

Recomendación del Consejo sobre la lucha contra el comercio ilícito: mejora de la transparencia en las zonas francas

En vigor [Recomendación Comercio](#)

EL CONSEJO ,

VISTO el artículo 5 b) del Convenio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de 14 de diciembre de 1960;

TENIENDO EN CUENTA la Recomendación del Consejo para facilitar la cooperación entre las autoridades fiscales y otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para combatir delitos graves [[OCDE / LEGAL / 0384](#)]; y la Recomendación del Consejo sobre la Lucha contra el Comercio Ilegal de Plaguicidas [[OCDE / LEGAL / 0446](#)];

TENIENDO EN CUENTA las Recomendaciones del GAFI de 2012, el Acuerdo de la OMC de 1994 sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC de 2017;

TOMANDO NOTA de los principios básicos de los procedimientos y controles aduaneros establecidos en el Convenio de Kyoto revisado de la OMA, Anexo específico D, Capítulo 2 (Zonas francas);

RECONOCIENDO que el comercio ilícito opera a la sombra de la economía mundial, con traficantes cada vez más sofisticados que comercian con una variedad de bienes y servicios prohibidos, incluidas las falsificaciones;

RECONOCIENDO que el comercio ilícito y las redes delictivas son una preocupación de seguridad creciente a nivel mundial y que presentan amenazas para las comunidades y sociedades en su conjunto, permitiendo lucrativas empresas delictivas, financiación del terrorismo y una mayor inestabilidad y violencia en todo el mundo;

RECONOCIENDO que existen diversas normas internacionales para prohibir o regular diferentes sectores del comercio ilícito, incluido el tráfico de seres humanos, estupefacientes, falsificaciones, especies de fauna y flora en peligro de extinción o capturadas ilegalmente, antigüedades y armas convencionales; y promover la implementación de medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el producto del comercio ilícito;

CONSIDERANDO la necesidad de una orientación armonizada adicional que proporcione a los gobiernos herramientas eficientes para detectar, disuadir y reducir el comercio ilícito independientemente del producto básico, atravesando diferentes mercados ilícitos;

RECONOCIENDO la necesidad de adoptar medidas proactivas para reducir la oferta y disuadir la demanda de bienes y servicios ilícitos en una variedad de mercados ilícitos;

RECONOCIENDO que las Zonas Francas (FTZ) pueden estimular el crecimiento económico legítimo y desempeñar un papel central en los negocios de muchas economías y fabricantes líderes;

RECONOCIENDO que las normas, la supervisión y otros controles relacionados con las zonas francas, aunque han proliferado, no en todos los casos han seguido el ritmo del crecimiento del número de operadores económicos y del volumen del comercio ilícito de bienes y servicios;

RECONOCIENDO que en algunas zonas francas las autoridades públicas competentes pueden no tener acceso físico oportuno a las instalaciones y, a menudo, enfrentan dificultades para obtener información sobre las actividades de los operadores económicos establecidos dentro de la zona franca, así como información relativa a la propiedad de las mercancías que transitan por o se producen o ensamblan dentro de la Zona Franca, incluso cuando otras normas internacionales relevantes exigen que puedan hacerlo;

RECONOCIENDO que algunos operadores económicos pueden aprovechar la supervisión y el control inadecuados y la falta de transparencia en las zonas francas para cometer fraude comercial, infracción de los derechos de propiedad intelectual (DPI), contrabando de contrabando, facilitar la proliferación de armas y blanquear el producto del delito;

TOMANDO NOTA de la oportunidad de exigir cuentas a las autoridades competentes que sean cómplices o negligentes en la supervisión de los operadores económicos que realizan o permiten el comercio ilícito que es perjudicial para las personas, las empresas y el medio ambiente;

A propuesta del Comité de Gobernanza Pública:

I. ACUERDA que, a los efectos de esta Recomendación, se utilizan las siguientes definiciones:

- 'Zona de libre comercio' se refiere a un área designada por un país o jurisdicción, donde las mercancías que ingresan a esta área no están sujetas, o están sujetas a aranceles de importación o exportación más bajos que los que se aplicarían si dichas mercancías fueran declaradas para su despacho gratis. circulación, en el momento en que entran en ella. Las instalaciones utilizadas para almacenamiento temporal o para el procedimiento de depósito aduanero no se consideran Zonas Francas.

- Las 'autoridades competentes' incluyen, entre otras, las siguientes autoridades públicas: agentes de policía, aduanas, fiscales y de vigilancia del mercado con jurisdicción sobre las personas, lugares, procesos / procedimientos o bienes pertinentes.

II. RECOMIENDA que los Miembros y no Miembros que se hayan adherido a la Recomendación (en adelante, los "Adherentes"), **promuevan la transparencia** para disuadir el **abuso de las Zonas Francas** como conductos para el comercio ilícito. A

tal efecto, los Adherentes deberían, de una manera que no sea discriminatoria y no cree obstáculos indebidos al comercio:

1. Asegurarse de que el **marco legal de las Zonas Francas**, establecidas en su territorio o que de otro modo **estén bajo su control** administrativo,

a) Establece el **derecho de las autoridades competentes a exigir datos, documentos, muestras y otra información** pertinente relacionada con la producción y movimiento de mercancías, y a **realizar**, de conformidad con la legislación nacional, **controles de oficio** en cualquier momento sobre las **mercancías almacenadas, fabricados o empaquetados y servicios prestados o actividades realizadas en FTZ**.

b) Permite que las **autoridades competentes tomen las acciones y medidas** adecuadas de acuerdo con su derecho interno.

c) **Autoriza a las autoridades competentes a examinar las mercancías antes o al momento de su admisión a una Zona Franca**, o en cualquier momento posterior, si el examen se considera necesario para facilitar la correcta administración de cualquier ley, reglamento o instrucción que la autoridad competente esté autorizada. hacer cumplir.

d) **Faculta a las autoridades competentes para hacer cumplir las prohibiciones y restricciones aplicables a las actividades realizadas dentro de la Zona Franca**, teniendo en cuenta la naturaleza de las mercancías en cuestión, los requisitos de supervisión aduanera o los requisitos de seguridad y protección.

e) **Faculta a las autoridades competentes para** prohibir que las personas que no brinden la garantía necesaria de cumplimiento de las disposiciones aduaneras **realicen actividades en una zona franca**.

f) **Prohíbe que las personas físicas o jurídicas condenadas por actividades económicas o financieras ilegales operen dentro de FTZ**.

g) **Asegura que el perímetro** y los puntos de entrada y salida de FTZ estén sujetos a la **supervisión de las autoridades competentes**.

h) Asegura que las mercancías, las personas y **los medios de transporte** que entran y salen de las **ZF estén sujetos a controles efectivos**.

i) **Asegura** que los **operadores económicos autorizados** a operar **dentro de la FTZ estén ubicados físicamente dentro de la FTZ**, y que **comuniquen a las autoridades competentes la identidad de los clientes en sus operaciones**. Cuando el cliente actúa como agente o representante, el operador económico también debe comunicar la identidad del principal, es decir, la persona o personas en cuyo nombre actúa el agente, a las autoridades competentes.

2. **Asegurar que las autoridades competentes tengan acceso a datos estadísticos agregados sobre las mercancías que entran y salen de la zona franca** sobre la base de su clasificación arancelaria, y la información que identifica a los propietarios de las mercancías.

3. **Cooperar internacionalmente en el intercambio de información policial** y consultar con las autoridades competentes y las industrias afectadas en las investigaciones y otros procedimientos legales o administrativos relacionados con casos específicos de uso indebido de las zonas francas relacionadas con el comercio ilícito. Esto incluye medios como:

a) **Compartir información financiera y administrativa** de manera espontánea y previa solicitud para respaldar la provisión de pruebas en procesos judiciales, o para asegurar y promover la supervisión y el control efectivos de las ZF y la prevención de su uso indebido, de conformidad con la legislación nacional.

b) **Hacer un mejor uso y adherencia a los acuerdos actuales para la cooperación entre Aduanas y Aduanas**, según lo requerido a través de los Acuerdos de Asistencia Mutua de Aduanas y otras puertas de enlace y protocolos de divulgación e intercambio de información policial.

c) **Cooperar y ayudar en el desarrollo e implementación de políticas y prácticas para contrarrestar el comercio ilícito en las FTZ**, incluida la asistencia técnica para compartir y desarrollar sistemas mejorados para el mantenimiento de registros por parte de las autoridades competentes, las FTZ y los operadores económicos.

4. **Mejorar la cooperación interna entre agencias**, incluyendo la obligación de **reportar sospechas** de comportamiento ilegal a las autoridades públicas competentes, el intercambio de información entre agencias; y otros mecanismos de cooperación como investigaciones conjuntas y centros de inteligencia conjuntos.

5. Promover **la conciencia entre las autoridades** competentes y las partes interesadas del sector privado (por ejemplo, los principales intermediarios, incluidos los agentes de transporte, transitarios, agentes de aduanas y empresas de logística) para **comprender los roles y responsabilidades de operar en una FTZ**, así como los riesgos relacionados con las operaciones de FTZ.

6. **Fomentar alianzas entre las partes interesadas** para contrarrestar el comercio ilícito proveniente de las Zonas Francas de alto riesgo, como aquellas que no han implementado el **Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio**, que se incluye en el Anexo de esta Recomendación y forma parte integral de la misma. **Esto incluye esfuerzos para alentar a la comunidad empresarial que hace uso de FTZ, o que financia a los operadores dentro de FTZ, a realizar negocios o participar en FTZ que cumplan con el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio.**

7. **Monitorear las actividades de FTZ y publicar indicadores anuales** que ayuden a contribuir a una evaluación de su riesgo de facilitar el comercio ilícito.

8. **Desarrollar estadísticas** relevantes de incumplimiento o aplicación previas, incluidas las detenciones aduaneras y las incautaciones de mercancías ilícitas originarias o de procedencia de la zona franca, y las medidas de aplicación que ya se hayan tomado con respecto a esa zona franca.

9. Llevar a cabo operaciones específicas con respecto a los **envíos que se originan en zonas francas de alto riesgo**, como aquellas que no implementan el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio.

10. Hacer un **mayor uso de los acuerdos internacionales nuevos o existentes que incluyan disposiciones sobre asistencia legal mutua** u otras formas de cooperación para hacer cumplir la ley, con el fin de **combatir el comercio ilícito realizado a través de las Zonas Francas**. Al administrar dichos acuerdos, los Adherentes deben designar las autoridades competentes y sus puntos de contacto para facilitar la comunicación entre las autoridades competentes de las partes en dichos acuerdos.

III. RECOMIENDA que los Adherentes tomen **medidas para alentar a FTZ a implementar el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio**. Dichas medidas incluyen, pero no se limitan a, la realización de un control estricto de los envíos que llegan desde, o para los cuales hay evidencia de haber transitado, Zonas Francas que no implementan el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio.

IV. RECOMIENDA que los Adherentes utilicen los acuerdos comerciales, según corresponda, para fomentar la adhesión a los principios para combatir el comercio ilícito en las zonas francas que figuran en esta Recomendación.

V. INVITA al Secretario General ya los Adherentes a difundir esta Recomendación.

VI. INVITA a los no Adherentes a tener en cuenta y adherirse a esta Recomendación.

VII. ENCARGA al Comité de **Gobernanza Pública a través del Grupo de Trabajo** sobre la Lucha contra el Comercio Ilícito a:

a) Servir de foro para el intercambio de información y la realización de revisiones voluntarias por pares con respecto a la implementación de esta Recomendación;

b) **Establecer un mecanismo para la evaluación del desempeño y el cumplimiento de las Zonas Francas** con el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio en el plazo de un año a partir de la adopción de la Recomendación e informar al Consejo al respecto;

c) Desarrollar un conjunto de herramientas para apoyar a los Adherentes en la implementación de la Recomendación, incluyendo promover y alentar el cumplimiento de las ZF con el Código de Conducta para Zonas Limpias de Libre Comercio, dentro de un año a partir de la adopción de la Recomendación; y

d) Supervisar la implementación de esta Recomendación e informar al respecto al Consejo a más tardar cinco años después de su adopción y al menos cada diez años a partir de entonces.

anexo

Código de conducta para zonas francas limpias

Las Zonas Limpias de Libre Comercio son aquellas que:

1. **Proporcionar acceso incondicional a las autoridades** competentes, de conformidad con su legislación nacional, para realizar controles de cumplimiento de oficio y sin obstáculos de los operadores en apoyo de las investigaciones de violaciones de las leyes y reglamentos aplicables.

2. **Notificar a las autoridades competentes** con anticipación sobre cualquier actividad industrial, comercial o de servicios que se desarrolle en la Zona Franca.

3. **Prohibir a los operadores y personas que no brinden la garantía** necesaria de cumplimiento de las disposiciones aduaneras aplicables realizar una actividad en la Zona Franca.

4. **Asegurar que los operadores económicos activos en la Zona Franca mantengan registros digitales** detallados de todos los envíos de bienes que ingresan y salen de la zona, así como todos los bienes y servicios producidos dentro de ella, suficientes para saber qué hay dentro de la zona en un momento dado. Los registros digitales deben:

- Documentar las operaciones de compra y venta de todos los bienes y servicios que ingresan y salen de la Zona Franca, y se entregan a las autoridades competentes a solicitud.

- Mantener un registro completo y preciso de acuerdo con la legislación nacional de todas las transacciones comerciales para permitir la total responsabilidad de los materiales utilizados en los procesos de producción y ensamblaje que puedan conciliarse con el volumen y valor de sus transacciones comerciales. Estos registros deben ser:

- Mantenido durante un período mínimo de cinco años.

- Poner a disposición oportunamente a las autoridades competentes que lo soliciten.

- Mantenido en un formato requerido por las autoridades competentes, de modo que pueda ser utilizado para la elaboración de perfiles de riesgo por la autoridad competente.

5. **Transmitir de manera oportuna a las autoridades competentes los registros y la información** solicitada de conformidad con la legislación nacional y que deben mantenerse según los requisitos de mantenimiento de registros.

6. **Asegurar que los operadores económicos activos en la Zona Franca estén obligados a otorgar acceso a sus registros digitales** detallados a solicitud de las autoridades competentes en la jurisdicción donde está establecida la zona.

7. **Designar un punto de contacto exclusivo** con las habilidades y los recursos necesarios para responder eficazmente a tales solicitudes de información de las autoridades competentes.
8. **Incentivar el pago electrónico para cualquier transacción comercial o financiera** de los operadores económicos activos en la Zona Franca que se produzca dentro o con origen en la Zona Franca, y asegurar la trazabilidad de las transacciones en efectivo.
9. **Participar en el aprendizaje entre pares** y los diálogos con los Adherentes para resolver los desafíos de cumplimiento.

Información de contexto

La Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: mejora de la transparencia en las zonas francas fue adoptada por el Consejo de la OCDE el 21 de octubre de 2019 a propuesta del Comité de Gobernanza Pública (PGC). La Recomendación tiene como objetivo ayudar a los gobiernos y los responsables de la formulación de políticas a reducir y disuadir el comercio ilícito realizado a través y dentro de las Zonas Francas (FTZ).

La necesidad de una norma sobre comercio ilícito y zonas francas

Durante las últimas décadas, las Zonas Francas se han establecido a un ritmo récord para atraer nuevos negocios e inversión extranjera. Su objetivo es facilitar el comercio y el crecimiento económico eliminando aranceles, cuotas y otros impuestos y minimizando los requisitos burocráticos, incluidos ciertos procedimientos aduaneros y requisitos de divulgación.

Si bien las Zonas Francas producen beneficios económicos para sus economías locales, existe una fuerte evidencia de que el comercio ilícito (por ejemplo, falsificaciones, vida silvestre y armas) fluye a través de ellas. El análisis de la OCDE ha identificado una correlación positiva entre el tamaño de las Zonas Francas, en términos de empleo y número de empresas, y el valor del comercio ilícito de falsificaciones. También se ha descubierto que algunas zonas francas son puntos clave de transbordo de mercancías ilícitas que han sido reempaquetadas o reetiquetadas para ocultar su punto de origen, antes de ingresar a la cadena de suministro legítima.

Desarrollo de la Recomendación

La Declaración del Consejo Ministerial de 2017 reconoció la necesidad de cooperación y asociaciones internacionales para combatir la corrupción internacional y el comercio ilícito. Posteriormente, el Foro de Alto Nivel de Riesgo (HLRF) de la OCDE acordó en diciembre de 2017 que su Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra el Comercio Ilícito (TF-CIT) debería desarrollar un borrador de un conjunto de directrices para combatir el comercio ilícito.

Sobre la base de varios años de trabajo analítico previo y consultas de expertos, en marzo de 2018 se discutió un borrador inicial, que incluía aportes escritos de consultas con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) Secretarías.

Como siguiente paso, se llevó a cabo una consulta pública en línea de julio a septiembre de 2018. Una variedad de partes interesadas proporcionaron aportes, incluidos, entre otros, representantes de miembros y no miembros de la OCDE, operadores de zonas francas, sus asociaciones, intermediarios (incluidos los cargadores, transportistas y mensajeros) e industrias establecidas en Zonas Francas o que utilizan Zonas Francas en el curso de sus cadenas de suministro. Participaron más de 200 partes interesadas individuales, y se recibieron casi 100 páginas de comentarios escritos.

Alcance de la recomendación

La Recomendación está diseñada para garantizar la transparencia en las zonas francas y se enmarca como parte de un esfuerzo más amplio para contrarrestar el comercio ilícito. Pide a los Adherentes que alienten a FTZ a **adoptar un Código de Conducta voluntario para Zonas** Limpias de Libre Comercio que se establece en el Apéndice de la Recomendación. El cumplimiento de todas las disposiciones del Código de Conducta será evaluado y monitoreado por un mecanismo (herramienta de diagnóstico) que se establecerá dentro de un año después de la adopción de la Recomendación.

Próximos pasos

La Recomendación instruye al Comité de Gobernanza Pública a:

- *Utilizar el TF CIT como un foro para el intercambio de información y la realización de revisiones voluntarias por pares con respecto a la implementación de esta Recomendación.* Esto puede tomar la forma, por ejemplo, de participación de las partes interesadas para crear conciencia sobre el riesgo del comercio ilícito en zonas francas específicas, discutir el cumplimiento del Código de Conducta de Zonas Limpias de Libre Comercio y comparar experiencias y examinar la práctica en la reducción y disuasión. de los riesgos del comercio ilícito.
- *Establecer un mecanismo (herramienta de diagnóstico) para la evaluación del desempeño y cumplimiento de las Zonas Francas con el Código de Conducta.* El mecanismo se establecería a través de un proceso de múltiples partes interesadas dirigido por el TF-CIT bajo los auspicios del HLRF y el PGC en el plazo de un año a partir de la adopción de la Recomendación.
- *Desarrollar un conjunto de herramientas para apoyar a los Adherentes en la implementación de la Recomendación, incluida la promoción y el fomento del cumplimiento de las Zonas Francas con el Código de Conducta.* A través de un proceso de múltiples partes interesadas liderado por el TF-CIT, se desarrollaría un conjunto de herramientas para apoyar a los Adherentes y las Zonas Francas en su implementación práctica, incluso con respecto al cumplimiento del Código de Conducta de Zonas Limpias de Libre Comercio. Este conjunto de herramientas incluiría el desarrollo de un modelo de evaluación de riesgos de Zonas Francas para que las empresas midan la integridad y adecuación de la buena gobernanza en varias Zonas Francas frente a una serie de puntos de referencia. También incluiría un repositorio de buenas prácticas ilustradas con ejemplos concretos, y las plataformas para la cooperación de múltiples partes interesadas pueden desarrollarse gradualmente para cerrar las brechas de políticas, gobernanza y cumplimiento.

· *Supervisar la implementación de esta Recomendación e informar al respecto al Consejo a más tardar cinco años después de su adopción y al menos cada diez años a partir de entonces*. Este informe evaluará la relevancia y el impacto de la Recomendación con miras a asegurar que se mantenga actualizada, identificando cualquier necesidad de revisión según corresponda. El informe se basará en la información relativa a las buenas prácticas recopilada en el desarrollo del conjunto de herramientas, las discusiones en el PGC y sus órganos subsidiarios relevantes sobre la implementación de la Recomendación, y los intercambios a través de plataformas de cooperación de múltiples partes interesadas formadas para alimentar el labor del PGC y sus órganos subsidiarios en esta materia.

La Recomendación está abierta a la adhesión de los no miembros.

Para obtener más información, consulte : <https://www.oecd.org/gov/risk/illicit-trade.htm>

Información de contacto: Piotr Strykowski (Piotr.Strykowski@oecd.org) +33 1 45 24 91 30