

El comercio de productos falsificados y las zonas francas

Pruebas aportadas por tendencias recientes

RESUMEN EJECUTIVO



Prefacio

Muchos países han establecido zonas francas con el fin de impulsar la actividad empresarial y aprovechar los beneficios que genera el libre comercio. Estas zonas han sido fundamentales en la evolución de las rutas comerciales para las cadenas de suministro integradas de la economía mundial. Sin embargo, las zonas francas también pueden facilitar actividades ilegales y delictivas, como el comercio de productos falsificados o pirateados, al proporcionar un entorno relativamente seguro, unas infraestructuras adecuadas y una supervisión liviana

Al objeto de abordar plenamente el reto del comercio de falsificaciones y productos pirateados y determinar las mejores vías de afrontarlo, los responsables de la formulación de políticas necesitan datos contrastados para documentar los vínculos entre las zonas francas y el comercio ilegal, incluido el de productos falsificados o pirateados. Tal es, precisamente, el objetivo de este estudio realizado conjuntamente por la OCDE y la EUIPO, que arroja nueva luz sobre el uso indebido de las zonas francas en el comercio de artículos falsificados o pirateados. Agradecemos, asimismo, a la Organización Mundial de Aduanas, a la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea y al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que nos hayan facilitado los datos, sin los cuales no se podría haber realizado tal estudio.

Nos complace enormemente que nuestras dos instituciones hayan sido capaces de cooperar en el desarrollo de esta investigación sólida y singular, basada en datos contrastados. Confiamos en que los resultados de esta labor facilitarán el desarrollo de opciones políticas innovadoras que permitan responder a los retos del comercio de productos falsificados y otros intercambios de carácter ilegal.

António Campinos
Director Ejecutivo, EUIPO

Marcos Bonturi
Director, OCDE/GOV



Preámbulo

Muchos países de todo el mundo han creado zonas francas con la intención de estimular el desarrollo económico. Las zonas francas ofrecen ventajas fiscales y otras exenciones regulatorias que han impulsado la facilitación del comercio, la creación de empresas y la inversión extranjera. Los estudios realizados indican que el número de zonas francas crece, y que los flujos que se dan en su entorno se amplían.

A pesar de que las zonas francas aportan beneficios económicos inequívocos a las economías que las albergan, existe la posibilidad de que las organizaciones delictivas las utilicen indebidamente para el tráfico y el contrabando de productos falsificados y pirateados. Esta situación genera una doble preocupación: por un lado, la repercusión de las actividades delictivas y del comercio ilícito en la buena gobernanza, la seguridad pública y el estado de derecho; y, por otro, el efecto negativo que el comercio de falsificaciones ejerce en la legítima ventaja competitiva de los titulares de derechos y, en consecuencia, en la innovación, el empleo y el crecimiento económico a largo plazo. En el reciente informe de la OCDE y la EUIPO titulado *Mapping the Real Routes of Trade in False Goods* (Análisis de las rutas de comercialización reales de los productos falsificados) se identifican los riesgos que plantea el comercio ilícito de falsificaciones a través de las zonas francas, y los retos subyacentes relacionados con las lagunas existentes en materia de protección de derechos. Las conclusiones dieron lugar a la hipótesis de que una parte significativa del total del comercio ilícito de falsificaciones parece transitar por las zonas francas, o depende de estas, y que esta situación requería un ulterior estudio.

En este informe conjunto de la OCDE y la EUIPO se examinan los vínculos empíricos entre el comercio de productos falsificados y pirateados y las zonas francas. El informe proporciona pruebas empíricas sólidas que permiten documentar tales vínculos, sobre la base de los estudios previos llevados a cabo por la OCDE y la EUIPO sobre el comercio de productos falsificados y pirateados. En la OCDE, este estudio lo supervisó el Grupo de Trabajo para Combatir el Comercio Ilícito (TF-CIT), que se centra en la investigación basada en datos contrastados y en los análisis avanzados con el fin de ayudar a los responsables de la formulación de políticas a determinar y comprender las vulnerabilidades del mercado que aprovecha y genera el comercio ilícito.

El informe lo preparó Piotr Strykowski, economista principal de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, conjuntamente con Michał Kazimierzak, economista del Observatorio Europeo de las Vulneraciones de los Derechos de Propiedad Intelectual de la EUIPO, bajo la supervisión de Stéphane Jacobzone, subdirector de división de la OCDE, y Nathan Wajzman, economista jefe de la EUIPO. Los autores agradecen a Peter Avery y a Florence Mouradian (OCDE) así como a Claire Castel (EUIPO) sus aportaciones.

Los autores desean expresar su agradecimiento a los expertos de la OCDE que han ofrecido sus valiosos conocimientos y opiniones: Rachel Bae, Dominique Guellec y Przemysław Kowalski. Asimismo, les gustaría agradecer la inestimable ayuda prestada por los expertos de los países miembros de la OCDE y los participantes en los diversos seminarios y talleres celebrados. Se reconoce además, especialmente, la contribución de los profesores Chiara Franzoni, del Politecnico di Milano, y Jean Marc Siroën, de la Université Paris Dauphine.

La investigación cuantitativa en el presente estudio se fundamentó en una base de datos mundial sobre incautaciones aduaneras facilitada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y se completó con los datos regionales aportados por la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, la Agencia de Protección de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos. Los autores agradecen a estas instituciones los datos y el valioso apoyo que les han prestado.

La Secretaría de la OCDE desea agradecer a Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer y Will Bromberg su asistencia editorial y en materia de producción.

Resumen ejecutivo

Las zonas francas han desempeñado, durante mucho tiempo, un valioso papel en el comercio mundial que se remonta, al menos, a principios del siglo XVIII. Pueden ofrecer beneficios numerosos e inequívocos a las empresas y los países que las albergan. Sin embargo, las zonas francas escasamente reguladas también resultan atractivas para las partes implicadas en actividades ilegales y delictivas, como el comercio de productos falsificados y pirateados o el contrabando y el blanqueo de capitales, ya que ofrecen un entorno relativamente seguro con unas infraestructuras adecuadas y una supervisión limitada.

Este estudio confirma los vínculos entre las zonas francas y el comercio de productos falsificados. La existencia, el número y el tamaño de las zonas francas en un país se correlacionan con el aumento del valor de los productos falsificados y pirateados exportados por la economía del país en cuestión. Una zona franca adicional en una economía se asocia a un incremento medio del 5,9% en el valor de estas problemáticas exportaciones. El estudio también permitió obtener conclusiones inequívocas respecto a las conexiones entre el valor de los productos falsificados exportados por una economía, por un lado, y el número de empresas que operan en zonas francas y el valor total de las exportaciones de tales zonas, por el otro.

Si bien las zonas francas se establecieron originalmente como un medio para facilitar el tránsito de mercancías al eximir a los comerciantes de la necesidad de cumplimentar muchas de las formalidades aduaneras que de otro modo se aplicarían a los productos que entran en un país para su consumo, estas zonas han evolucionado con el tiempo. Se han transformado en una herramienta importante para atraer la inversión extranjera y promover el desarrollo económico y el crecimiento, especialmente en los países en desarrollo, que pueden utilizarlas para impulsar dicho crecimiento. Sin embargo, las economías desarrolladas también se han aprovechado de las ventajas de estas zonas, como lo demuestran los varios cientos de zonas que operan solo en Estados Unidos.

Las zonas se concretan en numerosas formas y están sujetas a las leyes y los reglamentos específicos de cada país. Los costes y beneficios para las empresas y los países anfitriones varían considerablemente de una economía a otra. En el caso de las empresas, las zonas francas ofrecen numerosas ventajas, entre las que figura el ahorro en impuestos y derechos aduaneros, una mayor flexibilidad en lo que atañe a las normas laborales y de inmigración que en el territorio aduanero de los países anfitriones, una normativa y supervisión menos rigurosas de las actividades empresariales, menos restricciones a las actividades corporativas, y oportunidades adicionales para la distribución de productos a diversos mercados. Por otro lado, aunque pueden existir costes asociados a la elección de ubicarse en una zona franca, que posiblemente incluyan un conjunto de tarifas especiales vinculadas a la misma, esta carga suele ser bastante ligera, quizá con unos costes inferiores incluso a aquellos en los que se habría incurrido si la empresa en cuestión se hubiera establecido en el territorio aduanero del país de acogida.

Para los países anfitriones, las zonas francas pueden beneficiar a su economía en la medida en que atraigan inversiones extranjeras, generen empleo y mejoren el rendimiento en materia de exportaciones. Sin embargo, los beneficios para los países anfitriones tienen un coste; los gobiernos se ven obligados a renunciar a determinados ingresos y las ganancias derivadas de las actividades de estas zonas, a menudo, no compensan las pérdidas. Además, las posibles ventajas para las economías solo se aplican a aquellas actividades de las zonas francas que, de otro modo, no se habrían establecido en el territorio aduanero del país anfitrión en cuestión.

Más allá de los beneficios y los costes económicos para los Estados y las empresas, estas zonas escasamente reguladas también resultan atractivas para aquellos que llevan a cabo actividades ilegales y delictivas. Algunas zonas pueden haber facilitado inevitablemente el comercio de productos falsificados y pirateados, el contrabando y el blanqueo de capitales. El problema se agrava cuando los gobiernos no controlan las zonas de manera adecuada. Esta situación puede darse cuando se considera que las zonas francas son entidades extranjeras que se encuentran fuera del alcance de las actividades de control y supervisión nacionales. Cuando las zonas francas las gestionan entidades privadas, es probable que los intereses principales de estas consistan en la búsqueda de formas de ampliar la ocupación de las zonas y prestar servicios rentables a las empresas que operan en las mismas. Por consiguiente, puede que tengan escaso interés directo o capacidad de llevar a cabo actividades encaminadas a velar por el cumplimiento de la ley. Asimismo, es posible que carezcan de capacidad o autoridad para controlar eficazmente las operaciones que allí se realizan. Incluso en los casos en los que las autoridades públicas participan activamente en la supervisión de las operaciones en las zonas, existen datos que acreditan que la coordinación entre estas autoridades y los operadores de las zonas —en particular, los privados— puede ser deficiente, lo que proporciona un mayor margen para que diversos agentes malintencionados se aprovechen de las zonas francas para sus actividades ilícitas.

Se requieren urgentemente acciones y tareas de coordinación más efectivas a escala nacional e internacional con el fin de garantizar que las zonas francas no se vean afectadas por tales actividades ilícitas. Esta situación ha sido objeto de la atención de la OCDE, la EUIPO, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, Europol, la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Mundial del Comercio, Interpol, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de la Salud. Las siguientes organizaciones han formulado propuestas para abordar la situación: el Grupo de Acción Financiera del Caribe, el Grupo de Trabajo Multilateral de Expertos del Sistema del Mercado Negro de Cambio del Peso, , la Cámara de Comercio Internacional y la Asociación Internacional de Marcas.

Mediante la colaboración, la comunidad internacional puede garantizar que las zonas francas sigan desarrollándose como instituciones relevantes capaces de promover el comercio internacional sin facilitar las actividades ilícitas. Los dos objetivos no son incompatibles.