

Comité Asesor sobre Observancia

Decimoctava sesión
Ginebra, 2 a 4 de junio de 2026

CERTIFICACIÓN DE ZONAS FRANCAS DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: UNA HERRAMIENTA VOLUNTARIA PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, FOMENTAR LA INNOVACIÓN Y COMBATIR LAS INFRACCIONES

*Documento preparado por Piotr Strykowski, economista sénior, y Camila Moreno, analista de políticas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París (Francia)**

RESUMEN

Las zonas francas son motores clave del comercio, la inversión y la innovación, y acogen cada vez más actividades de sectores intensivos en PI, como el farmacéutico, el electrónico y la fabricación avanzada. Sin embargo, algunas de ellas siguen siendo vulnerables a las infracciones de PI. El presente documento analiza cómo la Certificación de Zonas Francas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como herramienta voluntaria, puede complementar los mecanismos tradicionales de observancia mediante la promoción de la transparencia, el fortalecimiento de la gobernanza y la adopción de medidas prácticas que favorezcan el comercio legítimo y el respeto de la PI. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE complementa la iniciativa de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) destinada a fomentar el respeto de la PI y constituye una herramienta eficaz para promover sus objetivos fundamentales mediante el fortalecimiento del respeto de la PI en los entornos comerciales.

* Las opiniones expresadas en el presente documento corresponden a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de la OMPI ni el de sus Estados miembros.

I. INTRODUCCIÓN LAS ZONAS FRANCAS EN UNA ENCRUCIJADA

1. Las zonas francas son áreas designadas dentro de un país en las que las mercancías pueden importarse, almacenarse, transformarse y reexportarse mediante procedimientos aduaneros simplificados y, con frecuencia, al amparo de incentivos fiscales. Estos incentivos suelen incluir regímenes de suspensión de derechos e impuestos mientras las mercancías permanecen dentro de la zona franca, de conformidad con la normativa nacional. Aunque las mercancías pueden acceder al mercado nacional, ello suele estar sujeto a los derechos, impuestos y controles reglamentarios aplicables. Todas estas características convierten a las zonas francas en centros atractivos para la logística, la fabricación y la distribución.
2. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE se basa en el funcionamiento efectivo de estas zonas en la práctica. Para obtener la Certificación, las zonas francas deben someterse a una evaluación independiente de sus mecanismos de gobernanza y de sus prácticas operativas, con arreglo a una serie de criterios derivados de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la lucha contra el comercio ilícito: Mejorar la transparencia en las zonas francas.¹ El proceso de certificación evalúa tanto el marco establecido por las autoridades públicas como las prácticas aplicadas por los operadores y las empresas de las zonas francas, incluidas las medidas de diligencia debida, la trazabilidad y la cooperación con las autoridades encargadas de la observancia de la Ley. La certificación se concede a las zonas que demuestran conformidad con las normas aplicables y un compromiso con la mejora continua.
3. Las zonas francas² se han convertido en nodos clave de las cadenas mundiales de valor y suministro. Gracias a sus procedimientos aduaneros simplificados, incentivos fiscales e infraestructuras modernas, las zonas francas desempeñan un papel fundamental en la atracción de inversión extranjera directa, el impulso de las exportaciones y el fomento del desarrollo industrial. Asimismo, acogen cada vez con mayor frecuencia a industrias innovadoras y de alto valor añadido intensivas en PI, como las farmacéuticas, los dispositivos médicos, la electrónica y la fabricación avanzada.
4. Paralelamente, la rápida expansión del comercio mundial, unida al crecimiento del comercio electrónico y a la creciente complejidad de las redes logísticas, ha puesto de relieve ciertas vulnerabilidades. En algunos casos, las zonas francas se han utilizado de manera indebida para actividades de comercio ilícito, incluido el tráfico de productos que infringen derechos de PI. Estas prácticas perjudican a las empresas legítimas, minan la confianza en los sistemas comerciales y debilitan el respeto por la PI.
5. Para las autoridades en materia de PI, esta realidad representa tanto un desafío como una oportunidad. Si bien los marcos de observancia y las protecciones jurídicas son esenciales, existe una necesidad creciente de contar con herramientas prácticas y operativas que contribuyan a prevenir las infracciones de PI en entornos comerciales reales. En este contexto, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE constituye una herramienta voluntaria y complementaria que refuerza el desarrollo de capacidades, mejora la transparencia y fomenta el respeto de la PI a nivel operativo.
6. Aunque las zonas francas están sometidas a supervisión aduanera, determinados aspectos operativos pueden ser aprovechados por actores ilícitos para introducir mercancías que infringen los derechos de PI en los circuitos comerciales. Por ejemplo, las mercancías pueden ser reenvasadas, reetiquetadas o consolidadas dentro de una zona, lo que dificulta su trazabilidad. Posteriormente, pueden reexportarse a terceros países o distribuirse en pequeños envíos vinculados al comercio electrónico, lo que reduce la probabilidad de detección. En algunos casos, la documentación falsificada o el uso indebido de los regímenes de tránsito

¹ OCDE (2019), Recomendación del Consejo sobre la lucha contra el comercio ilícito: Mejora de la transparencia en las zonas francas, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.

² Zonas francas, también denominadas zonas libres, etcétera.

puede dificultar aún más la identificación del origen de las mercancías. Estos riesgos no se derivan de las propias zonas francas, sino de deficiencias en las prácticas de supervisión, coordinación o cumplimiento, que la Certificación de Zonas Francas de la OCDE busca abordar.

II. DESAFÍO: COMERCIO ILÍCITO Y RIESGOS PARA LA PI EN DETERMINADAS ZONAS FRANCAS

7. Los datos de investigación de la OCDE ponen de relieve que ciertas zonas francas pueden ser utilizadas por actores ilícitos que intentan eludir los controles aduaneros y ocultar el origen de las mercancías (OCDE, 2018; ³OCDE/Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), 2018⁴). Entre las prácticas más frecuentes figuran el reenvasado y el reetiquetado de productos falsificados, la falsificación documental y el uso de zonas francas como puntos de transbordo para pequeños envíos asociados al comercio electrónico. Estas actividades suponen un reto particular para las autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley, ya que suelen implicar cadenas de suministro fragmentadas y múltiples jurisdicciones.

8. Hay varios factores estructurales que contribuyen a estos riesgos. En algunos casos, los mecanismos de supervisión dentro de las zonas francas pueden ser limitados, o la coordinación entre las autoridades clave (incluidas las aduanas, la administración de las zonas francas y las autoridades y organismos encargados de la protección de la PI) puede resultar insuficiente. Además, las empresas que operan en zonas francas pueden carecer de conocimiento suficiente sobre los riesgos relacionados con la PI o de las herramientas necesarias para gestionarlos de forma eficaz.

9. No obstante, es importante subrayar que estos desafíos no afectan por igual a todas las zonas francas, ya que muchas de ellas operan con altos estándares, cuentan con marcos de gobernanza sólidos y mantienen una estrecha cooperación con las autoridades competentes. De hecho, algunas de las zonas francas más consolidadas se han desarrollado en torno a industrias que dependen en gran medida de la protección de la PI. Por lo tanto, el principal reto en materia de políticas no es restringir las zonas francas, sino identificar y promover aquellas que operan con integridad.

10. Una carencia notable en el panorama normativo actual es la ausencia de mecanismos ampliamente reconocidos para identificar y recompensar a las zonas francas que obtienen buenos resultados. Sin esas herramientas, resulta difícil para los gobiernos, los inversores y los titulares de derechos de PI distinguir entre entornos de alto riesgo y de bajo riesgo.

III. LA CERTIFICACIÓN DE ZONAS FRANCAS DE LA OCDE: UN MARCO DE REFERENCIA VOLUNTARIO

11. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE se creó para subsanar las carencias existentes en el panorama normativo. Basándose en la mencionada Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la lucha contra el comercio ilícito: Mejorar la transparencia en las zonas francas, la certificación ofrece un marco estructurado y voluntario para evaluar y reconocer a las zonas francas que aplican altos estándares de gobernanza, transparencia y cumplimiento normativo.

12. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE refleja un modelo de responsabilidad compartida. Los gobiernos establecen el marco jurídico e institucional, incluidos la supervisión

³ OCDE (2018), Marcos de gobernanza para combatir el comercio ilícito, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264291652-en>.

⁴ OECD/EUIPO (2018), OCDE/EUIPO (2018): "El comercio de productos falsificados y las zonas francas: datos sobre las tendencias recientes: Publicaciones de la OCDE, París/EUIPO, Alicante, <https://doi.org/10.1787/9789264289550-en>.

aduanera y los requisitos reglamentarios, mientras que la dirección de las zonas francas y los operadores económicos son responsables de aplicar las medidas de cumplimiento en el día a día. La Recomendación del Consejo de la OCDE anima a los gobiernos a promover la transparencia y garantizar el acceso a la información, y por su parte, las zonas francas y las empresas adoptan un código ético voluntario a través de sus prácticas operativas. El propio sistema de certificación se desarrolló como una asociación público-privada en la que participaron la OCDE, las zonas francas y los organismos de evaluación de la conformidad (sector de pruebas, inspección y certificación).

13. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE está diseñada para ser práctica y accesible. No es un instrumento normativo ni establece obligaciones legales adicionales. Su objetivo es identificar y validar las buenas prácticas existentes, ofreciendo a las zonas francas una forma creíble de demostrar su compromiso con la prevención del comercio ilícito y la protección de la PI.

14. En el proceso de evaluación se analizan varios aspectos clave, entre ellos:

- Los procedimientos de diligencia debida aplicados a las empresas que operan en la zona franca
- La cooperación con las autoridades aduaneras y de control
- La gestión de riesgos y la trazabilidad de las mercancías
- Las políticas internas para combatir el comercio ilícito, incluida la falsificación

15. Una característica distintiva de la Certificación de Zonas Francas de la OCDE es su enfoque ligero, diseñado para minimizar la carga administrativa sin renunciar a beneficios concretos. Como ya se ha demostrado en los proyectos piloto, el proceso de certificación es relativamente rápido, rentable y escalable, lo que lo hace accesible a una amplia gama de zonas francas.

16. Para las autoridades en materia de PI y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE constituye un valioso punto de entrada para la cooperación. Al aportar su experiencia en materia de riesgos de PI y prácticas de observancia, estas autoridades pueden contribuir a dar forma al proceso de evaluación y garantizar que los criterios de certificación reflejen de manera eficaz las realidades de la infracción de la PI.

IV. FOMENTO DE LAS CAPACIDADES Y PROMOCIÓN DEL RESPETO DE LA PI A TRAVÉS DE LA CERTIFICACIÓN DE LAS ZONAS FRANCS

17. Más allá de su función como mecanismo de reconocimiento, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE sirve de plataforma para el fomento de las capacidades y la sensibilización. Estos elementos son fundamentales para los esfuerzos destinados a fomentar el respeto de la PI, ya que ponen de relieve la importancia de la educación, la cooperación y las herramientas prácticas a la hora de promover una cultura respetuosa con las normas.

18. Los procesos de certificación suelen ir acompañados de actividades de formación y diálogo en las que participan las autoridades de las zonas francas, las empresas y las instituciones públicas. Como resultado, se obtienen los siguientes efectos:

- Mayor sensibilización sobre los riesgos relacionados con la PI entre los gestores de zonas francas y los operadores económicos
- Refuerzo de los sistemas internos de cumplimiento normativo
- Fomento de la cooperación entre las autoridades aduaneras, las autoridades de PI, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los agentes del sector privado

19. Este enfoque respalda directamente los objetivos de los programas de fortalecimiento de capacidades de la OMPI. Al integrar las consideraciones en materia de PI en las operaciones cotidianas de las zonas francas, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE contribuye a salvar la brecha entre los marcos jurídicos y la aplicación práctica.

20. Existe un importante potencial de sinergias en este ámbito. Las iniciativas conjuntas podrían incluir lo siguiente:

- Desarrollo de módulos de formación adaptados a las partes interesadas de las zonas francas
- Elaboración de guías prácticas sobre la gestión de riesgos en materia de PI
- Integración de contenidos relacionados con las zonas francas en los programas de formación existentes de la OMPI

21. Para las autoridades de PI y los organismos de observancia, la participación en estas iniciativas ofrece diversas ventajas. Mejora su visibilidad en los ecosistemas comerciales, fortalece la relación con el sector privado y proporciona nuevas herramientas para apoyar iniciativas de observancia.

22. Durante la fase piloto de la implementación de la Certificación de Zonas Francas de la OCDE, la protección de los derechos de PI se presentó como ámbito clave que requiere un mayor desarrollo en todas las zonas. La experiencia práctica ha demostrado que algunos operadores económicos en las zonas francas se centran principalmente en servicios de almacenamiento y logística y, con frecuencia, no tienen acceso a toda la documentación comercial relacionada con las mercancías que gestionan. Esto pone de relieve la necesidad de desarrollar medidas de sensibilización, orientación y herramientas prácticas adaptadas a la realidad operativa de las zonas francas.

23. Tanto los gestores de las zonas francas como los operadores económicos expresaron una firme voluntad de seguir consolidando sus conocimientos y capacidades en este ámbito. Una formación específica puede contribuir a mejorar la comprensión de los riesgos relacionados con la PI, reforzar los procedimientos internos, apoyar la diligencia debida de los proveedores y fomentar prácticas adecuadas de gestión de inventarios y documentación.

24. La integración de actividades periódicas de desarrollo de capacidades centradas en la PI en la gobernanza de las zonas francas fomentaría una cultura de cumplimiento normativo proactiva y centrada en la gestión de riesgos, lo que ayudaría a las zonas a seguir siendo competitivas y transparentes, al tiempo que mantendrían su condición de polos de comercio de confianza. Por lo tanto, invertir en el fortalecimiento de capacidades en materia de PI en las zonas francas es una medida práctica para reforzar el respeto de la PI, atraer la innovación y combatir las infracciones de la PI.

V. EJEMPLOS CONCRETOS: ZONAS FRANCA DE CONFIANZA QUE RESPALDAN A LOS SECTORES INTENSIVOS EN PI

25. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE ya se ha aplicado en varias zonas piloto, lo que demuestra su relevancia práctica y su impacto.

26. En Costa Rica, las zonas francas de Coyol y La Lima se han convertido en ejemplos destacados. Acogen una gran concentración de empresas de dispositivos médicos y ciencias de la vida, sectores que dependen en gran medida de la protección de la PI y del cumplimiento normativo. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE ha reforzado su reputación como

entornos seguros y fiables para inversiones de alto valor, lo que ha contribuido a atraer y retener la presencia de empresas internacionales.⁵

27. Asimismo, la Zona Franca de Barcelona, en España, constituye un referente europeo en materia de gobernanza e innovación. Gracias a su adaptación a las normas de la Unión Europea, se ha posicionado como un centro neurálgico para la fabricación avanzada y las industrias impulsadas por la tecnología. La certificación ha reforzado aún más su perfil internacional, lo que pone de manifiesto su compromiso con la transparencia y la integridad.⁶

28. Estos ejemplos ilustran una tendencia más amplia: Las zonas francas que dan prioridad a la protección de la PI y al cumplimiento normativo están mejor posicionadas para atraer inversiones de alta calidad e integrarse en las cadenas de valor mundiales. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE respalda este modelo al proporcionar una validación externa y reforzar la credibilidad.

29. Estos ejemplos concretos también demuestran que la Certificación de Zonas Francas de la OCDE no consiste en imponer nuevos requisitos, sino más bien en reconocer y potenciar los puntos fuertes existentes. Esto hace que la Certificación de Zonas Francas de la OCDE resulte especialmente atractiva para aquellas zonas que necesitan diferenciarse en un entorno global competitivo.

VI. REPERCUSIONES NORMATIVAS Y PRÓXIMOS PASOS

30. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE tiene importantes repercusiones para las autoridades de PI y los organismos encargados de hacer cumplir la Ley, los responsables políticos y las organizaciones internacionales.

31. Para las autoridades de PI y los organismos encargados de hacer cumplir la Ley en los países que tienen zonas francas —especialmente en regiones como la ASEAN y el sudeste de Europa—, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE ofrece una herramienta práctica para fortalecer los ecosistemas nacionales de PI. Al participar en los procesos de certificación y apoyar las actividades de formación correspondientes, las autoridades de PI y los organismos encargados de hacer cumplir la Ley pueden contribuir a garantizar que las zonas francas funcionen de manera coherente con las normas internacionales y las mejores prácticas.

32. Para las autoridades y los organismos encargados de la observancia de la PI en países que carecen de zonas francas, pero que cuentan con industrias intensivas en PI que invierten en el extranjero, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE ofrece un medio para proteger los activos de PI en el extranjero. Al animar a los inversores a operar en zonas certificadas, pueden reducir su exposición a los riesgos y promover cadenas de suministro más seguras.

33. Para la OMPI, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE es una herramienta que puede reforzar y complementar las iniciativas actualmente en marcha en materia de fortalecimiento de capacidades. Al integrar elementos relacionados con las zonas francas en sus programas, la OMPI puede ampliar su impacto y hacer frente a los nuevos retos relacionados con el comercio mundial.

34. De manera más general, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE contribuye a cambiar la percepción que se tiene de las zonas francas. En lugar de ser consideradas principalmente como áreas de riesgo potencial, las zonas certificadas pueden ser reconocidas

⁵ OCDE (2026a): Aplicación de la Recomendación de la OCDE sobre zonas francas: Certificación piloto de la OCDE para zonas francas: zonas francas de Costa Rica. Coyol y La Lima.

⁶ OCDE (2026b): Aplicación de la Recomendación de la OCDE sobre zonas francas: Certificación piloto de la OCDE para zonas francas: Zona Franca de Barcelona.

como polos de comercio fiables que apoyan la innovación, protegen la PI y fomentan el desarrollo económico sostenible.

VII. CONCLUSIÓN

35. Las zonas francas no son, por naturaleza, una fuente de riesgo; más bien, constituyen una herramienta política cuyos resultados dependen de cómo estén reguladas. La Certificación de Zonas Francas de la OCDE demuestra que un enfoque voluntario y práctico puede promover la transparencia, la integridad y el respeto de la PI.

36. Al aunar reconocimiento, fortalecimiento de capacidades y participación de las partes interesadas, la Certificación de Zonas Francas de la OCDE ofrece una solución adaptable a un complejo desafío mundial. Su alineación con el planteamiento de la OMPI de fomentar el respeto de la PI la convierte en una valiosa aportación al conjunto de herramientas internacionales de protección de la PI.

37. El refuerzo de la cooperación entre la OCDE, la OMPI y las autoridades nacionales de PI y los organismos encargados de hacer cumplir la Ley puede potenciar aún más el impacto de la Certificación de Zonas Francas de la OCDE, contribuyendo a convertir las zonas francas en entornos de confianza que fomenten la innovación, protejan a los titulares de derechos y contribuyan al crecimiento económico sostenible.

[Fin del documento]