdf>> [visitado el 24 de agosto de 2023].

⁷⁹ Rachel Etter-Phoya y otros, 'Global Financial Systems and Tax Avoidance', in *The Routledge Handbook of Global Development*, ed. by Kearnin Sims and others (Nueva York, NY / Abingdon, Oxon, 2022), 326-40 <<https://www.routledgehandbooks.com/pdf/doi/10.4324/9781003017653-32>> [visitado el 5 de junio de 2023].