



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
20 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### 67º período de sesiones

Ginebra, 2 y 3 de julio, 7 a 9 de septiembre  
y 28 de septiembre a 2 de octubre de 2020  
Tema 7 del programa provisional

## Desarrollo económico en África: lucha contra los flujos financieros ilícitos para favorecer el desarrollo sostenible en África

### Resumen

Cuando remita la actual pandemia de la enfermedad por coronavirus, los países africanos tendrán que intensificar sus esfuerzos de movilización de recursos para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La metodología multidisciplinaria adoptada en el Informe sobre el Desarrollo Económico en África 2020 (*Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*) tiene por objeto abordar la relación entre los flujos financieros ilícitos y las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible en África. Ese enfoque inclusivo integra la perspectiva de género y da voz a diversos agentes desde múltiples puntos de vista, abarcando desde la sociedad civil hasta las empresas que hacen negocios en África. Sobre la base de las medidas establecidas para los flujos financieros ilícitos, se proporcionan nuevos datos sobre las estimaciones de los países en relación con la facturación fraudulenta de las exportaciones en el continente y se destacan las características específicas de los minerales. En el informe también se ponen de relieve algunas de las motivaciones y las causas fundamentales de los flujos financieros ilícitos.



## I. Introducción: los flujos financieros ilícitos son un problema que comparten los países desarrollados y los países en desarrollo\*

1. El año 2020 marca un hito para África y para el multilateralismo. Mientras muchos países africanos celebran el 60º aniversario de su independencia de gobiernos coloniales, el continente está dando un paso importante para hacer realidad las promesas de los años sesenta, ya que la inauguración de la Zona de Libre Comercio Continental Africana estaba prevista para el 1 de julio de 2020, pero tuvo que aplazarse debido a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). La Zona de Libre Comercio Continental Africana es un logro histórico en el devenir del continente hacia una mayor integración y prosperidad. El año 2020 también marca la celebración del 75º aniversario de las Naciones Unidas, el 25º aniversario de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el comienzo del decenio de acción para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por último, el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se celebrará en Barbados.

2. Más allá de los hitos de 2020, la motivación para examinar los flujos financieros ilícitos es la creciente preocupación por los efectos de esos flujos que se perciben en la estabilidad económica, social y política del mundo. En el *Economic Development in Africa Report 2020* se analizan los flujos financieros ilícitos y el desarrollo sostenible en África teniendo en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, la económica, la social y la ambiental. En el informe se utiliza la definición aprobada por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como base para medir los progresos realizados en la consecución de la meta 16.4 del Objetivo 16. La definición es la siguiente: “Los flujos financieros ilícitos son aquellos flujos financieros cuyo origen, transferencia o uso es ilícito, que reflejen un intercambio de valor (en lugar de una transacción monetaria pura) y que trascienden las fronteras nacionales”<sup>1</sup>.

## II. Los flujos financieros ilícitos en el discurso multilateral

3. Los numerosos estudios y foros sobre los flujos financieros ilícitos muestran que las definiciones y los cálculos acusan las tensiones entre los puntos de vista polarizados del mundo, que se plasman en un conjunto de valores, el legado histórico, los marcos jurídicos y la ideología económica. Así, para el Banco Mundial, por ejemplo, el término “flujos financieros ilícitos” hizo su aparición en la década de 1990 para describir una serie de actividades transfronterizas. En un principio, el término se asoció con la fuga de capitales<sup>2</sup>. En aquel momento, a los países menos adelantados les preocupaba la fuga de capitales porque necesitaban fondos procedentes de préstamos extranjeros, capital extranjero y fuentes internas para atender al servicio de la deuda externa y aportar capital para invertir en el país. En el contexto de las políticas de ajuste estructural de la mayoría de los países africanos, era probable que la salida repentina o prolongada de capital interno afectara a los datos macroeconómicos de un país, e hiciera que esas oleadas se calificaran de “fuga de capitales” en lugar de flujos “normales”<sup>3</sup>. A mediados de la década de 2000, los estudios de las principales organizaciones de la sociedad civil popularizaron el uso de la expresión flujos financieros ilícitos al arrojar luz sobre la magnitud potencialmente elevada de esas corrientes ocultas debido al origen ilícito del capital o al carácter ilícito de las

\* Salvo que se indique otra cosa, todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página se consultaron en abril de 2020.

<sup>1</sup> UNCTAD y UNODC, de próxima publicación, Marco conceptual para la medición de los flujos financieros ilícitos.

<sup>2</sup> Banco Mundial, 2016, “The World Bank Group’s response to illicit financial flows: A stocktaking”, pág. 1.

<sup>3</sup> Ajayi SI y Khan MS, editores, 2000, *External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan Africa*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

transacciones. Esta vertiente de la literatura se centró en la evasión de impuestos comerciales y la manipulación de los precios comerciales como causa de la mayoría de los flujos financieros ilícitos<sup>4</sup>. La prueba de que el término está aceptado es que la mayoría de las principales instituciones multilaterales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Africana, utilizan ahora el término flujos financieros ilícitos.

4. Para 2015, la coalición de partes interesadas contrarias a los flujos financieros ilícitos había cobrado tal relevancia que la cuestión se incluyó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, concretamente en el Objetivo 16, dado que la meta 16.4 se proponía reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas para 2030. A partir del paso histórico de 2015, el marco de indicadores para la supervisión de los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobado por la Asamblea General en julio de 2017 incluye el indicador 16.4.1, sobre el valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta estos importantes hitos, para frenar los flujos financieros ilícitos se necesitan urgentemente medidas regulatorias y políticas de base empírica. Sin embargo, los flujos financieros ilícitos siguen siendo un ámbito controvertido que se caracteriza por amplios acuerdos con respecto a las fuentes delictivas y el uso de esos flujos financieros, pero también por la falta de consenso sobre los componentes comerciales.

5. La diversidad de enfoques en las obras sobre este asunto revela que las estimaciones de la magnitud de los flujos financieros ilícitos se originan en la confluencia de los principios económicos y marcos jurídicos dominantes. Por un lado, al no existir un modelo teórico establecido sobre los flujos financieros ilícitos, los economistas se basan en una combinación de ideología económica y métodos analíticos rigurosos. Por otra parte, las diferencias entre jurisdicciones, las capas de leyes internacionales y nacionales y la evolución de los marcos jurídicos dificultan “las distinciones entre la ‘letra’ y el ‘espíritu’ de la ley, en las que se basa en gran medida la distinción entre lo ilegal y lo ilícito”<sup>6</sup>. En efecto, tal distinción no se puede estudiar de forma categórica dada la primacía de la intención de la ley en su interpretación. Además, la capacidad institucional y administrativa desempeña un papel central al configurar la medición de los flujos financieros ilícitos, su reglamentación y la aplicación de las leyes y normativas existentes.

6. En lo que Musseli y Bürgi Bonanomi<sup>7</sup> denominaron la “definición del denominador común”, los flujos financieros ilícitos son “transferencias transfronterizas de dinero o activos relacionados con alguna actividad ilegal”. Hay numerosas definiciones de los flujos financieros ilícitos que se refieren a los siguientes elementos: movimiento transfronterizo de dinero y activos cuyo origen, transferencia o uso es ilegal. Las fuentes suelen clasificarse en tres categorías: actividades delictivas, actividades comerciales y corrupción. Aunque la ilegalidad de la corrupción y de la mayoría de las actividades delictivas relacionadas con los distintos tipos de tráfico y contrabando suscita un consenso, la distinción entre legal e ilegal para las actividades comerciales —como la manipulación de los precios comerciales, la evasión de impuestos, la fijación de precios de transferencia agresivos y la elusión fiscal— ha sido objeto de un intenso debate<sup>8</sup>. La mayoría de los desacuerdos se centran en el tratamiento de la evasión y la elusión de impuestos. La evasión de impuestos supone infringir la ley, mientras que la elusión fiscal implica aprovechar las normas tributarias nacionales e internacionales para obtener ventajas que los países no habían previsto en el momento de aprobar esas normas.

<sup>4</sup> Baker RW, 2005, *Capitalism's Achilles' Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, John Wiley and Sons, Hoboken, Estados Unidos de América.

<sup>5</sup> A/RES/71/313.

<sup>6</sup> Musseli I y Bürgi Bonanomi E, 2020, “Illicit financial flows: Concepts and definition”, *Revue internationale de politique de développement*, pág. 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 17.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Cobham A y Janský P, 2019, Measuring misalignment: The location of US[United States] multinationals' economic activity versus the location of their profits, *Development Policy Review*, 37(1), págs. 91 a 110.

7. Por una parte, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil promueven una definición amplia de los flujos financieros ilícitos, que vaya más allá de la línea divisoria entre lo legal y lo ilegal, que haga hincapié en los efectos perjudiciales que tienen para el desarrollo. La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional se hace eco de esas opiniones<sup>9</sup>. Quienes comparten este punto de vista prestan más atención a los comportamientos poco éticos o indeseables que dan lugar a la elusión ilícita y lícita (exitosa)<sup>10</sup>.

8. Por otra parte, las organizaciones multilaterales tratan las dimensiones de los flujos financieros ilícitos relativas a la fiscalidad con diversos grados de cautela, que se debe a los cambios en la interpretación del término en el continuo de lo legal, lo ilegal, lo lícito y lo ilícito. La prevalencia de la presunción de inocencia en la mayoría de las jurisdicciones implica que, en la práctica, definir lo ilícito como equivalente de lo ilegal significaría que las actividades no puedan interpretarse legalmente como ilícitas/ilegales a menos que un tribunal o una autoridad competente las haya declarado como tales. Esto supone que esa caracterización dependería en última instancia de la dificultad de obtener un veredicto, que resultaría problemático debido a las diferencias de percepción de las normas en la elaboración de leyes y su interpretación<sup>11</sup>. Además, restringir las prácticas de elusión de impuestos a rígidos exámenes legalistas no es válido a la luz de la evaluación de las declaraciones de impuestos de sociedades, que es intensiva en cuanto a los hechos y depende del contexto<sup>12</sup>. A su vez, las evaluaciones preliminares de la validez de las reclamaciones de impuestos dependen de la capacidad institucional, incluida la de la autoridad fiscal, para realizar las tareas asociadas.

9. Como reflejo de estos retos, algunos elementos de los flujos financieros ilícitos aparecen en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, que incide en las dimensiones penales de la transferencia y la ocultación de activos de origen ilícito. La resolución que aprobó el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 2001 subraya además la necesidad de reforzar la cooperación internacional destinada a prevenir y combatir la transferencia de fondos originados en actos de corrupción, mientras que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2005, abarca compromisos de devolver activos robados. Para el año 2015, los flujos financieros ilícitos se incluyeron en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mientras se debatía cómo tratar las cuestiones relacionadas con la elusión de impuestos.

10. Los informes de análisis realizados por las Naciones Unidas adoptan un enfoque pragmático con respecto a los flujos financieros ilícitos. Por ejemplo, en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* de la UNCTAD se afirma que, en ese informe, “se habla de flujos financieros ilícitos por motivos tributarios cuando la estructuración internacional de las transacciones o las carteras de activos tiene poca o ninguna sustancia económica, y su objetivo es claramente reducir las obligaciones tributarias”<sup>13</sup>. En el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015: Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversiones* no se utiliza el término flujos financieros ilícitos, sino que se destaca, como punto de partida, que es esencial contar con más financiación para el desarrollo. Para ello, el informe se basa en la evaluación del *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2014: Invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Plan de acción* de los fondos que faltan para cubrir el déficit de inversión anual estimado en 2,5 billones de dólares necesarios para crear capacidad productiva, infraestructura y otros sectores en los países en desarrollo. En la edición de

<sup>9</sup> Forstater M, 2018, “Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different?”, Policy Paper No. 123, Centre for Global Development.

<sup>10</sup> Picciotto S, 2018, “Problems of transfer pricing and possibilities for simplification”, puede consultarse en <https://www.ict.ac/publication/problems-of-transfer-pricing-and-possibilities-for-simplification/>.

<sup>11</sup> Musselli I y Bürgi Bonanomi E, 2020.

<sup>12</sup> Picciotto S, 2018.

<sup>13</sup> UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.II.D.4, Nueva York y Ginebra), pág. 195.

2015 del informe se hace un examen detallado y riguroso de la elusión fiscal por parte de las empresas multinacionales, planteando la cuestión clave de la siguiente manera: ¿Cómo pueden los encargados de la formulación de políticas adoptar medidas contra la elusión fiscal para garantizar que las empresas multinacionales paguen “la cantidad adecuada de impuestos, en el momento y el lugar adecuados”, sin recurrir a medidas que puedan tener un impacto negativo en la inversión?<sup>14</sup>. Muchas partes interesadas consideran la elusión de impuestos un componente esencial de los flujos financieros ilícitos.

11. Sin perjuicio de esas discrepancias conceptuales, en diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución relativa a la promoción de la cooperación internacional para luchar contra las corrientes financieras ilícitas y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible. La resolución subraya la dimensión del desarrollo “reiterando su profunda preocupación por los efectos de las corrientes financieras ilícitas, en particular las provocadas por la evasión fiscal, la corrupción y la delincuencia organizada transnacional, en la estabilidad económica, social y política y el desarrollo de las sociedades, especialmente en los países en desarrollo”<sup>15</sup>. Además, en mayo de 2019 se celebró en Addis Abeba la Segunda Reunión Internacional de Expertos sobre la Restitución de Activos Robados. Más recientemente, los flujos financieros ilícitos ocuparon un lugar destacado en la declaración de la Presidencia de la Asamblea General acerca del Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo celebrado el 26 de septiembre de 2019<sup>16</sup>.

12. En el contexto intergubernamental africano, el debate en torno a los flujos financieros ilícitos depende del Grupo de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos procedentes de África, encargado por la Unión Africana y la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. Apartándose de la ambivalencia que muestran la mayoría de las instituciones multilaterales hacia los flujos financieros ilícitos, en el informe que publicaron en 2015, llamado el informe Mbeki, se señala que “entre los diversos medios por los que se realizan los flujos financieros ilícitos en África figuran la fijación de precios de transferencia abusivos, la manipulación de los precios de mercado, la facturación comercial fraudulenta de servicios e intangibles y la utilización de contratos celebrados en condiciones de desigualdad, medios todos ellos utilizados con fines de evasión fiscal, elusión fiscal agresiva y exportación ilegal de divisas”<sup>17</sup>. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) comparte algunas de esas preocupaciones, como reiteraron el Secretario General de la OCDE y el Presidente del Grupo de Alto Nivel en la declaración conjunta que publicaron en 2016: “La cuestión de los flujos financieros ilícitos ocupa un lugar destacado en la agenda internacional”<sup>18</sup>. En esa declaración conjunta pidieron a la comunidad internacional que actuara de consuno, ya que “el blanqueo de dinero, la evasión fiscal y el soborno internacional, que constituyen el grueso de los flujos financieros ilícitos, afectan a todos los países”. En la declaración no se mencionó la elusión fiscal, ni agresiva ni de otro tipo.

13. En cuanto al tratamiento de los flujos financieros ilícitos en las instituciones de Bretton Woods, en la hoja informativa titulada “The [International Monetary Fund] IMF and the fight against illicit financial flows” (El Fondo Monetario Internacional y la lucha

<sup>14</sup> UNCTAD, 2015a, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.D.5, Nueva York y Ginebra), pág. 176.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, 2019, Promoción de la cooperación internacional para luchar contra las corrientes financieras ilícitas y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible, A/RES/73/222, Nueva York, 10 de enero, pág. 2.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, 2019, Declaración de la Presidencia de la Asamblea General del Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo (Nueva York, 26 de septiembre de 2019), A/74/559, Nueva York, 21 de noviembre.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2015, “Illicit Financial Flow: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa”; puede consultarse en <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22695/b11524868.pdf>, pág. 24.

<sup>18</sup> Véase [www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm](http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm).

contra los flujos financieros ilícitos”, el Fondo Monetario Internacional enumera las actividades de lucha contra la elusión fiscal emprendidas en el marco de su mandato de garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional. Esta función abarca ayudar a los países miembros a protegerse contra “la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios”<sup>19</sup>. El Banco Mundial considera que los movimientos transfronterizos de activos financieros son ilícitos únicamente cuando están asociados con actividades que se consideran ilegales en la jurisdicción local<sup>20</sup>. Especifica que las actividades de elusión de impuestos, como las actividades legales de planificación y optimización fiscales, no constituyen flujos financieros ilícitos, al tiempo que añade, en una nota de pie de página, que la distinción de esos conceptos está más clara en el plano teórico que en el práctico<sup>21</sup>. El Banco Mundial reconoce además que es la naturaleza de los delitos fiscales lo que determina el grado de “opacidad” a la hora de definir los flujos financieros ilícitos y afirma que las diferencias entre la elusión fiscal legal y la evasión fiscal ilegal solo pueden determinarse tras una resolución judicial. A pesar de las dificultades conceptuales, la institución reconoce que trata la elusión fiscal de múltiples maneras mediante su labor en materia de política fiscal internacional y el apoyo que presta a nivel nacional para mejorar la administración fiscal y las medidas preventivas destinadas a hacer frente a los precios de transferencia abusivos.

### III. Delimitación conceptual de los flujos financieros ilícitos

14. El informe se basa en el creciente interés que suscitan los flujos financieros ilícitos en los círculos multilaterales, las sensibilidades que entraña el uso del término y el nuevo trabajo realizado sobre la distinción entre legal e ilegal en cuestiones relacionadas con la fiscalidad. En el informe se examinan los efectos de los flujos financieros ilícitos en el desarrollo, se analizan las pruebas existentes sobre determinadas actividades delictivas relacionadas con esos flujos, se abordan las actividades conexas con el comercio y se considera la corrupción como una cuestión transversal. También se investigan los canales de los flujos financieros ilícitos a través de la red mundial de agentes y se analizan las raíces de esos flujos en el orden jurídico y económico internacional.

15. Como punto de partida, el informe toma nota de las indicaciones del informe Mbeki, incluido su tratamiento de los flujos financieros ilícitos originados en actividades comerciales. A raíz de esta definición se ha concluido que el 65 % de los flujos financieros ilícitos de África tiene su origen en actividades comerciales<sup>22</sup>. La magnitud de esta estimación ilustra la importancia que tienen las definiciones en la medición de esos flujos y, en última instancia, en el diseño de las regulaciones apropiadas. Además, la legitimidad política del Grupo de Alto Nivel en el contexto africano ha propiciado que se asiente esta definición como base para las reuniones intergubernamentales celebradas en África. Sin embargo, aceptar plenamente la definición del informe Mbeki implicaría examinar la capacidad de los sistemas jurídicos nacionales de África para hacer frente a la elusión fiscal agresiva y perjudicial para el desarrollo. A este respecto, la capacidad de los reguladores para jugar al gato y al ratón con las empresas ha dado lugar a lo que se ha dado en llamar el “efecto globo”, es decir, que en cuanto se subsana una laguna normativa en un lugar surge otra nueva laguna en otro lugar<sup>23</sup>. Esto propicia un juego interminable que requiere constantemente estar alerta y realizar ajustes reglamentarios, incluso en países con sistemas jurídicos bien desarrollados.

16. En el informe se afirma que al definir los flujos financieros ilícitos con fines analíticos se debería reconocer el carácter evolutivo del concepto en el entorno mundial cambiante de la tributación internacional de las empresas. Al tiempo que se producen estas novedades, en la bibliografía jurídica se avanza en la conceptualización de la elusión fiscal,

<sup>19</sup> Véase <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows>.

<sup>20</sup> Banco Mundial, 2016, “The World Bank Group’s response to illicit financial flows: A stocktaking”.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2015.

<sup>23</sup> Musselli y Bürgi Bonanomi, 2020.

como se muestra en la última investigación realizada por Musseli y Bürgi Bonanomi (2020) en el marco de un proyecto sobre la reducción de los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo ricos en recursos. Los autores sostienen, por ejemplo, que el carácter cambiante de la reforma reglamentaria de las leyes tributarias, como la agenda de erosión de la base imponible y traslado de beneficios dirigida por la OCDE, es otro elemento que pone en tela de juicio la distinción entre los regímenes fiscales ilegales y los legales. Sostienen que las normas generales contra el abuso relativas a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios contribuyen a que esta distinción sea cada vez más irrelevante, ya que permiten que las prácticas anteriormente lícitas que consistían en aprovechar lagunas se conviertan en ilícitas. El que las principales organizaciones multilaterales hayan incluido de forma pragmática las actividades de lucha contra la elusión de impuestos en los programas de asistencia técnica refleja de alguna manera la deconstrucción que postulan Musseli y Bürgi Bonanomi acerca de la ilusión de una clara dicotomía entre lo legal y lo ilegal.

17. Por último, en el informe se considera que para medir y supervisar los flujos financieros ilícitos, así como para definir las medidas normativas y reglamentarias adecuadas para ponerles freno, hace falta considerar tanto las actividades comerciales como las delictivas. A este respecto, el hecho de que se haga hincapié sobre todo en los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos no debería desviar la atención de las actividades delictivas, el comercio ilícito y la corrupción, ya que comprometen el sistema financiero internacional para blanquear dinero e inciden negativamente en las perspectivas de alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

#### **IV. Recomendaciones sobre políticas**

18. En el presente informe se ofrecen contribuciones analíticas sobre el modo de luchar contra los flujos financieros ilícitos en los planos multilateral, regional y nacional en África. En el presente capítulo se formulan recomendaciones para la comunidad multilateral y los Gobiernos africanos tomando como base y referencia el informe Mbeki<sup>24</sup>.

19. En el informe se sostiene que los flujos financieros ilícitos son una responsabilidad compartida entre los países desarrollados y los países en desarrollo, paradigma del multilateralismo. Independientemente de la magnitud de los flujos financieros ilícitos, que parece elevada (se calcula que ascienden a 86.200 millones de dólares anuales), hay que tratarlos como un impedimento importante para el desarrollo económico de África. La prevalencia de la facturación fraudulenta y la fuga de capitales es indicativa de unos altos niveles de flujos financieros ilícitos, lo cual apunta a que muchos Gobiernos africanos no se benefician de una parte considerable de sus transacciones comerciales internacionales y registran pérdidas importantes de capital y divisas. A continuación se resumen las principales conclusiones del informe.

##### **A. Fortalecer la participación de África en la reforma fiscal internacional**

20. En vista de que estamos en un momento propicio para las reformas fiscales internacionales, los países africanos deberían aspirar a que se refleje una posición intergubernamental africana en las propuestas de la OCDE/Grupo de los 20. Las negociaciones sobre la segunda tanda de propuestas de la secretaría de la OCDE acerca de la iniciativa de erosión de la base imponible y traslado de beneficios, denominadas pilar uno y pilar dos, comenzaron a principios de 2019 y está previsto que se celebren múltiples reuniones al respecto hasta finales de 2020. Aunque el proceso de consulta es inclusivo, en marzo de 2020 no había declaraciones oficiales acerca de una posición intergubernamental africana en la negociación del marco inclusivo sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, lo que suscita interrogantes respecto al grado de implicación de los miembros africanos en el marco inclusivo.

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2015.

21. La propuesta de un enfoque unificado en el marco del pilar uno se centra principalmente en reasignar los derechos de imposición a las jurisdicciones del mercado. En cuanto al alcance, en el documento se afirma de manera explícita que “el enfoque abarca los modelos de negocio altamente digitales pero va más allá, centrándose de manera amplia en las empresas orientadas al consumidor, y habrá que seguir trabajando en el alcance y las exclusiones. Se da por hecho que la propuesta no abarca las industrias extractivas”<sup>25</sup>. En la propuesta se reitera además que quedarían excluidos sectores “como los productos básicos y los extractivos” (con esa denominación)<sup>26</sup>. Aunque reconoce la necesidad de una simplificación “administrable” del principio de plena competencia, especialmente para los países emergentes y en desarrollo, la propuesta también estipula que “se mantendrían las normas actuales basadas en el principio de plena competencia en los casos en que se considere que funcionan como estaba previsto, pero se introducirían soluciones basadas en fórmulas en las situaciones en que las tensiones hayan aumentado, en particular debido a la digitalización de la economía”<sup>27</sup>. La propuesta del pilar dos —propuesta global contra la erosión de la base imponible— se centra en los problemas fiscales derivados de la digitalización de la economía<sup>28</sup>.

22. En su versión actual, estas propuestas no bastan para subsanar las lagunas concretas que limitan los derechos de imposición de los países africanos, como corrobora la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional refiriéndose al conjunto de los países en desarrollo. Las propuestas incompletas de la OCDE subrayan la urgencia de que África ejerza un firme liderazgo político en la esfera de las reformas de la tributación internacional.

### 1. Dejar más espacio para otros contactos multilaterales y opiniones alternativas

23. A menos que se trate la distribución subyacente de los derechos de imposición, los países africanos seguirán siendo vulnerables a pérdidas considerables de ingresos. Hay que defender los intereses de África en espacios donde se escuchen plenamente las inquietudes de los países y donde se puedan elaborar opiniones alternativas y fundamentadas acerca de la fiscalidad internacional de las empresas. Como se muestra en el informe, la injusticia percibida radica en la dicotomía entre la ubicación de la actividad económica real y de la condición de establecimiento permanente. A nivel mundial cabe argumentar que solo las Naciones Unidas, dadas su representación prácticamente universal y su estructura democrática, pueden ofrecer un organismo fiscal verdaderamente mundial<sup>29</sup>. Como prueba de estas preocupaciones, las propuestas de la OCDE de marzo de 2020 no tenían en cuenta plenamente las prioridades de los países africanos de manera satisfactoria. Otros espacios donde se debaten cuestiones de tributación son la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria —iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas— y las investigaciones académicas realizadas por entidades que defienden los intereses de los países en desarrollo.

24. En esos foros corresponde al Foro Africano de Administración Tributaria dar voz a África. Al aumentar el número de miembros desde 25, cuando se creó en 2009, hasta 38 en noviembre de 2019, el Foro Africano de Administración Tributaria ha ido cobrando más legitimidad y capacidad para defender los intereses africanos en materia de fiscalidad. Además de aprovechar los conocimientos especializados de los representantes del Foro, se necesita un liderazgo político al más alto nivel para impulsar la participación multilateral de

<sup>25</sup> OCDE, 2019a, Public consultation document: Secretariat proposal for a “unified approach” under pillar one, puede consultarse en <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>, pág. 5.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>28</sup> OCDE, 2019b, marco inclusivo sobre BEPS [proyecto sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios] de la OCDE y el Grupo de los 20, informe sobre la marcha de los trabajos, julio de 2017 a junio de 2018, puede consultarse en [www.oecd.org/ctp/inclusive-framework-onbeps-progress-report-june-2017-july-2018.htm](http://www.oecd.org/ctp/inclusive-framework-onbeps-progress-report-june-2017-july-2018.htm).

<sup>29</sup> Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, 2018, “A road map to improve rules for taxing multinationals”, puede consultarse en [www.dbriefsap.com/bytes/Feb2018\\_3.IndependentCommissionforReformofInternationalCorporateTaxreport.pdf](http://www.dbriefsap.com/bytes/Feb2018_3.IndependentCommissionforReformofInternationalCorporateTaxreport.pdf).

África en las propuestas de reformas internacionales. Las instituciones académicas africanas deben recibir más apoyo para desarrollar los conocimientos especializados en materia de tributación y las iniciativas de intercambio de datos en África, como la iniciada por el equipo multidisciplinario del Comité de Estudios Fiscales. Ezenagu, por ejemplo, plantea propuestas de reformas fiscales que serían más adecuadas para la capacidad administrativa de los países africanos<sup>30</sup>.

## 2. Revisar los tratados fiscales y aspirar a más derechos de imposición

25. Los países deben evitar firmar tratados fiscales que supongan graves vulneraciones de sus derechos de imposición. Los tratados fiscales que incluyen cláusulas contra el abuso hacen más difícil eludir el pago de impuestos mediante la búsqueda del acuerdo más favorable. Así, los países con capacidad administrativa limitada recurren a la retención de impuestos en origen como medida básica para protegerse del traslado de beneficios<sup>31</sup>; los países no deberían aceptar cuantiosas reducciones en virtud de tratados fiscales. Asimismo, los convenios tributarios suelen dejar exentos del pago de impuestos en el Estado de origen algunos tipos de ingreso generados en dicho Estado (por ejemplo, la controversia fiscal sobre las plusvalías). Los países deben sopesar los costos de eliminar esos derechos de imposición y los beneficios que previsiblemente se obtendrían al atraer la inversión extranjera directa. Por ahora no hay pruebas de que esos beneficios compensen. Por ello, se recomienda que los países africanos mantengan y amplíen sus derechos de imposición.

26. La mejor manera de proteger a los países es la combinación de normas específicas contra el abuso, aplicables a las cláusulas de los convenios individuales, y una norma general contra el abuso, que abarque todo el convenio, junto con una norma contra la elusión en el derecho interno. Esas cláusulas son cada vez más comunes y ahora forman parte de los principales tratados modelo utilizados para las negociaciones.

27. Teniendo en cuenta los ingresos que ha perdido el continente en paraísos fiscales y jurisdicciones que se rigen por el secreto, los países africanos deberían figurar entre los que lideran las iniciativas destinadas a presionar a los paraísos fiscales para que firmen convenios con todos los países. Es fundamental avanzar en este ámbito, a la vista de las pruebas de que los paraísos fiscales cumplieron el número mínimo de convenios fiscales firmando muchos tratados entre sí<sup>32</sup>. Los análisis de Zucman sugieren que la firma de tratados bilaterales que disponen el intercambio de información bancaria dio lugar al traslado de los depósitos bancarios entre paraísos fiscales en lugar de provocar importantes repatriaciones de fondos, por lo que concluye que “los paraísos menos cumplidores han atraído nuevos clientes, mientras que los más cumplidores han perdido algunos, dejando prácticamente sin cambios la cantidad total de riqueza gestionada en jurisdicciones extraterritoriales”.

## 3. Hacer que la competencia fiscal se ajuste a los protocolos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana

28. Además, los países africanos deben incorporar las cuestiones de tributación internacional en las iniciativas regionales y continentales pertinentes. Al no contar con un sistema tributario armonizado para todo el continente, los países africanos deberían tratar de establecer formas de reducir la competencia en materia tributaria. Por ejemplo, deberían hacerse evaluaciones analíticas basadas en el contexto de los efectos en el bienestar de la caída de los tipos impositivos generales y la proliferación de los incentivos fiscales en todo el continente y aprovechar la Zona de Libre Comercio Continental Africana como plataforma para evitar la competencia a la baja. La UNCTAD sigue prestando asistencia técnica en materia de inversión, competencia y derechos de propiedad intelectual, en el

<sup>30</sup> Ezenagu A, 2019, “Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective”, ICTD Working Paper No. 100. Puede consultarse en <https://www.ictd.ac/publication/safeharbour-regimes-in-transfer-pricing-an-african-perspective/>.

<sup>31</sup> Véase Hearson M, de próxima publicación, “International tax avoidance in Africa”, documento de antecedentes para *Economic Development in Africa Report 2020*, UNCTAD.

<sup>32</sup> Zucman G, 2014, Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), págs. 121 a 148.

marco de las negociaciones en curso y futuras sobre la fase dos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

29. Lo que es más importante, los países africanos deberían aprovechar el formidable foro de negociaciones que el continente ha establecido en relación con la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Por ahora, los mecanismos de gobernanza de las negociaciones abarcan a altos funcionarios de los ministerios de comercio y a ministros de comercio. Deberían existir mecanismos para salvar la brecha entre estos grupos centrados en el comercio, los ministros de finanzas y el Grupo de Alto Nivel sobre los Flujos Financieros Ilícitos, al tiempo que se examinan las negociaciones sobre la fase dos. Algunos de esos mecanismos son los protocolos sobre inversión, competencia y derechos de propiedad intelectual. También hay propuestas para dar al Foro Africano de Administración Tributaria una dimensión intergubernamental o, como sostienen otros autores, para crear un órgano tributario africano<sup>33</sup>.

## **B. Intensificar la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero**

### **1. Apoyar y ampliar las iniciativas africanas de lucha contra el blanqueo de dinero**

30. Además de formar parte de iniciativas de nivel mundial y estar sujetos a la legislación de terceros en materia de corrupción y blanqueo de dinero, los países africanos deben intensificar colectivamente las iniciativas para luchar contra estos problemas en el continente. A este respecto, se deben respaldar y seguir promoviendo las buenas prácticas, como las del Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, que fue creado en 2000 por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental con el fin de combatir la financiación de los grupos terroristas. A lo largo de los años el Grupo Intergubernamental de Acción ha asesorado y ha creado capacidad en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo de los países de la región. La iniciativa ha mejorado la capacidad de los países para detectar transacciones sospechosas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de dinero. Sin embargo, los resultados varían mucho de un país a otro, y algunos países muestran peores resultados que en años anteriores. Además, los informes de evaluación muestran que los resultados satisfactorios que obtienen las unidades de inteligencia financiera al seguir las transacciones sospechosas no van acompañados de medidas adecuadas por parte de las autoridades de investigación<sup>34</sup>. Esto pone de relieve que hace falta que todos los países africanos refuercen su capacidad de rastrear las transacciones sospechosas y velen por que se investiguen debidamente.

31. En el mismo orden de ideas, se debería dar a los mecanismos existentes de examen por homólogos de la Unión Africana en materia de gobernanza un mandato claro para elaborar instrumentos legislativos vinculantes que permitan tomar medidas respecto de las cuestiones relacionadas con la corrupción y el blanqueo de dinero. Además de los movimientos transfronterizos de financiación, la mayor prevalencia de las transacciones inmobiliarias en los métodos de blanqueo de dinero en África Occidental<sup>35</sup>, por ejemplo, requiere aumentar la capacidad para determinar y regular las características específicas de la lucha contra el blanqueo de dinero a nivel continental.

### **2. Invertir en la infraestructura y la transparencia de los datos (incluidos desglosados por género)**

32. Para combatir de forma eficaz los flujos financieros ilícitos es esencial contar con buenos datos. La extensa literatura sobre el traslado de beneficios por parte de las empresas multinacionales de los Estados Unidos, por ejemplo, se debe a que ese país cuenta con

<sup>33</sup> Ezenagu, 2019.

<sup>34</sup> Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, 2014, *2014 Annual Report*, Dakar; *ibid.*, 2018, Resumen de los informes de actividades de los países: octubre de 2017 a septiembre de 2018, preparado para la 30ª sesión plenaria de la Comisión Técnica, 12 a 16 de noviembre de 2018.

<sup>35</sup> Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, 2018.

datos particularmente buenos<sup>36</sup>. En su calidad de organismos custodios del indicador 16.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (valor total de los flujos financieros ilícitos entrantes y salientes, en dólares de los Estados Unidos corrientes), la UNODC y la UNCTAD dirigen la labor de elaboración de una metodología estadística y una norma de medición para estimar los flujos financieros ilícitos, que será fundamental para formular un conjunto de directrices metodológicas que puedan utilizarse en los planos nacional e internacional para estimar el valor total del indicador. Al analizar las repercusiones de los flujos financieros ilícitos en las comunidades africanas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se necesitan más y mejores datos sobre la incidencia del género en los servicios financieros, el comercio, el empleo y la fiscalidad para generar nuevos elementos que sirvan de base a las intervenciones de política en los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible.

### 3. Recopilar más y mejores datos sobre el comercio

33. Para mitigar la facturación comercial fraudulenta en los países africanos harán falta mejores datos comerciales, incluso, cuando proceda, desglosados por género, a fin de analizar la exposición a los riesgos y potenciar la cooperación regional en materia de normas comunes de presentación de información fiscal y comercial de empresas. Es fundamental que haya un mayor intercambio de información sobre datos comerciales con los socios comerciales para detectar las anomalías y discrepancias que requieren una investigación pormenorizada. El análisis que se hace en el informe sobre la detección del fraude aduanero sistémico vinculado a la exportación de recursos extractivos primarios muestra que, si bien el análisis de los macrodatos sobre el comercio puede ser un indicador útil, tiene sus limitaciones. Para subsanarlas hace falta mejorar el acceso a los datos comerciales a nivel de microtransacciones y mejorar su utilización. Esto podría hacerse a través de varias plataformas, como el Sistema de Evaluación Estadística de la Producción Minera de la UNCTAD, que ya ha demostrado sus resultados beneficiosos a nivel nacional. En el caso de Zambia, por ejemplo, esta plataforma permite vigilar la cadena de valor de las exportaciones de minerales del país. Incluye un instrumento de presentación de informes sobre la producción de minerales y de permisos de exportación, que permite a las empresas presentar su producción mensual obligatoria de exportación y solicitar permisos de exportación en línea. Este Sistema reemplaza el proceso manual que obligaba a las empresas a viajar a Lusaka. Desde su puesta en marcha en 2017, el Sistema de Evaluación Estadística de la Producción Minera ha reportado importantes beneficios al Gobierno de Zambia.

34. Los Gobiernos que tienen acceso a datos comerciales a nivel de microtransacciones también pueden aplicar un análisis de filtro de precios. Ese análisis se basa en los datos de las transacciones de un solo país por producto y compara la relación valor/precio de una factura aduanera con los precios anteriores o el precio del mercado libre, para distinguir los precios normales de los anormales<sup>37</sup>. Aunque tanto el método de análisis de la brecha comercial entre países asociados como el de filtrado de precios tienen sus defectos, pueden ser herramientas útiles e intuitivas para detectar el fraude en las aduanas. Global Financial Integrity también ha desarrollado el instrumento “GFTrade” que se basa en el método de filtro de precios por el intervalo entre cuartiles, que proporciona información directa a los funcionarios de aduanas. También se está elaborando un prototipo de programa informático basado en la tecnología de cadenas de bloques para hacer transparente la logística del comercio mundial y las cadenas de valor mundiales<sup>38</sup>, que podrían servir a África para combatir la facturación comercial fraudulenta. Los países africanos también deberían tratar de aprovechar las disposiciones del artículo 12 del Acuerdo sobre Facilitación del

<sup>36</sup> Zucman G, 2019, “Taxing multinational corporations in the twenty-first century”, Research Brief 10, Economists for Inclusive Prosperity.

<sup>37</sup> Carbonnier G y Mehrotra R, 2019, “Abnormal pricing in international commodity trade: Empirical evidence from Switzerland”, Discussion Paper No. R4D-IFF-WP01-2019, Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

<sup>38</sup> McDaniel CA y Norberg HC, 2019, “Can blockchain technology facilitate international trade?”, Mercatus Research Paper, puede consultarse en <https://ssrn.com/abstract=3377708>.

Comercio de la Organización Mundial del Comercio para mejorar el intercambio de datos comerciales a fin de hacer un mejor seguimiento de los flujos financieros ilícitos.

#### 4. Acelerar los progresos en la presentación de informes fiscales

35. Los Gobiernos africanos deberían estudiar medios innovadores de utilizar la presentación voluntaria de informes fiscales, a fin de movilizar los ingresos, y potenciar las iniciativas conexas. A este respecto, sería deseable que la presentación de informes nacionales despertara un entusiasmo equiparable a la buena voluntad de que hacen gala cada vez más las empresas multinacionales al publicar voluntariamente sus datos fiscales con miras a iniciativas de presentación de informes a nivel mundial<sup>39</sup>.

#### 5. Diseñar un marco normativo y reglamentario específico sobre los flujos financieros ilícitos

36. La prevalencia de los flujos financieros ilícitos en África y la diversidad de sus orígenes, mecanismos y repercusiones son tales que cada país debería tener su propio marco normativo nacional para combatirlos. El marco incluiría una evaluación completa de las políticas y leyes existentes en los países.

37. Además, los países deberían reforzar el conjunto de leyes y medidas reglamentarias estándar de importancia para los flujos financieros ilícitos, entre otras cosas fortaleciendo los sistemas judiciales locales, aumentando la capacidad para resolver controversias y considerando la posibilidad de adoptar reformas de la UNCTAD en materia de acuerdos internacionales de inversión<sup>40</sup>.

#### 6. Adaptar la Visión Estratégica de la Minería en África

38. En 2009 la Unión Africana aprobó la Visión Estratégica de la Minería en África para promover un desarrollo equitativo y de base amplia mediante la explotación y utilización prudente de la riqueza mineral del continente. El propósito de la Visión Estratégica de la Minería en África es sentar las bases del crecimiento sostenible y el desarrollo socioeconómico de base amplia, entre otras cosas adoptando normas mundiales para la gobernanza equitativa del sector de los recursos naturales. Tiene objetivos de gran alcance y sus esferas de intervención abarcan seis grandes áreas, a saber: la mejora de la calidad de los datos geológicos como instrumento de negociación para lograr acuerdos más justos y rendimientos más equitativos de las inversiones mineras, la capacidad de negociación de contratos, la gobernanza de los recursos, la gestión de la riqueza mineral, las medidas para hacer frente a las limitaciones de la infraestructura y el reconocimiento de la función de desarrollo de la minería artesanal y en pequeña escala.

39. Teniendo en cuenta el carácter exhaustivo de la Visión Estratégica de la Minería en África, los países deberían servirse de las directrices existentes para promulgar políticas y reglamentos destinados a ponerla en práctica<sup>41</sup>. Dados los ingresos de exportación y las divisas que genera el sector extractivo en las economías exportadoras de minerales, están justificadas las expectativas de beneficios para el desarrollo procedentes del sector extractivo que albergan los países africanos ricos en minerales. Para cumplir esas expectativas y atendiendo a la magnitud del sector extractivo como fuente de flujos financieros ilícitos, los países africanos deberían aprovechar la experiencia que adquirieron en anteriores iniciativas de gobernanza internacional de los productos básicos.

<sup>39</sup> Tax Justice Network, 2020, "Financial Secrecy Index 2020 reports progress on global transparency – but backsliding from US[United States], Cayman [Islands] and UK[United Kingdom] prompts call for sanctions". Puede consultarse en <http://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-onglobal-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-forsanctions/>.

<sup>40</sup> UNCTAD, 2018, paquete de reformas para el régimen internacional de inversiones de la UNCTAD, Ginebra y Nueva York.

<sup>41</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2014, *A Country Mining Vision Guidebook: Domesticating the Africa Mining Vision*, puede consultarse en [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country\\_mining\\_vision\\_guidebook.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf).

## 7. Establecer la colaboración interinstitucional

40. La naturaleza multidimensional de los flujos financieros ilícitos requiere acciones de las diversas instituciones coordinadas a nivel nacional. Para ello hace falta combinar medidas interministeriales y fortalecer las instituciones principales en la lucha contra la elusión de impuestos, el blanqueo de dinero y otros delitos.

41. Se deben apoyar las iniciativas destinadas a invertir en el fortalecimiento de la capacidad de las diversas instituciones nacionales que participan en la vigilancia, detección y reglamentación de los flujos financieros ilícitos. Las unidades nacionales de inteligencia financiera son organismos públicos que desempeñan un papel esencial como receptores de notificaciones sobre transacciones cuantiosas o sospechosas. Las analizan y, si procede, las remiten a las fuerzas del orden. Las autoridades tributarias deben tener la capacidad de examinar en detalle los contratos y las cuentas de las empresas y sus declaraciones de impuestos, conocer los precios exactos de los productos y combatir las prácticas abusivas. Las autoridades aduaneras se encargan de vigilar y evaluar la veracidad de los precios y las cantidades de exportación e importación, mientras que las autoridades judiciales se encargan de hacer cumplir la ley. Diseñar políticas y leyes para combatir los flujos financieros ilícitos es responsabilidad de quienes formulan políticas. Todo esto pone de relieve la importancia de respaldar la creación de capacidad institucional a todos los niveles de las autoridades nacionales de África.

42. Más concretamente, en muchos países africanos, las autoridades tributarias necesitan urgentemente recursos adicionales, capacitación y actividades de creación de capacidad, ya que no tienen bastante personal y carecen de la experiencia necesaria. Por ejemplo, en una encuesta realizada en Nigeria, el 62 % de las empresas expresaron su preocupación por la falta de conocimiento que mostraron las autoridades fiscales durante las auditorías<sup>42</sup>. A fin de potenciar su capacidad interna de recaudación de ingresos, cuestión problemática para muchos países africanos, el Gobierno de la República Unida de Tanzania invirtió recursos en capacidad de auditoría tras un decenio de inversiones privadas en el sector minero y una recaudación de ingresos persistentemente baja. En 2009 creó la Agencia de Auditoría para el Sector Minero de Tanzania como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Energía y Minerales. La Agencia se encarga de vigilar la calidad y la cantidad de los minerales que producen y exportan las empresas mineras, así como de realizar auditorías financieras. Ahora que tiene una financiación y una dotación de personal suficientes, que comprende expertos en impuestos, científicos ambientales, analistas de tecnología de la información, ingenieros y gemólogos, la Agencia de Auditoría para el Sector Minero de Tanzania ha obtenido resultados satisfactorios en la auditoría financiera y la fijación de precios de transferencia. Gracias a la cooperación que mantienen la Dirección de Ingresos de Tanzania y la Agencia de Auditoría para el Sector Minero de Tanzania, las autoridades tributarias recaudaron 65 millones de dólares más en concepto de impuesto sobre la renta de las sociedades entre 2009 y 2015, lo que representa alrededor del 7 % de los ingresos por concepto de impuestos al sector minero en ese período<sup>43</sup>.

## C. Dedicar más recursos a la recuperación de activos robados

43. La lentitud de los progresos en la recuperación de activos robados pone de relieve la necesidad de dotarse de mayor capacidad en los planos nacional e internacional a fin de acelerar el ritmo de la recuperación en el decenio de acción. Por ello, la comunidad internacional debería dar más apoyo a proyectos como la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados del Banco Mundial y la UNODC, con el fin de ofrecer asesoramiento práctico sobre la estrategia y la gestión de las actividades de recuperación de activos. El carácter multilateral de las organizaciones que dirigen el proyecto lo convierte en una plataforma apropiada para el diálogo y la colaboración sobre casos concretos que a menudo

<sup>42</sup> Andersen Tax, 2019, "Review of transfer pricing development in Africa: A study of key sub-Saharan African countries", puede consultarse en [https://andersentax.ng/docs/review\\_of\\_transfer\\_pricing\\_development\\_in\\_africa\\_10042019.pdf](https://andersentax.ng/docs/review_of_transfer_pricing_development_in_africa_10042019.pdf).

<sup>43</sup> Redhead A, 2017, "Improving mining revenue collection: [United Republic of] Tanzania's Mineral Audit Agency", Natural Resource Charter Case Study, Natural Resource Governance Institute.

abarcan diferentes jurisdicciones, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.

#### **D. Proteger y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, los denunciantes de irregularidades y los periodistas de investigación**

44. Las organizaciones de la sociedad civil, los denunciantes de irregularidades y los periodistas de investigación han desempeñado una función decisiva para revelar la magnitud de los flujos financieros ilícitos y los mecanismos que los sustentan dentro y fuera del continente africano. Como parte de esta cadena de agentes, se deben alentar y apoyar las iniciativas que promueven la transparencia, así como el uso de nuevas tecnologías.

45. En el plano mundial, organizaciones como Open Ownership y Financial Transparency Coalition trabajan para poner fin a la legislación relativa al secreto que impide la plena transparencia con respecto a la titularidad efectiva. Además del destacado papel de liderazgo que desempeña el Foro Africano de Administración Tributaria en cuestiones de fiscalidad, otras organizaciones, como Tax Justice Network Africa, también llevan a cabo iniciativas de creación de capacidad.

46. Dado que denunciar irregularidades puede favorecer al interés público, la ley debe proteger esta actividad que conlleva enormes riesgos. Por ejemplo, en octubre de 2019, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó nuevas normas para garantizar que los países miembros modificaran sus respectivos ordenamientos internos con miras a proteger a los informantes que denunciaran faltas de conducta. El impacto de los papeles de Panamá en la preparación de leyes ilustra el gran alcance que tiene la denuncia de irregularidades. A raíz de las revelaciones publicadas en prensa, muchos países, entre ellos Australia y Francia, por ejemplo, crearon comisiones parlamentarias para examinar las medidas de lucha contra la evasión de impuestos. Algunas de estas medidas pusieron en marcha cambios legislativos en las leyes contra la elusión fiscal de las multinacionales.

#### **E. Tender puentes entre las empresas multinacionales, la fiscalidad y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

##### **1. Frenar los flujos financieros ilícitos para lograr la transformación estructural**

47. Los países africanos deberían comunicar a todos los agentes, incluidas las empresas multinacionales, la importancia que tendría poner freno a los flujos financieros ilícitos para la financiación del desarrollo sostenible en el continente. Además, los Gobiernos y las empresas multinacionales deberían centrarse en una participación constructiva con miras a eliminar la evasión de impuestos y poner freno a la elusión fiscal. Es probable que de este modo se contribuya a corregir los efectos de los flujos financieros ilícitos en la estabilidad económica, política y social de África e incluso de otros países.

##### **2. Incluir la fiscalidad en los informes sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza**

48. Según el examen que hace el informe acerca del régimen internacional de tributación de las empresas y de la bibliografía económica teórica sobre las empresas multinacionales y los precios de transferencia, estos permiten que las empresas multinacionales lleven a cabo prácticas fiscales perjudiciales para el desarrollo. Además, los principios rectores internacionales de las mejores prácticas constituyen derecho indicativo, sin carácter jurídicamente vinculante, mientras que los sistemas reglamentarios nacionales están insuficientemente desarrollados. Como consecuencia de ello, los países africanos han pasado a depender de los contratos mineros y de los acuerdos de desarrollo comunitario para casos concretos. Teniendo en cuenta el creciente interés que despiertan las cuestiones de sostenibilidad entre los interesados del sector privado, los países africanos deberían aprovechar el auge de la presentación de informes sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza para determinar los vínculos entre esos mecanismos de presentación de informes y los objetivos de poner freno a los flujos financieros ilícitos en

aras del desarrollo sostenible. Los progresos realizados en la Iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles muestran que hay un número cada vez mayor de bolsas de valores que exigen a las empresas cotizadas revelar información sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza, hecho que indica que merece la pena ser pioneros prestando atención a los componentes fiscales. En ese sentido, se deberán alentar las iniciativas destinadas a fortalecer las capacidades de los Gobiernos para medir y hacer un seguimiento de la contribución del sector privado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Algunos ejemplos de esas iniciativas son el proyecto de la UNCTAD sobre la creación de marcos de políticas orientados a la presentación de informes sobre la sostenibilidad de las empresas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en África y América Latina, o los pactos de transparencia entre los Gobiernos y el sector privado, como el de Publiquen lo que pagan. La labor pionera de incluir la fiscalidad en los informes sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza debería hacerse reconociendo los resultados desiguales que se han obtenido con la participación del sector privado en las iniciativas de sostenibilidad.

## **F. Invertir en investigación para explicar los vínculos entre los flujos financieros ilícitos, la sostenibilidad ambiental y el cambio climático**

49. El examen de las fuentes de flujos financieros ilícitos que se hace en el informe pone de relieve la magnitud de las actividades perjudiciales para el medio ambiente, como la tala ilegal, la pesca ilegal, la minería ilegal y el tráfico ilegal de desechos. Análogamente, como se muestra en el análisis empírico del informe, las externalidades negativas de la industria extractiva no solo tienen efectos indirectos en otros sectores, como la agricultura, sino que también afectan a recursos hídricos esenciales a nivel comunitario. No obstante, las características principales dominantes de los modelos económicos establecidos de transformación estructural y las limitaciones de los datos dificultan la tarea de establecer vínculos de causalidad en los modelos econométricos relativos a los flujos financieros ilícitos y el desarrollo sostenible.

50. A la luz de estas conclusiones, debería investigarse más sobre la integración del valor de los daños al medio ambiente causados por las fuentes dominantes de flujos ilícitos en las iniciativas en curso sobre la medición de los flujos financieros ilícitos. De este modo los Gobiernos africanos podrían tener más argumentos para hacer converger las agendas de negociación destinadas a poner freno a los flujos financieros ilícitos y reclamar financiación para el cambio climático.

## **G. Reavivar la confianza en el multilateralismo mediante acciones tangibles en la lucha contra los flujos financieros ilícitos**

### **1. Respalda el multilateralismo en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General de las Naciones Unidas para frenar los flujos financieros ilícitos**

51. El multilateralismo implica recurrir a la cooperación internacional para tratar de encontrar soluciones a los problemas transnacionales. La globalización ha traído consigo nuevas dificultades para el multilateralismo, ya que la globalización se asocia con la expansión de problemas de dimensión transnacional en los que están implicados muchos agentes no estatales<sup>44</sup>. Los flujos financieros ilícitos son parte de esos problemas transnacionales y, por lo tanto, podrían resolverse por la vía multilateral. En ese empeño podría aprovecharse la experiencia adquirida de los contactos multilaterales mantenidos en la agenda internacional de productos básicos.

52. Además de las múltiples resoluciones de las Naciones Unidas sobre los flujos financieros ilícitos, algunas iniciativas recientes permiten albergar la esperanza de avanzar hacia medidas más concretas para afrontar los flujos financieros ilícitos mediante una acción multilateral inclusiva; cabe citar como ejemplo la iniciativa conjunta de la Presidencia de la Asamblea General y la Presidencia del Consejo Económico y Social de

<sup>44</sup> Newman E, Thakur R y Tirman J, eds., 2006, *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order and Structural Change*, United Nations University Press, Tokio.

establecer un grupo de alto nivel sobre responsabilidad financiera, transparencia e integridad. Esta iniciativa conjunta se enmarca en el decenio de acción para ayudar a promover un progreso más rápido hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se espera que en enero de 2021 el grupo publique un informe en el que formule recomendaciones.

## **2. Predicar con el ejemplo dedicando más recursos a la cooperación internacional en materia de flujos financieros ilícitos**

53. Para reforzar la capacidad de las autoridades fiscales locales de África se necesitan más recursos que amplifiquen la labor de los diversos organismos y donantes. Varios donantes se comprometieron a duplicar la ayuda que destinan a fomentar la capacidad fiscal entre 2015 y 2020 mediante la Iniciativa Fiscal de Addis, que tiene por objeto aumentar el volumen y la calidad de la asistencia técnica para mejorar la movilización de los recursos internos en los países asociados. Además, en la Conferencia del Grupo de los 20 para África celebrada en Berlín en junio de 2017, la OCDE puso en marcha, junto con tres países (Alemania, Italia y Kenya), el programa piloto Academia Africana para la Investigación de Delitos Fiscales y Financieros. Este programa abarcará todos los aspectos de la realización y gestión de investigaciones financieras, incluidas las operaciones complejas de blanqueo de dinero y la función de los investigadores fiscales, las técnicas de investigación, la detección, congelación y recuperación de activos, la gestión de investigaciones internacionales y temas especializados, como el fraude en el impuesto sobre el valor añadido/impuesto sobre bienes y servicios.

## **3. Aumentar la cooperación para luchar contra los flujos financieros ilícitos en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud y aumentar la resiliencia ante las crisis**

54. El actual brote de enfermedad por coronavirus es ante todo una crisis sanitaria. En segundo lugar, es una traba para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud. En tercer lugar, se está convirtiendo rápidamente en el punto de partida de una crisis económica y financiera mundial que traerá graves consecuencias económicas y sociales para los países más pobres del mundo. No será fácil hacer frente a la crisis en un contexto de fondos insuficientes para los servicios de salud en todo el mundo, incluida África. A raíz de la crisis de la enfermedad del Ébola se debatió la creación de un fondo internacional para emergencias sanitarias<sup>45</sup>. La crisis de la enfermedad del Ébola también puso de relieve el papel fundamental que podría desempeñar la gobernanza mundial en materia de salud, mediante alianzas, la prestación de asistencia financiera y técnica y la reducción de las desigualdades en materia de salud<sup>46</sup>. Hoy en día esas cuestiones no han perdido relevancia; hay que tomar medidas con respecto a las oportunidades de recaudar que se pierden debido a la elusión y la evasión de impuestos<sup>47</sup>. Aunque la epidemia actual parece afectar a un número menor de mujeres que de hombres, es probable que ellas se vean afectadas por el impacto socioeconómico de la crisis al ser las principales cuidadoras de la familia. En vista de las nuevas repercusiones que está teniendo la crisis de la COVID-19, es probable que hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible sea más difícil y dependa fundamentalmente de la capacidad de los países africanos para luchar contra los flujos financieros ilícitos, que obstaculizan la movilización de recursos suficientes para financiar el desarrollo.

## **4. Encontrar soluciones beneficiosas para todos**

55. Además de participar a través de los mecanismos existentes de intercambio de información, pese a las dificultades para evitar la competencia fiscal, los países en desarrollo pueden decidir conjuntamente cuáles son sus esferas de interés común. Una de

<sup>45</sup> Ooms G y Hammond R, 2014, "Financing global health through a global fund for health?", Working Group on Financing, Paper 4, Chatham House.

<sup>46</sup> Waris A y Latif LA, 2015, "Towards establishing fiscal legitimacy through settled fiscal principles in global health financing", *Health Care Analysis: Journal of Health Philosophy and Policy*, 23(4), págs. 376 a 390.

<sup>47</sup> *Ibid.*

ellas podría consistir en acordar no conceder incentivos fiscales por los beneficios, sino incentivar las actividades empresariales reales basándose en un conjunto de indicadores relativos a la economía real. También se podrían mancomunar más recursos para emprender iniciativas de fomento de la capacidad con un doble objetivo: a) el intercambio de experiencias y de capacidad y b) la creación de coaliciones en esferas de interés común.

56. A este respecto, los países africanos podrían participar en intercambios sobre tácticas de negociación relativas a la combinación de múltiples agendas con otros países del Sur Global. No obstante, dada la divergencia de intereses económicos, será difícil lograr un consenso entre los países para tomar medidas con respecto a los flujos financieros ilícitos, aunque debe estudiarse seriamente.

## **H. Plantear los flujos financieros ilícitos desde la ética**

57. En muchos sentidos, tratar la cuestión de los flujos financieros ilícitos es una cuestión de ética. Todas las partes interesadas que están implicadas en la lucha contra los flujos financieros ilícitos, incluidas las empresas multinacionales, reconocen las consideraciones éticas. En el contexto africano, el énfasis en la ética es evidente en el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, cuya metodología incluye una esfera temática de gobernanza empresarial y el objetivo de garantizar una conducta ética dentro de las organizaciones, con miras a subsanar la corrupción y los flujos de fondos ilícitos<sup>48</sup>.

## **V. Conclusiones**

58. Está claro el papel que corresponde al multilateralismo en la reducción de los daños causados por los flujos financieros ilícitos y en el fomento de una mayor participación de los países africanos en la gobernanza mundial en la materia. Se espera que las recomendaciones extraídas del análisis presentado en este informe refuercen los enfoques de las políticas que se adopten para hacer frente a la incidencia y el impacto de los flujos financieros ilícitos. De esta manera, un África más fuerte y resiliente estaría en mejores condiciones para hacer frente tanto a la actual pandemia de la enfermedad por coronavirus como a futuros desafíos.

---

<sup>48</sup> Comisión de la Unión Africana, 2019, “Domestic Resource Mobilization: Fighting Against Corruption and Illicit Financial Flows”, Addis Abeba.