

Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales

JAIME GRANADOS*

Resumen

Las zonas francas de exportación y otros regímenes especiales estarán siendo objeto de sustanciales reformas regulatorias como resultado de la progresiva inserción de los países en la economía internacional. Por un lado, los compromisos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) imponen la eliminación de los subsidios a la exportación. Por otro lado, los esquemas de integración regional normalmente imponen presiones para la eliminación de mecanismos de exoneración o reducción de aranceles y otros impuestos a la importación de insumos o equipos que se incorporan o utilizan en mercancías para la exportación hacia el socio comercial bajo esos esquemas. El efecto combinado de estas dos fuerzas es lo que ha generado o generará un cambio sustancial en la forma de operar de esos regímenes especiales. Este documento busca explicar estos factores así como algunos escenarios muy generales sobre los mecanismos de zonas francas de exportación de mercancías y otros regímenes especiales.

Abstract

The frank zones of export and other special regimes will be being object of substantial regulatory reforms like result of the progressive insertion of the countries in the international economy. On the one hand, the commitments of the World Trade Organization (WTO) to impose the elimination of the subsidies to the export. On the other hand, the schemes of regional integration normally impose pressures for the elimination of mechanisms of exoneration or reduction of tariffs and other taxes to the import of raw materials or equipment that is used in merchandise for the export towards the commercial partner under those schemes. The combined effect of these two forces is what it has generated or will generate a substantial change in the form to operate of those special regimes. This document looks for to explain these general factors as well as some scenes on the special mechanisms of frank zones of export of merchandise and other special regimes.

* El autor es consultor del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C. en materia de comercio internacional. Las opiniones aquí vertidas no comprometen en nada a dicha Institución. Este documento de trabajo preliminar fue preparado para el II Foro Centroamericano y del Caribe de Zonas Francas, marzo 2002, República Dominicana. Cualquier observación o comentario es bienvenido: jaimieg@iadb.org.

I. Introducción

Las zonas francas y otros regímenes especiales han sido un instrumento muy utilizado, no sólo en América Latina, sino virtualmente en casi todo el mundo, tanto desarrollado como en desarrollo. Su objetivo primordial ha sido la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones orientadas a la exportación, la diversificación de la oferta exportable nacional, la promoción de regiones de menor desarrollo relativo y la promoción del empleo, entre otros. En muchas ocasiones la literatura ha evaluado sus resultados *vis-à-vis* sus objetivos de política originales. No en pocas ocasiones los resultados han sido mixtos.¹

Las zonas francas y estos regímenes especiales se originaron en momentos históricos diferentes en cada país. En muchos casos, las zonas francas nacieron como regímenes de excepción que permitían una apertura parcial y limitada a la par de otras políticas comerciales restrictivas de alcance nacional. No obstante, a modo de generalización, las zonas francas y estos regímenes cobran una importancia particular cuando los países iniciaron la ejecución de estrategias de desarrollo económico basadas en la promoción de exportaciones en abandono de las políticas de sustitución de importaciones. Por el lado de la oferta, la idea de fondo era diseñar un mecanismo que contribuyera a superar el fuerte sesgo antiexportador que se podía identificar en la mayoría de los países, sobre todo en los países en desarrollo. Por el lado de la demanda, se buscaba contribuir a un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas de las diferentes áreas geográficas del mundo facilitando la ejecución de ciertos procesos productivos en lugares donde la geografía y la correspondiente dotación de factores locales lo hiciera más eficiente. Esto facilitaría una reestructuración de los procesos globales de producción.

En algunos países, su relativo éxito se pone de manifiesto por el hecho que sus exportaciones se han diversificado a partir de su utilización e incluso una porción muy importante de las exportaciones totales se originan en los regímenes de zona franca. En casos como la República Dominicana, Honduras y Costa Rica, por ejemplo, esos porcentajes varían entre el 50% y el 70%, una cifra absolutamente nada despreciable. Los altos niveles de empleo en zona franca, por otro lado, las hace un instrumento importante para mantener tasas nacionales de desempleo bajas y para conceder empleos a mano de obra que, de otra manera, probablemente estaría ociosa. Mucha de la inversión extranjera directa que llega a los países, sobre todo en la región de Centroamérica y el Caribe, tiene el objetivo de establecerse en las zonas francas como plataformas de exportación hacia los mercados de países más desarrollados.

¹ Para una evaluación detallada de las zonas francas de exportación ver Madani [1999], disponible en el *webstie* del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org>.

Pareciera, entonces, que las zonas francas cumplen un rol importante y han impulsado una dinámica económica que, a pesar de sus problemas, no tiene parangón como política de atracción de inversiones y promoción y diversificación de exportaciones -sobre todo en estos países- aun cuando quizás no hayan sido del todo exitosas en el desarrollo de ligámenes o encadenamientos con el resto de la economía doméstica (*backward linkages*).²

Sin embargo, América Latina y el Caribe están viviendo tiempos de cambio; tiempos en que los paradigmas anteriores se están renovando y donde lo que antes se tenía por cierto y estable, hoy se presenta con menos claridad. La hipótesis de trabajo de este análisis es que las zonas francas se verán afectadas por estos vientos de cambio y que probablemente en el mediano y largo plazo, las zonas francas evolucionarían para pasar a ser algo un poco distinto de lo que son hoy, por lo menos en lo que atañe a la producción de mercancías.³ Algunos componentes de estos regímenes se irán quedando en el camino, ya sea porque representan una distorsión real o potencial al comercio internacional o a los flujos de inversión; ya sea porque son incompatibles con acuerdos comerciales que constituyan zonas de libre comercio o uniones aduaneras; o ya sea porque simple y sencillamente no sean necesarios en este nuevo contexto en vista que la necesidad de los mismos se suple a través de otros mecanismos. Este documento buscará explicar con algún detalle estas apreciaciones.

En este documento se tratará de hacer un balance de las diferentes fuerzas que se puedan vislumbrar en este momento en la economía política internacional en materia de zonas francas y regímenes especiales. Así, podremos ver qué tipo de presiones podrían presentarse, cuándo y a qué se deben. No se pretende hacer un análisis minucioso caso por caso, país por país, aunque este es el tipo de estudio que se debe hacer para tener un panorama preciso de la situación. Solamente se señalarán aquí las grandes tendencias que se dibujan en el horizonte, sobre todo en el contexto de la dinámica de las negociaciones de apertura comercial en la que está envuelto el Hemisferio Occidental, y el mundo en su totalidad.

² El tema de la falta de encadenamientos productivos es un argumento central en la crítica que se hace de las zonas francas. Sin querer explorar aquí las causas de este problema, vale la pena explorar diferentes hipótesis. Por ejemplo, ¿es un tema de falta de competitividad del productor local quien, normalmente, prefiere continuar escudado en la protección que le brinda el mercado local? ¿Es un tema de política de adquisición de las empresas establecidas en zonas francas, muchas de ellas multinacionales con canales ya preestablecidos de abastecimiento de materias primas e insumos? Estas son avenidas de investigación muy interesantes.

³ Las observaciones que aquí siguen no alcanzan todavía al comercio de servicios. Sin embargo, a nivel multilateral algunas de las medidas que distorsionan el comercio de servicios podrían estar siendo negociadas y, por lo tanto, algún tipo de disciplinas similares podrían recaer eventualmente sobre el comercio de servicios.

Un argumento central de este análisis será que al querer los países profundizar más su estrategia de desarrollo basada en la apertura económica y una más clara inserción en los mercados internacionales, los países sentirán presiones por modificar la forma en que operan las zonas francas. El motor de dicho cambio será fundamentalmente el conjunto de las negociaciones comerciales internacionales, tanto a nivel multilateral como hemisférico y subregional en que están comprometidos los países en este Hemisferio, negociaciones éstas que pretenden eliminar en lo posible las distorsiones al comercio y a la inversión internacionales.

II. Observaciones generales sobre el tratamiento de las zonas francas en los tratados subregionales de integración comercial

Previo a explorar los tratamientos que los acuerdos de integración en el Hemisferio conceden a los productos producidos bajo estos regímenes, resulta conveniente repasar brevemente la lógica económica en los acuerdos de integración respecto de las zonas de libre comercio y otros regímenes especiales. Primero que todo hay que recordar que un tratado de libre comercio, al igual que una unión aduanera, procuran en primera instancia eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco de los países miembros. En el caso de la unión aduanera, existe adicionalmente un régimen de comercio exterior armonizado hacia terceros países. En cualquier caso, esto implica, en principio, que solamente las mercancías originarias de los países miembros deben beneficiarse de las concesiones preferenciales negociadas en el acuerdo. En otras palabras, un acuerdo no debe estar diseñado para que mercancías originarias de terceros países logren los beneficios comerciales del acuerdo. Esto se logra, en principio, mediante dos dispositivos diferentes.

El primero es el régimen de reglas de origen, mediante el cual se establecen los criterios para determinar el origen de las mercancías, permitiendo que solamente aquellas mercancías producidas con insumos domésticos o preponderantemente domésticos puedan beneficiarse de las preferencias arancelarias negociadas. De otra forma, ocurriría el fenómeno de la "deflexión" o "triangulación" del comercio, que implica, en términos muy generales, que mercancías no originarias ilegítimamente se benefician de una situación de libre comercio, ya sea que ingresen a un país pagando o no aranceles y luego se desplazan al país socio con quien se tiene libre comercio sin pagar el arancel.

El segundo dispositivo es la restricción o eliminación de cualquier mecanismo por el cual un país miembro del área de libre comercio conceda trato arancelario o tributario preferencial a la importación de insumos extrarregionales. Esto incluye a las zonas francas, las zonas de procesamiento para la exportación y otros regímenes

especiales. Esto es una consecuencia lógica de lo primero y tiene también el objetivo de evitar la deflexión del comercio. En este caso lo que se busca es que los insumos no originarios importados para ser incorporados en otros productos que luego son exportados al otro socio en un área de libre comercio no se "hriquen" el muro de protección arancelaria en algún socio comercial, entrando finalmente al país de destino, incorporados en otros productos sin haber pagado el arancel de importación. Esto podría representar una amenaza a la integridad de la política arancelaria del otro país, al cual se le están "colando" por la puerta trasera mercancías sin pagar aranceles.⁴

Ambos dispositivos son perfectamente complementarios. El régimen de origen determina el contenido preciso de insumos extrarregionales que puede haber en un producto para que califique como originario y pueda beneficiarse del libre comercio negociado. Las restricciones sobre los mecanismos de exoneración de insumos extrarregionales, por su parte, controlan los niveles arancelarios que pagan esos insumos extrarregionales para evitar la deflexión comercial.

Con esta introducción teórica, corresponde ahora observar el tratamiento que los productos producidos bajo las zonas francas y otros regímenes especiales tienen en los principales acuerdos en el Hemisferio Occidental.

No hay un tratamiento homogéneo a los productos producidos bajo regímenes de zona franca en la mayoría de los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras vigentes en el Hemisferio. E incluso hay que ir más atrás para afirmar que en algunos casos algunos acuerdos se refieren a las "zonas francas" *per se*, en tanto que otros se refieren más ampliamente a "regímenes especiales", a "programas de devolución o diferimiento de aranceles" o a ciertos de estos regímenes especiales, en tanto que no encontramos la frase "zonas francas". Por lo general, se hace referencia a otros instrumentos más específicos, como por ejemplo la devolución de derechos o *duty drawback*, las exoneraciones arancelarias, el perfeccionamiento activo, la "maquila", la importación temporal, etc. Las zonas francas o las zonas de procesamiento para la exportación utilizan algunos de estos instrumentos más específicos. En algunos países cada uno de estos regímenes es un régimen separado, todos los cuales pueden catalogarse a grosso modo y sólo para efectos de este análisis bajo el encabezado de "regímenes especiales".

⁴ En una unión aduanera perfecta, sin embargo, esta lógica no opera. En una unión aduanera en teoría no deberían haber reglas de origen, en principio porque todas las importaciones de insumos extrarregionales están sujetas al mismo nivel arancelario (y esto elimina la posibilidad de la deflexión del comercio), porque hay una caja común de recolección arancelaria y porque hay libertad de circulación de cualquier mercancía una vez que entre y pague el arancel externo común (AEC).

Por estas razones, para superar este escollo terminológico, debe decirse que en esencia, lo que interesa aquí son todos aquellos regímenes que tengan en común el hecho de que ciertas mercancías, sean insumos o equipos, son internadas en el territorio de un país ya sea exoneradas de aranceles y otros impuestos de importación o bien bajo un régimen suspensivo de los mismos, y por lo general sujetas a que se reexporten en un período definido o que se incorporen en mercancías procesadas que deben ser luego objeto de exportación, o que se utilicen en producción para la exportación. Igualmente, en algunos de estos regímenes, sobre todo los más abarcativos como los de "zona franca", también se conceden beneficios adicionales al arancelario como por ejemplo exoneraciones de impuestos directos, principalmente del impuesto sobre la renta. Todo esto en su conjunto busca promover exportaciones y, en muchos casos, atraer inversión extranjera.

En general, en el contexto de los acuerdos de integración en el Hemisferio las exportaciones procedentes de zonas francas pueden estar sujetas a tratamientos que varían desde una situación muy restrictiva hasta una relativamente más liberal. La exposición que sigue es necesariamente muy general y señala simplemente los grandes lineamientos. Cada acuerdo tiene sus especificidades y complejidades que este análisis no abordará.

En el cuadro 1 se observa a groso modo el tratamiento de estos regímenes especiales en algunos acuerdos comerciales en las Américas. Se puede observar la heterogeneidad no sólo en la forma en que se hace referencia a los diferentes regímenes especiales, sino también en cuanto al tratamiento. Debe aclararse que cada tratado tiene sus disposiciones particulares para manejar situaciones específicas. En este estudio no se analizarán muchas de estas situaciones especiales.

En muchos casos, como en el MERCOSUR, la CARICOM, y el MCCA, simplemente se ha convenido no conceder el tratamiento preferencial estipulado en el acuerdo a las mercancías producidas bajo estos regímenes. Es decir, presumiblemente las mercancías producidas bajo esos regímenes deberían pagar el arancel de importación normal si acaso quisieran ingresar en el mercado interno o de la zona de libre comercio o de la unión aduanera. En la Comunidad Andina, en el acuerdo entre la CARICOM y la República Dominicana y en el acuerdo entre esta última con Panamá no hay reglas específicas al respecto, sin embargo queda muy claro de lo que hay en los textos que estos países guardan ciertas aprehensiones con relación a la importación de productos producidos en estos regímenes en los otros países (Cuadro 1).

Cuadro No. 1

**Regímenes especiales de importación en
algunos acuerdos comerciales en las Américas**

Acuerdo	Fuente	Tratamiento
TLCAN, 1994	Artículo 303 y sus anexos	Se refiere a programas de devolución y diferimiento de derechos. Se acordó un plazo de transición por 7 años hasta el 1 de enero de 2001. Luego de ese plazo no se pueden devolver derechos pagados, o reducir o exonerar derechos de aduana respecto de bienes que se van a exportar o a incorporar en otros bienes que se van a exportar, o sustituir por otros bienes que se vayan a exportar, al territorio de otro país que sea parte del Acuerdo, en un monto que exceda al menor entre el monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a su territorio, y el monto total de aranceles aduaneros pagados a otra parte en relación con el bien que se haya posteriormente exportado al territorio de esa otra parte.
MERCOSUR, 1994	Resolución CMC/DEC N° 8/94	Se refiere a zonas francas comerciales, industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales. Las mercancías provenientes de estos regímenes estarán sujetas al pago del arancel externo común o al arancel nacional según corresponda. Están exceptuadas de estas disposiciones las áreas aduaneras especiales de Manaos y Tierra del Fuego, por su localización geográfica, hasta el año 2013.
Comunidad Andina, 1991	Dec. 282 CAC y Declaración de Santa Cruz de la Sierra de enero de 2002	Se refiere a las franquicias arancelarias, entendiéndose como tales a los regímenes que permiten el despacho a consumo con la exención, rebaja o devolución de los gravámenes arancelarios respectivos. Se acordó no otorgar nuevas franquicias arancelarias a partir del 31 de marzo de 1991 en reconocimiento a que las mismas vulneran los compromisos arancelarios subregionales. Se establecen algunas excepciones, pero requieren el concepto favorable de la junta sobre su compatibilidad con los propósitos de esta decisión. Con relación a regímenes aduaneros especiales según las definiciones del Convenio de Kioto de 1973 se acordó hacer una labor de armonización. En la declaración de Santa Cruz de la sierra del 30 de enero de 2002, los cinco presidentes renuevan dicho compromiso de armonizar los regímenes de importación temporal y otros regímenes especiales para el comercio intrasubregional. Se reconoce que se debiera establecer un régimen de reglas de origen apropiado para "evitar distorsiones al comercio intracomunitario".
CARICOM, 1973	Art. 16. Tratado Constitutivo de la CARICOM	Se refiere a devoluciones o remisiones, parciales o totales, de impuestos a la importación. Cada Estado Miembro puede negar el tratamiento de producto originario del Mercado Común a las mercancías que se beneficien de estas devoluciones o remisiones.

TLC México Bolivia, 1995	Artículo 304	Se refiere a programas de diferimiento o suspensión de aranceles definidos como zonas libres o francas, importaciones temporales bajo fianza, importaciones temporales para la exportación, almacenes de depósito fiscal, maquiladoras y otros programas de procesamiento para exportación. Se acordó un plazo de transición por 8 años hasta el 1 de enero de 2003. Luego de ese plazo no se pueden devolver derechos pagados, o reducir o exonerar derechos de aduana respecto de bienes que se van a exportar o a incorporar en otros bienes que se van a exportar, o sustituir por otros bienes que se vayan a exportar, al territorio de otro país que sea parte del Acuerdo, en un monto que exceda el total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre aquella cantidad de ese bien importado que sea materialmente incorporada al bien exportado a territorio de la otra parte, o sustituida por bienes idénticos o similares incorporados materialmente al bien exportado a territorio de la otra parte, con el debido descuento por el desperdicio. Se acordaron disciplinas compensatorias en caso que la importación de productos producidos bajo estos regímenes ocasione un daño a la industria nacional.
TLC México Costa Rica, 1995	Artículo 305	Se refiere a programas de devolución y diferimiento de derechos. Se acordó un plazo de transición por 7 años hasta el 1 de enero de 2002. Luego de ese plazo no se pueden devolver derechos pagados, o reducir o exonerar derechos de aduana respecto de bienes que se van a exportar o a incorporar en otros bienes que se van a exportar, o sustituir por otros bienes que se vayan a exportar, al territorio de otro país que sea parte del Acuerdo, en un monto que exceda el total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre aquella cantidad de ese bien importado que sea materialmente incorporada al bien exportado a territorio de la otra parte, o sustituido por bienes idénticos o similares incorporados materialmente al bien exportado a territorio de la otra parte, con el debido descuento por el desperdicio. Se acordaron disciplinas compensatorias en caso que la importación de productos producidos bajo estos regímenes ocasione un daño a la industria nacional.
TLC México Nicaragua, 1998	Artículo 305	Se refiere a programas de devolución y diferimiento de derechos. Se acordó un plazo de transición por 7 años hasta el 1 de julio de 2005. Luego de ese plazo no se pueden devolver derechos pagados, o reducir o exonerar derechos de aduana respecto de bienes que se van a exportar o a incorporar en otros bienes que se van a exportar, o sustituir por otros bienes que se vayan a exportar, al territorio de otro país que sea parte del Acuerdo, en un monto que exceda el total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre aquella cantidad de ese bien importado, con el debido descuento por el desperdicio. Se acordaron disciplinas compensatorias en caso que la importación de productos producidos bajo estos regímenes ocasione un daño a la industria nacional.
TLC México Guatemala, Honduras y El Salvador, 2000	Artículo 305	Se refiere a programas de devolución y diferimiento de derechos. Las partes conservaron sus derechos y obligaciones de conformidad con su legislación y el Acuerdo de la OMC. Puede haber consultas si una parte resulta afectada por la aplicación de estos programas.

TLC Chile MCCA, 2001	Anexo 3.04(2)	Mercancías exportadas de Chile a Costa Rica no pueden beneficiarse del Programa de Reintegro a los Exportadores de Chile. El exportador hacia Costa Rica debe renunciar al beneficio.
TLC Canadá - Chile, 1997	Artículo C- 03 y Listas de desgravación de Canadá	Se refiere, en primer lugar a la exoneración de derechos arancelarios condicionados a requisitos de desempeño. En principio ninguno de los dos países puede otorgar dichas exoneraciones. En segundo lugar, algunas de las listas de desgravación de Canadá están condicionadas a que el gobierno de Chile le notifique al gobierno de Canadá que el producto por exportar no se beneficia del programa de reintegro de derechos.
TLC Canadá - Costa Rica, 2001	Lista de desgravación de Canadá	Se refiere a exoneraciones de impuestos y otros subsidios a la exportación otorgados al amparo del régimen de zona franca. La implementación de las diferentes categorías de desgravación del Acuerdo entrarán en vigor después de 120 días luego que el gobierno de Costa Rica le notifique satisfactoriamente al gobierno de Canadá que ha eliminado todas las referidas exoneraciones y subsidios.
TLC República Dominicana y CARICOM, 1998	Plan de Acción, iii)	Se refiere a las zonas francas. Si bien no hay disciplinas legales acordadas, hay un plan de acción para negociar dichas disciplinas y se han acordado una serie de principios. Tales principios incluyen lo siguiente: (1) los productos provenientes de zonas francas no deben gozar de ventajas adicionales a aquellas de las que ya gozan en los diferentes territorios aduaneros, y (2) darles un tratamiento no menos favorable que el que ya gozan en el comercio recíproco.
Tratado Comercial entre República Dominicana y Panamá, 1985	Artículo v	Se refiere a zonas libres o zonas francas. Establece que los artículos producidos en dichas zonas de las Partes Contratantes podrían, excepcionalmente, acogerse a los beneficios del presente tratado cuando la Comisión Mixta Permanente así lo acordare.
TLC MCCA Rep Dominicana, 1998	Artículo 3.05 y Protocolo al Tratado	Se refiere, por un lado, a programas de devolución y diferimiento de derechos. En esta materia las partes conservaron sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo de la OMC. Por otro lado, sin embargo, el tratado hace referencia expresa a las zonas francas y los regímenes fiscales y aduaneros especiales. Al respecto, el Protocolo al Tratado, artículo 4.1, establece que los bienes producidos bajo esos regímenes podrán ser admitidos al territorio de la otra parte en condiciones no menos favorables que aquellas que se apliquen a los bienes de una parte producidos en sus propias zonas francas u otros regímenes especiales.
Mercado Común Centroamericano		No existen disposiciones legales específicas al respecto. Sin embargo, la práctica adoptada en los cinco países del MCCA es que no se concede libre comercio intrarregional a las mercancías producidas en zonas francas. (Ver, por ejemplo, artículo del gobierno de Costa Rica en el periódico <i>La Nación</i> de ese país, 28 de febrero de 2002, p. 25a)

En el TLCAN también se acordó rechazar el ingreso de aquellas mercancías producidas bajo estos regímenes gozando del beneficio del libre comercio. Sin embargo, en este caso se concedió un plazo de siete años para implementar dicha restricción, en principio para facilitar el ajuste de las industrias que se verían afectadas por la medida.⁵ El Artículo 303 del TLCAN, que es el que regula este tema, hace algo muy interesante: implícitamente relaciona la progresividad del programa de eliminación arancelaria con la progresividad en la eliminación de los programas de devolución y diferimiento de aranceles. Este enfoque no se encuentra posteriormente ni en los acuerdos de Canadá ni en los de México con otros países de América Latina.⁶

En sus acuerdos, Canadá sigue un enfoque formalmente diferente. Canadá había acordado desde 1989 en su tratado de libre comercio con Estados Unidos un enfoque restrictivo parecido al del posterior TLCAN. Sin embargo, en los acuerdos con Chile y Costa Rica, Canadá condiciona la vigencia de las categorías de eliminación arancelaria a que se le notifique a su satisfacción que los beneficios de zona franca (en el caso de Costa Rica) y del régimen simplificado de devolución de derechos (en el caso de Chile) no se otorgan a las mercancías por exportar a Canadá. Algo más o menos parecido se hace entre Chile y Costa Rica en su acuerdo. Lo original de este enfoque es que no hay disposiciones en el texto mismo del tratado, sino que estas disposiciones se encuentran "camufladas", si se quiere, en los anexos donde se describen las categorías de eliminación. El resultado final, sin embargo, pareciera tener la misma efectividad. La razón de ser de este enfoque podría radicar en el hecho que al hacerlo en las categorías de eliminación y al hacer referencia específica a ciertos programas concretos de cada país (que no son todos los que están en vigor en cada país) el ámbito y alcance de la obligación es menor y cubre sólo esos programas, sin afectar en nada otros esquemas o regímenes que puedan existir. En Costa Rica, por ejemplo, existen otros regímenes de perfeccionamiento activo que, en apariencia, no se ven afectados por el alcance de las obligaciones en el TLC con Canadá. Igualmente, algún régimen de devolución de derechos que no implique un

⁵ Un régimen de transición tiene como objetivo permitir el ajuste de las empresas al nuevo régimen, a través de, entre otras cosas, buscar nuevos proveedores dentro del área de libre comercio que sustituirían a los anteriores proveedores extrarregionales. El plazo, a su vez, puede ser una función del programa de eliminación de aranceles del acuerdo. Los productores locales podrían ir adquiriendo insumos, equipos y materias primas de eventuales proveedores regionales en la medida que el programa de eliminación de aranceles vaya permitiendo una importación relativamente fácil y libre de aranceles. Las disciplinas de aceleración de la eliminación arancelaria -típicas en los acuerdos tipo TLCAN- pueden servir como mecanismos correctores de las deficiencias que puedan identificarse durante este período de ajuste e integración de los aparatos productivos.

⁶ El Artículo 303 establece que no se podrán hacer reducciones, devoluciones o exenciones por un monto superior al menor entre: (1) el arancel que pagaban los insumos extrarregionales cuando fueron importados al territorio nacional; y (2) los aranceles que tendrían que pagar los bienes al ser exportados a la otra Parte. En principio, esto quiere decir que cuando el período de transición se haya cumplido y las mercancías gocen de libre comercio, el monto de las reducciones, devoluciones o exenciones arancelarias nunca podrá ser superior al 0%, es decir, quedan eliminadas.

subsidio a la exportación no tendría problemas. Se evidencia aquí un enfoque un poco más flexible por parte de Canadá.

Otros acuerdos de México siguen, en apariencia, un esquema parecido al del TLCAN. Una lectura cercana, sin embargo, revela diferencias muy importantes. En el caso de los TLCs con Costa Rica y Nicaragua, hay restricciones sobre los programas de devolución o exoneración de aranceles que entrarían en vigor siete años después de la entrada en vigor del Acuerdo. Esto es parecido al TLCAN. Dicho plazo es de ocho años en el caso del TLC con Bolivia. Sin embargo, en estos tres TLCs, las disciplinas no eliminan la posibilidad de mantener los programas de devolución o exoneración de aranceles. Simplemente regulan dichos programas para que los mismos no sean excesivos y no constituyan, por ello mismo, un subsidio a la exportación. Si Canadá adoptó un enfoque ligeramente menos restrictivo que el TLCAN, el enfoque de México es aún más flexible en este sentido. Y lo es aún más en el TLC con el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). En este acuerdo los cuatro países siguieron una tónica diferente: los cuatro países se reservaron sus derechos frente a la OMC en esta materia, los cuales veremos más adelante. Finalmente, en ciertos TLCs de México se establecen ciertas disciplinas transitorias de salvaguardia para prevenir cualquier perjuicio que pueda ocasionar la importación de mercancías producidas al amparo de los regímenes especiales durante el período de transición.

Centroamérica y la República Dominicana siguen un enfoque original al conceder una especie de trato nacional al internamiento de mercancías provenientes de zonas francas. Es decir, se pueden importar mercancías producidas en zonas francas al territorio de una Parte pero solamente en los términos en que la legislación nacional de esa Parte permita el internamiento de mercancías de sus propias zonas francas. El internamiento de mercancías de las zonas francas propias, sin embargo, generalmente está restringido del todo o sometido a restricciones cuantitativas y cualitativas, y condicionado al pago de los derechos de importación.

¿Cómo se explica esta situación? ¿Por qué los países guardan ciertas aprehensiones en torno a la posibilidad del libre comercio de productos originados en los regímenes especiales? En principio podemos ofrecer cinco respuestas. Debe tenerse en cuenta que cada acuerdo tiene su propia dinámica y que no en todos los acuerdos estas respuestas se aplican con la misma intensidad. De hecho, la breve descripción ofrecida arriba de los enfoques regionales da cuenta de los diferentes niveles de flexibilidad con que ciertos países manejan este tema.

- (1) Como se ha indicado arriba, el problema de la deflexión del comercio es el primer motivo. Desde el punto de vista de la recolección arancelaria, permitir la deflexión implicaría que entrarían por la vía del acuerdo mercancías no originarias sin pagar aranceles de importación. Esto podría representar una perforación a la política de recolección arancelaria.

- (2) Por otro lado, se puede argumentar lo mismo que en el punto anterior, pero esta vez desde el punto de vista de la competitividad de los productores locales. En el contexto de las áreas de libre comercio, donde cada país conserva su política comercial externa y sus niveles arancelarios de nación más favorecida (NMF) particulares,⁷ el objetivo de rechazar la posibilidad de importar productos producidos en zona franca se debe al hecho que dicha posibilidad pondría a los importadores locales en situaciones de desventaja *vis-à-vis* sus colegas en el país de exportación que producen al amparo del régimen de zonas francas. Es decir, un productor establecido en zona franca podría importar insumos de fuera de la región sin pagar impuestos, incorporarlos en un producto específico y exportarlos hacia el territorio del otro país. El productor en este otro país que produce para el mercado local, por su parte, no necesariamente tiene acceso a la importación libre de arancel de los insumos que requiere para producir, sino que tiene que pagar el arancel de nación más favorecida para importar los insumos. Consecuentemente, se encuentra en una situación que podría atentar contra su competitividad, lo cual normalmente podría resultar inaceptable. Tanto el punto (1) como el (2) son dos caras de una misma moneda, como se señaló, y buscan evitar que con ocasión de un acuerdo de libre comercio se establezcan "plataformas de exportación", es decir, mecanismos insulares a través de los cuales se aprovechan las condiciones preferenciales para internar en el otro mercado mercancías que en el primero no pagan aranceles ni impuestos.
- (3) Porque es a través de disciplinas como ésta que el esquema de integración induce a sus productores a adquirir insumos y equipos dentro de la zona de libre comercio, procurando con ello la integración inter-industrial que persigue el acuerdo en última instancia.
- (4) Porque normalmente los regímenes de zonas francas conceden una serie de ventajas -adicionales a la arancelaria- a los productores que se establecen en ella. Así, por ejemplo, frecuentemente están sujetos a exoneraciones, totales o parciales, temporales o permanentes, de impuestos directos o indirectos. Igualmente, con frecuencia estos productores se benefician de ciertos otros incentivos, a veces ligados a los incentivos a la exportación o a la atracción de inversión extranjera, como por ejemplo capacitación, regímenes cambiarios especiales, bonificaciones y otras transferencias financieras. Al igual que en el caso de las exoneraciones de aranceles, estas condiciones no se le otorgan al productor nacional que produce para el mercado nacional. Consecuentemente, se podría encontrar, nuevamente, en una situación desventajosa.

⁷ Aunque este argumento se aplica también a las uniones aduaneras que tienen un arancel externo común imperfecto, y únicamente respecto de dichas imperfecciones, es decir, aquellos productos donde no hay niveles arancelarios armonizados. En una unión aduanera perfecta este argumento no se aplica.

- (5) Porque estas disciplinas restrictivas pueden servir como mecanismo de atracción de inversión extranjera. Aquellos proveedores extrarregionales que vendían insumos a una empresa de zonas francas se verían compelidos a trasladarse al país donde está su comprador ya que, de no hacerlo, podrían perder al comprador totalmente. Esto porque, si no se traslada, ahora tendrán que pagar aranceles e impuestos de importación para poderle vender al comprador tradicional. Los proveedores extrarregionales tienen ante sí razones de peso para querer localizarse en el otro país y beneficiarse así de las preferencias arancelarias.

Como se puede observar, las razones son bastantes y cada una de ellas puede tener un peso relativo diferente en cada país en función de muchas variables. Como veremos más adelante, la adopción de estas disciplinas ha generado cambios interesantes en países donde ya se ha pasado por esta etapa, México por ejemplo. Más adelante se verá qué efectos pueden tener estas disciplinas en el manejo de las políticas arancelarias y de atracción de inversión extranjera en un país determinado, cómo pueden generar presiones hacia la armonización de la legislación tributaria interna aplicable a las empresas que están dentro y fuera de zona franca y, finalmente, cómo algunos de los cambios que inducen pueden contribuir a una mayor apertura comercial del país con el resto del mundo.

III. Tratamiento de las zonas francas en el contexto de la OMC

La frase "zona franca" o "zona de procesamiento para la exportación" no es parte de la terminología de la OMC. Sin embargo, está claro que algunas de las disciplinas de la OMC regulan algunos de los aspectos medulares de las zonas francas, sobre todo cuando se analizan las zonas francas como mecanismos para incentivar la exportación de mercancías, tema debidamente regulado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

En efecto, el Acuerdo sobre Subvenciones establece que existen en términos muy generales tres tipos de subsidios: los subsidios prohibidos, los subsidios permitidos y los subsidios recurribles. En principio y sin hacer referencia a las detalladas cuestiones legales que implica entrar en estos temas, los subsidios prohibidos son básicamente aquellos subsidios condicionados a la exportación del producto (de promoción de exportaciones) o a la utilización de insumos nacionales con preferencia a los importados (de sustitución de importaciones). Existe una lista ilustrativa de subsidios a la exportación prohibidos en el Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones. Sobre esto haremos referencia más adelante. Los subsidios permitidos son fundamentalmente ciertas políticas de protección ambiental, de asistencia a regiones desfavorecidas de un país y ciertas políticas para promover investigación y desarrollo. Estas subvenciones se podían conceder en términos muy limitados y sólo durante un período de cinco años a partir de 1994. Finalmente, las

subvenciones recurribles son cualquier otro tipo de política oficial que implique una contribución financiera específica o mecanismos de sostenimiento de precios, que impliquen un beneficio para el productor. Son recurribles en la medida que causen un daño a la rama de producción nacional, una anulación o menoscabo de las ventajas que el socio comercial espera de los Acuerdos de la OMC o un perjuicio grave a los intereses de otro miembro. Su recurribilidad consiste en que los países afectados tienen recursos legales que pueden iniciar para detener o compensar la importación de productos subsidiados. Estos recursos pueden ser el inicio de un procedimiento específico y rápido para solucionar el conflicto con el otro socio comercial, o bien la interposición de un derecho compensatorio.

Como se indicó, en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones se incluye una lista ilustrativa de subvenciones a las exportaciones que, por ser tales, están prohibidas.⁸ Entre estas subvenciones se incluyen:

- El otorgamiento de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación;
- La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o cotizaciones de seguridad social que deban pagar las empresas. Por impuestos directos se entiende impuestos sobre la renta, sobre el salario, sobre los intereses, sobre los cánones, regalías y cualquier otra forma de ingresos y los impuestos territoriales.
- Cualquier deducción especial que se conceda a los exportadores para efectos del cálculo de la base sobre la que se calculan los impuestos directos que sea más ventajosa que la que se otorga respecto de la producción para el mercado interno.
- La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno. Por impuestos indirectos se entiende el impuesto de ventas, consumo, valor agregado, volumen del negocio, franquicias, timbres, transmisiones y existencias y equipos, ajustes fiscales en frontera, cualquier otro impuesto distinto a los directos, así como las cargas a la importación (arancel de aduanas, y cualquier otro derecho o carga que se perciba sobre las importaciones).
- La remisión o devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado.

⁸ Como se indica, esta lista es simplemente ilustrativa. Cualquier otro subsidio según la definición de los Artículos 1 y 3 del Acuerdo sobre Subsidios está prohibido.

- Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.
- Suministro gubernamental de bienes y servicios para uso en la producción de bienes para la exportación, en términos más favorables que el suministro para la producción interna.
- Sistemas de garantías o seguro de crédito a la exportación a tasas subsidiadas, así como créditos subsidiados para la exportación.

Como se puede observar, muchos de estos instrumentos son precisamente los utilizados en los regímenes de zona franca, en las zonas de procesamiento para la exportación y, en general, en los regímenes de maquila. Sobre todo, el más popular y el más claramente afectado por estas regulaciones -aunque no el único- es el que atañe a las exoneraciones de impuestos sobre la renta y otros impuestos directos. La exoneración del impuesto sobre la renta es uno de los motivos más importantes por los que muchas empresas se establecen en una zona franca o de procesamiento para la exportación. La devolución o exoneración de aranceles de importación solamente está prohibida multilateralmente cuando dicha concesión excede el monto que se percibiría por la producción y distribución de mercancías similares destinadas al mercado interno.⁹ Hay claramente en el GATT de 1994 un trato diferente para las exoneraciones de los impuestos directos que para los indirectos.¹⁰

Durante la Ronda Uruguay se había acordado, en términos generales, que los países en desarrollo se comprometen a cumplir con la obligación de abstenerse de otorgar subsidios a la exportación a partir del 1 de enero de 2003 (Artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones), es decir, se les daba un plazo de transición de ocho años a partir de 1995. Sin embargo, como parte de las negociaciones tendientes al

⁹ Por estas razones, es probable que una exoneración de impuestos indirectos, incluidos los aranceles de importación para los insumos, típica de una zona franca, solamente sea incompatible para la OMC en la medida en que dicha exoneración sea por un monto que exceda el monto que se le aplicaría si ese producto fuera vendido para consumo en el mercado interno. Sólo en ese caso hay un subsidio a la exportación. El problema que se podría identificar es que frecuentemente las empresas de zona franca están exoneradas de arancel y otros impuestos de importación para todas sus compras en el exterior, no sólo para aquellos insumos que se incorporan o consumen en la producción del bien. Este "exceso" parece ser, en principio, incompatible con la OMC.

¹⁰ La lógica económica subyacente es la siguiente: la teoría económica tradicional señala que, en un contexto de competencia perfecta, un impuesto porcentual general sobre las ganancias no tendría un efecto sobre la producción o los precios. Por ello, la incidencia de dicho impuesto recaería sobre el productor. En principio, esto presupone que los productores le trasladarán el costo del impuesto indirecto al precio del bien, y por ello, al consumidor, en tanto que lo mismo no ocurriría en teoría con los impuestos directos porque son pagados en la fuente, probablemente sobre las ganancias. Por esto último, concluye la teoría, los impuestos directos no afectan el precio final del producto. En sentido inverso, una exoneración de los mismos sí afectaría dicho precio final, en tanto que una exoneración "no excesiva" de los impuestos indirectos no conlleva dicho efecto distorsionante en el mercado sino todo lo contrario. Esta diferenciación, según algunos, es artificial. Ver, por ejemplo, Oetorgaard [2001].

lanzamiento de la Ronda Doha en noviembre de 2001, los países renegociaron este compromiso y lograron extenderlo por cinco años adicionales, más una prórroga adicional de dos años (siete en total).

IV. Los resultados de las negociaciones multilaterales en Doha

El Artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones establece un mecanismo para que los países en desarrollo puedan gestionar una extensión del período original de los ocho años para la eliminación de los subsidios a la exportación. Si un país en desarrollo, por razones económicas, financieras, o de desarrollo estima que necesita estos subsidios, podía solicitar la extensión del plazo para la eliminación, si lo solicitaba antes del 1 de enero de 2002. El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC consideraría la solicitud y podría aceptar o rechazar la misma. Si se concede, el país beneficiario debe sostener exámenes anuales para discutir la extensión o la eliminación de la misma, sin sujeción a un calendario fijo. En principio, si después de esos exámenes anuales el Comité determina que los subsidios a la exportación están plenamente justificados a la luz de las necesidades económicas, financieras o de desarrollo del país, se pueden mantener en las condiciones que señale el Comité. Si acaso el Comité no llegara a un acuerdo al respecto, o bien si la decisión es negativa, entonces el país debe eliminar los subsidios en un plazo de dos años.

Sin embargo, en Doha los Ministros acordaron un conjunto de procedimientos para la consideración de las solicitudes de extensión del plazo (OMC [2001]). En Doha se acordó que solamente pueden solicitar la aplicación de este mecanismo aquellos países cuyo segmento de las exportaciones mundiales totales no sea superior a 0,10% en el período 1998-2000, y cuyos ingresos nacionales brutos no sean superiores a los US\$ 20 mil millones en el año 2000. La OMC preparó una lista con los datos relevantes de todos los países, de los cuales más de 30 países en desarrollo en esa lista resultaron elegibles para la extensión.

Los programas elegibles para la extensión son: (1) aquellos programas de subsidio a la exportación; y (2) en la forma de exoneraciones totales o parciales de cargas a la importación e impuestos internos¹¹ que se concedían antes del 1 de septiembre de 2001.

El Cuadro 2 da idea de la situación de algunos de los países de la región:

¹¹ Obsérvese que la medida tiene que ser un subsidio a la exportación. La devolución o exoneración de cargas a la importación que no exceda, según el inciso g) de la Lista Ilustrativa, la cuantía de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno, no está prohibido porque no constituye un subsidio a la exportación.

Cuadro No. 2

América Latina y los procedimientos de extensión OMC

País	% de exportaciones mundiales 1998-2000	Ingreso Nacional Bruto (US\$ mil millones, 1999, Banco Mundial)	Nº de país en la lista de la OMC	Beneficiario de los procedimientos de extensión acordados
Panamá	0,01	8,7	67	Sí
Honduras	0,02	4,8	81	Sí
Guatemala	0,04	18,6	100	Sí
El Salvador	0,05	11,8	101	Sí
República Dominicana	0,09	16,1	116	Sí
Costa Rica	0,10	12,0	120	Sí
Perú	0,11	53,7	121	No
Colombia	0,20	90,0	134	No
Chile	0,28	69,6	141	No
Venezuela	0,39	87,3	143	No
Argentina	0,44	276,1	146	No
Brasil	0,88	730,4	158	No
México	2,39	428,9	172	No

FUENTE: Datos obtenidos del documento OMC, G/SCM/38 del 26/10/2001 y del Banco Mundial.

De conformidad con el mecanismo, los países debían enviar sus solicitudes de extensión al Comité antes del 31 de diciembre de 2001. Antes del 15 de diciembre de 2002, el Comité deberá emitir una decisión de extensión para cada país para el año calendario 2003. La decisión se deberá tomar sobre la base del cumplimiento de los criterios de transparencia (alcance, cobertura y su grado de intensidad o "favorabilidad") y elegibilidad de los programas. Luego se celebrarían exámenes anuales para determinar la extensión o términos del plazo para otorgar los subsidios para el siguiente año calendario.¹² Lo importante aquí es enfatizar que las decisiones de extender el plazo un año más se deberán fundamentar **únicamente** en los criterios de elegibilidad del programa, en la transparencia y en la no expansión del programa (*stand-still*, es decir, no se podrán ampliar los beneficios del programa en ninguna forma). Las extensiones anuales serán posibles, entonces, hasta el año 2007.

Luego de este plazo se vuelven a aplicar las disciplinas ordinarias del Artículo 27. Es decir, cualquier país en desarrollo puede solicitar una extensión del plazo sobre la base de sus necesidades económicas, financieras o de desarrollo. El Comité puede

¹² Sin embargo, si en cualquier momento un producto exportado desde un país beneficiario se vuelve "competitivo a nivel mundial", es decir, acapara más de un 3,25 del comercio mundial total del mismo durante dos años consecutivos, entonces los subsidios a la exportación deberán eliminarse en un periodo de dos años.

rechazar o aprobar la solicitud. Si la rechaza o si no hubiere acuerdo en el Comité, el país beneficiario tendrá un período de dos años adicionales para eliminar los programas. No hemos encontrado disposiciones que establezcan que esta eliminación deba hacerse en forma gradual durante este último período.

Es interesante hacer notar en este punto que hasta la fecha 18 países de América Latina y el Caribe han solicitado la extensión al Comité de la OMC.¹³ Otro país - Colombia- que no es elegible para los procedimientos de extensión acordados por los Ministros en Doha, ha planteado su solicitud de acuerdo a los procedimientos ordinarios del Artículo 27, párrafo 4. Sea o no aceptada la solicitud de Colombia, el simple hecho de presentarla le "compra" por lo menos dos años más, a partir de 2003, para eliminar estos programas.

Las concesiones obtenidas por los países en desarrollo en esta negociación en Doha consisten, fundamentalmente, en que esos países en desarrollo, si deciden solicitar una extensión del período para eliminar los subsidios a la exportación que vence el 31 de diciembre de 2002 y posteriormente una renovación anual de esta extensión por siete años en total, lo pueden hacer y se les concederá dicha extensión sobre una base cuasi-automática. Es decir, solamente deben cumplir con los requisitos de transparencia, elegibilidad y no amplificación de los programas para que el Comité les deba conceder la extensión anual, hasta que se cumplan los cinco períodos, más la extensión final de dos años. En otras palabras, estos países tienen una clara expectativa a que se les extienda el período. Esta es una expectativa que no existía de previo a Doha, porque de conformidad con el Artículo 27.4, había que ir al Comité y abogar por la necesidad económica, financiera o de desarrollo del país, y el Comité tenía que aprobar la extensión en forma consensuada, algo difícil de justificar y obtener. La decisión era, en pocas palabras, impredecible. Y la impredecibilidad es incompatible con un esquema bien estructurado de exportación o de atracción de inversiones.

Esta decisión, nuevamente, tiene un impacto muy importante en la forma en que operan actualmente los regímenes de zona franca, así como aquellos otros regímenes que promueven la exportación, el empleo, la atracción de la inversión extranjera y que, para hacerlo, conceden subsidios a la exportación. Como se ve, la frase "zona franca" no aparece por ningún lado, pero los principales componentes del régimen - las exoneraciones de impuestos internos y cargas a la importación que representen un subsidio a la exportación- resultan directamente afectados por la discusión y las decisiones adoptadas en Doha.

¹³ Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, Granada, Honduras, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Uruguay. Ver documento OMC/G/SCM/40/Rev.2

Este resultado final de Doha solamente se puede entender en el contexto mucho más amplio de los intercambios de concesiones (*trade-offs*) que se tuvieron que hacer en Doha y durante su etapa preparatoria para poder acordar el lanzamiento de nuevas negociaciones comerciales multilaterales. Refleja, por otro lado, cómo los países en desarrollo han podido poner en forma efectiva lo que ellos perciben como sus intereses sobre la mesa de negociación en una forma que no tiene precedentes en la historia del sistema multilateral del comercio. No en vano la novena ronda de negociaciones de la OMC lleva el nombre oficial de "Agenda de Desarrollo de Doha".

Una primera conclusión parcial es que los esquemas de zona franca en América Latina y en el Caribe están prontos a sufrir ciertas transformaciones importantes. Por un lado, en vista que los países están involucrados en las negociaciones de áreas de libre comercio y uniones aduaneras, hemos visto como paulatinamente se identifica cierta incompatibilidad sistémica entre las zonas francas y las áreas de libre comercio. No resulta aventurado especular que en el contexto del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que podría crearse a partir del año 2005, los países podrían nuevamente darle un tratamiento restrictivo a los productos provenientes de las zonas francas. Por otro lado, vemos como la OMC también busca la eliminación de subsidios a la exportación por cuanto dichos subsidios tienen un efecto de distorsión en el comercio internacional. Para ello, todos los países han acordado que las exoneraciones de los impuestos internos y de las cargas a la importación que representen un subsidio a la exportación deberán eliminarse en un futuro cercano.

En otras palabras, las zonas francas, tal y como las conocemos hoy, estarán sujetas a dos fuertes presiones que probablemente le modifiquen su fisonomía: el ALCA y otros acuerdos regionales de integración por un lado (en la medida que no permitirían las exoneraciones arancelarias de insumos extrarregionales) y la OMC por el otro (que prohibirá exoneraciones de impuestos directos -principalmente renta- y otros subsidios a la exportación).

V. Experiencias de ajuste en otros países

Son pocos los países que hasta este momento, por depender pesadamente de estos regímenes especiales, se han visto forzados a introducir cambios sustanciales en la forma en que operan los mismos. Quizás uno de los casos más interesantes sea México en el contexto del TLCAN. Las exportaciones de mercancías producidas bajo el régimen de maquila han aumentado considerablemente en forma constante, en términos absolutos y en relación a las exportaciones fuera del régimen de maquila. Así, por ejemplo, en 1980 las exportaciones de maquila representaban un 14% del total, en tanto que en 1998 representaron un 41% con un crecimiento anual

del 18,5% (Karp y Sánchez [1999]). Igualmente, el empleo en las maquiladoras se duplicó hasta alcanzar 1,3 millones en el período 1993-1998.¹⁴

Han habido, en efecto, cambios en la forma de operar de las maquilas. Como lo hemos visto arriba, el Artículo 303 del TLCAN establece disciplinas restrictivas con relación a la importación extrarregional de productos producidos bajo esquemas de devolución y diferimiento de derechos. Recordemos que al entrar en vigor el TLCAN, en enero de 1994, se acordó conceder un plazo de 7 años a las mercancías mexicanas que se beneficiaban de devolución o diferimiento de derechos, plazo que expiró el 1 de enero de 2001. Como parte de los preparativos para la implementación de este compromiso, México estableció un mecanismo más o menos parecido al que Canadá había implementado en el pasado al suscribir un TLC con Estados Unidos. El mecanismo se llama "Programa de Promoción Sectorial" (PROSEC). Este programa consiste fundamentalmente en la concesión de una preferencia respecto del arancel de nación más favorecida, a niveles no mayores del 5% en la mayoría de los casos, para una lista de más de 5.000 insumos utilizados en 22 ramas de la producción.¹⁵ Sin embargo, para beneficiarse de esta reducción las empresas productoras que utilizan estos insumos tienen que registrarse en el programa.¹⁶ Pueden beneficiarse de este programa tanto las empresas que exportan como aquellas que producen para el mercado local.

El caso de Uruguay también podría mencionarse aquí. A partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR en 1995, las zonas francas uruguayas, vieron limitada su actuación a causa de la aprobación en diciembre de 1994 de la Decisión N° 8 en el Protocolo de Ouro Preto. Dichas zonas habían sido incentivadas por el Estado como forma de atraer la inversión extranjera y desarrollar el empleo de mano de obra, a través de exenciones tributarias a nivel nacional, aprobando la instalación de un gran número de zonas francas en todo el territorio. Sin embargo, a partir de la aprobación de esta Decisión del Grupo Mercado Común,¹⁷ las mismas se vieron obligadas a

¹⁴ México, Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, Apartado de Indicadores Estadísticos, 2000.

¹⁵ Industrias eléctrica, electrónica, del mueble, juguetes y artículos deportivos, calzado, minera y metalúrgica, bienes de capital, fotográfica, maquinaria agrícola, industrias diversas, química, caucho y plásticos, siderúrgica, medicamentos y equipo médico, transporte, automotriz y autopartes, papel y cartón, madera, cuero y pieles, textil y confección, chocolates y dulces, y café. Ver NAFTA WORKS, enero de 2001 en <http://www.naftaworks.org>.

¹⁶ PROSEC está diseñado para que solamente las empresas productoras, y no así el importador o el comercializador, se beneficien de la preferencia. Esto explica por que México no optó simplemente por rebajar el arancel de nación más favorecida para los más de 5.000 productos. Algunas fuentes explican que haberlo hecho sobre una base NMF hubiera lesionado más fuertemente los intereses de los productores mexicanos de estas mercancías y que a través de PROSEC se alcanzó un equilibrio entre los intereses de éstos y los de los maquiladores.

¹⁷ Esta Decisión afectó a todas las zonas francas del MERCOSUR, con excepción de las zonas especiales de Manaus (Brasil) y Tierra del Fuego (Argentina) que, por decisión política, quedan fuera de la limitación hasta el año 2013.

reconvertir sus actividades a efectos de salvar las inversiones realizadas. Todas las mercancías que se producen o ingresan a la zona franca, no pueden, a partir de 1994, obtener el certificado de origen MERCOSUR, debiendo desde el punto de vista tributario, pagar el AEC si ingresan a cualquiera de los países socios del Tratado. De esta forma, los establecimientos fabriles allí instalados se vieron obligados a transformarse en zonas francas de servicios y zonas logísticas para la distribución de mercaderías en especial extrarregionales. El Gobierno uruguayo emitió luego un decreto que establecía que algunas de estas empresas instaladas en zonas francas, bajo determinadas condiciones, podían dejar de serlo y transformarse en empresas declaradas de interés nacional, con otro tipo de incentivos como si estuvieran establecidas en cualquier parte del territorio no franco.

Costa Rica, por otro lado, es un caso en el que, en preparación para asumir el compromiso de eliminar los subsidios a la exportación en el año 2003, se identificaron una serie de opciones sobre la mejor manera de solventar el problema que se generaba al tener que eliminar ciertos incentivos a la exportación y a la atracción de inversión extranjera que tiene el régimen de zona franca.¹⁸ En Costa Rica el problema principal fue como cumplir con las obligaciones multilaterales y a la vez tener un régimen tributario apropiado y que no tenga un impacto negativo sobre la capacidad de seguir atrayendo inversión extranjera y de mantener la existente. En este sentido, se planteó una estrategia cuyo principal componente fue hacer una reforma tributaria que, a grosso modo, uniformara el pago del impuesto sobre la renta a una tasa entre el 10% y el 15% para todas las empresas locales y extranjeras, independientemente de si exportaban o no, o de si estaban bajo regímenes especiales o no. Esto implicaba todo un *overhaul* del régimen tributario nacional. Inicialmente la propuesta generó reacciones de parte de los inversionistas extranjeros según reportaron los periódicos nacionales (*El Financiero*, 30/07/2001, <http://www.financiero.co.cr>). Sin embargo, al sobrevenir la Conferencia Ministerial de Doha, en vista que los Ministros decidieron diferir el plazo hasta por siete años más, la discusión cesó.

Como se puede ver, los casos de México, Uruguay y Costa Rica son muy diferentes entre sí y obedecen a situaciones y problemáticas muy disímiles. Los dos primeros obedecen al cumplimiento de obligaciones regionales (TLCAN y MERCOSUR), en particular relacionadas con devolución o suspensión de aranceles de importación. El segundo al cumplimiento de obligaciones de la OMC y más ligado a la posibilidad de exonerar el impuesto sobre la renta. Debe quedar claro que las disposiciones del Artículo 303 del TLCAN no tienen relación alguna con exoneraciones de impuestos directos, ni las disposiciones de la OMC en materia de subvenciones a la exportación obligan a prohibir los programas de diferimiento o

¹⁸ Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, Propuesta de Reforma al Régimen de Zona Franca, 2003. Disponible en el *website* del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, <http://www.comex.go.cr>.

devolución (*drawback*) de aranceles. Por otro lado, en México y Uruguay se está frente a un problema de política arancelaria; en Costa Rica básicamente frente a un problema tributario y de atracción de inversiones. Sin embargo, ambos instrumentos -exoneraciones arancelarias y de impuestos directos- son utilizados muy frecuentemente en las zonas francas y en las zonas de procesamiento para la exportación. La razón por la que hacemos aquí un análisis conjunto es simplemente para demostrar que las presiones sobre los regímenes especiales -nuevamente- vienen de ambos flancos.

VI. ¿Qué se puede decir respecto del futuro de las zonas francas y de los regímenes especiales en general?

No hay una respuesta precisa para una pregunta tan amplia. Por un lado, los instrumentos que caen bajo el encabezado "zonas francas y regímenes especiales" son muy variados. Y para cada instrumento pueden haber diferentes obligaciones, tanto de naturaleza multilateral como actuales o potenciales obligaciones de naturaleza regional o subregional. Por ello, dar prescripciones generales puede implicar sobresimplificar imprudentemente la realidad. Es imprescindible hacer un análisis caso por caso, para ver cual es el impacto que tienen cada uno de los acuerdos comerciales actuales o potenciales sobre cada uno de los regímenes especiales de cada país. Como se señaló arriba, no hay señales claras en las negociaciones comerciales, por ejemplo, en el tema de servicios. Las negociaciones sobre subsidios en servicios y sobre incentivos a la inversión están todavía en etapas muy incipientes. No es posible a estas alturas percibir mensajes más o menos claros sobre el tratamiento que se daría a una zona franca exclusiva para servicios, o bien el tratamiento que se le dará a una firma proveedora de servicios en el contexto de una zona franca manufacturera. Sin embargo, no es el rol de este documento hacer un análisis casuístico. Aquí solamente se llama la atención sobre tendencias muy globales y generales y nos limitaremos a eso por el momento.

Es importante iniciar esta sección sugiriendo que esta tendencia al cambio en las zonas francas o regímenes especiales no necesariamente implica que habría un cambio radical en la dinámica productiva global a que están sujetas las empresas que hoy operan bajo zonas francas o regímenes especiales. Es todavía demasiado prematuro evaluar los resultados de la implementación del Artículo 303 del TLCAN. Sin embargo, a la fecha no se ha sabido que haya causado dislocaciones importantes en la producción y comercio en el TLCAN.¹⁹ Ciertamente hubo incertidumbre durante la transición pero "a la postre" todo pareciera indicar que el año 2001 en México

¹⁹ Hay estudios recientes que han analizado en forma preliminar este tema y han concluido que la lógica del TLCAN no ha prevalecido sobre la lógica y fuerza de las maquiladoras o zonas de procesamiento para la exportación en México. Ver Sargent y Matthews [2001], p. 1739. Creemos, sin embargo, que los cambios efectuados en el año 2001 son todavía muy recientes y que en el mediano plazo prevalecerá la lógica y la presión regionalista del TLCAN.

simplemente representó un cambio apenas ligeramente más que de naturaleza logística, que no necesariamente implicó un cambio en la competitividad y que, en definitiva no representó un éxodo, una retirada de empresas o de inversionistas o una quiebra masiva. En esto quizás hayan ayudado las medidas de ajuste (el PROSEC) instituidas por el Gobierno mexicano.

La dinámica actual de producción global obedece a ajustes estratégicos realizados por las empresas que compiten a nivel internacional y que, en muchos casos, aprovechan ciertos factores productivos más competitivos en los países de América Latina y el Caribe. La mayoría de las empresas que operan bajo estos regímenes son empresas que han internacionalizado su producción o bien multinacionales que realizan ciertas etapas de su cadena productiva en estos países. Esta dinámica, que ha contribuido a impulsar la economía de los países, sobre todo aquellos que bordean la cuenca del Caribe, más bien se podría acelerar mucho más entre más integradas estén las economías. En la medida que continúen existiendo los elementos de fondo esenciales (disponibilidad y bajos costos de mano de obra y proximidad con los grandes mercados del Norte), las empresas seguirían operando, aunque sea en un esquema regulatorio transformado. Un ALCA, por ejemplo, puede modificar estos regímenes especiales, pero lo haría en gran parte porque resultarían innecesarios en un contexto de libre comercio, sobre todo en un hemisferio con la rica dotación de recursos que tiene el Hemisferio Occidental. En un esquema de libre comercio habría una mejor integración inter-industrial sin tener para ello la necesidad de regímenes especiales cuyo costo de administración puede ser bastante alto.

Con todos estos datos, ¿qué fisonomía podrían tener las zonas francas y de exportación del futuro, una vez que pierdan exoneraciones tributarias importantes? Nuevamente, no hay respuestas precisas. En parte la respuesta depende de como se hayan desarrollado las zonas francas a la fecha, su localización geográfica, el perfil de las empresas ahí basadas, el tipo de incentivos que logren subsistir, el tipo de política de promoción de inversiones que siga un gobierno, el tipo de política industrial que puedan en el futuro ejecutar los países, su costo-país, su riesgo-país, la presión o *lobby* que hagan las empresas beneficiarias de los regímenes, etc. Igualmente, habrá que definir que impacto pudieran tener otros factores externos como la adhesión de China a la OMC, la integración de los textiles al GATT en 2005, los esquemas de desgravación y las reglas de origen del ALCA, etc. Quizás algunas zonas francas se conviertan en centros logísticos de comercio exterior. Otras quizás terminen especializándose en ser proveedoras internacionales de servicios. Otras quizás se especialicen en exportaciones hacia fuera de la región o simplemente desaparezcan porque la relación costo-beneficio no es positiva. Sin embargo, no se debe perder de vista que muchas empresas hoy beneficiarias de estos regímenes especiales simplemente podrían seguir operando beneficiándose de las condiciones de libre mercado que llegarían con un futuro ALCA. Todo depende, nuevamente, de muchas variables, una de las más críticas es el tratamiento de las zonas de procesamiento para la exportación (vimos que hay modalidades de modalidades) el

origen de los insumos, las reglas de origen del ALCA, las disposiciones sobre acumulación que se logren negociar, disposiciones sobre el tratamiento para ciertas economías pequeñas, etc. Lo importante es que el potencial de continuar y aumentar su producción seguirá estando ahí y no necesariamente desaparece simplemente porque haya una transformación del esquema regulatorio e impositivo.

Es probable que como resultado de estas fuerzas, mucha de la producción en zona franca y regímenes especiales se vaya incorporando en el aparato productivo nacional y que se vaya percibiendo una armonización de los regímenes tributarios aplicables a las empresas intra y extra-zona. Como se pudo observar, el intento de reforma iniciado en Costa Rica apuntaba claramente en este sentido. Igualmente, para contrarrestar algunas carencias en el desabastecimiento de ciertas materias primas e insumos que no se encuentran en la región, quizás haya que realizar "rebajas competitivas" en el arancel de nación más favorecida. Tanto las respuestas de Canadá al TLC Estados Unidos-Canadá como las de México al TLCAN siguieron esta dirección. Como se puede observar, hace falta mucho análisis por hacer en el futuro inmediato.

VII. Conclusiones

Para recapitular, quisiera presentar las principales ideas:

- (1) Es razonable esperar que tanto la OMC como los acuerdos de integración regional y subregional, particularmente un futuro ALCA, por virtud de su efecto combinado generen presiones hacia la transformación de las zonas francas y de ciertos regímenes especiales.
- (2) Los compromisos de la OMC están claros. La mayoría de los países en desarrollo deberán eliminar los subsidios a la exportación en la forma de exoneraciones totales o parciales de cargas a la importación e impuestos internos, a más tardar, en términos generales, en el año 2009, según los procedimientos acordados por los Ministros en Doha. El compromiso de eliminar subsidios a la exportación obedece al objetivo multilateral de evitar distorsiones al comercio internacional.
- (3) Los acuerdos de integración subregional vigentes en el Hemisferio tienen enfoques muy diversos en materia de tratamiento de mercancías originarias de zonas francas y otros regímenes especiales. El tratamiento varía desde los planteamientos más restrictivos (MERCOSUR, MCCA, CARICOM y en cierta medida el TLCAN), hasta otros progresivamente más flexibles (los TLCs de Canadá, seguidos por el TLC entre la República Dominicana y el MCCA, y luego los de México), o bien aquellos que muestran preocupación al respecto pero todavía no han concluido disciplinas al respecto (Comunidad Andina, Panamá

con República Dominicana, Republica Dominicana con CARICOM). Los objetivos que se persiguen son varios, sin embargo, el más común de todos es evitar la creación de las llamadas "plataformas de exportación".

- (4) Futuros compromisos del ALCA en esta materia no están claros en este momento, básicamente porque ésta es materia de negociación actualmente. Sin embargo, si los actuales acuerdos son una lección para el futuro, no es imposible que las mercancías no originarias importadas bajo estos regímenes especiales queden al final sujetas a pago de derechos de importación en el mercado de exportación, considerando el más restrictivo de los escenarios. Esto, sin embargo, puede variar en función de lo que negocien los países en el mismo ALCA.
- (5) Es muy difícil precisar en un análisis general como éste cual será el tipo de transformación que haya en cada país, y más difícil hacerlo para cada zona franca o régimen. Sin embargo, este es un análisis que se debe hacer en cada país para conocer mejor las implicaciones, prepararse mejor para las negociaciones comerciales e ir pensando sobre las mejores alternativas y opciones caso por caso.
- (6) El advenimiento de una integración comercial hemisférica podría representar una amenaza al funcionamiento formal del esquema de zona franca, tal y como se conoce hoy. Sin embargo, esto no necesariamente representa ni mucho menos una amenaza a la capacidad de las empresas de continuar exportando. Teóricamente, las firmas tendrían, por virtud de un eventual ALCA, más oportunidades de importación, producción y exportación. Quizás algunas zonas francas simplemente no sean necesarias en el contexto de un área de libre comercio. Otras se podrían transformar en zonas francas de servicios y otras quizás se conviertan en centros logísticos y de operaciones o se concentren en comercio con otras regiones extra-hemisféricas haciendo uso de eventuales incentivos residuales.
- (7) Como resultado de estas fuerzas, se podrían presentar dos fenómenos: (a) una tendencia a la armonización de los regímenes tributarios aplicables a las empresas dentro de zona franca y fuera de ella, o lo que es lo mismo pero visto desde otra óptica, una incorporación paulatina de las empresas beneficiarias de zonas francas y otros regímenes al aparato productivo nacional, el cual probablemente esté sometido a un régimen fiscal diferente al actual; y (b) una rebaja en los aranceles de nación más favorecida para ciertos insumos cuyo abastecimiento regional no es competitivo.
- (8) Finalmente, quisiera enfatizar el tema de la sinergia que existe entre el multilateralismo de la OMC y el regionalismo del ALCA. El tema de las zonas francas y ciertos regímenes especiales son "piedra de toque" para retomar el

tema de las interacciones que existen entre el ALCA y la OMC. Queda muy claro como puede haber complementariedad en los objetivos de ambas iniciativas. Hay un apoyo mutuo en la consecución de objetivos comunes ya que el conjunto de las fuerzas multilaterales y regionales buscan racionalizar y liberalizar el comercio internacional.

Bibliografía

- Karp, Nathaniel y Sánchez, Manuel. "NAFTA's economic effect on México", *Documento de Trabajo*. National Bureau of Economic Research. 30 de noviembre, 1999.
<http://www.nber.com>
- Madani, Dorsati. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones", *Documento de Trabajo* N° 2238. Washington, D.C.: Banco Mundial. Noviembre, 1999.
<http://www.worldbank.org>
- Organización Mundial de Comercio - OMC. Decisión Ministerial, Implementation-Related Issues and Concerns. (WT/MIN(01)/W/10), y Documento OMC G/SCM/W/471/Rev.1, Conferencia Ministerial de la OMC, 4th Sesión, Doha, 14 de noviembre, 2001.
- Ostergaard, Sarah. "The third strike: United States' attempts at achieving tax parity between its income tax and the European value-added tax", *Journal of Legislation*, Vol. 27, N° 421. 2001.
- Sargent, John y Matthews, Linda. "Combining Export Processing Zones and Regional Trade Agreements: Lessons from the Mexican Experience", en *World Development*, Vol. 29, N° 10. 2001.

