

II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2021/799 DEL CONSEJO

de 16 de septiembre de 2019

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE, en relación con el proyecto de recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 207, apartado 4, párrafo primero, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las normas internacionales relativas a la lucha contra el comercio ilícito son esenciales para establecer unas condiciones equitativas a escala mundial y para promover el comercio legítimo. Dichas normas deben comprender orientaciones que ayuden a los gobiernos y a los responsables políticos en sus esfuerzos por reducir y disuadir el comercio ilícito a través de las zonas francas y dentro de estas, como el proyecto de recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas (en lo sucesivo, «proyecto de recomendación»).
- (2) Se han celebrado muchos debates sobre el proyecto de recomendación en el Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE, un órgano subsidiario del Foro de Alto Nivel sobre Riesgos del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, basados en seis años de análisis y consulta con expertos, incluidas la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Mundial del Comercio.
- (3) Está previsto presentar el proyecto de recomendación primero al Comité de Gobernanza Pública de la OCDE para su aprobación y después al Consejo de la OCDE para su adopción.
- (4) Conviene establecer la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE, ya que el proyecto de recomendación puede influir en el análisis de riesgos realizado por las autoridades aduaneras de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, en relación con el marco común de gestión de riesgos para el control aduanero. Esto se debe a que el incumplimiento del Código de conducta es un indicador de riesgo que las autoridades aduaneras de los Estados miembros podrían utilizar dentro de su margen de apreciación para seleccionar mercancías u operadores económicos para el control aduanero a la luz de envíos procedentes de zonas francas pertinentes o que hayan transitado por ellas. El comercio ilícito tiene amplias consecuencias negativas en términos económicos, sociales, medioambientales e incluso políticos, y es esencial que la Unión apoye la adopción del proyecto de recomendación en el Consejo de la OCDE.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

- (5) El Consejo de la OCDE es un organismo creado por el Convenio de la OCDE. Veintitrés Estados miembros son países miembros de la OCDE y tienen derecho de voto en el Consejo de la OCDE. La Unión no es miembro de la OCDE y, por lo tanto, no tiene derecho de voto cuando el Consejo de la OCDE adopta actos jurídicos. Aunque la Comisión expresa la posición de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE, los Estados miembros que son países miembros de la OCDE deben usar sus derechos de voto para adoptar cualquier posición en nombre de la Unión, actuando conjuntamente, en consonancia con la posición de la Unión.
- (6) Por lo tanto, la posición de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE debe basarse en el proyecto de recomendación adjunto.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que ha de adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE en relación con el aumento de la transparencia en las zonas francas se basará en el proyecto de recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas, adjunto a la presente Decisión.

Los representantes de la Unión en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y en el Consejo de la OCDE podrán acordar ligeras modificaciones en el proyecto de recomendación sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 2

La posición a la que se hace referencia en el artículo 1 será adoptada por aquellos Estados miembros que sean países miembros de la OCDE, actuando conjuntamente.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el 16 de septiembre de 2019.

Por el Consejo
La Presidenta
T. TUPPURAINEN

ANEXO

APÉNDICE

Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas

1. En el presente documento se presenta un proyecto de Recomendación sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas (en lo sucesivo, el «proyecto de Recomendación»), tal y como se reproduce en el anexo, desarrollado a través del Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, el «TF-CIT»), órgano subsidiario del Foro de Alto Nivel sobre Riesgos (en lo sucesivo, el «HLRF») del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (en lo sucesivo, el «PGC»). Está diseñado para ayudar a los gobiernos y a los responsables políticos a reducir y desalentar el comercio ilícito que se lleva a cabo a través de las zonas francas y en su interior.
2. La OCDE ha llevado a cabo una amplia investigación sobre el comercio ilícito en forma de estudios temáticos y comparaciones de datos entre países con vistas a facilitar la comprensión y la determinación de los mercados ilícitos. Sus resultados proporcionan una base de datos contrastados para la formulación de políticas en materia de gestión de riesgos que puede aplicarse a distintos sectores.
3. Tal y como se prevé en el programa de trabajo y el presupuesto del PGC 2017-2018 [GOV/PGC(2016)9/FINAL], la OCDE, en colaboración con la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), llevó a cabo un trabajo de análisis de las rutas del comercio ilícito de falsificaciones entre las fronteras, así como de los distintos tipos de mercancías ilícitas. En el análisis se determinaron algunas carencias en materia de políticas, y las zonas francas son una de ellas; se trata de un ámbito en el que existe espacio para reforzar la supervisión y mejorar las prácticas de aplicación de la ley basadas en los riesgos. La Declaración del Consejo Ministerial de 2017 acogió favorablemente la intensificación del trabajo del Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito de la OCDE, y reconoció la necesidad de la cooperación y las alianzas internacionales para luchar contra la corrupción internacional y el comercio ilícito ⁽²⁾.

Fundamentos para el desarrollo del proyecto de Recomendación

4. En las últimas décadas, se han establecido zonas francas a un ritmo sin precedentes para atraer negocios nuevos y la inversión extranjera. Su objetivo es favorecer el comercio y el crecimiento económico mediante la eliminación de aranceles, contingentes y otros impuestos, y la reducción de los requisitos burocráticos, entre ellos, algunos procedimientos aduaneros y requisitos de divulgación. El alcance y la naturaleza de las zonas francas varía entre los distintos países, en función del régimen y del tipo de actividades que se permite llevar a cabo en su interior, y pueden adoptar diversos nombres, como zonas francas, zonas de preferente localización industrial, zonas francas industriales, Zonas Económicas Especiales, zonas de comercio exterior, etc. Como resultado de la proliferación de las zonas francas en el contexto dinámico de la globalización, estas desempeñan un papel esencial en los negocios para muchos países y fabricantes importantes.
5. Sin embargo, en algunos países estos fenómenos han sido más rápidos que la adopción de normas y reglamentos que regulen la supervisión efectiva de las actividades que se llevan a cabo en ellas. En consecuencia, las redes delictivas han logrado encontrar formas de aprovechar las lagunas de supervisión en algunas zonas francas para hacer contrabando y desviar productos ilícitos hacia el mercado nacional, establecer instalaciones de producción para la falsificación y el contrabando de bienes, pasar mercancías ilícitas y facilitar la prestación de servicios ilícitos. En algunos países, las zonas francas se tratan a todos los efectos como si se encontraran fuera del territorio aduanero nacional, con el resultado de que las mercancías ilícitas entran o salen de esas zonas con controles aduaneros mínimos. Si bien las condiciones para el establecimiento de las zonas francas están reguladas, el alcance de los controles aduaneros o de las intervenciones suele ser insuficiente o, sencillamente, inexistente. Aun en los casos en que la legislación prevé específicamente la jurisdicción de las autoridades aduaneras para ejercer los controles en las zonas francas, la ejecución puede ser deficiente.
6. Muchas zonas francas generan beneficios económicos para sus economías locales, pero existen pruebas sólidas que demuestran que el comercio ilícito se desarrolla a través de ellas, por ejemplo, en forma de falsificaciones, fauna silvestre, armas, etc. El análisis de la OCDE ha detectado una correlación positiva entre el tamaño de las zonas francas, en términos de empleo y de empresas establecidas en ellas, y el valor del comercio ilícito de falsificaciones. Algunas zonas francas son puntos de transbordo clave para las mercancías ilícitas que se reempaquetan o se reetiquetan para ocultar su punto de origen y entrar en la cadena de suministros legítima.

⁽¹⁾ El Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito determina y mide las repercusiones económicas del tráfico ilegal transfronterizo en ámbitos como las mercancías falsificadas, la fauna silvestre y las personas.

⁽²⁾ Declaración del Consejo Ministerial de 2017.

7. En la reunión del Consejo Ministerial celebrada en 2017, los ministros «reconocieron la necesidad de la cooperación y las alianzas internacionales para luchar contra la corrupción internacional y el comercio ilícito, mediante, entre otros, el refuerzo de la aplicación de las normas existentes» y «acogió favorablemente la intensificación del trabajo de la OCDE sobre el comercio ilícito, también a través del Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito».
8. De cara a abordar estos retos y responder al llamamiento de los ministros, el TF-CIT ha trabajado en un proyecto de Recomendación del Consejo de la OCDE en el que se proponen medidas encaminadas a mejorar la transparencia de las zonas francas al objeto de reducir su uso indebido y restarles atractivo para las organizaciones delictivas que las utilizan actualmente.
9. El proyecto de Recomendación se basa en seis años de análisis y consultas con expertos de la OCDE, especialmente a través de:
10. Reuniones del TF-CIT sobre los desafíos que las zonas francas comportan para la aplicación de la normativa en los distintos mercados ilícitos, y dos talleres conjuntos con diversas organizaciones intergubernamentales. El primer taller se organizó con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en Bruselas en noviembre de 2016, y la segunda con la EUIPO en Alicante en septiembre de 2017.
11. Un informe de la OCDE titulado «Governance Frameworks to Counter Illicit Trade» (Marcos de gobernanza para combatir el comercio ilícito) que, entre otros, refleja las líneas generales de estos debates ⁽³⁾, así como un informe conjunto de la OCDE y la EUIPO titulado «Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones» (Comercio de mercancías falsificadas y zonas francas) publicado en marzo de 2018 ⁽⁴⁾, en el que se establecían las correlaciones estadísticas entre el tamaño de una zona franca (en términos de empresas establecidas en ella, empleados y aportación al valor total de las exportaciones) y el valor de las mercancías falsificadas procedentes de una jurisdicción concreta.
12. En el análisis se identifican los principales desafíos que convierten las zonas francas en zonas susceptibles al comercio ilícito:
 - El entorno operativo de la zona franca puede carecer de la supervisión adecuada por parte de las autoridades que velan por el cumplimiento de la normativa debido a la falsa idea de que las empresas que se establecen en su interior operan de forma efectiva al margen de la jurisdicción de un territorio nacional. Esto genera una visión equivocada de que las autoridades que velan por el cumplimiento de la normativa y las autoridades aduaneras carecen de potestad para acceder a las instalaciones físicas y a la información sobre los operadores económicos que realizan actividades en su interior.
 - Incluso en las economías que saben que las autoridades que velan por el cumplimiento de la normativa y las autoridades aduaneras pueden acceder a una zona franca, existen pocos incentivos para supervisar las actividades y los transbordos, salvo que exista una filtración suficiente al mercado nacional.
13. Se introduce fácilmente dinero en efectivo en las zonas francas declarando que es para realizar operaciones minoristas en su interior, pero no existe un proceso de verificación oficial para confirmar que se utiliza para realizar actividades legítimas. Además, la falta de integración de los sistemas electrónicos de seguimiento de cargas con las autoridades competentes dificulta el análisis oportuno de los riesgos.
14. Aunque las alusiones aisladas al uso indebido de las zonas francas para desarrollar el comercio ilícito las han convertido en foco de la atención internacional, el grado de concienciación sobre los riesgos de las zonas francas sigue siendo relativamente bajo.
15. Las reuniones y las reflexiones con expertos, junto con las recientes publicaciones de la OCDE sobre las zonas francas y los informes anteriores de la OCDE ⁽⁵⁾, respaldan la conclusión de que la falta de vigilancia, supervisión y transparencia en relación con las actividades realizadas en numerosas zonas francas favorece la producción, la circulación, el almacenamiento y el contrabando de mercancías ilícitas. El peso de estas conclusiones avalaba el llamamiento de los ministros que participaron en la reunión del Consejo Ministerial de 2017 para que la OCDE movilizara la acción internacional coordinada de cara a aumentar la transparencia en las zonas francas y, por tanto, redujera su utilidad como conductos del comercio ilícito.

⁽³⁾ Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018).

⁽⁴⁾ Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends (OCDE-EUIPO, 2018).

⁽⁵⁾ Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (OCDE-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (OCDE, 2016).

Proceso de desarrollo del proyecto de Recomendación

16. En su reunión de diciembre de 2017, el HLRF acordó que el Grupo de trabajo debía elaborar un proyecto de conjunto de directrices para combatir el comercio ilícito que apoyara la misión de la OCDE de establecer normas internacionales y unas condiciones de igualdad para la globalización. El objetivo de las medidas propuestas es reforzar la capacidad de las autoridades que velan por el cumplimiento de la normativa para adoptar medidas efectivas y reducir el atractivo de las zonas francas para los empresarios delincuentes.
17. Un primer proyecto de orientaciones sobre la lucha contra el comercio ilícito: aumento de la transparencia en las zonas francas se debatió y comentó en la reunión de marzo de 2018 del TF-CIT [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], con aportaciones por escrito procedentes de consultas con el Grupo de Acción Financiera Internacional, la OMA, y las secretarías de la Organización Mundial del Comercio.
18. El PGC fue informado del proceso en su 57.^a reunión del 12 de abril de 2018, y fue invitado a presentar comentarios sobre las opciones de políticas para reforzar los marcos de gobernanza destinados a combatir el comercio ilícito, incluido un proceso de consulta inclusivo. El PGC también se comprometió a someter el proyecto de orientaciones a consulta pública [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Tras la incorporación de los comentarios adicionales sobre el proyecto de orientaciones del HLRF y del TF-CIT, la consulta pública en línea se puso en marcha el 8 de julio de 2018, y duró hasta el 3 de septiembre de 2018. La consulta estaba abierta a la participación de todas las partes interesadas y se recibieron aportaciones de, entre otros, miembros y no miembros de la OCDE, operadores de zonas francas, sus asociaciones, intermediarios (como expedidores, transitarios y empresas de correo rápido privadas) y los sectores que están establecidos en las zonas francas o las utilizan en el curso de sus cadenas de suministros. Se recibieron casi cien páginas de comentarios de más de doscientas partes interesadas.
20. Además, el proyecto de orientaciones se presentó para que el grupo de trabajo del Comité de Comercio presentara sus observaciones el 18 de junio de 2018 y se celebraron consultas internas con la secretaria del Comité de Política Económica, el Comité de Comercio, el Grupo de trabajo sobre la corrupción en las transacciones comerciales internacionales, y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información (GFTEI). Asimismo, se consultó a la secretaria del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el Blanqueo de Capitales. Se recibieron valiosas aportaciones que contribuyeron a reforzar la coherencia y la homogeneidad del proyecto de orientaciones con los instrumentos ya existentes.
21. Tras la incorporación de todos los comentarios pertinentes e importantes de la consulta pública y la consulta de otros órganos y de la secretaria de la OCDE, el proyecto revisado se distribuyó de nuevo al TF-CIT (y al HLRF) como proyecto de Recomendación. En este punto, algunas delegaciones plantearon numerosas cuestiones, por ejemplo, la mejor forma de supervisar si las zonas francas cumplen el Código de conducta para unas zonas francas conformes. Estas cuestiones se abordaron y dieron lugar al proyecto de texto del anexo, que no contiene una disposición específica sobre la supervisión del cumplimiento, pero que incluye una declaración de la intención de desarrollar medidas claras para supervisar el cumplimiento en el plazo de un año tras la adopción de la Recomendación.
22. Por tanto, el proyecto de Recomendación revisado se presenta al TF-CIT para su aprobación y su traslado al HLRF, después de lo cual será trasladado al PGC para su aprobación y, en última instancia, al Consejo, a través del Comité Ejecutivo para su adopción.

Objetivo y ámbito del proyecto de Recomendación

23. El proyecto de Recomendación está concebido para garantizar la transparencia en las zonas francas y se enmarca en una iniciativa más amplia de lucha contra el comercio ilícito. El comercio ilícito tiene amplias consecuencias negativas en términos económicos, sociales, medioambientales e incluso políticos, e impide el desarrollo sostenible. Socava la buena gobernanza, erosiona la confianza en los poderes públicos y en el Estado de derecho, y puede comportar amenazas para la estabilidad política, ya que sus agentes económicos desvían una atención indeseada para proteger su cuota de mercado ilegal.

24. El objetivo general del proyecto de Recomendación es establecer expectativas claras a lo largo del tiempo con respecto a las políticas eficaces para combatir el comercio ilícito. El objetivo de las normas de globalización compartidas es garantizar el reparto pleno de sus beneficios, a la vez que se reducen los riesgos en la máxima medida posible. Esto exige que los países refuercen su colaboración y su inversión en el desarrollo de las capacidades institucionales adecuadas ⁽⁶⁾.
25. El proyecto de Recomendación insta a los miembros y a los no miembros que se hayan adherido a él (los adherentes) a que animen a las zonas francas a adoptar voluntariamente un Código de conducta para unas zonas francas conformes (establecido en el apéndice del proyecto de Recomendación), entendiéndose que el cumplimiento de sus disposiciones será evaluado y supervisado a través de un mecanismo (herramienta de diagnóstico) que debe establecerse en el plazo de un año tras la adopción del proyecto de Recomendación. El objetivo consiste en garantizar el impacto del proyecto de Recomendación y promover la transparencia de un modo efectivo, de forma que las zonas francas lleven a cabo la supervisión de los operadores económicos establecidos en ellas y cooperen con las autoridades públicas competentes. Las zonas francas deben promover la disponibilidad de información útil para realizar investigaciones, mejorar la obligación de rendir cuentas y garantizar la igualdad de condiciones con el resultado neto positivo de reducir el comercio ilícito.
26. El proyecto de Recomendación propone un enfoque doble que aborda dimensiones de buena gobernanza en las zonas francas que son pertinentes para todas las partes interesadas, incluidas las autoridades aduaneras y, en su caso, los servicios encargados de la aplicación de la ley (que pueden incluir a las autoridades de prevención de delitos medioambientales, las autoridades tributarias y otras), las zonas francas, los operadores económicos que actúan dentro de una zona, y la sociedad civil.
27. El objetivo del proyecto de Recomendación es apoyar a los adherentes y proporcionar unas orientaciones útiles para abordar los desafíos e identificar las buenas prácticas relacionadas con la reducción del comercio ilícito. Un enfoque integral para reducir el comercio ilícito en las zonas francas requiere inversión en acciones por parte de los adherentes, así como en cooperación, para incrementar la vigilancia y el control de estas zonas cuando quieran usarse como conducto del comercio ilícito. Por estos motivos, el proyecto de Recomendación aborda las necesidades clave identificadas específicamente por la investigación de la OCDE, incluidas:
- Una iniciativa internacional coordinada entre las autoridades que velan por el cumplimiento de la normativa y las autoridades legislativas nacionales que garantice que los representantes de la ley y los funcionarios de aduanas estén expresamente facultados para realizar, de acuerdo con la legislación nacional, investigaciones, comprobaciones o inspecciones *in situ* efectivas sin aviso o autorización judicial previos, en cualquier momento y en cualquier lugar dentro de una zona franca para facilitar la administración de la legislación, los reglamentos o las instrucciones aplicables.
 - Una cooperación internacional que establezca incentivos para que las autoridades locales ejerzan más vigilancia y control sobre las zonas francas, ya que las externalidades negativas no son suficientes en sus mercados nacionales para motivar acciones que mitiguen los riesgos del comercio ilícito.
 - La generación de voluntad política para encontrar una solución a estos desafíos.

Supervisión de la aplicación, difusión y adhesión de no miembros

28. El proyecto de Recomendación pide al Comité de Gobernanza Pública que:
- *Utilice el Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito como foro para el intercambio de información y la realización de revisiones inter pares voluntarias con respecto a la aplicación de esta Recomendación.* Esto puede adoptar la forma, por ejemplo, de un compromiso de las partes interesadas para sensibilizar sobre el riesgo del comercio ilícito en determinadas zonas francas, para debatir el cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes y para comparar experiencias y examinar las prácticas de reducción del riesgo de comercio ilícito y de disuasión.
 - *Establezca un mecanismo (herramienta de diagnóstico) para evaluar el funcionamiento de las zonas francas y el cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes.* El mecanismo se establecería a través de un proceso multilateral dirigido por el TF-CIT bajo el mando del HLRP y del PGC en el plazo de un año tras la adopción de la Recomendación.

⁽⁶⁾ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCDE, 2018).

- *Desarrolle un conjunto de herramientas para apoyar a los adherentes en la aplicación de la Recomendación, incluida la promoción y el fomento del cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes por parte de las zonas francas* en el plazo de un año tras la adopción de la Recomendación: a través de un proceso multilateral dirigido por el TF-CIT bajo el mando del HLRF y del PGC se desarrollaría un conjunto de herramientas para apoyar a los adherentes en su aplicación práctica, incluso con respecto al cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes. Este conjunto de herramientas incluiría el desarrollo de un modelo de evaluación de riesgos de las zonas francas que permita a las empresas medir la integridad y la idoneidad de la buena gobernanza en varias zonas francas con respecto a los valores de referencia. También incluiría un repositorio de buenas prácticas ilustradas con ejemplos concretos y podrían desarrollarse plataformas para la cooperación multilateral al objeto de cerrar las brechas relativas a las políticas, la gobernanza y la ejecución.
 - *Supervise la aplicación de esta Recomendación e informe sobre ella al Consejo a más tardar cinco años después de su adopción y como mínimo cada diez años a partir de entonces*: en ese informe se evaluará la pertinencia y el impacto del proyecto de Recomendación con vistas a garantizar que se mantiene actualizado, identificando cualquier necesidad de revisión. El informe se basará en la información relacionada con las buenas prácticas recabada durante el desarrollo del conjunto de herramientas, los debates en el PGC y sus órganos subsidiarios pertinentes sobre la aplicación del proyecto de Recomendación, y los intercambios a través de las plataformas de cooperación multilaterales creadas para apoyar el trabajo del PGC y sus órganos subsidiarios sobre este asunto.
29. El proyecto de Recomendación invita a la Secretaría General y a los adherentes a difundirla. Una vez adoptado, el proyecto de Recomendación estará disponible en el Compendio de instrumentos jurídicos de la OCDE en línea. Se creará un documento en formato PDF que recogerá el texto del proyecto de Recomendación, junto con la información básica pertinente, para facilitar la difusión. La Secretaría compartirá el proyecto de Recomendación a través de reuniones de ministros, grupos parlamentarios, asociaciones sectoriales, asociaciones profesionales y redes de académicos y expertos pertinentes.
30. Al proyecto de Recomendación podrán adherirse no miembros. Dicha adhesión representaría un compromiso político por parte de los adherentes con los principios establecidos en el proyecto de Recomendación. El interés de los no miembros por adherirse al proyecto de Recomendación enviaría un mensaje de que estos podrían desempeñar un papel proactivo en la iniciativa de reducir el comercio ilícito y ayudar a promover unas condiciones de igualdad a escala mundial. Todos los no miembros adherentes participarían en las actividades para apoyar y vigilar su aplicación.
-

APÉNDICE

Proyecto de Recomendación del Consejo sobre el aumento de la transparencia en las zonas francas

EL CONSEJO,

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

VISTA la Recomendación del Consejo para facilitar la cooperación entre la Autoridad Tributaria y otras Autoridades de Aplicación de la Ley de Lucha contra Delitos Graves [OECD/LEGAL/0384];

VISTA la Recomendación del Consejo sobre la lucha contra el comercio ilegal de pesticidas [OECD/LEGAL/0446];

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

TENIENDO EN CUENTA los principios básicos de los procedimientos y los controles aduaneros establecidos en el Convenio de Kioto revisado de la OMA, específicamente su anexo D, capítulo 2 (zonas francas);

RECONOCIENDO que el comercio ilícito opera a la sombra de la economía mundial y el aumento de la sofisticación de los traficantes que tratan con un abanico de bienes y servicios prohibidos, incluidas falsificaciones;

RECONOCIENDO que el comercio ilícito y las redes delictivas constituyen un problema cada vez mayor para la seguridad mundial y que comportan amenazas para las comunidades y las sociedades en su conjunto, puesto que favorecen la actividad delictiva, la financiación del terrorismo y el aumento de la inestabilidad y de la violencia en todo el mundo;

RECONOCIENDO que existen varias normas internacionales que prohíben o regulan los distintos sectores del comercio ilícito, entre ellos el tráfico de seres humanos, estupefacientes, mercancías falsificadas, especies de fauna y flora en peligro de extinción y explotadas de forma ilegal, antigüedades y armas convencionales; y promueven la aplicación de medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el blanqueo del producto del comercio ilícito;

CONSIDERANDO la necesidad de orientaciones armonizadas adicionales que proporcionen a los gobiernos herramientas eficaces para detectar, desalentar y reducir el comercio ilícito con independencia de la mercancía, en distintos mercados ilícitos;

RECONOCIENDO la necesidad de aprobar medidas proactivas para reducir el suministro y desalentar la demanda de bienes y servicios ilícitos en diversos mercados ilícitos;

RECONOCIENDO que las zonas francas pueden estimular el crecimiento económico legítimo y desempeñar un papel fundamental para muchas economías y fabricantes importantes;

RECONOCIENDO que, a pesar de la proliferación de las normas, la vigilancia y otros controles relacionados con las zonas francas, no siempre se ha logrado seguir el ritmo al crecimiento del número de operadores económicos y el volumen del comercio ilícito de bienes y servicios;

RECONOCIENDO que algunas autoridades públicas competentes en las zonas francas pueden no tener acceso físico oportuno a las instalaciones, y que a menudo tienen dificultades para obtener información sobre las actividades de los operadores económicos establecidos en ellas, así como información relacionada con la titularidad de los bienes que transitan o que se producen o se montan dentro de las zonas francas, aunque otras normas internacionales pertinentes exijan dicho acceso;

RECONOCIENDO que algunos operadores económicos pueden aprovecharse de la insuficiencia de supervisión y control y de la falta de transparencia de las zonas francas para cometer fraude comercial, vulnerar los derechos de propiedad intelectual (DPI), contrabandear mercancías ilícitas, facilitar la proliferación de armas y blanquear el producto de los delitos;

TENIENDO EN CUENTA la posibilidad de pedir cuentas a las autoridades competentes que descuidan su trabajo de vigilancia o que son cómplices de los operadores económicos que llevan a cabo o facilitan el comercio ilícito que perjudica a las personas, las empresas y el medio ambiente;

Sobre la propuesta del Comité de Gobernanza Pública:

I. ACUERDA que, a efectos de la presente Recomendación, se aplicarán las definiciones siguientes:

- «Zona franca» se refiere a una zona designada por un país o por una jurisdicción en la que las mercancías que entran no están sujetas a derechos de importación o exportación o están sujetas a derechos de importación o exportación menores que los que se aplicarían si las mercancías se declararan para el despacho a libre práctica en el momento de entrar en ella. Las instalaciones que se utilizan para el almacenamiento temporal o para el régimen de depósito aduanero no se consideran zonas francas.
- «Autoridades competentes» incluyen entre otras, las siguientes autoridades públicas: funcionarios de policía, aduanas, tributarios y de vigilancia de mercados con jurisdicción sobre las personas, los lugares, los procesos/procedimientos o las mercancías pertinentes.

II. RECOMIENDA a los miembros y a los no miembros que se hayan adherido a la Recomendación (en lo sucesivo, los «adherentes») **que promuevan la transparencia para desalentar el abuso de las zonas francas como conductos para el comercio ilícito.**

A tal efecto, los adherentes deben, de una forma no discriminatoria y sin crear barreras indebidas al comercio:

1. Velar por que el **marco jurídico de las zonas francas** establecidas en su territorio o que se hallen bajo su control administrativo.
 - Otorgue a las autoridades competentes el derecho de exigir datos, documentos, muestras y otra información pertinente relacionada con la producción y la circulación de mercancías, y de llevar a cabo en cualquier momento, conforme a la legislación nacional, verificaciones de oficio de las mercancías almacenadas, fabricadas o embaladas y de los servicios prestados o de las actividades realizadas en la zona franca.
 - Permita a las autoridades competentes adoptar las medidas oportunas conforme a su legislación nacional.
 - Permita a las autoridades competentes examinar las mercancías antes o en el momento de su admisión en la zona franca, o en cualquier momento posterior, si el examen se considera necesario para facilitar la adecuada administración de cualquier ley, reglamento o instrucción que la autoridad competente esté autorizada a ejecutar.
 - Permita a las autoridades aduaneras ejecutar las prohibiciones o restricciones respecto de las actividades realizadas en la zona franca, habida cuenta de la naturaleza de las mercancías de que se trate, de las necesidades de la vigilancia aduanera o de los requisitos en materia de seguridad y protección.
 - Permita a las autoridades aduaneras prohibir el ejercicio de una actividad en una zona franca a las personas que no ofrezcan las garantías necesarias de conformidad con las disposiciones aduaneras.
 - Prohíba operar en las zonas francas a las personas físicas y jurídicas que hayan sido condenadas por realizar actividades económicas o financieras ilegales.
 - Garantice que el perímetro y los puntos de entrada y salida de las zonas francas están sujetos a la supervisión de las autoridades competentes.
 - Vele por que las mercancías, las personas y los medios de transporte que entran y salen de la zona franca estén sujetos a controles efectivos.
 - Garantice que los operadores económicos que pueden operar dentro de la zona franca estén físicamente ubicados dentro de esta e informen a las autoridades competentes de la identidad de los clientes en sus operaciones. Cuando el cliente actúe como agente o representante, el operador económico también debe comunicar a las autoridades competentes la identidad del principal, es decir, de la(s) persona(s) en cuyo nombre actúa el agente.
2. Velar por 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 e información que identifique a los propietarios de las mercancías.
3. **Cooperar internacionalmente en el intercambio de información sobre la aplicación de la ley** y consultar a las autoridades competentes y a los sectores afectados en las investigaciones y otros procedimientos legales o administrativos relacionados con casos concretos de uso indebido de las zonas francas para el comercio ilícito. Esto incluye medidas como las siguientes:
 - Compartir la información financiera y administrativa tanto de forma espontánea como bajo petición, para respaldar la presentación de pruebas en procedimientos judiciales, o para garantizar y favorecer la supervisión y el control efectivos de las zonas francas y la prevención de su uso indebido, conforme a la legislación nacional.

- Adherirse a los mecanismos actuales de cooperación entre autoridades aduaneras y utilizarlos mejor, tal y como exigen los acuerdos de asistencia mutua en materia aduanera, así como otras vías y protocolos de divulgación e intercambio de información sobre la aplicación de la ley.
 - Cooperar y ayudar en el desarrollo y la aplicación de políticas y prácticas para combatir el comercio ilícito en las zonas francas, incluida la asistencia técnica para compartir y desarrollar sistemas mejorados de conservación de registros por parte de las autoridades competentes, las zonas francas y los operadores económicos.
4. **Mejorar la cooperación entre las agencias nacionales**, incluidas las obligaciones de notificar las sospechas de conducta ilegal a las autoridades públicas competentes, el intercambio de información entre agencias; y otros mecanismos de cooperación como las investigaciones conjuntas y los centros de inteligencia conjuntos.
 5. **Promover la sensibilización** entre las autoridades competentes y las partes interesadas del sector privado (por ejemplo, los intermediarios importantes, incluidos los agentes marítimos, los transitarios, los agentes de aduanas y las empresas de logística) para que conozcan las funciones y las responsabilidades que conlleva operar en una zona franca, así como los riesgos relacionados con las operaciones que se llevan a cabo en ellas.
 6. **Promover las alianzas** entre las partes interesadas para luchar contra el comercio ilícito que se lleva a cabo en las zonas francas de alto riesgo, como son aquellas que no han aplicado el Código de conducta para unas zonas francas conformes, que figura en el anexo de esta Recomendación y forma parte integrante del mismo. Ello incluye iniciativas para animar a la comunidad empresarial que utiliza la zona franca o que financia a los operadores que actúan en esta a realizar negocios o participar en la zona franca conforme al Código de conducta para unas zonas francas conformes.
 7. **Supervisar las actividades de la zona franca** y publicar indicadores anuales que contribuyan a la evaluación de su riesgo de facilitar el comercio ilícito.
 8. **Desarrollar estadísticas preliminares pertinentes sobre la ejecución o el incumplimiento**, por ejemplo sobre inmovilizaciones e incautaciones aduaneras de mercancías procedentes de una zona franca y medidas de ejecución ya adoptadas en relación con esa zona franca.
 9. **Realizar operaciones específicas** con respecto a los envíos que proceden de las zonas francas de alto riesgo, como son aquellas que no aplican el Código de conducta para unas zonas francas conformes.
 10. Aprovechar mejor los acuerdos internacionales existentes o nuevos que contienen disposiciones sobre la asistencia legal mutua y otras formas de cooperación para el cumplimiento de la normativa, de cara a combatir el comercio ilícito que se lleva a cabo a través de las zonas francas. A la hora de administrar dichos acuerdos, los adherentes deben designar a las autoridades competentes y sus puntos de contacto para facilitar la comunicación entre las autoridades competentes de las partes de dichos acuerdos.
- III. RECOMIENDA que los adherentes adopten medidas para animar a las zonas francas a aplicar el Código de conducta para unas zonas francas conformes. Dichas medidas abarcan, entre otras, el ejercicio de un control estricto de las expediciones procedentes de zonas francas o que han transitado por zonas francas que no aplican el Código de conducta para unas zonas francas conformes.
- IV. RECOMIENDA que los adherentes utilicen los acuerdos comerciales, según proceda, para promover el cumplimiento de los principios para combatir el comercio ilícito en las zonas francas contenidos en esta Recomendación.
- V. INVITA a la Secretaría General y a los adherentes a que difundan esta Recomendación.
- VI. INVITA a los no adherentes a que tengan en cuenta esta Recomendación y se adhieran a ella.
- VII. PIDE al Comité de Gobernanza Pública a través del Grupo de trabajo sobre la lucha contra el comercio ilícito que:
- Actúe como foro para el intercambio de información y la realización de revisiones inter pares voluntarias con respecto a la aplicación de esta Recomendación;
 - Establezca un mecanismo para evaluar el funcionamiento de las zonas francas y su cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes en el plazo de un año desde la adopción de la Recomendación e informe al Consejo a partir de ese momento;
 - Desarrolle un conjunto de herramientas para apoyar a los adherentes en la aplicación de la Recomendación, incluida la promoción y el fomento del cumplimiento del Código de conducta para unas zonas francas conformes por parte de las zonas francas en el plazo de un año desde la adopción de la Recomendación; y
 - Vigile la aplicación de esta Recomendación e informe sobre ella al Consejo a más tardar cinco años después de su adopción y como mínimo cada diez años a partir de entonces.
-

ANEXO

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA UNAS ZONAS FRANCAS CONFORMES

Zonas de libre comercio conformes son aquellas que:

1. Proporcionan acceso incondicional a las autoridades competentes, conforme a su legislación nacional, para llevar a cabo verificaciones de oficio y sin obstáculos del cumplimiento de los operadores de cara a respaldar investigaciones de violaciones de las leyes y reglamentos aplicables.
 2. Informan a las autoridades competentes antes de que se lleve a cabo una actividad industrial, comercial o de servicios en la zona franca.
 3. Prohíben el ejercicio de una actividad en una zona franca a los operadores o las personas que no ofrezcan las garantías necesarias de conformidad con las disposiciones aduaneras aplicables.
 4. Garantizan que los operadores económicos que actúan en la zona franca mantienen registros digitales detallados de todos los envíos de mercancías que entran y salen de la zona, así como de 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 entran y salen de la zona franca, y ser facilitados a las autoridades competentes que los soliciten.
 - Mantener un registro completo y preciso, conforme a la legislación nacional, de todas las operaciones comerciales que permita contabilizar todos los materiales utilizados en los procesos de producción y montaje que pueda conciliarse con el volumen y el valor de sus operaciones comerciales. Estos registros deben:
 - Conservarse durante un periodo de por lo menos cinco años.
 - Ponerse a disposición de las autoridades competentes de manera oportuna previa petición.
 - Mantenerse en un formato exigido por las autoridades competentes, para que estas puedan utilizarlos para elaborar perfiles de riesgo.
 5. Transmiten de forma oportuna a las autoridades competentes los registros y la información solicitados de acuerdo con la legislación nacional y exigidos por los requisitos de conservación de registros.
 6. Garantizan que los operadores económicos que actúan en la zona franca conceden acceso a sus registros digitales detallados a petición de las autoridades competentes en la jurisdicción en la que se encuentra la zona.
 7. Designan un punto de contacto con las competencias y los recursos necesarios para responder de forma efectiva a dichas peticiones de información de las autoridades competentes.
 8. Incentivan el pago electrónico para las operaciones comerciales y financieras de los operadores económicos que actúan en la zona franca que tienen lugar en su interior o se originan en ella y garantizan la trazabilidad de las operaciones en efectivo.
 9. Participan en actividades de formación inter pares y en diálogos con los adherentes para resolver los problemas relacionados con el cumplimiento.
-