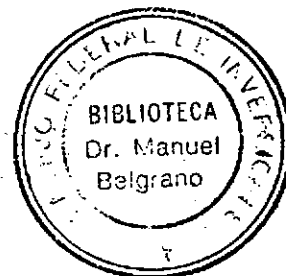


1380

CONDICIONANTES ECONOMICOS, TERRITORIALES  
Y JURIDICOS INSTITUCIONALES PARA  
LA INSTALACION DE UN AREA FRANCA  
EN ZAPALA - PCIA. DEL NEUQUEN

Graciela Guidi, coord

revisión Preliminar del 1759



Dirección de Cooperación Técnica  
Area Asesoramiento  
1988

0332

0322(2)

0320

01311

01244

280

P R O L O G O

El presente trabajo consiste en el análisis de los aspectos económicos internacionales y nacionales en cuyo contexto se ha inscripto la temática de las áreas francas industriales como herramientas tendientes a impulsar la apertura del comercio exterior; asimismo contiene la reseña de diversos sistemas jurídicos que en el derecho comparado han implementado estos emprendimientos y un cuadro comparativo de los beneficios que en los países analizados se acuerdan.

Se han incluido los antecedentes nacionales en la materia y el marco constitucional y legal que habilita la constitución de este tipo de zonas.

En el capítulo IV sobre Mercados de Exportación se hace particular mención sobre los productos prioritarios comercializados y sobre el estado de dicho comercio con la hermana República de Chile.

Los capítulos V a VIII inclusive se orientan a poner de manifiesto los condicionantes físico territoriales, ambientales, jurisdiccionales y de manejo de las tierras, con relación específica al proyecto provincial cuya implementación se encuentra en análisis.

El informe, tras una síntesis de las conclusiones que surgen de cada uno de sus capítulos, finaliza con la propuesta de lineamientos básicos para la implementación del área, en lo referido a lo jurídico-institucional y a las medidas de promoción económica.

La continuación del estudio requiere, de parte de la provincia diversos insumos tales como la definición del lugar de em-

plazamiento del área, perfil industrial que ha de acordarse, planes urbanísticos y de obras públicas proyectados en la zona etc., a fin de profundizar en las definiciones que se requieren para la elaboración de la norma legal a ser propuesta obviamente, entre los temas que han de discutirse con las autoridades provinciales se incluyen las propuestas formuladas en el capítulo X.

En el informe preliminar presentado a la provincia en diciembre del año próximo pasado se aconsejó sobre la conveniencia de constituir un órgano interjurisdiccional provincial, para el tratamiento del tema como proyecto integral.

Dicha sugerencia se reitera, ya que existen aspectos tales como el financiamiento de las inversiones que se requieren, la construcción de las obras de infraestructura ferroviaria y aérea necesarias, el manejo de las tierras, etc. que exigen su tratamiento conjunto e interdisciplinario.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

Marco de referencia

Areas francas de producción para el mercado mundial - Inscripción de la estrategia dentro de la política de crecimiento actual en Argentina (Lic. Pablo Sierra)

1

I.1. Introducción

I.2. Encuadre internacional de la estrategia de crecimiento actual

4

I.2.1. Marco económico mundial de la década de los 80'

4

I.2.2. Crecimiento con endeudamiento: Las economías del tercer mundo en el contexto internacional

5

I.2.3. Argentina en el contexto económico de los años 80'

7

I.3. Tendencias exportadoras en Argentina según tipo de producto exportable

8

I.3.1. Características del proceso exportador en Argentina

8

a) Las tendencias en la exportación de manufacturas

9

b) Destino de las exportaciones de manufactura

12

I.4. Areas francas de producción para el mercado mundial

15

I.4.1. Encuadre

15

I.4.2. Características Generales

15

I.4.3. Localización

19

I.4.4. Condiciones y estímulos para la inversión

21

I.4.5. Tipos de industria observados

33

a) La industria electrónica

34

I.4.6. Conclusiones

40



CAPITULO II

Régimen jurídico de las áreas francas  
(Dra. G. Guidí)

	45
II.1. Introducción	46
II.2. Diversas conceptualizaciones del instituto	48
II.3. El concepto de área franca en nuestro derecho	51
II.3.1. Aspectos constitucionales	51
II.3.2. Antecedentes nacionales	55
II.3.2.1. Ley 5142 - Año 1907	55
II.3.2.2. Ley 8092 - Año 1910	57
II.3.2.3. Zona Franca de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Año 1956	57
II.3.2.4. Zona Franca al Sur del Paralelo 42 - Año 1956	60
II.3.3. Regímenes vigentes	62
II.3.3.1. Régimen especial para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Ley 19.640 - Año 1972	63
II.3.3.2. Régimen de depósito franco en el Puerto de Buenos Aires y Rosario a favor de la República del Paraguay - Año 1943	77
II.3.3.3. Régimen de Zona Franca en el Puerto de Rosario a favor de la República de Bolivia - Ley 18.368 - Año 1969	79
II.3.3.4. Régimen de Tiendas Libres en Aeropuertos Internacionales que cuentan con servicio permanente de Aduana - Ley 22056 - Año 1979	81
II.3.4. Las disposiciones del Código Aduanero	83

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II.3.5.	Proyecto de Ley del Diputado Felipe Zingale sobre establecimiento de un Area Franca en la Provincia de Mendoza	
II.4.	Regímenes vigentes en el derecho comparado	95
II.4.1.	España	95
II.4.1.1.	Depósito Franco	98
II.4.1.2.	Zona Franca	101
II.4.2.	Estados Unidos de América	107
II.4.3.	Brasil	110
II.4.4.	Chile	114
II.4.5.	Uruguay (Dr. Héctor Capraro)	121
II.4.6.	El Salvador (Dr. Héctor Capraro)	133
II.4.7.	Beneficios de las Zonas Francas Cuadro comparativo (Dr. Héctor Capraro)	137

### CAPITULO III

	<u>El área franca industrial y los convenios económicos internacionales</u> (Dr. Alberto Sosa)	140
III.1.	Normas ALADI	141
III.2.	GATT. (Acuerdo general sobre aranceles, aduaneros y comercio)	147
III.3.	Convenios Asociativos Particulares	148

### CAPITULO IV

	<u>Mercados de Exportación</u> (Cont. José Bajlec)	152
IV.1.	Comercio Exterior Latinoamericano	153
IV.2.	Comercio Exterior Internacional	155
IV.3.	Evolución del intercambio internacional	158

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

IV.4.	Productos prioritarios	161
IV.5.	Impacto sobre el intercambio con Chile	164

### CAPITULO V

<u>Aspectos, físico territoriales de la instalación de un Area Franca en Zapala</u> (Arq. Lidia Sejas)		175
V.1.	Análisis de la inserción del proyecto en las distintas escalas territoriales	175
V.1.1.	Inserción a escala regional	177
V.1.2.	Inserción a escala provincial	183
V.2.	Relación del proyecto con la estructura urbana local	189

*hacer area h e*

### CAPITULO VI

<u>La cuestión ambiental y el Area Franca</u> (Dra. Beatriz Pietra)		196
VI.1.	Introducción	197
VI.2.	Régimen legal aplicable a los recursos naturales provinciales	200
VI.2.1.	Normas provinciales	200
VI.2.2.	Normas nacionales de aplicación en Neuquén	203
VI.3.	Régimen legal en materia de promoción económica	206
VI.4.	Consideraciones Finales	208

### CAPITULO VII

<u>Jurisdicción y competencia en materia de regulación, administración, explotación y control del area franca</u> (Dra. G. Guidi)		211
VII.1.	Introducción	212

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

VII.2.	Orden Nacional	222
VII.2.1.	Administración Centralizada	222
VII.2.2.	Administración Desconcentrada y Descentralizada	227
VII.3.	Orden provincial	228
VII.3.1.	Normas constitucionales	228
VII.3.2.	Organización administrativa	232
VII.3.3.	Régimen Municipal	236

### CAPITULO VIII

<u>Régimen jurídico de la propiedad inmueble incluida en el ámbito territorial del área franca (Dra. Graciela Guidi)</u>	242
--	-----

### CAPITULO IX

<u>Conclusiones y consideraciones generales</u>	261
---	-----

### CAPITULO X

<u>Lineamientos básicos para la implementación del área franca</u>	271
--	-----

CAPITULO I - MARCO DE REFERENCIA

AREAS FRANCAS DE PRODUCCION PARA  
EL MERCADO MUNDIAL, INSCRIPCION  
DE LA ESTRATEGIA DENTRO DE LA PO-  
LITICA DE CRECIMIENTO ACTUAL EN  
ARGENTINA.

### I.1. Introducción

El análisis que aquí se inicia tiene como objetivo, plantear el escenario económico mundial en el que se inscribe la actual política de "crecimiento hacia afuera" y una variante vinculada a este modelo de crecimiento, tales son las áreas francas de producción para el mercado mundial.

Con este propósito, el marco en el que se desarrolla la estrategia implementada en el país para profundizar su inserción al esquema económico mundial, se tratará según los siguientes tres parámetros:

- 1) La crisis del modelo de producción y consumo de masas, de post-guerra;
- 2) La regulación del sistema monetario que acompaña este proceso; y
- 3) La repercusión de estos cambios en los países del tercer mundo en particular los de América Latina.

Situados los temas de esta manera, se abordará la naturaleza de la política de crecimiento económico llevada a cabo en Argentina, es decir, la del crecimiento orientado al mercado mundial. En el estudio se reflexiona acerca de la viabilidad de tal modelo considerando la tendencia exportadora en los últimos quince años.

Con este fin se analizan las series de exportación de MOA, MOI y REF (manufacturas de origen agropecuario, industrial y productos derivados de la refinación del petróleo) y se introduce, en la segunda parte, al análisis de un fenómeno particular inherente a las tendencias registradas en las economías del Tercer Mundo, y que confirma a aquella de los modelos económicos orientados a la producción para el mercado mundial. En efecto, las Areas Francas de producción para el mercado mundial, consisten

una tendencia de mediados de la década de los 70', que expresa una variante particular de los modelos con producciones orientadas al mercado mundial.

Como contrapartida de estas tendencias se hace alusión a las rigidices propias del modelo de crecimiento de post-guerra en los países industrializados. En ellos, las tecnologías ya maduras de finales de los años 60 comenzaban a disminuir el ritmo de su crecimiento. Los incrementos en el nivel de productividad junto con el aumento de los salarios reales, pautas que durante los 60 garantizaron el crecimiento del modelo productivo, encontraban límites. El recambio tecnológico requería altos niveles de inversión para automatizar parte de los procesos de producción que limitaran el fuerte poder de agremiación de la época. La estrategia entonces, fue derivar algunas fases de la producción a espacios de menores costos laborales (costo del salario nominal y de los derechos adquiridos por las convenciones del trabajo). Las AF, funcionaron, de esta manera, aportando el espacio que flexibilizaría los niveles de inversión requeridos por el recambio tecnológico, en una instancia, la de los 70, de freno del crecimiento.

Las áreas francas de producción cobran de esta manera su sentido más básico. Por otra parte la época de su expansión coincide con una serie de revoluciones en la industria de la electrónica, fenómeno ~~que será tratado.~~

Estos modelos de crecimiento tienen una lógica que atraviesa las últimas dos décadas; mientras en los países industrializados se tienden a reforzar las jerarquías nacionales frente al avance de la transnacionalización de los diferentes mercados (financieros y comerciales), una nueva onda aperturista reordena las condiciones de producción y consumo desjerarquizando los Estados Nacionales en los países subdesarrollados.

Este proceso conjunto de protección nacional en las economías industrializadas y apertura en las del tercer mundo se manifiesta de dos formas distintas y complementarias.

Por la primera las administraciones económicas nacionales se orientan a comandar este proceso modernizando algunas ramas claves de la estructura industrial, recentrando en ellas el proceso de acumulación. Por la segunda los países centrales realizan el control de la apertura en función de las necesidades de la crisis.

En la década de los 80' ambas vertientes de la tendencia aperturista, encuentran una suerte de resolución en la mesa de negociaciones de la deuda externa. Allí se pactan salidas, como la de la capitalización, en las que se impone el control de la apertura en su versión internacionalizada.

El carácter de enclave de las áreas francas de producción para el mercado mundial, se compatibiliza con esta forma internacionalizada de resolución.

En tanto fenómeno, se orienta a mejorar la gestión del excedente de las empresas transnacionales -fuertemente integradas al capital acreedor- que tienden a suprimir el límite entre el mercado interno y el externo.

Actualmente y en este sentido, puede destacarse, por ejemplo, la sustitución de los regímenes que incidían en las empresas transnacionales para que abastecieran su proceso productivo con insumos nacionales. Efectivamente el régimen de importación temporaria vigente desde 1986, les permite abastecerse de insumos importados para ser reenviados una vez transformados, a terceros mercados al término del año.

Esta operatoria tiene grandes similitudes con aquella que en el estudio se intenta profundizar. Sin embargo el AF de producción incorpora diferencias fundamentales, en tanto brinda a las empre-



sas que compiten internacionalmente un espacio de abaratamiento de parte de su proceso productivo, a cambio de ocupar mano de obra ociosa en dicha zona, a la que se contrata en condiciones generalmente inferiores a las habitualmente establecidas.

En suma, para incorporarse al ámbito de competencia internacional, los países cuyas condiciones de producción distan de las mínimas requeridas, financian con distintos tipos de mecanismos aquella falta de competitividad.

## I.2. Encuadre internacional de la estrategia de crecimiento actual

### I.2.1. Marco económico mundial de la década de los 80'

Hacia fines de los 60', el ciclo expansivo que se inicia en las economías desarrolladas al término de la segunda guerra mundial, parecía detenerse.

Distintos indicadores económicos como el índice de la productividad en la industria, o la tasa de aumento del producto, daban cuenta de este fenómeno que aquejaba a economías desarrolladas como la de EE.UU. La época de incorporación de las mayorías poblacionales como consumidoras de productos industriales en estas economías, asignaba un importante papel interventor a los gobiernos de los estados nacionales en materia fiscal y monetaria.

Sin embargo, o bien la tendencia a la generalización de los aumentos salariales con independencia de la productividad de cada rama de la producción, o bien las rigideces específicas de este modelo de acumulación para superar las trabas a la evolución creciente de estos índices de productividad, llevaron al estancamiento del ciclo expansivo y por ende a la necesidad de una transformación en las reglas de esta dinámica "consumista".

A grandes rasgos el proceso de estancamiento, característico de las economías desarrolladas en esta época, tuvo una solución de continuidad por la vía de la expansión del crédito otorgada por el sistema financiero internacional.

Este sistema financiero se internacionaliza, o sea, sobrepasa el poder de contralor de los estados nacionales sobre los créditos y la liquidez en general, a la vez que la expansión de los créditos y la regulación de esta expansión, tiende a autonomizarse.

El sistema financiero funciona entonces alargando los plazos necesarios a una transformación del proceso de trabajo tal, que permita frenar la caída ininterrumpida de los niveles de rentabilidad característicos del ciclo depresivo posterior a la década de los 60'. Esta reducción ininterrumpida de la tasa de ganancia en las economías desarrolladas en un contexto de inercia expansiva como era el de la década de los 70' hubiera provocado destrucción masiva de capitales de no sobrevenir la cobertura financiera.

Fenómenos como el auge del mercado de eurodólares o la creación de los derechos especiales de emisión, dan cuenta de la laxitud y alto grado de autonomía del sistema financiero internacional en la década de los 70'. Como se dijera, dicha autonomía cumple la función de acelerar la circulación de capitales a nivel mundial, en un contexto de crecientes dificultades de realización de inversiones productivas. Este proceso, como se lo destacara en innumerables oportunidades es comandado en gran medida por el manejo que realiza la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) de la política monetaria, dado el carácter internacional del dólar.

#### I.2.2. Crecimiento con endeudamiento: Las economías del tercer Mundo en el contexto internacional

El inicio del llamado keynesianismo a escala mundial, aparece entonces como una necesidad orientada a evitar una recesión más profunda, financiando un crecimiento inflacionario en las econo-

mías del Tercer Mundo durante la década de los 70', mientras se frena el crecimiento de los países centrales.

La contrapartida, como bien se conoce, fue la llamada economía del endeudamiento. Básicamente la manera de combatir la crisis del fordismo (1) consistió en reducir la progresión de los salarios reales e incrementar la productividad. La relocalización de la industria en los países del Tercer Mundo atacaba aquellos dos problemas, rebajando los costos salariales e incrementando la productividad al ampliarse la escala de producción.

Sin embargo, la expansión de esta inversión en los nuevos países industriales (NIC's), no se realizó como en la década de los 50' por medio de inversiones directas de empresas extranjeras (IED), sino por la expansión del crédito internacional por parte de la banca privada. La característica de este proceso fue a grandes rasgos, la liberalización a nivel internacional del flujo financiero de creación autónoma.

La forma en que se regulaba la creación de dinero bancario en el mundo se caracterizaba justamente por no estar regulada, es por ello que se ha podido hablar de la regulación de la no regulación.

Los países del Tercer Mundo pudieron incrementar a un ritmo sostenido sus importaciones de las naciones desarrolladas, gracias al amplio financiamiento de la banca privada. Sin embargo el tipo de crecimiento propiciado a diferencia de aquel característico del fordismo central, no contemplaba el crecimiento del mercado al interior del país financiado, sino que asentaba una estructura de crecimiento, fuertemente condicionada a los vaivenes de la demanda mundial.

A su vez, los efectos de una descompensación de la capacidad de pago de los países endeudados, dada la caída de los ingresos por exportaciones, cerraron este cuadro de crisis característico de la década corriente.

(1) Nombre con que se hace referencia al modelo de crecimiento que liga consumo y expansión de la productividad en función de una intensificación del proceso de trabajo.

### I.2.3. Argentina en el contexto económico de los años 80'

Como consecuencia de esta dinámica mundial, los déficits de la cuenta corriente de países como Argentina, asumen un carácter estructural.

Las medidas de presión que otrora realizaran organismos internacionales para forzar al equilibrio de la balanza comercial, pueden ahora soslayarse gracias al endeudamiento.

La estrategia de política económica implementada por Argentina como un nuevo esfuerzo por lograr una mayor inserción en la economía mundial, conforma una versión "aggiornada" del modo de crecimiento hacia afuera que primaba en la producción de productos agrícolas para la exportación, en la década de los años 30'.

Sin embargo la variante motorizadora de esta nueva versión, es la exportación de algunos productos comerciales con cierto grado de competitividad a nivel internacional. El concepto de asignar eficientemente los recursos, tiene en el contexto de esta política de crecimiento el siguiente sentido: igualar los precios internos con los internacionales.

Se espera de esta forma de ligazón, que provea la misma regulación de los precios del trabajo y de los insumos, que rigen en las economías desarrolladas, fundamentales compradoras del producto así realizado.

Téngase en cuenta que esta política de crecimiento es consecuente, con el proceso de internacionalización de las economías, proceso del cual destacáramos una de las pautas internacionalizadas, a saber, la financiera.

### I.3. Tendencias exportadoras en Argentina según tipo de producto exportable

#### I.3.1. Características del proceso exportador en Argentina

La ausencia casi total de planteos alternativos, es quizás uno de los aspectos notables, que acompañan el auge de la estrategia de crecimiento actual. En efecto en los diferentes discursos políticos que componen la realidad económica actual existe implícitamente, consenso respecto de la inviabilidad de toda otra política que no se base en la producción para el mercado externo.

Desde la "Revolución exportadora", hasta las propuestas de tono más conservador, parecen haber tomado una enseñanza parcializada respecto del tipo de crecimiento que caracterizó a los países del sudeste asiático.

~~Sea cual fuere~~ el origen del entusiasmo causado por dicha estrategia conviene revisar alguna de las consecuencias que puede tener, cuando la estrategia no cuenta con una política coherente de industrialización, que considere la sustitución de aquellos productos posibles de ser fabricados en los segmentos industriales existentes.

Para orientar este punto se ha considerado conveniente extractar los conceptos más importantes del estudio "El crecimiento a partir de manufacturas, viabilidad y consecuencias" de Gustavo Lugones y Andrés López, presentado y debatido por diversos especialistas económicos en la Fundación Banco Patricios.

a) LAS TENDENCIAS EN LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

La tasa de incremento del valor de las exportaciones de manufacturas entre 1970 y 1974 fue de un 20,6% anual -medidos a precio en dólares-, representando así una importante modificación de la tendencia característica de la economía argentina habitualmente exportadora de productos con poco grado de elaboración.

Sin embargo dicho crecimiento, ubicado en un período contextualmente favorable, disminuye a partir de 1974.

Las políticas proteccionistas implementados a nivel internacional como así la crisis de los países de Latinoamérica, importantes destinos de este tipo de exportaciones, confluyen en ese sentido.

Según el informe de la CEPAL (2), la tasa de crecimiento anual entre 1973 y 1984 en base a una serie en dólares corrientes, resulta negativa en 0,8%. Estos valores reflejan la pérdida de valor adquisitivo de las manufacturas nativas, ya que el deflactor utilizado es el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos. A su vez el volumen físico de la exportación de manufactura creció en un 50% en el mismo período, aunque dicha expansión se explica por lo ocurrido en unas pocas ramas industriales como aceites y grasas, y curtiduría y acabado.

El resto de las ramas alcanzaron incrementos menores del 10% del total de la expansión o registraron decrementos (ver CEPAL-OPCT).

---

(2) Exportación de manufacturas y Desarrollo Industrial: 1973-84  
Doc. n° 22 Buenos Aires, 1986.

Como se deduce en el trabajo de López y Lugones, la pérdida de dinamismo y la pérdida de poder adquisitivo de estas exportaciones, son los primeros signos a tomarse en cuenta en relación a describir las tendencias observadas en la actividad en estos últimos 15 años. Asimismo se destaca la pequeña proporción de las ventas en el mercado externo respecto del producto industrial. En 1984 el coeficiente de exportación de dicho sector fué de 9,26% mostrando una escasa variación respecto del 8,46% alcanzado en 1973. En cuanto a la importancia del mercado externo como destino de los productos de origen agropecuario, los autores destacan que " se verifica que los MOA revelan un coeficiente de exportación de 17,47% significativamente superior al 4,64% correspondiente a las MOI "

Cabe destacarse a su vez que el 85% de la producción industrial corresponde a ramas cuyo coeficiente de exportación es menor al 10%.

Otro aspecto remarcado es la especialización focalizada en pocos productos que se observa en el conjunto de las manufacturas exportadas. Para el caso de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) esta focalización incluye tres ramas de poco nivel de elaboración: aceites y grasas; frigoríficos, curtidurías y talleres de acabado.

En cuanto a los productos de origen industrial (MOI) existe una menor focalización. Las ramas involucradas son las de bienes químicos y petroquímicos, la siderurgia del acero y del aluminio, el material de transporte y ciertos tipos de máquinas y aparatos eléctricos.

En los últimos años de exportaciones de este segmento relativamente nuevo, se observa, sin embargo, una concentración de las

exportaciones en las cinco primeras ramas que en 1973 representaban un 56,4% mientras que en 1985 un 65,5%.

La pérdida de importancia de las ramas productoras de bienes de capital y consumo durable, es también señalada como una tendencia preocupante pues es este tipo de ramas el que genera, en su expansión efectos multiplicadores más intensos al resto de los sectores de la economía.

En ese sentido puede hacerse la siguiente comparación: para 1973 los bienes intermedios representaban un 44,4% de las exportaciones de MOI frente al 50,9% de los bienes de capital y consumo durable.

Dichas proporciones para 1985 eran las siguientes: 75,6% los bienes intermedios y 22,8% los bienes de capital y consumo durable,

La caída en el total de exportaciones de manufacturas estuvo alivianada por el aumento de los subproductos derivados de la refinería del petróleo (REF) a partir de los montos que alcanzará en 1980.

El trabajo de referencia considera también el tema de quien exporta, y menciona como característica del sector de exportación de manufacturas el grado de concentración en un reducido número de firmas como así el reforzamiento de esta tendencia: "La expansión de las exportaciones entre 1973 y 1983 puede ser explicada en función del comportamiento de no más de 100 empresas (...) En MOA, 66 empresas incrementaron sus exportaciones en u\$s 1.200,9 millones ó sea el 97,3% de la expansión alcanzada por el conjunto de los productos MOA. En MOI, por



su parte, 33 empresas expandieron sus ventas en u\$s 864,4 millones cifra superior al incremento correspondiente a todo el agrupamiento ".

Muchas de estas empresas operan asociadas con el Estado a través de participaciones minoritarias, apoyos fiscales y crediticios, regímenes especiales, contratos de provisión y suministro etc.

El apoyo aportado por el Estado confluye de manera relevante con la expansión de las exportaciones a partir de la década del '70.

#### b) DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURA

La corriente principal de las exportaciones argentinas se orientó desde sus inicios a los países hoy industrializados como los Estados Unidos, los de Europa, y en menor medida la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Sin embargo como se hace notar en el trabajo de referencia entre 1973 y 1983 existe descenso en el porcentaje de exportaciones dirigidas a este grupo con el consiguiente aumento en importancia de los mercados del tercer mundo. En particular el aumento de la participación de éstos últimos, proviene de los países asiáticos y Norafricanos, ya que los latinoamericanos, se encuentran dificultados por la generalización de las crisis de balanza de pagos que se mencionara en el capítulo anterior.

Existe además como relevante, una alteración del patrón de destino tanto para las manufacturas de origen agropecuario como para las de origen industrial. Los primeros soportan el creciente

proteccionismo de la Comunidad Económica Europea que en conjunción con el aumento de las compras de países de Asia y Africa (también se menciona al Brasil), configuran el grueso de la disminución de la participación de los países industriales en la demanda de exportaciones desde Argentina.

Los segundos, tradicionalmente exportados a países no industrializados comienzan en 1983 a venderse en una mayor proporción en países desarrollados. Esta situación se vincula a los ajustes de balance de pagos que estos países deben realizar.

En cuanto a los productos provenientes de la refinería del petróleo, los volúmenes más importantes, o sea lo exportado en los años '80 tuvieron también como destino principal los países industrializados.

Finalmente se sintetizan las tendencias observadas en la exportación de manufacturas de la siguiente manera:

- Pérdida de dinamismo a partir de 1972
- Pérdida de poder adquisitivo de los bienes exportados
- La proporción de la producción industrial que se destina al mercado externo es baja.
- Muy escasa diversificación en los bienes MOA, que están focalizados en tres ramas: aceite y grasas; frigoríficos; cueros.
- Tendencias hacia una creciente especialización o menor diversificación en las ramas MOI.

- predominio de ramas correspondientes a productos con bajo nivel de elaboración en MOA y tendencias hacia esa dirección en MOI por el avance de los bienes intermedios.
- una parte importante de la expansión exportadora en el rubro bienes intermedios se basa en un sobredimensionamiento de la capacidad instalada causado por una demanda interna inferior a la prevista.
- creciente concentración en un reducido número de firmas - líderes identificadas en gran medida con los grupos económicos nacionales y transnacionales más poderosos.
- fuerte dependencia de los exportadores del apoyo que recibían del Estado.
- importante presencia de las empresas transnacionales (ET) en las ramas MOI (alrededor de un 40% en 1983).
- mayores índices de expansión en las ramas de actividad con mayor grado de concentración empresarial.
- el principal mercado, constituido por los países del Norte, se encuentra afectado y en declinación por el proteccionismo y la recesión generalizada en los mismos.
- el comercio con América Latina se halla perjudicado por los déficits de balanza de pagos que afectan a la región, lo que constituye una grave limitación para la colocación de los productos MOI que antes se dirigían a ese destino.

#### I.4. Áreas Francas de producción para el mercado mundial

##### I.4.1. Encuadre

El tipo de política económica orientada hacia la producción para el mercado mundial, requiere en los países del Tercer Mundo, medidas especiales que eleven las condiciones de competitividad de las que carece la gestión de sus producciones.

Como se verá, el régimen de área franca (AF) es una de las estrategias implementadas en este tipo de países.

La aparición de AF orientadas a elevar la rentabilidad de la producción industrial destinada al mercado mundial, constituye una tendencia de la economía de mediados de la década de los 70'.

Dicha estrategia se conjuga en el período escuetamente delineado de la crisis del modelo de acumulación y consumo de masas.

##### I.4.2. Características generales

Una producción rentable para el mercado mundial presupone básicamente tres condiciones:

- 1) Existencia de la fuerza de trabajo;
- 2) Una oferta suficiente de servicios para la industria;
- 3) Una infraestructura altamente desarrollada.

Por las características de las economías subdesarrolladas, estas dos últimas condiciones no se encuentran necesariamente, por lo que a las condiciones para realizar dicha producción rentable debe agregársele:

- 1) Suspensión de las restricciones nacionales al tráfico internacional de dinero y mercancías que suelen existir en dichos países, por efecto de los déficits crónicos de balance de pagos.

- 2) Sistema de regulaciones especiales y estímulos a la inversión que superen a los considerados en los regímenes corrientes de promoción industrial.
- 3) Estímulos financieros entre los cuales se incluyen las exenciones fiscales, la subvención a la inversión y demás mecanismos particulares del momento en cuestión (contemporáneamente podría agregársele para los casos de áreas francas situadas en países endeudados, el canje de bonos de deuda externa).

Según los estudios analizados respecto de las experiencias en AF en el mundo en la década de los 70' (3), la condición básica para asegurar a su vez el aprovechamiento de estos beneficios fue el abaratamiento de los costos salariales.

La construcción de AF tiene en definitiva la función de promover en las economías una dinamización de los procesos de acumulación, y este tipo de procesos en los distintos modelos generalmente presentados como de "despegue del desarrollo" se sustentó en una considerable reducción de los costos salariales (caso Corea o Brasil).

Esta concepción del AF ha sido sostenida con inversiones en investigación y desarrollo de proyectos, por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y es en estos informes en donde se expone más claramente como se hallan estructuradas técnica, organizativa y legislativamente las AF.

Entre las ventajas que éstas ofrecen, se señalan:

---

(3) El estudio de casos fue extractado de: "La nueva división internacional del trabajo" de Folker Frobel, Jürgen Heintichs y Otto Kreye. Siglo XXI.

- (a) . Disminución de los costes de transportes de las materias primas. ✓
- (b) . Reducción de los costes de transporte de los productos terminados. ✓
- (c) . Reducción de los costes salariales. ✓
- (d) . Disponibilidad de una abundante fuerza de trabajo cualificada. ✓
- (e) . Disminución de los costes de la inversión inicial y en consecuencia del porcentaje de capital inmovilizado, debido a los estímulos fiscales y materiales y a los servicios generales y otras normativas ventajosas de la zona. ✓

Como estructura básica para las zonas francas industriales, la ONUDI (2) recomienda los siguientes estímulos comerciales y económicos, e instalaciones técnicas:

- 2- Exención total de aranceles e impuestos por un período determinado de tiempo, tanto para la maquinaria e instalaciones productivas como para las materias primas necesarias para la producción.
- Exención del impuesto sobre sociedades por un período de cinco a diez años.
- Exención temporal o reducción de otros impuestos directos e indirectos, prestaciones, etc., que deba pagar la empresa fuera de la zona.

---

(2) ONUDI, Industrial free zones, p.8

- Libertad de cambio exterior y garantía de un estatus idéntico para el futuro, así como libre repatriación de los beneficios hasta un determinado coeficiente.
- Facilidades financieras tales como la concesión de créditos a corto, medio y largo plazo en condiciones ventajosas, en tanto sean precisos para la construcción de industrias, incluida la construcción de edificios no destinados a fabricación.
- Tarifas especiales para los servicios de transporte entre la zona franca y el puerto o aeropuerto, así como concesiones tales como alquiler de terrenos y edificios y otros servicios.
- Posibilidad de alquilar o comprar fábricas y edificios de oficinas ya edificados.
- Presencia de talleres de mantenimiento y reparación, cantinas, instalaciones médicas y sanitarias; eventualmente clínicas, bancos, servicios de correos y telégrafos, gasolineras, empresas de transportes y expedición, agencias de seguros, instalaciones deportivas y para el ocio, etcetera.

### I.4.3. Localización

Este fenómeno que abarca a una gran cantidad de países, presenta centros de gravedad en su distribución regional. Estos son los países del sudeste asiático y del Caribe (México incluido), y algunos países en el norte y Sur de Africa.

Asimismo se reflejan claramente las específicas relaciones centro periferia: Japón/Sudeste Asiático, Europa Occidental/Africa y Estados Unidos/Caribe. Estas relaciones son resultado de la competencia internacional: El aprovechamiento de la mano de obra para la producción mundial en condiciones de rentabilidad diferenciales (como es el caso del área franca) es captada por empresas extendidas en el mundo que anexan dicho espacio al de la competencia internacional.

Es importante destacar que no existe una correlación entre la difusión de Areas Francas por una parte, y la distribución del potencial económico de la población activa y el Producto Bruto Interno por la otra (I).

El fenómeno se registra tanto en países de alta población y renta relativamente elevada per capita, (por ejemplo México) como países con elevada población y baja rentabilidad per capita (por ejemplo Indonesia). Se podrían tomar otros tipos de correlaciones y no se encontraría necesariamente una referencia de este fenómeno en la distribución de la riqueza regional: independientemente de las condiciones específicas de de-



sarrollo de una región, las condiciones para una producción mundial se pueden incorporar en todo el mundo en arreglo a las relaciones de competencia del mercado mundial. A esta cuestión hicimos referencia al comentar al comienzo, las tendencias a la internacionalización de las distintas esferas de la producción.

Existen áreas francas desde 1965, pero el auge se ubica entre 1972 y 1976: " A mediados de los años '60 en Asia, Africa y Latinoamerica casi no existía una producción destinada al Mercado Mundial; hacia mediados de los '70 se encontraban en producción fabricas orientadas al mercado mundial, en un total de 79 áreas francas distribuidas en 39 países que ocupaban 725.000 personas".

#### I.4.4. Condiciones y estímulos para la inversión

Las condiciones en las que se realizan las producciones en áreas francas, responden en general a las especificadas por ONUDI: ser vicios de transportes y comunicaciones, edificios para fábricas, suministros de agua y energía y administración central u oficina central de inversiones. Casi todas las áreas francas poseen acce so directo a puertos o aeropuertos (cuando no disponen de ellos) para la carga y descarga del producto en contenedores, además de la infraestructura necesaria para el normal funcionamiento de la producción: agua y energía, fabricaciones normalizadas e instala ciones para los empleados.

Los medios de producción como así los insumos, elaborados o semi elaborados, son importados por la empresa y no existe necesidad de que se utilicen los existentes en el área franca.

Las regulaciones especiales y los estímulos a la inversión se ba san en las legislaciones específicas del área franca y en la e - xistente general.

En este sentido los casos analizados presentan una gran simili - tud en ese punto, con las recomendaciones de la ONUDI.

Las empresas de Area Franca en todos los casos tienen el compro miso de exportar lo que producen. Se permiten en pocas excepcio nes suministrar al mercado interno; y estas disposiciones son - consecuentes con el sentido de las áreas francas.

Entre las libertades importantes para el capital se pueden con siderar las siguientes:

- 1) . Derecho ilimitado de establecimientos de empresas extranjeras como así transferencia de capitales en forma de beneficios ó de repatriación de los capitales. Esto último en general despues de los 3 años.
- 2) . Pueden ser empresas en un 100% de capitales extranjeros.
- 3) . Importación ilimitada sin aranceles aduaneros e impuestos. El estatus de área franca no está sometido a limitación temporal salvo en algunos casos. La importación incluso, puede ser de partes o componentes fabricados en el país.

Entre los estímulos a la inversión los más corrientes son:

- 1) . Exención de impuestos parcial ó total (sobre todo a las ventas y los territoriales)
- 2) . Subvención para los suministros de agua y energía. (por ejemplo en el Area Franca de Mauricio) para el uso de los servicios de transporte (por ejemplo en el norte de México)
- 3) . Muchas áreas francas ofrecen limitaciones en el ámbito de aplicación de las leyes laborales como por ejemplo el pago de salario mínimo, exención de cargas sociales ó limitación de la actividad sindical. (caso de Chile ó Corea del Sur; ver Economic Planning Board, Cuideto investment in Korea 1975).

Las fábricas linderas a las áreas francas, gozan también de estímulos a la inversión y de reglamentaciones especiales, como

ser: franquicias arancelarias. Dichas normas legislativas conocidas - como Drawback system (reintegra los aranceles pagados por importaciones) ó Manufacturing-in-board system (que permite la transformación de bienes importados libres de aranceles), son citados en UNCTAD en "The use of free zones as a means of expanding and diversifying exports" de 1973.

Según las conclusiones del mismo estudio el determinante principal de la estructura de producción de las áreas francas, es la mano de obra barata. Esta afirmación no resulta novedosa si se tiene en cuenta que en los países del tercer mundo el costo de producción de la fuerza de trabajo es a menudo inferior a aquel de los países industrializados.

Sin embargo en infinidad de casos es sabido que los salarios no alcanzan a garantizar dicho costo de reproducción.

Este determinante que explicaría que se traslade la producción (para los mercados de los países industrializados) desde sus centros de producción en estos países, hacia las áreas francas (nuevos centros de producción para los países industrializados) en los países subdesarrollados, fue analizado en el trabajo según:

- . informes de prensa económica internacional.
- . organizaciones de la Organización de las Naciones Unidas. (ONU)
- . asesorías de las empresas responsables de las inversiones en los países con área franca.

El material fué clasificado por quince países. La información es textual.

### Malasia

Business Week, 30 de marzo de 1974: "Malaysia: A pell-mell rush by foreign business"

Suena como el sueño de los capitalistas; un país en el que hay petróleo abundante, fuerza de trabajo barata y terrenos baratos; un país con una economía próspera y un gobierno estable. Se trata de Malasia. Las empresas extranjeras afluyen como si Malasia fuera el último centro de producción del planeta (...) Especialmente las empresas de la industria electrónica encuentran allí una fuente inagotable de hábiles trabajadoras que están dispuestas a montar circuitos integrados por un jornal de menos de dos dólares. La empresa norteamericana National Semiconductor Corp., que ya fábrica en Malasia componentes electrónicos, es sólo una de las empresas que recorre el país en busca de nuevas fuentes de fuerza de trabajo barata. La competencia le pisa los talones Teledyne (EE.UU), Siemens (RFA), Toshiba (Japón) y Plessey (Inglaterra), construirá nuevas fábricas en Malasia en el transcurso de este año.

### Filipinas

For Eastern Economic Review, 20 de agosto de 1976; "Bataan zone taking shape"

La mayoría de las fábricas de la zona producen artículos intenu

sivos en trabajo: por ejemplo: confección, calzado y componentes electrónicos. (Sin embargo, la mayor fábrica es un taller del grupo Ford en el que se estampan carrocerías. El taller ha costado 39 millones de dólares y emplea a 300 trabajadores). El gran atractivo para la mayor parte de los inversores extranjeros lo constituyen los bajos costos salariales. El director de una empresa electrónica norteamericana declara que una hora de trabajo costaría en Estados Unidos siete dólares: los trabajadores de la cadena de montaje de Bataan reciben, por el contrario, un salario diario de nueve pesos, más una bonificación de dos pesos por la inflación (3).

### Singapur

Newsweek, 19 de febrero de 1973: "Singapore: Asia's new boom town"

Atraídos (...) por la estabilidad, la céntrica situación y la fuerza de trabajo barata y activa, se han establecido en Singapur, desde 1965, 500 empresas extranjeras; entre ellas los gigantes multinacionales General Electric, Philips, Beecham, Ingersoll-Rand y Dainippon. Las empresas norteamericanas van a la cabeza con inversiones por valor de más de 400 millones de dólares. "Hemos venido aquí porque aquí podemos producir más rápido y más barato", dice Heinz Gelles, de la editorial McGraw-Hill. "Para la publicación de una enciclopedia para la que necesitamos cinco años en Estados Unidos aquí solamente necesitamos un año".

---

(3) 1 dólar USA - 7,50 pesos.

Corea del Sur

The Times, 26 de septiembre de 1975: "Electronics: cheap labour attracts foreigners"

Uno de los grandes éxitos del programa de industrialización de Corea del Sur es el desarrollo de la industria electrónica. Iniciada en 1958 con el montaje de aparatos de radio mediante la utilización de componentes importados, da trabajo hoy a más de 100.000 hombres y mujeres en unas 400 fábricas. Sin embargo, sólo a partir de 1966 han aprendido las empresas extranjeras a apreciar la utilización de una fuerza de trabajo activa, barata y abundante, como solución del problema de los crecientes costes en una industria intensiva en trabajo. Las primeras tres empresas fueron grupos norteamericanos, Motorola, Signetics y Fairchild. Esto fué sólo el principio de una avalancha de empresas, especialmente japonesas. Hoy en día operan en Corea del Sur 168 empresas electrónicas japonesas; de ellas 130 son joint ventures, y 29 exclusivamente de capital japonés.

Taiwan

Far Eastern Economic Review, 13 de diciembre de 1974: "Letter from Kaohsiung"

La zona de fabricación para la exportación de Kaohsiung, a la que corresponden casi el 7 por 100 de las exportaciones totales del país es más o menos un microcosmos en la economía de Taiwan. Así, los mayores inversores son japoneses, norteamericanos y chinos residentes en el extranjero; aproximadamente la mitad de las importaciones de materias primas y bienes de inversión proceden de Japón, mientras que el 50 por 100 de las exportaciones

van destinadas a Estados Unidos. Un representante chino de las autoridades de la zona hizo las siguientes declaraciones: " Es como si las zonas de fabricación para la exportación se hubieran construido para los japoneses. Estos utilizan nuestra fuerza de trabajo barata para producir bienes de exportación para el mercado norteamericano".

### Mauricio

The Financial Times, 18 de junio de 1976; "Mauritius' export processing zones pulling in the foreign investors"

En cierta medida se está produciendo un rápido cambio económico. La política de gobierno de fomentar la producción intensiva en trabajo para la exportación ha mostrado bastante éxito. Los salarios, realmente bajos, han impelido a los fabricantes de artículos de pequeño volumen y rápida venta a construir en gran número fábricas, en las zonas de fabricación para la exportación (...). Por ejemplo, un grupo fabricante, de géneros de punto que da empleo a 2.000 trabajadores y exporta jerséis por valor de 30 millones de rupias, puede suministrar en dos semanas todos los jerséis que venden los grandes almacenes Galerie Lafayette de París en un año. Actualmente Mauricio es ya el segundo suministrador de jerséis en Francia.

### Tunez

Nachrichten fur Aussehandel, 6 de agosto de 1976: "Deg verans - talted wieder Unternehmerreise nach Tunesien"



Tal como señala el DEG, la industria europea de la electrónica y de mecánica de precisión ha descubierto a Túnez como emplazamiento atractivo y rentable. La gran oferta de fuerza de trabajo hábil y de fácil formación, unos costes salariales de alrededor de 1,50 DM por hora, incluidas las cargas sociales, exención de impuestos por diez años, libre transferencia de divisas, importación y exportación libre de aranceles dentro de la CEE, pueden ser algunas de las causas (...). La industria alemana se halla representada hasta hoy por más de 40 empresas que operan satisfactoriamente, sobre todo en las industrias de la confección y del calzado.

Handelsblatt, 18/19 de mayo de 1974: "Tunesien bietet Reserven an. Lohnniveau und Disziplin der Arbeitskräfte als Investitionsgründe".

El factor decisivo para un desplazamiento de la producción podría ser en todo caso el nivel salarial y la amabilidad y disciplina de la fuerza de trabajo, sorprendente y extraordinaria para una mentalidad centroeuropea cargada de prejuicios.

### Brasil

Business International Corporation, Nationalism in Latin America, Nueva York, 1970, p.63: "Burroghs in Brazil".

Una empresa que considera a Brasil como un emplazamiento rentable para la producción exportadora es Burroghs. "Made in Brazil products" se fabrican para el mercado norteamericano y otros mercados mundiales. (...) En Brasil se fabrican componentes electrónicos que se suministran a Estados Unidos y allí se utilizan para la fabricación de memorias de ordenador. Teniendo

en cuenta los bajos costes salariales y la calidad del trabajo en Brasil, se compensan los costes de transportes y de formación de la fuerza de trabajo. Para el transporte en ambas direcciones se utiliza la carga aérea. Una serie de factores han aconsejado la fabricación de componentes electrónicos en Brasil, que viene a sumarse a una fábrica de máquinas de oficina que está produciendo satisfactoriamente. El terreno industrial en los suburbios de Sao Paulo pudo obtenerse relativamente barato, y la productividad del trabajo es muy alta. Incluso en Sao Paulo la fuerza de trabajo resulta barata en comparación con los niveles mundiales. Burroughs ha podido experimentar además, en la fabricación de máquinas de oficina, que la fuerza de trabajo es fácil de formar, y que la mujer brasileña es especialmente adecuada para una actividad que exija habilidad manual.

#### República Dominicana

Business Latin América, 8 de mayo de 1974: "How companies view Dominican free trade zone"

La zona franca de La Romana la administra la Gulf & Western Americas en base a un contrato por treinta años con el gobierno dominicano. Desde que la zona entró en funcionamiento en 1971 se han establecido allí 14 empresas, sobre todo norteamericanas. El mayor atractivo de la zona es la fuerza de trabajo barata de La Romana. Otro atractivo adicional son las exenciones fiscales. El salario/hora (incluyendo un 28,07 por 100 de otras cargas) representa un promedio de 0,77 dólares para trabajadores calificados y 0,51 para los no calificados. De esta forma resulta notablemente inferior a los de los países vecinos del Caribe.

El Salvador

Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, 29 de julio de 1975.

Además, nosotros disponemos prácticamente en exceso de fuerza de trabajo, tanto cualificada como no cualificada, que está dispuesta a trabajar en cualquier tipo de industria. El Salvador está experimentando actualmente un rápido desarrollo industrial. La productividad, incluso en la electrónica y otras fabricaciones avanzadas, es notablemente superior a la esperada por las empresas que han instalado ya sus fábricas. Por el contrario, los costes salariales son relativamente bajos, especialmente si tenemos en cuenta la productividad. Solamente en muy pocos casos se precisa la presencia de técnicos extranjeros para la formación de la fuerza de trabajo; la fuerza de trabajo indígena se hace cargo de dichas funciones, aunque, naturalmente, a un precio notablemente más bajo.

Guatemala

Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones: " The free industrial development zone of Santo Tomás de Castilla and the drawback-system ".

La principal característica de las empresas industriales que producen acogidas al drawback-system es que utilizan fuerza de trabajo barata y abundante, lo cual resulta altamente ventajoso para las producciones intensivas en trabajo de las empresas internacionales.

Haiti

ONUDI, Training workshop in industrial free zones as incentives to Promote export-oriented industries, 24 de marzo de 1972 (Bernhard Fatton, Haití).

En los últimos diez años, pero especialmente a partir de 1967 ha aparecido en el panorama económico de Haití un nuevo tipo de industria. Se trata de una industria intensiva en trabajo que fabrica productos para la exportación en base a suministros de importación, y por ello se la denomina industria de reexportación. El desarrollo de las industrias de reexportación de Haití tiene varias razones: (a) la presencia de una gran reserva de fuerza de trabajo barata (el salario mínimo legal es de un dólar por jornada laboral de 8 horas); (b) la cercanía de Haití al mercado norteamericano y la existencia de suficientes medios de transporte entre Haití y los Estados Unidos; (c) la tendencia general, debido a la competencia internacional, a desplazar las industrias intensivas en trabajo hacia los países subdesarrollados.

México

Inter-American Economic Affairs, 1, 1975, Peter G. Van de Speck (Manager, International Economics Research, Brunswick Corporation): "Mexico's booming border zone: a magnet for labor-intensive American plants".

Desde la puesta en marcha del programa de industrialización para la zona fronteriza de México en 1965, un gran número de em-

Empresas norteamericanas se han visto atraídas, por los salarios notablemente más bajos, a construir talleres de montaje de México, especialmente a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Actualmente existen más de 470 fábricas fronterizas (maquilladoras), cuya inversión total se calcula en mil millones de dólares. Además, existen aproximadamente 60 fábricas libres de aduanas construídas recientemente en el interior de México. El 40 por 100 de la producción total corresponde a las industrias electrónica y electrotécnica, y el 20 por 100 al textil. Un cierto número de fábricas produce artículos de madera, alimenticios, artículos deportivos, juguetes y toda una serie de productos. La causa principal de la instalación de cadenas de montaje de empresas norteamericanas en México son los salarios comparativamente más bajos y unas tasas favorables de productividad.

En resumen la condición básica para el funcionamiento de las áreas francas es la disponibilidad de mano de obra a bajo costo. Pero dicha masa de trabajo no podrá utilizarse de no existir una estructura productiva acorde al tipo de calificación de la mano de obra. En este sentido, se comprueba la no cualificación de la mano de obra y una tecnología acorde.

La moderna tecnología permitió la separación de todos los niveles del proceso productivo que requieren o bien una forma automatizada del proceso (intensidad en capital) ó bien una forma normal (intensidad del trabajo).

4

#### I.4.5. Tipos de industria observados

De los 29 grupos principales de la industria de transformación de la International Standard Industry and Clasification, todos menos bebidas y tabacos se hallan representados, en la estructura productiva de las áreas francas. Sin embargo no todos los productos del amplio espectro se dan en la zona, a la vez que de los productos, sólo se realizan algunos aportes del proceso. La estructura de la producción es poco compleja e integrada.

De los principales productos y grupos de productos de los que existen fabricaciones parciales en las áreas francas (transformación montaje), se encuentran: textiles y la confección, los metales, artículos electrónicos, productos de mecánica de precisión y óptica, juguetes y artículos de deporte. La mayor parte de la producción debe ser asignada a la industria de bienes de consumo. Un porcentaje muy importante de la producción total en área franca corresponde a textiles y confección y electrotécnicos.

Solo en algunos casos como el de Singapur (fabricación de relojes, plataformas de perforación y máquinas y herramientas) el proceso productivo es más integrado y técnicamente avanzado.

El resto de los casos permite comprobar que el área franca no facilita la aparición de condiciones para una producción compleja, incluso en los emplazamientos en los que existen condiciones.

Según una investigación publicada por la United States Tariff Commission las producciones características de la estructura productiva de las áreas francas son los siguientes:

- . Montaje final o parcial de aparatos de radio y sus piezas.
- . Televisores y sus piezas.
- . Montaje de fonocaptadores, montaje de juguetes, montaje de instrumental científico.
- . Cosido de calzados ya cortados, cosido de pelotas deportivas (4), y cosido y remachado de materiales ya cortados y de marcas metálicas para maletas.

a) LA INDUSTRIA DE LA ELECTRONICA

La industria electrotécnica mantenía para la época de las áreas francas, fábricas para el mercado mundial en 23 países, 14 ubicadas en área franca. (Cuadro II)

Según la UNCTAD (5), la cifra de trabajadores empleados en la fabricación de componentes en las fábricas para el mercado mundial en los países subdesarrollados aumentó entre 1971 y 1974

---

(4) Los instrumentos de cuero, los rellenos de hilos de algodón la fibra, el pegamento y el latex se producen en EE.UU y luego se envían a Haití o Jamaica donde se cosen los revestimientos. "El acabado de pelotas de béisball y softball en el extranjero reduce los costos del producto". USTC Economic Factors p.921

(5) International subcontracting a non genents in electronics.

de 22.000 a 80.000

Existen básicamente dos factores que desempeñan un papel fundamental para explicar el amplio desplazamiento de determinadas fases de la producción hacia los países subdesarrollados.

- 1 . El rápido desarrollo de tres generaciones de semiconductores.
- 2 . El desarrollo de un producto cuya producción exige por un lado mecanización amplia y automatización por otro trabajo que no puede ser mecanizado.

Así el corazón de un circuito integrado, el wafer, se fabrica en los Estados Unidos.

Posteriormente se lo envía a, por ejemplo Singapur, donde el costo salarial representa  $\frac{1}{8}$  del norteamericano y luego del montaje final se lo reenvía a los Estados Unidos.

Para las otras generaciones de circuitos y semiconductores, el trabajo manual no se redujo en tanto su mecanización hubiera conllevado un alto nivel de inversión de gran riesgo dada la variación rápida en las técnicas de producción de los <sup>nuevos</sup> productos.

El caso de Philco es ilustrativo de esta cuestión: mecaniza a fines de los años '50 franjas de la producción que rápidamente fueron obsoletas. Cabe destacarse que en todo caso depende en gran medida de los productos y la escala de producción, la rentabilidad de una inversión en automatización.



Muchas empresas norteamericanas declaran que la productividad de los operarios del Sudeste Asiático es igual y en algunos casos hasta superior a la de los norteamericanos, siendo su costo mucho menor (UNITED STC).

¿Cuáles son los criterios determinantes para la selección de un emplazamiento específico?

Lo siguiente es un extracto de las Investigaciones de Moxon y de la UNCTAD sobre esta cuestión.

"Los comentarios de los directivos indicaban también que, muy a menudo, se encuentran a la búsqueda de una fuerza de trabajo específica. Así, los directivos de empresas que fabrican memorias para ordenadores admitían que, frecuentemente, no podían encontrar en Estados Unidos suficientes trabajadores que estuvieran dispuestos a realizar el embrutecedor trabajo de montaje. Tales fabricantes necesitan un gran número de trabajadores que dispongan de habilidad, buena vista y una correcta mentalización. Como motivos para el desplazamiento de la producción mencionaban las altas tasas de rotación, la baja productividad y la baja calidad del trabajo en Estados Unidos. Manifestaciones similares se recogieron de fabricantes de componentes y productos de la electrónica de entretenimiento. Todos los directivos entrevistados estaban de acuerdo en que los trabajadores en las fábricas mundiales eran mucho más adecuados para este trabajo, más productivos y cometían menos errores" (6).

---

(6) Richard W. Moxon, op. cit., p. 29

Un factor determinante para la construcción de fábricas para el mercado mundial de la industria electrónica es la disponibilidad inmediata de fuerza de trabajo en el propio emplazamiento. A este respecto no solamente es importante el número de trabajadores. La fuerza de trabajo tiene que tener una formación básica, debe poder formarse fácilmente y no debe hallarse distribuida sobre una gran superficie de terreno.

Tanto en Hong Kong como en Singapur la fuerza de trabajo se halla concentrada en ciudades-dormitorio especiales para los trabajadores, en las cercanías de los centros de producción.

Finalmente hay que hacer notar que la industria de la electrónica en los países subdesarrollados emplea, preferentemente, fuerza de trabajo femenina. Esto tiene dos justificaciones:

Primera: Los salarios para la fuerza de trabajo femenina son generalmente más bajos que para la fuerza de trabajo masculina de idéntica formación y profesión.

Segunda: Parece ser que este tipo de trabajos (por ejemplo, montaje de semiconductores) alcanza un mayor grado de eficiencia con fuerza de trabajo femenina que con fuerza de trabajo masculina (7).

---

(7) UNCTAD, International subcontracting arrangements in electronics, paginas 20-21.

En síntesis la utilización del trabajo barato junto con los subsidios por parte del Estado a este tipo de enclaves, explican en parte su difusión en los países del Tercer Mundo.

Sin embargo debe resaltarse que si bien este fenómeno se inscribe como variante de la estrategia de crecimiento hacia afuera -tal como se considera en la introducción de este informe- no se confunde con ella.

La estrategia que postula "invadir los mercados con productos argentinos" tiene sus efectos negativos diferentes de aquellos que caracterizan a los enclaves.

Estos últimos afirman una tendencia correlativa a aquella que se desprende de la privatización mundial de los flujos financieros según se destacó en la introducción: la efectividad del enclave consiste en el rebasamiento de la jerarquía del Estado-Nación.

Así, pensar en la instalación de un área franca que atraiga empresas competitivas a nivel internacional, implica neutralizar la función fiscalizadora del Estado en un área determinada de su jurisdicción territorial.

Teniendo en cuenta que a su vez existe de por sí en el marco económico contemporáneo, un sistema de beneficios (llevado a cabo por el Estado) de significativa magnitud, resulta difícil pensar sobrepasarlo. Más importante aún, no se debe situar la diferencia que en términos de política económica tienen el emplazamiento y el sistema actual de promoción, en su faceta cuantitativa. El caso del AF incorpora una diferencia cualitativa: Ella crea un ámbito de diferenciación de la gestión laboral.

La organización nacional en el ámbito del trabajo cede parte de su estatuto directriz a las "fuerzas impersonales del mercado internacional".

#### I.4.6. CONCLUSIONES

En el estudio el fenómeno área franca, fue vinculado a la política de crecimiento actual, en término de los costos que inquiera un mayor grado de integración al contexto económico internacional para los países del Tercer Mundo.

El encuadre de la economía mundial en su fase de auge y estancamiento en los países industrializados, marcó las pautas del crecimiento en los países menos desarrollados. A este respecto se abordó alguna de las características del proceso de endeudamiento y la nueva modalidad de las inversiones de los países industrializados en los del Tercer Mundo, como diferente a la conocida en la década de los 60s mediados de los 70s, en que las empresas multinacionales se expandían por medio de filiales.

La cobertura crediticia como una forma de evitar las consecuencias del estancamiento del ritmo de crecimiento (quiebras y desvalorizaciones de algunas monedas) en los países industrializados, promovió un tipo de crecimiento -en las economías del tercer mundo-, inflacionario. El proceso de endeudamiento en los países de latinoamérica, fue uno de los saldos de esta situación, en tanto la liberalización de los distintos mercados y la apertura aparecen como la estrategia que estos implementan para hacerle frente. En este contexto de situaciones es que se insertó el fenómeno de las Areas Francas en el período de su auge. En ellas una parte de la jerarquía del estado vinculada a las formas en que se organiza el trabajo, es desplazada por la lógica de los mercados.

El contexto económico en el que las áreas francas se expanden tiene en común con el actual, la reafirmación de la tendencia a la apertura, en las economías del tercer mundo, y cierta reactivación del fenómeno en los últimos cinco años. No obstante, cabe suponer, que su dinámica expansiva, asociada en aquel momento al surgimiento de los Nuevos países industrializados del Sudeste Asiático, tendría en esta época características diferentes.

Caracterizar esta dinámica requiere que se atienda a las siguientes cuestiones:

- 1) ¿En qué ramas se hallan y como es la estrategia tecnológica de las empresas que expanden su producción en el mundo?
- 2) ¿Como se estructuran en el contexto actual las relaciones centro-periféricas?
- 3) ¿Qué características poseen las nuevas Areas Francas? —

Del análisis de estos temas, podrán surgir las pautas que acompañan hoy este proceso, para adelantar algunas hipótesis respecto de su incidencia en la actualidad.



	Singapur	2,2	2.015			Puerto Rico	3,0	2.182	
	Siria	7,1	397			Barbados	0,2	837	
	Taiwan	15,8	...			Costa Rica	1,9	791	
Fábricas para el mercado mundial en funcionamiento en 1975 **	Indonesia	128,0	120	Costa de Marfil	4,8	552	Jamaica	2,0	875
	Irán	32,0	1.034	Marruecos	16,9	295	Nicaragua	2,1	524
	Tailandia	41,0	231	Swazilandia	0,5	319	Ant.Holandesas	0,2	1.530****
	Turquía	38,3	539***				Santa Lucía	0,1	480***
							Trinidad-Tobago	1,0	1.244
Zonas francas en construcción en 1975	Rep.D.Yemen	1,6	109	Liberia	1,7	252	Chile	10,4	796
	Samoa Occ.	0,2	280				Honduras	2,9	282
							Uruguay	3,0	873
Fábricas para el mercado mundial en construcción en 1975**							Venezuela	11,6	1.374
				Botswana	0,7	353	Ecuador	7,0	416
				Ghana	9,6	289			
				Lesotho	1,0	102			
				Sudáfrica	24,9	1.142***			
Zonas francas y fábricas para el mercado mundial en proyecto 1975	Bangla Desh	75,0	100	Gambia	0,5	188			
	Fidji	0,6	720	Kenia	12,9	172			
	Rep.Isl.Yemen	6,5	73	Malawi	4,9	113			
	Pakistán	13,7	125	Nigeria	61,3	274			
	Sri Lanka	68,2	196	Sierra Leona	2,7	165			
	Emir.Ar.Unidos	0,2	13.500						
Sin zonas francas u otros emplazamientos para fábricas para el mercado mundial en funcionamiento, en construcción o en proyecto o sin datos en 1975	Afganistán	18,8	81	Etiopía	27,2	83	Argentina	25,1	1.317
	Birmania	30,3	83	Argelia	16,3	510	Bolivia	5,5	210
	Irak	10,8	675	Angola	5,8	501	Guyana	0,8	423
	Qatar	0,1	5.830	Benin	3,0	126	Paraguay	2,6	423
	Arvaít	0,9	6.710	Burundi	3,7	73	Perú	15,4	639
	Maldivas	0,1	90	Cabón	0,5	1.289			
	Nepal	12,3	93	Guinea	4,3	147			
	Omán	0,7	1.250	Guinea-Bissau	0,5	283			
	N.Quinea-Papúa	2,7	368	Camerun	6,3	247			
	Arabia Saudita	8,7	1.877	Congo	1,3	445			
				Libia	2,3	3.568			
				Madagascar	6,8	176			
				Mali	5,6	76			
				Mauritania	1,3	203			
				Mozambique	9,0	344			
				Níger	4,5	130			
				Alto Volta	5,9	81			
				Ruanda	4,1	68			
				Zambia	4,8	513			
				Somalia	3,1	81			
				Sudán	17,3	123			
				Tanzania	14,8	123			
				Chad	3,9	94			
				Uganda	11,2	134			
				Zaire	24,2	153			
				Rep.Centroaf.	1,6	175			

FUENTES: ONU, Demographic Yearbook 1974, Nueva York, 1975; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976. Nueva York, 1976; elaboración propia.

\* En el orden de clasificación vertical, cada país aparece reflejado tan sólo una vez.

\*\* Fábricas para el mercado mundial fuera de las zonas francas.

\*\*\* Renta per cápita para 1973

\*\*\*\* Estimación para 1973



## CUADRO II

Emplazamientos de fábricas para el mercado mundial de empresas importantes de la industria electrónica y número de trabajadores (1971 y 1974)

EMPRESAS	Emplazamiento en países en desarrollo	Número de trabajadores		PRINCIPALES PRODUCTOS
		1971	1974	
<u>Empresas de EE.UU.</u>				
Fairchild	Hong Kong	2000	3000	Semiconductores Resistencias
	Corea del Sur	2000	6000	
	Singapur	1500	3800	
	México	650		
	Indonesia		500	
Motorola	Corea del Sur	2800	4500	Semiconductores Aparatos para pruebas
	México	1000		
	Malasia		3000	
	Hong Kong		300	
Texas Instruments	Singapur	1500	4000	Semiconductores Acumuladores Componentes para calculadoras de bolsillo Instrumentos de control
	Taiwan	1000	3000	
	Malasia		2500	
	El Salvador		1800	
National	Singapur	1000	4000	Semiconductores
	Malasia		2500	
	Tailandia		2000	
	Indonesia		1500	
	Hong Kong		500	
Hewlett-Packard	Singapur	500	1800	Acumuladores Semiconductores, componentes, montaje parcial de calculadoras de bolsillo.
	Malasia		800	
Teledyne	Hong Kong		1600	Semiconductores
	Singapur		1300	
	Malasia		400	
Intersil	Singapur	100	400	Semiconductores
Litronix	Malasia		1500	Semiconductores
	Mauricio		850	
	Singapur		600	
American Micro	Corea del Sur		2500	Semiconductores
	México	500		
Airco	Singapur	850	1300	Resistencias Bobinas
	México	211		
Industrial Electronics	Singapur		1200	Semiconductores
	Malasia		500	

Motorola	Corea del Sur	2800	4500	Semiconductores Aparatos para pruebas
	México	1000		
	Malasia		3000	
	Hong Kong		300	
Texas Instruments	Singapur	1500	4000	Semiconductores Acumuladores Componentes para calculadoras de bolsillo Instrumentos de control
	Taiwan	1000	3000	
	Malasia		2500	
National	El Salvador		1800	Semiconductores
	Singapur	1000	4000	
	Malasia		2500	
	Tailandia		2000	
	Indonesia		1500	
Hewlett-Packard	Hong Kong		500	Acumuladores Semiconductores, componentes, montaje parcial de calculadoras de bolsillo.
	Singapur	500	1800	
Teledyne	Malasia		800	Semiconductores
	Hong Kong		1600	
	Singapur		1300	
Intersil	Malasia		400	Semiconductores
	Singapur	100	400	
Litronix	Malasia		1500	Semiconductores
	Mauricio		850	
	Singapur		600	
American Micro	Corea del Sur		2500	Semiconductores
	México	500		
Airco	Singapur	850	1300	Resistencais Bobinas
	México	211		
Industrial Electronics	Singapur		1200	Semiconductores
	Malasia		300	
Monsato	Malasia		1000	Semiconductores
	Indonesia		500	
RCA	Malasia		1500	Semiconductores
	Taiwan	650	1500	
	Singapur	600		
General Electric	Singapur	500	1000	Conductores, semiconductores
Advanced Micro Devices	Malasia		600	Circuitos integrados
<u>Empresas de Europa Occidental</u>				
Siemens	Singapur	250	1000	Semiconductores
	Malasia		800	
SGS	Singapur	500	2000	Semiconductores
Carter's	Hong Kong	3000	2000	Semiconductores
	Filipinas		2000	
	Malasia		1000	

CUADRO - Cont.

Emplazamientos de fábricas para el mercado mundial de empresas importantes de la industria electrónica y número de trabajadores (1971 y 1974)

EMPRESAS	Emplazamiento en países en desarrollo	Número de trabajadores		PRINCIPALES PRODUCTOS
		1971	1974	
Philips	Taiwan Hong Kong	850	1000 850	
Plessey	Malasia			Semiconductores
<u>Empresas Japonesas</u>				
Hitachi	Malasia		500	Semiconductores
Toshiba	Corea del Sur Malasia		800 150	Semiconductores
Toko Electronics	Corea del Sur Malasia		350	Transformadores, bobinas, semiconductores
Matsushita	Malasia		300	Circuitos impresos, resistencias, condensadores
Sanyo	Corea del Sur Malasia		1000	Semiconductores Componentes para calculadoras de bolsillo
Nippon Electronics	Corea del Sur		2000	
Tyodo Electronics	Corea del Sur		500	
Naito Electronics	Malasia		180	Semiconductores
Seiko Electronics			7	Condensadores (producción experimental)

FUENTE: UNCTAD, International subcontracting arrangements in electronics between developed market-economy countries and developing countries, Nueva York, 1975, TD/B/C 2/144/Supp. 1, pp. 17-18.

CAPITULO II - REGIMEN JURIDICO DE LAS  
AREAS FRANCAS

- REGIMEN JURIDICO DE LAS AREAS FRANCAS.

1. INTRODUCCION

El concepto de área franca, como instrumento especial de la política aduanera, utilizado dentro del contexto de la política económica nacional, ha sufrido diversas acepciones vinculadas con los fines que sucesivamente, -a través del tiempo- han sido tenidos en cuenta para su instalación.

Su problemática desborda las meras consideraciones de índole técnica y requiere definiciones previas de carácter político, vinculadas particularmente con el área de relaciones exteriores, economía y ordenamiento territorial del país donde se debate el tema.

Históricamente, los puertos libres o zonas francas o puertos francos etc., fueron apareciendo sobre las líneas tradicionales de las rutas de comercio. Aparecen cuando los Estados eran pequeños y los gobiernos descentralizados en orden a facilitar el aumento del tránsito, en virtud del auge que el comercio había alcanzado como consecuencia de las Cruzadas y los grandes descubrimientos marítimos. Italia fue el primer país que estableció tal institución y el primer puerto franco que se conoce, fue el de Livorno en el año 1547, sin perjuicio de que muchos autores remontan el origen de la institución a las colonias fenicias.

Asimismo, la ampliación de las actividades económicas y comerciales de algunas potencias con sus lejanas colonias, llevó a que se utilizara este mecanismo para acumular mercaderías a fin de distribuir las luego en los respectivos mercados coloniales.

La necesidad de incluir en la órbita del comercio internacional a países o áreas con difícil acceso a los océanos fue otro factor determinante a la creación de este instituto.

En muchas oportunidades, las zonas francas se implantan a consecuen-

cia de la firma de tratados de paz o de otros tratados internacionales de integración económica regional.

Los distintos fines buscados al establecer esta herramienta y su uso reiterado a través del tiempo, van creando doctrina a su respecto y originan las diversas definiciones, alcances y objetivos de ésta, por parte de especialistas y organizaciones internacionales. Así por ejemplo, desde el año 1956, las diversas Conferencias Portuarias Interamericanas organizadas dentro del marco de la OEA aconsejan a los Estados Miembros "estimular el desarrollo de puertos libres o zonas francas como centros de distribución en los lugares que, por su privilegiada situación geográfica y por existir allí medios de comunicación o por ser éstos de fácil desarrollo, parezcan ser los más ventajosos para dichos establecimientos".

Las finalidades de creación de este instituto no se han agotado con la necesidad de impulsar el tráfico internacional o facilitar la distribución de mercaderías, sino que, en los últimos años se ha utilizado con fines de fomento a la exportación. Así se otorgan las franquicias a la instalación de industrias que fabriquen mercaderías para la exportación sobre la base de materias primas o componentes importados.

Actualmente se concibe asimismo su creación como medio de impulsar el desarrollo de una determinada región que se encuentra deprimida respecto del resto del país o bien con una ubicación geográfica particular, fronteriza o muy alejada de los centros de mayor desarrollo económico.

Tanto la finalidad exportadora como la de promoción del desarrollo regional han dado nacimiento a las denominadas "zonas francas industriales", que algunos autores inscriben como avances puntuales de una política de progresiva desregulación de la economía, hacia la cual, entienden que debe orientarse la política económica del futuro.

Es evidente que la utilización de este instituto, y en particular las zonas francas industriales, puede producir interesantes beneficios como factor de promoción de las inversiones, por la atracción de capitales nacionales a extranjeros hacia su territorio, o la promoción del intercam-

bio regional o de emprendimientos bi o trinacionales cuando se instalan en zonas fronterizas, pero, en todos los casos, la decisión de instalarlas debe estar incluida dentro del marco general de la estrategia del desarrollo del país de que se trate y previa una evaluación de ventajas y costos comparativos respecto de otras medidas de promoción económica existentes o a crearse.

En tal sentido, en las regulaciones vigentes sobre establecimiento de zonas francas en EE.UU., se dispone que previo a la adopción de la decisión se deberá contar con un informe económico demostrativo de los beneficios directos e indirectos sobre el comercio interno e internacional, en el cual se analice el impacto de la propuesta sobre la balanza de pagos y la balanza comercial de los Estados Unidos y en general sobre las políticas nacionales vigentes; asimismo se exige una detallada descripción de los requerimientos de instalaciones, equipamientos e infraestructura necesarios para operar la zona y su estricta adecuación a las normativas ambientales y de protección de la salud pública, controles administrativos y personal requerido, medidas de seguridad para el aislamiento de la zona del resto del territorio nacional, etc. Finalmente, debe acompañarse un estudio sobre fuentes de financiamiento del proyecto y autofinanciamiento de la zona una vez instalada.

Con la presentación de tales requisitos y los que el Gabinete especialmente creado para su análisis demande, recién comienza a estudiarse la propuesta. Dicho Gabinete está integrado por los Secretarios de Comercio, del Tesoro y de Defensa.

## 2. DIVERSAS CONCEPTUALIZACIONES DEL INSTITUTO.

Tal como se señaló, los diversos fines tenidos en cuenta para el otorgamiento de las franquicias aduaneras territoriales así como su carácter de instrumento de política económica, han producido diversos conceptos en atención a los alcances del mecanismo.

De conformidad con el estudio realizado por Richard Lake ("El papel de la zona franca en el comercio internacional" Washington, DC. OEA - 1963 - UP-CIES-8-ES-CTPP - Doc.15), las definiciones más habituales de "territorios exentos" son las siguientes:

\* Zona franca (free zone o free trade zone)

Area cercada vigilada de un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo adonde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua o aire, sin el pago de los derechos aduaneros. Generalmente estas zonas permiten a las empresas comerciales depositar, exhibir, probar, mezclar, seleccionar, reenvasar y elaborar diversas mercaderías dentro de la zona. Este concepto se utiliza a los efectos de fomentar la instalación de industrias que fabriquen mercaderías para la exportación sobre la base de materias primas o componentes importados, denominándose en ese caso, "zona franca industrial".

\* Puerto libre o franco (free port)

Area segregada (generalmente abarca un puerto y la localidad o ciudad que lo rodea) en la cual se permite que mercaderías no específicamente excluidas sean descargadas o depositadas, con limitaciones que varían en cuanto a su clasificación por clases y calidades, reenvasamiento, manipulación y fabricación, y en la cual esas mercaderías o productos fabricados con ellas puedan ser reembarcados y enviados a destinos en el exterior, todo esto sin la imposición de formalidades aduaneras y derechos aplicables a productos similares que entran en el territorio aduanero.

\* Depósito franco o libre (free depot)

Se trata de un instrumento que otorga privilegios similares, pero no tan amplios, a los que ofrece la zona franca. Un depósito franco permite el depósito y algún manipuleo bajo la supervisión de las autoridades aduaneras.

Un instrumento parecido al depósito franco es la "barraca certificada": una facilidad de depósito en la cual pueden depositarse mercaderías bajo garantía sin el pago de derechos aduaneros. Estas mercaderías pueden más tarde, ser reexportadas o importadas en el país donde está establecida la barraca certificada, pagándose en el momento de la transferencia



los derechos aduaneros.

\* Zona de tránsito (entreport o transit zone)

Es un puerto de entrada a un país costero, establecido para la conveniencia de un país vecino, que carece de facilidades portuarias adecuadas o que no tiene acceso al mar. La zona de tránsito está administrada de modo que la aduana del país costero no interfiera con el tránsito de mercancías al país vecino; las mercaderías circulan bajo el régimen de tránsito aduanero internacional.

\* Perímetro libre (free perimeter)

Territorio especificado al cual pueden importarse mercaderías para el consumo o para ser reexportadas sin el pago de derechos. Este régimen se reserva generalmente a regiones remotas o poco desarrolladas de un país.

Las precedentes definiciones y alcances de los "territorios exentos", admiten combinaciones y diferentes características que la legislación de cada Estado incorpora y establece de acuerdo con los fines que tiene en mira al establecer el instituto.

La diversidad de regímenes existentes llevó al Consejo de Cooperación Aduanera a formular ciertas definiciones en sus sesiones de junio de 1976; así, el Consejo entiende por:

Zona franca: "una parte del territorio de un Estado en el que las mercancías ahí introducidas se consideran generalmente como no estando en el territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos e impuestos a la importación, y no están sometidas al control habitual de la aduana".

"Puede hacerse una distinción entre las zonas francas comerciales y las zonas francas industriales. En las zonas francas comerciales, las mercaderías se admiten en espera de su destino ulterior, estando normalmente prohibidas la elaboración o la transformación. En las zonas francas industriales, las mercaderías allí admitidas pueden ser sometidas a las operaciones de perfeccionamiento autorizadas".

Asimismo, el Consejo de la Comunidad Económica Europea, emitió en el

año 1969 una directiva tendiente a armonizar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre el régimen de zonas francas, estableciendo que sea cual fuere la expresión utilizada por los Estados miembros, se entiende por zona franca "todo enclave territorial creado por las autoridades competentes... con el fin de hacer considerar a las mercaderías que allí se encuentran como no hallándose en el territorio aduanero de la Comunidad para la aplicación de los derechos de aduana, prélevemente agrícolas, restricciones cuantitativas y todo impuesto o medida de efecto equivalente".

### 3. EL CONCEPTO DE AREA FRANCA EN NUESTRO DERECHO.

#### 3.1. Aspectos constitucionales

De conformidad con el art. 67 inc. 1º) de la Constitución Nacional, la materia de aduana es de competencia federal, correspondiendo su regulación al Congreso Nacional. Concordantemente, el art. 9 prescribe que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso, y el art. 67 inc. 9) otorga a dicho órgano la facultad de crear y suprimir Aduanas. Asimismo, entre los ingresos que forman el Tesoro Nacional, el art. 4º menciona "el producto de los derechos de importación y exportación".

Joaquín V. González, ("Manual de la Constitución Argentina" Ed. Angel Estrada - Ed. 1980 - pág. 425) al comentar estos artículos expresa:

"Las Aduanas establecidas en la Constitución forman un sistema que participa de los caracteres político, económico y financiero, porque son un elemento de unión e igualdad entre las Provincias, y la fuente más segura y abundante del Tesoro Nacional ... El impuesto de Aduana es limitativo de la garantía constitucional de entrar y salir del territorio argentino y de la libertad del comercio y navegación en general, en retribución de las seguridades y beneficios que en él se reciben. A este efecto, la Aduana es

no solo un medio de percepción, sino uno de los más importantes atributos de la soberanía nacional. La ley le ha dado el carácter público que le corresponde, tiene su jurisdicción propia y los medios de hacerla efectiva".

En el art. 67 inc. 1º) de la Constitución establece el requisito de uniformidad en todo el territorio de la Nación de los derechos de importación y exportación, así como de las evaluaciones sobre que recaigan.

Tal uniformidad, no es otra cosa que la expresión territorial del principio consagrado en el art. 16 in fine de la Constitución Nacional en cuanto prescribe que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Sin embargo, las citadas disposiciones, más allá de que la igualdad ha sido interpretada por la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la ley debe ser igual para todos los iguales, en iguales circunstancias y que no se establecen excepciones o privilegios que excluyen a uno de los que se conceda a otros, en iguales condiciones- no son obstáculo para el establecimiento de franquicias aduaneras de tipo territorial o bien en razón de los sujetos obligados o de la mercadería de que se trate.

Expresa Joaquín V. González (op. cit., pág. 427) que: "Dos limitaciones ha impuesto la Constitución al poder de legislar sobre Aduanas: una expresa, que le prohíbe gravar con impuesto alguno la entrada de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes (art. 25) y otra implícita y discrecional, con el fin de impulsar el progreso público, según la cual se puede exonerar de impuestos a los capitales, objetos, útiles o instrumentos de nuevas industrias" (art. 67 inc. 16).

El citado art. 67 inc. 16) denominado "cláusula de progreso", con el objeto de lograr:

la prosperidad del país en general  
el adelanto y bienestar de todas las provincias en especial.

habilita al Congreso:

- 1) a dictar leyes protectoras de esos fines.
- 2) a otorgar concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Al establecer esta norma, el Constituyente ha acordado la necesaria potestad de fomento, fundante para el diseño de políticas de promoción en todos los aspectos del quehacer nacional, en particular en materia económica y lo ha hecho con la necesaria amplitud de conceptos como para que dichas políticas puedan utilizar los diversos instrumentos técnicos que un desarrollo integral exige, a través de los tiempos.

Esto ha llevado a afirmar a Bidart Campos ("La Economía y la Constitución de 1853-1860" - ED - Tomo 117 - pág. 755) que, "La Constitución no es un molde en el que solo tenga calce una doctrina o una escuela económicas, ni de las de su época, ni de las de ahora. La Constitución es mucho más amplia. No es que sirva para cualquier sistema económico porque, por ejemplo, no deja sitio para convalidar un régimen colectivista o estatista. Pero tiene márgenes holgados y adaptables... En suma, la variabilidad posible de políticas económicas puede ser, acaso, dependiente de las coyunturas".

En tal sentido, la exención total o parcial de derechos aduaneros e impuestos es una herramienta de la política económica que puede ser utilizada para promover determinados sectores de la actividad nacional o bien para impulsar el desarrollo de regiones deprimidas o postergadas.

No obstante, la expresión utilizada por el art. 67 inc. 1º) respecto de la "uniformidad" de los derechos de Aduana en todo el territorio de la Nación, ha producido posturas doctrinarias enfrentadas respecto de la constitucionalidad del establecimiento de zonas francas.

Así, el mismo Bidart Campos se manifiesta contrario al establecimiento de tributos territorialmente diferentes. (Manual de Derecho Constitucional

Argentino" - "Derecho Constitucional" Tomo II - p. 394 - Ed. Ediar - 1969).

Sin embargo, en tanto y en cuanto las supuestas desigualdades territoriales respondan al diseño de una política nacional integral que tenga por objetivo claro y explícito el progreso general del país y de cada una de sus provincias, no resultan objetables las exenciones a la luz del art. 67 inc. 16. Por otra parte, la citada "uniformidad" no se ubica entre las declaraciones, derechos y garantías de nuestra Constitución, sino que aparece como un requisito condicionante impuesto al Congreso (art. 67 inc. 1°) y en tal sentido, contrabalanceado por el citado inciso 16 del art. 67 (CN).

Así lo entendió la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia, en sentencia del 17 de octubre de 1958, pronunciada en autos "OAF", en los que se objetó la constitucionalidad del decreto-ley 9924/57 por el cual se estableció un régimen de excepción en materia aduanera para las zonas al sur del paralelo 42. El Tribunal expresó: "En consecuencia, conjugando los referidos textos me permitiré formular la siguiente regla: el Congreso no puede sino dictar leyes aduaneras uniformes para toda la Nación (art. 67 inc. 1°); pero, excepcionalmente, con fines de fomento, puede también "por leyes protectoras" establecer franquicias en zonas determinadas y por tiempo determinado (art. 67 inc. 16 y 28)".

La temporalidad de las medidas se convierte, para el tribunal, en un factor fundamental en torno al juzgamiento de su constitucionalidad. Dicha temporalidad estará vinculada con el cumplimiento del fin por el cual se implementa la promoción, por lo que su término será variable de conformidad con la envergadura del mismo.

Las precedentes consideraciones llevan a concluir:

- a) la competencia en materia aduanera es federal y está atribuida su regulación al Congreso Nacional. (arts. 67 inc. 1°) y 9); 4 y 9 C.N.).
- b) el requisito de uniformidad de los derechos aduaneros en todo el territorio de la Nación (art. 67 inc. 1°), no es obstáculo para el otorgamiento de franquicias territoriales como herramienta de una política de

promoción económica. (art. 67 inc. 16).

- c) El Congreso debe fundar su decisión en la promoción general del país, por lo que la medida debe encontrar sustento en un análisis global de la situación económica nacional dentro de la cual se inserte ésta, dentro de ciertas pautas temporales vinculadas al efectivo cumplimiento del fin buscado.
- d) La instalación de un área franca debe ser resuelta pues, por ley de la Nación, principio que, por otra parte, es recogido por los arts. 591 y 601 (área franca y área aduanera especial) del Código Aduanero (ley 22.415).

### 3.2. Antecedentes nacionales

La antigüedad del instituto del área franca, que señalamos en el punto 1 y las diversas conceptualizaciones que ha merecido (punto 2) se reflejan en los antecedentes que registra nuestro país en la materia.

Se considera conveniente su análisis, en orden cronológico, que seguramente ha de apuntar al objeto de este informe las características jurídicas y objetivos que han tenido las diversas instrumentaciones ocurridas.

#### 3.2.1. Ley 5142 - Año 1907.

La citada ley autorizó al Poder Ejecutivo Nacional para establecer en los puertos de La Plata y Santa Fe sendas zonas francas, aclarando que, respecto del segundo puerto, su instalación se subordinaría a la fecha en que el PE considerara oportuna.

En el art. 1º se estableció que la zona se ubicaría en el puerto, o en una porción determinada de él y de los terrenos adyacentes, declarándose

de utilidad pública los terrenos de propiedad particular, requeridos para establecer la zona (art. 6°).

El art. 5° estableció la obligación del PE de aislar todo el puerto o la zona de él que se declare franca, ejecutando de inmediato las obras necesarias para materializar el aislamiento (art. 7), así como de adoptar las medidas de vigilancia necesarias.

Asimismo, se encomendó al PE efectuar el estudio de las obras indispensables para el funcionamiento de la zona franca, el cual debía someterse al Congreso.

La franquicia eximía a las mercaderías de procedencia extranjera, de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno, pudiendo ser reexportadas libremente en cualquier momento. Se exceptuaba del beneficio al almacenamiento de mercaderías en depósitos fiscales.

De conformidad con el art. 2° las operaciones a efectuar con las mercaderías eran variadas; podían ser:

- \* conservadas en depósito
- \* mezcladas
- \* clasificadas y divididas en grupos

en general, sometidas a todo género de operaciones. Asimismo se establecía que podían fundarse en la zona establecimientos fabriles y efectuarse toda clase de operaciones industriales. El PE podía permitir el establecimiento de almacenes de depósito, por empresas o compañías privadas.

Quedaba prohibida la compra y venta para consumo y al por menor de mercaderías.

Se trataba pues, de una zona franca para depósito y con fines industriales.

También las mercaderías elaboradas en la zona podían ser exportadas

libremente. En caso de su destino fuera de la zona aduanera pagaban sólo los derechos correspondientes a las materias primas empleadas en su fabricación.

Si las mercaderías extranjeras existentes en la zona franca se remitían a la zona aduanera, eran sometidas a todas las tarifas e impuestos fiscales de la legislación vigente, como si procedieran directamente del extranjero.

### 3.2.2. Ley 8092 - Año 1910.

La misma autorizó al Poder Ejecutivo Nacional para establecer una zona franca en el Puerto de Concepción del Uruguay de conformidad con la creada por ley 5142.

Por decreto del 3 de julio de 1910 se dictó la reglamentación, autorizándose en la zona:

- . la manipulación de la mercadería sin transformarla, efectuando mezclas, trasiegos, fraccionamientos y cambios de envase y de acondicionamiento.
- . no se establecía plazo de permanencia para la mercadería allí ingresada.

A su salida, según la destinación aduanera que se diere a las mercaderías, debían cumplirse las formalidades generales previstas en las ordenanzas de Aduana.

### 3.2.3. Zona Franca de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Año 1956.

El régimen fue instituido por decreto-ley 7101 del 19 de abril de 1956 y modificado por decreto-ley 6264/58; art. 7 de la ley 16.450 (año



1962) y ley 17029 (año 1966). Fue reglamentado por Decretos 6444/58, 12676/60 y 5731/63.

De conformidad con las normas señaladas se declaró zona franca al Territorio de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Tal declaración significó que:

. Las mercaderías extranjeras introducidas en la zona para ser consumidas utilizadas o empleadas quedaban exentas:

- \* del pago de derechos aduaneros
- \* de los impuestos internos
- \* de toda obligación en materia de cambios.

. Las mercaderías de origen nacional destinadas al consumo o a ser utilizadas en la zona quedaban eximidas del pago de impuestos internos.

. Los industriales radicados o que se radicasen en el territorio quedaban exentos del pago del impuesto a las ventas de mercaderías manufacturadas con materias primas nacionales e importadas, sea que las ventas se produjeran en el mercado nacional o extranjero.

Sin embargo, en el art. 2° se prohibía la salida del Territorio de las mercaderías que hubieran ingresado, a menos que se las nacionalizara y se abonaran los impuestos dispensados o cumplieran con los requisitos de otros regímenes especiales.

Se exceptuaron de tal prohibición:

- \* las requeridas por el tráfico "inter port" o en condición de pacotilla.
- \* las manufacturadas en la zona, si el valor real de los materiales de importación utilizados no representaba más del 50% del precio de costo en fabricación y previo pago de los impuestos internos.

\* los adquiridos por habitantes del territorio y/o turistas, en la cantidad y valor fijado por la reglamentación.

Se acordó un plazo de 60 días para que los propietarios de mercaderías importadas o nacionalizadas las registraren e individualizaren ante la autoridad competente.

De conformidad con el art. 3º se determinó que para actuar como importador bajo el régimen de zona franca se requeriría tener casa comercial establecida en la plaza o una residencia efectiva no menor de 1 año y solvencia moral y material a juicio de la autoridad competente.

Con el objeto de establecer y determinar el control del sistema establecido se creó una comisión permanente que debía determinar todo lo concerniente a la reglamentación de la zona y elevar sus conclusiones al PE.

Dicha Comisión sufrió alteraciones en su conformación:

\* en el decreto-ley 7101/56 estaba integrada por un representante de:

- Ministerio de Marina
- Ministerio de Comercio, Finanzas y Hacienda

\* en el decreto-ley 6264/58 por un representante de:

\* el Territorio Nacional

\* del Ministerio de Marina

- Base Región Naval
- Prefectura Nacional Marítima

\* Ministerio de Hacienda

- Banco de la Nación Argentina
- Dirección Nacional de Aduana

\* Cámara de Comercio e Industria del Territorio.

En el año 1962, por la ley 16.450 se creó una Comisión encargada de Asesorar a la Dirección Nacional de Aduanas en la aplicación del régimen en la aplicación del régimen y en particular en lo relacionado con la determinación de cupos de importación en franquicia, inscripción de importadores, establecimiento de nuevas industrias, etc.

La Comisión era presidida por el representante del Gobierno del Territorio e integrada por un representante de:

- \* Ministerio de Economía
- \* Secretaría de Marina
- \* Secretaría de Industria y Minería
- \* Dirección Nacional de Aduanas

Por ley 17.029 (año 1966) se excluyeron los automóviles de entre las mercaderías extranjeras cuya importación estaba exenta de gravámenes en la zona.

#### 3.2.4. Zona Franca al Sur del Paralelo 42 - Año 1956.

La citada zona fue establecida por decreto-ley 10.991 del 19 de junio de 1956, el cual fue modificado por el decreto-ley 9924/57.

La franquicia otorgada permitía la introducción de materiales y mercaderías extranjeras con destino a ser:

- . usadas
- . consumidas
- . empleadas
- . o elaboradas en la zona,

libres de:



- . de todo derecho de importación.
- . de exigencias y requisitos en materia de cambios.

No se incluía:

- . el pago de los derechos de estadística.
- . el pago de servicios de almacenaje, eslingaje, guinche, -tracción y cualquier otra tasa por servicios.

Se prohibía absolutamente la exportación de las mercaderías extranjeras así introducidas. Los productos manufacturados en la zona podían exportarse con sujeción al régimen legal vigente.

También se prohibía la salida al Norte del paralelo 42 de las mercaderías beneficiadas, salvo que previamente pagaran los derechos aduaneros y cumplido con los requisitos vigentes en materia de cambio.

En cuanto a las mercaderías manufacturadas en la zona, se otorgaba a los industriales que se radicaran en ésta, el derecho de comerciar los productos manufacturados con materias primas introducidas en franquicia de derechos, en todo el territorio de la República, siempre que el valor real de las materias primas de importación utilizadas no excediere del porcentaje que en cada caso estableciera la Dirección Nacional de Aduanas, con relación al costo de fábrica del producto elaborado. Se estableció asimismo que por Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda y de Comercio e Industria, se podía autorizar la comercialización de productos que no reunieran las condiciones citadas, previo pago de un recargo de cambio con destino al Fondo de restablecimiento económico nacional.

Se creó una Comisión Asesora integrada por un representante del

- \* Ministerio de Hacienda, quien ejercía la Presidencia
- \* Banco Central de la República Argentina
- \* Dirección Nacional de Aduanas
- \* Ministerio de Comercio e Industria

\* por cada provincia interesada, designado por el Poder Ejecutivo de la misma.

Eran funciones de la Comisión, asesorar a la Dirección de Aduanas respecto al régimen de comercialización de productos elaborados en la zona con insumos importados e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del régimen de la zona franca, cualquiera que fuere el organismo ejecutor competente.

Asimismo tenía funciones de asesoramiento a la Dirección Nacional de Aduanas cuando se excluyera, limitara o fijara cupos para la introducción de mercaderías que no cumplieran con las finalidades establecidas por el régimen de zona franca, mencionando al respecto el art. 14 a los suntuarios o semisuntuarios.

Finalmente, para ser importador bajo el régimen establecido se requería tener casa comercial o industrial radicada en el área con una antigüedad no menor de dos años o una residencia efectiva por igual término, quedando exceptuados del requisito los industriales que se radicaren por primera vez con sus establecimientos y los importadores ya inscriptos ante las aduanas del Territorio.

### 3.3. Regímenes vigentes

En la actualidad se encuentran vigentes en nuestro país, medidas de muy diversa índole y finalidades por las cuales se otorga exención total o parcial de derechos aduaneros teniendo en cuenta un ámbito territorial determinado.

Estos son: el régimen por el cual se declara y regula como área franca y área aduanera especial al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; los convenios vigentes con las Repúblicas del Paraguay y Bolivia por los cuales se les otorga a su favor un régimen de depósito franco en los puertos de Buenos Aires y Rosario y de

zona franca en el puerto de Rosario, respectivamente, con el objeto de facilitar la salida "Atlántica" de los citados países limítrofes; y el régimen de tiendas libres o "free shop" en aeropuertos internacionales.

Por separado se analizará cada uno de estos regímenes.

3.3.1. Régimen especial para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ley 19.640 - Año 1972.

La citada ley vino a reemplazar el régimen que fuera analizado en el numeral 3.2.3. y que resultara derogado por imperio de la ley 18.588 y su decreto reglamentario N° 604/70.

El sistema anterior, que técnicamente podrá denominarse como de "Area Franca", otorgaba liberación aduanera tanto a materias primas como a productos semielaborados y finales, resultando, desde ese punto de vista, un medio idóneo para el fomento del mercado económico en el Territorio. Con el nuevo régimen, se intenta alentar el desarrollo de industrias zonales, efectuándose no solo una discriminación de tratamiento entre el Territorio Nacional citado y el resto continental, sino también un tratamiento discriminado dentro del propio Territorio.

El régimen vigente se integra básicamente con la ley 19.640 y los decretos reglamentarios 9208/72, 1057/83 y 2530/83, amén de un sinnúmero de resoluciones de la Dirección Nacional de Aduanas, Banco Central, Dirección General Impositiva y otros organismos con jurisdicción en el área.

La ley prevé tres áreas operativas perfectamente delimitadas:

- \* el Area Franca : constituida por la Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 5º - A.F.)

- \* el Area Aduanera Especial : constituida por la Isla Grande de la Tierra del Fuego (art. 10) - AAE.
- \* el Territorio Continental Nacional : el resto del territorio argentino no incluido en las anteriores - T.C.N.

Las áreas y el territorio nacional son consideradas como territorios diferentes y las operaciones y transacciones de una hacia la otra, como operaciones de importación y exportación.

Así, en el art. 31 de la ley se expresa que:

"Se entenderá por:

a) Importación:

- 1) al AF : la introducción al territorio de dicha área, de mercaderías procedentes de su exterior, tanto sea del
  - . Extranjero, como del
  - . AAE creada por esta ley, o del resto del
  - . T.C.N.
- 2) al AAE : la introducción al territorio de dicha área, de mercaderías procedentes de su exterior, tanto sea del
  - . Extranjero, como del
  - . A.F. creada por esta ley o del resto del
  - . T.C.N.
- 3) al resto del T.C.N.: la introducción al Territorio Continental Nacional de mercaderías procedentes de su exterior, tanto sea del:
  - . Extranjero, como del
  - . A.F. o del
  - . AAE creadas por esta ley.

b) Exportación

- 1) del A.F. : la extracción de mercadería del territorio de dicha área a su exterior, tanto al
  - . Extranjero, como al
  - . AAE creada por esta ley, como al resto del
  - . T.C.N.
  
- 2) del AAE : la extracción de mercaderías del territorio de dicha área a su exterior, tanto al
  - . Extranjero, como al
  - . A.F. creada por esta ley, o al resto del
  - . T.C.N.
  
- 3) del resto del T.C.N.: la extracción de mercaderías del T.C.N., tanto al
  - . Extranjero, como al
  - . A.F. o al
  - . AAE creadas por esta ley".

La ley 19.640, cuya técnica es confusa y compleja, posee las siguientes características generales:

- \* Otorga una amplia exención impositiva interior a todo el Territorio sin distinciones, eliminando el costo administrativo de una probable recaudación -que, en su momento, se estimó despreciable-, con el objeto de elevar la capacidad adquisitiva de sus habitantes. En el caso de las Malvinas y otras islas ello constituye una situación de hecho.
  
- \* Se libera el comercio internacional de una parte del Territorio (las islas y el continente antártico) - A.F. - en la que no existe posibilidad material de ejercer controles, o bien, en la que resultarán injustificados en razón del índice de la actividad económica.
  
- \* Se otorga una liberación parcial en la Isla Grande de la Tierra del Fuego, con tratamientos diferenciales para bienes de capital o materias pri-



mas afectadas a actividades industriales, por un lado, y demás importaciones, por el otro.

- \* Se abre la producción local de la zona al mercado nacional en condiciones que se estima no han de perjudicar a la producción continental.
- \* Se organiza el tráfico entre las distintas áreas y de éstas con el continente, para evitar que el régimen, en los hechos, pueda desvirtuarse.
- \* Se otorgan amplias facultades reglamentarias al Poder Ejecutivo y/o a los órganos en quien éste delegue a fin de adaptar el sistema a las fluctuaciones económicas coyunturales.
- \* Se fija un plazo de 10 años a partir de la vigencia de la ley, vencido el cual se faculta al Poder Ejecutivo a:
  - excluir del área franca a todos o parte de los territorios comprendidos en ella e incluidos en el área aduanera especial.
  - reducir parcialmente todos o suprimir alguno o algunos de los beneficios otorgados, para determinada área o zona de área, para todos o algunos de los hechos gravados, o mercaderías determinadas.
  - sujetar a condiciones alguno o algunos de los beneficios otorgados, para determinada área o zona de área, para todos o algunos hechos gravados o mercaderías determinadas.
  - combinar una o más de las limitaciones de beneficios precedentes.

El esquema básico de beneficios que otorga la ley es el siguiente:

AREA FRANCA (art. 5º) - Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, excepto la Isla Grande de Tierra del Fuego.

IMPORTACION DESDE EL  
EXTERIOR Y RESTO DEL  
TERRITORIO NACIONAL

( EXIME:

- ( 1.- Depósito Previo a otros requisitos cambia-  
( rios.  
(  
( 2.- Derechos, Impuestos, Contribuciones espe-  
( ciales y Tasas a la Importación, incluso  
( Fondo Marina Mercante.  
(  
( 3.- Restricciones a la Importación. (salvo no  
( económicas que señalare el Poder Ejecutivo).

( El Poder Ejecutivo podrá prohibir o limitar determi-  
( nadas mercaderías cuantitativamente mediante licen-  
( cias, para el área o determinadas zonas de ella.

EXPORTACION HACIA EL  
EXTERIOR Y RESTO DEL  
TERRITORIO NACIONAL

( EXIME:

- ( 1.- Requisitos cambiarios.  
(  
( 2.- Derechos, Impuestos, Contribuciones espe-  
( ciales, Tasas a la Exportación, incluso  
( Fondo Marina Mercante.  
(  
( 3.- Restricciones a la Exportación. (salvo no  
( económicas que señalare el Poder Ejecutivo).

( NO GOZA:

( Reintegros o reembolsos generales.

( El Poder Ejecutivo podrá fijar un régimen  
( propio.

AREA ADUANERA ESPECIAL - Isla Grande de la Tierra del Fuego.( EXIME:

- ( 1.- Depósito Previo u otros requisitos cambiarios.
- ( 2.- Restricciones a la importación de carácter económico (salvo que el Poder Ejecutivo ordene su aplicación).
- ( 3.- Derechos a la Importaciones inferiores al 50 %, o del 90% para bienes de capital o materias primas, ambos afectados a actividades industriales en el área.
- ( 4.- Reduce a la mitad los derechos de importación o no comprendidos en 3.
- ( 5.- Impuestos y Contribuciones especiales a la Importación, incluso Fondo Marina Mercante.
- ( 6.- Tasas de Estadística y Comprobación de Destino.

IMPORTACION DESDE  
EL EXTERIOR O  
AREA FRANCA.

( El Poder Ejecutivo podrá prohibir o limitar cuantitativamente determinadas mercaderías y también  
( limitar cuantitativamente mediante cupos arancelarios las exenciones totales de derechos de importación.

AREA ADUANERA ESPECIAL (Continuación)

IMPORTACION DESDE EL TERRITORIO CONTINENTAL NACIONAL (Excluidas las Areas Francas).

( EXIME A LAS MERCADERIAS EN LIBRE CIRCULACION ADUANERA EN EL TERRITORIO NACIONAL:

- 1.- Derecho, Impuestos, Contribuciones Especiales a la importación, incluso Fondo Marina Mercante.
- 2.- Tasas de Estadística y Comprobación de Destino.
- 3.- Depósito Previo y otros requisitos cambiarios.
- 4.- Restricciones de carácter económico a la importación.

NO SON MERCADERIAS EN LIBRE CIRCULACION

- 1.- Las producidas en el Territorio Nacional, pero para exportar (tráfico perfeccionamiento, siempre que no se hubiese agregado un valor igual al importado temporalmente).
- 2.- Las extranjeras que adeudan derechos de importación, o importadas sujetas a beneficios por plazos no vencidos, o que con motivo de su exportación gocen de reembolso de los derechos u otros tributos a la importación con excepción del draw-back.

AREA ADUANERA ESPECIAL (Continuación)

EXPORTACION HACIA EL  
EXTERIOR, AREAS  
FRANCAS Y RESTO DEL  
TERRITORIO NACIONAL

( EXIJE:

- ( 1.- Requisitos cambiarios.
- ( 2.- Restricciones a la exportación de carácter económico (salvo que el Poder Ejecutivo ordene su aplicación).
- ( 3.- Derechos, Impuestos y Contribuciones especiales, incluso Fondo Marina Mercante.
- ( 4.- Tasa de estadística.

( NO GOZA:

( Reintegros o reembolsos generales. El Poder Ejecutivo podrá fijar un régimen propio.

TERRITORIO NACIONAL CONTINENTAL

SUJETAS A:

- 1. Depósito Previo y otros )  
requisitos cambiarios. )
- 2. Restricciones a la )  
importación. ) Igual que las  
mercaderías  
3. Todos los tributos a la )  
importación. ) procedentes del  
extranjero.

EQUIPAJES:

Considerados de país NO LIMITROFE.

IMPORTACION DESDE EL  
AREA FRANCA CREADA  
POR ESTA LEY, EXCLUI-  
DAS OTRAS AREAS  
FRANCAS.

También se exigirá el importe del reintegro especial con intereses que hubiere percibido por la Exportación del AREA FRANCA.

El Poder Ejecutivo podrá otorgar -con discriminación de zonas- los siguientes beneficios:

EXENCION:

- Depósitos Previos y requisitos cambiarios.
- Restricciones de carácter económico a la importación de mercaderías originarias de la zona beneficiada.
- Derechos Consulares.
- Derechos de Importación (Total para las mercaderías originarias y producidas en la Zona y Parcial para las no producidas íntegramente en la Zona).
- Impuestos, Contribuciones especiales y Fondo Marina Mercante. (Sólo la parte entre ZONA FRANCA y TERRITORIO CONTINENTAL).

TERRITORIO NACIONAL CONTINENTAL (Continuación)

( SUJETAS A:

- 1.- Requisitos cambiarios. )
- 2.- Restricciones a la exportación. )
- 3.- Draw-back, reintegros y reembolsos. )
- 4.- Todos los tributos a la exportación. )

Igual que las mercaderías para el extranjero.

EXPORTACION HACIA EL AREA FRANCA.

( El Poder Ejecutivo podrá otorgar -con discriminación de zonas- los siguientes beneficios:

( EXENCION:

- Requisitos cambiarios.
- Restricciones a la exportación de carácter económico.
- Tributos a la exportación, total o parcialmente, incluso Fondo Marina Mercante. (La parte entre el TERRITORIO CONTINENTAL y ZONA FRANCA), pero excluye tasa por servicio aduanero extraordinario.
- Además podrá incrementar hasta el doble el reintegro o reembolso u otorgarlos según el caso.

IMPORTACION DESDE EL  
AREA ADUANERA ESPE-  
CIAL (EXCLUIDAS LAS  
AREAS FRANCAS).

( 1) MERCADERIAS NO ORIGINARIAS

SUJETAS A:

- 1.- Depósito Previo y demás )  
requisitos cambiarios. )
- 2.- Restricciones a la im- ) Mercaderías  
portación. ) procedentes del  
extranjero.
- 3.- Tributos a la exporta- )  
ción (excepción dere- )  
chos, ver 4). )
- 4.- Derechos de importación equivalentes a la di-  
ferencia entre el que corresponde abonar y  
el que ya hubiere abonado a su importación al  
AREA ADUANERA ESPECIAL.
- 5.- Fondo Marina Mercante (el que no abonó al in-  
gresar al AREA ADUANERA ESPECIAL (1er. Flete).

( 2) MERCADERIAS ORIGINARIAS

EXENTAS DE:

- 1.- Depósito previo y demás requisitos cambiarios.
- 2.- Restricciones a la importación.
- 3.- Derechos de importación, Tasa de Estadística  
y Comprobación de Destino.
- 4.- Impuestos y Contribuciones especiales, inclu-  
so Fondo Marina Mercante.

( SUJETAS A:

- 1.- Impuestos Internos al Consumo. (Como si fuera  
mercadería extranjera procedente del extran-  
jero).

( 3) EQUIPAJES

- Considerados de país NO LIMITROFE.



EXPORTACION HACIA  
EL AREA ADUANERA  
ESPECIAL.

( EXIME:

- ( 1.- Requisitos cambiarios.
- ( 2.- Restricciones a la exportación.
- ( 3.- Tributos a la exportación (incluye Impues-  
( to a las Ventas, Impuestos de Coparticipa-  
( ción Federal e Impuesto para el Fondo Ma-  
( rina Mercante (entre el TERRITORIO y el  
( AREA ESPECIAL).

( GOZA DE:

( Reintegros, reembolsos y draw-back (si co-  
( rrespondiere) igual que si la exportación  
( fuese al extranjero.

( El Poder Ejecutivo podrá incrementar hasta  
( el doble los reintegros o reembolsos o tam-  
( bién otorgarlos (excepto el draw-back) si  
( no gozan de ellos.

A los fines de los distintos tratamientos, el art. 21 determina qué mercaderías se considerarán originarias de la zona, debiendo en tal sentido haber sido:

- a) producidas íntegramente
- b) objeto de un proceso final, al tiempo de su exportación, que implique una transformación o trabajo sustancial, o
- c) encuadrar en alguno de los casos especiales que habilite la ley en sus arts. 25 in fine, 26 y 27.

Finalmente, en el art. 33 se precisa que los beneficios cambiarios concedidos por los arts. 11 apartado a) y 13 apartado a) no incluyen la forma de negociar las divisas que deberá ajustarse a las normas generales, salvo disposición en contrario del PEN.

Tal como se expresó, la "administración y regulación" de las áreas creadas, es competencia, cada uno en su esfera, de distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional, en los que éste, por el decreto 9208/72 -reglamentario de la ley 19.640-, delegó, a veces en forma conjunta y otras aisladamente las facultades de aplicación, fiscalización y reglamentación del sistema establecido.

Dos mecanismos de coordinación se previeron en dicho decreto:

- De conformidad con el art. 37 del decreto 9208/72 se estableció que en todos los casos en que se efectuaron delegaciones a resoluciones conjuntas ministeriales, cuando las decisiones resultaren relacionadas con el A.F. se deberá dar intervención previa al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y a la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Por el art. 38 se creó una Comisión para el Area Aduanera Especial - Ley 19.640, con sede en Ushuaia, integrada por:
  - . Gobernador del Territorio o quien éste delegue, como Presidente.

- . Ministro de Economía y Finanzas de la Gobernación o quien éste designe en su reemplazo.
- . dos representantes de las fuerzas vivas del Territorio.
- . un representante de la Prefectura Naval Argentina.
- . un representante del Comando en Jefe de la Armada.
- . un representante del Banco de la Nación Argentina.
- . un representante de la Administración Nacional de Aduanas.

Es competencia de la citada Comisión:

- a) proponer modificaciones o disposiciones complementarias a la reglamentación aprobada.
- b) proponer modificaciones o disposiciones complementarias a las normas que se aprueben por resoluciones ministeriales conjuntas e intervenir, emitiendo opinión obligatoria previa al dictado de éstas.
- c) realizar los estudios que estime convenientes para el perfeccionamiento de las normas legales.
- d) formular las sugerencias de carácter operativo que estime convenientes.
- f) realizar las funciones normativas o ejecutivas que se le encomienden.

Habiéndose cumplido los diez años previstos en la ley 19.640, el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que le otorga el art. 32 de la citada norma, dictó el decreto 1057/83, por el cual, sobre la base de los resultados obtenidos por el régimen de excepción, ajustó sus disposiciones a fin de armonizar los objetivos de expansión industrial del Territorio con similares objetivos de promoción de las provincias patagónicas.

Así es que definió un perfil industrial específico para el AAE mediante la enunciación de actividades industriales prioritarias que gozarán de mayores beneficios que el resto.

Se fijaron pautas mínimas de integración progresiva y obligatoria de insumos nacionales en las actividades industriales, determinándose asimismo la necesaria intervención de la entonces Secretaría de Industria y Minería en los proyectos industriales que soliciten utilización de las franquicias aduaneras.

A fin de promover las exportaciones, se creó un estímulo adicional a las mismas.

El citado decreto fue modificado por el 2530/83 por el cual, entre otras medidas se fijaron porcentajes decrecientes de valor de insumos importados del exterior, a fin de lograr una mayor complementación industrial entre las actividades industriales del TCN y del AAE.

Asimismo se redujo la posibilidad de acumular los reembolsos adicionales a las exportaciones con otros beneficios vigentes, hasta el máximo establecido por el respectivo decreto regional de la ley 21.608.

### 3.3.2. Régimen de depósito franco en el Puerto de Buenos Aires y Rosario a favor de la República del Paraguay - Año 1943.

El 17 de noviembre de 1943 se firmó un Tratado de Comercio entre la República Argentina y la República del Paraguay, que preveía en su artículo

1° la creación de una Comisión Mixta binacional con vistas al establecimiento de una unión aduanera total.

El 15 de diciembre de ese mismo año, en oportunidad de procederse al Canje de Ratificaciones del citado Tratado, se firmó, dentro del marco del mismo, un convenio para el establecimiento de depósitos francos en los puertos de Buenos Aires y Rosario.

Dichos depósitos francos están destinados al "recibo, almacenaje y distribución de las mercaderías de origen paraguayo, y al recibo y remisión de las mercaderías importadas por el Paraguay para su abastecimiento, las que, para los efectos y dentro de los depósitos, serán consideradas en régimen libre.

En el art. 2° del referido convenio se otorgaba en forma provisoria a tales fines el depósito designado con el nombre de "Sección O del Dique I" del puerto de Buenos Aires.

La fiscalización de los depósitos francos quedó a cargo de las autoridades argentinas. La dirección y ejecución de los servicios que en ellos se realicen y la conservación de los mismos es competencia de la Dirección Nacional de Aduana y de las entonces Dirección de Navegación y Puertos de la República Argentina, previéndose asimismo que quedan a cargo del Paraguay los gastos por los servicios prestados, con excepción de los inherentes a la fiscalización y conservación de los depósitos francos.

Se autoriza al Gobierno del Paraguay a destacar delegados en los citados depósitos, quienes representarán a los propietarios de las mercaderías ahí recibidas, en todas las relaciones que deban formalizar con las autoridades argentinas, por las operaciones de embarque, traslado, revisión, reacondicionamiento o la venta de mercaderías de exportación paraguaya o para el recibo de los de importación y su reexpedición para la República del Paraguay. No se fija plazo de estacionamiento en los depósitos.

El gobierno argentino se reserva el derecho de restringir o prohibir en los depósitos francos el almacenaje de mercaderías peligrosas o sobre las

cuales existan o puedan existir impedimentos o determinaciones especiales en las leyes y reglamentaciones argentinas.

En el caso de que mercaderías "en tránsito" sean llevadas a depósitos fiscales se las exime durante 6 meses del pago del almacenaje.

Por decreto del PEN del 26 de agosto de 1946 se estableció un depósito franco en el Puerto de Rosario.

Mucho después, la ley 21.728 (Año 1978) autorizó al Gobierno de la República del Paraguay a la construcción en el Puerto de Zárate, de una planta de almacenamiento de petróleo y sus derivados, en forma para el "tránsito" exclusivo de dichos productos hacia y desde el territorio del Paraguay.

De conformidad con el art. 2º de la citada norma se eximió a los equipos materiales y demás bienes necesarios para la construcción de la planta que debían introducirse del extranjero, del pago de:

- . derechos de importación
- . impuesto al valor agregado
- . impuesto sobre los fletes
- . contribución siderúrgica
- . contribución al fondo de fomento minero
- . gravamen con destino al fondo forestal
- . derechos consulares
- . tasa por servicio de estadística
- . tasa por comprobación de destino
- . todo otro gravamen a la importación

### 3.3.3. Régimen de Zona Franca en el Puerto de Rosario a favor de la República de Bolivia - Ley 18.368 - Año 1969.

La citada ley 18.368 aprobó el Convenio suscripto entre la Argentina y Bolivia, en la ciudad de La Paz (Bolivia) el 4 de junio de 1969. Dicho do-

cumento fue considerado de vital importancia para la efectiva integración de Bolivia en la Cuenca del Plata.

En el citado convenio la República Argentina se compromete a ceder en favor de la República de Bolivia, una Zona Franca en el Puerto de Rosario, Provincia de Santa Fe, cuya ubicación y límites, galpones y otras instalaciones físicas existentes y condiciones de utilización de los servicios y de realización de obras, se especifican en el Anexo del Convenio.

Las mercaderías que sean importadas o exportadas a/y de la República de Bolivia a través de la Zona Franca, no están sujetas al pago de derechos, impuestos, recargos o gravámenes de ninguna clase, ni a la intervención de las autoridades aduaneras argentinas. Sin perjuicio de ello, en el ARTICULO XIII se establece que la Zona Franca cedida permanecerá sometida a la jurisdicción de la República Argentina, reservándose éste todas las facultades emanadas de la soberanía territorial o inherentes al ejercicio del poder de policía, en cuanto se refiere a la observancia de sus leyes y demás normas.

Asimismo, se dispone que cuando las mercaderías procedentes de la zona franca ingresen al mercado argentino o bien mercaderías procedentes de dicho mercado ingresen a la zona franca, se les han de aplicar los impuestos, recargos, retenciones, tasas y gravámenes y estarán sometidas a la legislación y reglamentos referidos a la importación y exportación, pudiendo ser verificadas por las autoridades aduaneras argentinas en la misma zona franca, a cuyo efecto se destinará un local en ésta.

Se otorga depósito sin límite de tiempo a las mercaderías y productos destinados o procedentes de Bolivia, las que podrán ser:

- cargadas y descargadas
- divididas
- mezcladas
- envasadas y reenvasadas
- transformadas

Se permite igualmente, dentro del perímetro de la zona, la instalación y

funcionamiento de plantas industriales y de elaboración de productos procedentes de Bolivia o destinados a ella.

No se permite población residente dentro de la zona. Los funcionarios que destaque el gobierno de Bolivia y sus familias podrán residir en la ciudad de Rosario y zonas aledañas, a cuyo efecto se le otorgan facilidades para su permanencia.

Para la construcción de instalaciones en la zona, Bolivia se compromete a cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias argentinas vigentes.

Como órgano de Administración del Convenio, se crea una Comisión Mixta integrada por tres miembros representantes de cada gobierno, de carácter permanente, que tendrá a su cargo:

- a) Estudiar y proponer enmiendas y ampliaciones al Convenio y su reglamentación.
- b) Estudiar y proponer la aplicación conjunta de otras medidas de carácter administrativo y técnico con el objeto de lograr una mejor aplicación del convenio.
- c) Supervisar la aplicación y cumplimiento del Convenio y sus normas reglamentarias y complementarias.

Por ley 21.497 (Año 1977) fue aprobado el Protocolo modificadorio del Anexo I del Convenio citado, por el cual se precisaron algunos aspectos vinculados con la nueva ubicación de la zona, más al sur de su primitivo emplazamiento, con el objeto de permitir una más rápida y eficiente operatividad.

### 3.3.4. Régimen de Tiendas Libres en Aeropuertos Internacionales que cuenten con servicio permanente de Aduana - Ley 22.056 - Año 1979:

La ley 22.056 vino a regularizar el funcionamiento del régimen de tiendas libres que se había autorizado por la Resolución 2948/78 de la Admi-



nistración Nacional de Aduanas.

La medida se fundamentó en diversos aspectos:

- brindar al turista idénticas condiciones de confort que las existentes en los aeropuertos más avanzados del mundo.
- extender el servicio a los pasajeros que arriban al país, en las cantidades y mercaderías que determine el Ministerio de Economía, como forma de evitar la evasión de divisas que se origina en operaciones de ese tipo, mejorando la disponibilidad de las mismas para el país.
- otorgar a Fuerza Aérea una fuente de recursos orientada a la recuperación del costo de operación y mantenimiento de los aeropuertos, en concordancia con la doctrina de los organismos internacionales que aconsejan fomentar el desarrollo de ingresos no aeronáuticos a tales fines.

Los beneficios del sistema son los siguientes:

Pasajeros que embarcan con destino al exterior.

- adquisición de mercaderías de origen nacional o extranjero en franquicia de tributos, en cantidad que no permita presumir fines comerciales o industriales.

- mercaderías de origen nacional exentas de:

. derechos de exportación y demás gravámenes a la exportación, incluidas las tasas.

. impuesto al valor agregado e internos.

Pasajeros que arriban del exterior.

- adquisición de mercadería de origen extranjero que específicamente determine el Ministerio de Economía, libre de todo gravamen, incluidas las tasas en los términos del régimen general de despacho de equipajes

y dentro de los límites previstos para cada categoría por dicho ordenamiento.

#### 3.4. Las disposiciones del Código Aduanero.

El Código Aduanero (ley 22.415) regula en sus arts. 590 a 599 inclusive, lo relativo a las Areas Francas y en sus arts. 600 a 607 inclusive lo concerniente a las Areas Aduaneras Especiales o Territorios Aduaneros Especiales.

Antes de entrar en el análisis de dichas disposiciones, parece acertado analizar las normas del mismo Código referidas a su ámbito espacial de validez, teniendo en cuenta que las franquicias que se otorgan a dichas áreas son las denominadas "franquicias territoriales".

Pedro Gual Villabí ("Teoría y Técnica de la Política Aduanera y de los Tratados de Comercio" - Tomo II - Ed. Juventud S.A. - Barcelona, España, pág. 568) al referirse a la política de las franquicias arancelarias expresa que éstas "se otorga con vistas a favorecer la industria o comercio del país y presenta dos modalidades principales: o es la exención de derechos dentro del área aduanera misma y aparece determinada en las prescripciones del Arancel; o la franquicia toma un carácter territorial, por la exclusión de una porción del territorio económico nacional. En el primer caso, alcanza solamente a determinadas mercancías; en el segundo, la franquicia comprende todas las de importación no prohibida y admitidas, por tanto, en el territorio exento". Y continúa el citado autor: "... En las instituciones de la franquicia territorial hay dos categorías, según impliquen o no la exclusión del área aduanera, y dentro de ellas aparecen varios tipos, que resultan del grado en que se extienda la franquicia y de la extensión del control administrativo. En este sentido, las dos categorías son: a) instituciones francas, en que la diferencia estriba, principalmente, en su situación geográfica fuera del área aduanera y en la extensión que reviste el área exenta; b) aquellas que están dentro del área aduanera nacional y en que la franquicia tiene mayores limitaciones en punto al número y clase de mercancías, tiempo de su permanencia en el recinto franco y operaciones de trans-

formación permitidas".

La definición que da el autor citado del área franca como territorio excluido del área aduanera, nos llevan a la conceptualización que nuestro Código realiza sobre lo que se denomina área o territorio aduanero.

En primer término, de conformidad con el art. 1° de la ley 22.415, las disposiciones del Código rigen en todos los lugares sometidos a la soberanía nacional, agregando que también rige en los enclaves constituidos a su favor.

El concepto de enclave lo aporta el art. 1° del Código Aduanero (C.A.) definiéndolo como el ámbito sometido a la soberanía de otro Estado, en el cual, en virtud de un convenio internacional, se permite la aplicación de la legislación aduanera nacional.

Por su parte, en el art. 2° del C.A. se definen los alcances de la expresión "Territorio Aduanero" y se lo clasifica en:

- . Territorio Aduanero General
- y
- . Territorio Aduanero Especial.

Conforme a dicho artículo, Territorio Aduanero es la parte del ámbito mencionado en el art. 1°, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones;

Territorio aduanero general es aquel en el cual es aplicable el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y exportaciones.

Territorio aduanero especial o área aduanera especial es aquél en el cual es aplicable un sistema especial arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y exportaciones.

Inmediatamente después, el art. 3° enuncia las zonas que no se consideran "territorio aduanero" ni general ni especial; éstas son:

- el mar territorial argentino y los ríos internacionales
- las áreas francas
- los exclaves
- los espacios aéreos correspondientes a los ámbitos antes mencionados.

Los "exclaves", definidos en el art. 4° inc. 2°, son ámbitos sometidos a la soberanía nacional pero en los cuales, en virtud de un convenio internacional, se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro Estado.

Las áreas francas se encuentran definidas en el art. 590, resultando asimismo, al igual que el resto de los lugares excluidos del concepto de territorio aduanero, sometidas a la soberanía argentina.

De lo expuesto se desprende que la noción de territorio aduanero del C.A., no coincide con los conceptos "territorio político del Estado", "territorio nacional" o "país", circunstancia que, por otra parte, ya había estado presente en los antecedentes normativos nacionales anteriores a la sanción del Código, como quedó analizado "supra".

El área franca supone una especie de extraterritorialidad a los efectos aduaneros, de allí que la mercadería que entra y sale del área franca no está "exenta" del pago de tributos aduaneros, sino que se trata de un supuesto de no imposición. (Conf. Código Aduanero Comentado - Mario Alsina - Ricardo Xavier Basaldúa - Juan Patricio Cotter Moine - ART. 590 - pág. 35 - Ed. Abelardo Perrot).

En tal sentido, el art. 590 del C.A. expresa que el Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico.

La citada extraterritorialidad hace que la introducción o extracción,

al o deal área franca de mercaderías, aun cuando proviniera o estuviere destinada al territorio aduanero argentino (general o especial) se considere importación o exportación, respectivamente. (art. 593).

En el art. 592 se prevé que el Poder Ejecutivo pueda disponer a) que tampoco se apliquen al área las prohibiciones de carácter no económico; b) así como la reducción de las medidas de control aduanero.

En los arts. 594 a 597 se enuncian y precisan los fines y funciones que pueden perseguirse al establecer áreas francas.

Así es que en las mismas, la mercadería puede ser objeto de almacenamiento, comercialización, utilización y consumo, así como también de transformación, elaboración, combinación, mezcla, remoción o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio. (art. 594).

El C.A. reconoce pues la existencia de tres tipos básicos de áreas francas:

- de almacenamiento
- comerciales
- industriales

sin perjuicio de admitir la combinación de fines en una sola.

El art. 595 expresamente autoriza que el área franca pueda limitarse para fines de almacenamiento o de comercio; es interesante, con relación al objeto al que está destinado este informe, el proyecto de reformas al Código Aduanero presentado al Congreso Nacional por el Diputado Fapiano, en el cual se propone adicionar al art. 505 en su actual redacción, el siguiente párrafo:

"En tal supuesto el Poder Ejecutivo podrá acordar dicho beneficio a título de reciprocidad con los países fronterizos, para aquellas mercaderías originarias de las áreas de frontera, determinando en cada caso su utilización y ámbito. A los efectos de lo previsto por el art. 591, deberán co-

municarse dichos acuerdos al Poder Legislativo para su ratificación y demás efectos".

El agregado propuesto, más allá de que no resulta indispensable para la adopción de medidas de este tipo que pueden tomarse aún sin la citada previsión, incorpora no obstante, una buena política legislativa que puede ser un estímulo para la reactivación de las áreas de frontera y un instrumento de integración comercial progresiva con los países limítrofes. Tal como se ha reseñado "supra", aún cuando con otras características, nuestro país registra antecedentes de zonas y depósitos francos a favor de países limítrofes.

El art. 596 define como área franca de almacenamiento aquella en la cual la mercadería sólo fuere admitida en espera de un destino ulterior y enuncia las operaciones de que puede ser objeto dicha mercadería.

En el área franca comercial, según prescribe el art. 597, además de las operaciones y actos previstos para el área de almacenamiento, la mercadería puede ser comercializada, utilizada o consumida.

Si bien no se definen expresamente las áreas francas industriales, el art. 598 las reconoce cuando faculta al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de estímulo a las exportaciones al extranjero, cuando las actividades productivas del área lo justificaren.

Finalmente, el art. 599 prescribe que en todo lo no previsto en el Capítulo correspondiente y en las disposiciones específicas obrantes en el acto de creación del área franca, serán de aplicación en ésta las normas generales de la legislación aduanera referidas a importación y exportación siempre que fueren compatibles con el régimen.

Como puede advertirse, en este tema el Código Aduanero se limita a sentar los principios generales que la doctrina internacional ha elaborado en torno al concepto, beneficios, fines y funciones de las áreas francas, constituyéndose en tal sentido en una norma "marco".

Tal criterio es correcto, por cuanto en cada caso, tanto las características propias de la zona desde el punto de vista geográfico, como sus condiciones o aptitud económica, su infraestructura, los aspectos sociales y demográficos, etc., han de requerir particulares regulaciones, las que, por otra parte, como se viene afirmando, deberán tener en cuenta la inserción del área en el contexto socio económico y territorial nacional e internacional. Por tal motivo, resulta imposible e inconveniente que una legislación de carácter general y permanente como es el Código Aduanero, previera con mayor especificidad los aspectos normativos de un área franca.

El capítulo tercero de la Sección VII del C.A. "Áreas que no integran el territorio aduanero general", se refiere al "Área Aduanera Especial o Territorio Aduanero Especial".

Los autores del Código Aduanero Comentado (op. cit. pág. 73-ART. 600) expresan respecto de este tipo de áreas: "Aunque sus efectos puedan ser menores que en el caso de las áreas francas, la creación de un área aduanera especial es uno de los medios posibles para fomentar el desarrollo de determinados lugares y aún regiones, por lo que puede considerarse al supuesto, como comprendido entre los que para tales fines autoriza emplear el art. 67 inciso 16, de la Constitución Nacional". De allí que los autores citados afirman más abajo, que si lo único que se pretende es estimular la exportación, no hace falta recurrir a este instituto, pudiendo suplir con el régimen de estímulos a la exportación y de admisión temporaria de insumos importados o bien con desgravaciones a la importación de bienes de capital destinados a incorporarse en forma permanente a la producción.

Teniendo en cuenta, precisamente, el fin de fomento a un área territorial, es que expresan: "... Por cierto, nada impide y, aún más, resulta aconsejable que se acuerden en estos casos otros beneficios, como ser de índole financiera o de tributación interior". (op.cit., pág.74).

El art. 600 del C.A. expresa cuáles han de ser los beneficios aduaneros de estas áreas, a saber:

que los tributos que gravaren la importación para consumo y la exporta-

ción para consumo no excedan el 75% de los que rigieren en el territorio aduanero general, no comprendiendo esta limitación a las tasas retributivas de servicios.

- que no son de aplicación las prohibiciones de carácter económico, salvo expresa disposición en contrario de la norma que lo estableciere.

En el art. 602 se regula el supuesto de importación para consumo al AAE de mercadería procedente del Territorio Aduanero General condicionando la exención de tributos a la circunstancia de que la mercadería de que se trate fuere de libre circulación en el territorio aduanero general.

Al comentar este artículo, los autores del "Código Aduanero Comentado" (op.cit. ART. 502, pág. 79) ejemplifican así los diversos supuestos que incluye:

"... cuando fuere mercadería:

- a) originaria del territorio aduanero general que no hubiera sido exportada para consumo con anterioridad a su envío al AAE.
- b) originaria del extranjero o de un área franca nacional que hubiera sido importada para consumo al territorio aduanero general, sin beneficios acordados con sujeción a un empleo o destino determinados, antes de su envío al AAE.
- c) originaria del territorio aduanero general que se hubiere exportado para consumo pero luego se hubiere importado para consumo a dicho territorio sin beneficios sujetos a empleo o destino determinados antes de su envío al AAE".

"Se trata de casos en los que no existe ninguno de los motivos que puedan fundar la aplicación del arancel o de las prohibiciones de carácter económico, por lo que la exclusión que esta norma establece resulta una solución razonable".



El art. 604 consagra también una exención de tributos y de la aplicación de prohibiciones de carácter económico, a la importación para consumo al territorio aduanero general, de mercadería procedente y originaria del AAE, salvo disposición en contrario.

Dos pues son los requisitos que impone: que sea originaria y que proceda del AAE. Si sólo procede, pero no es originaria, esta operación está sujeta al pago de tributos y a las prohibiciones, con deducción de lo que ya hubiera abonado con motivo de la importación previa al AAE (art. 605).

Concordantemente con lo dispuesto en el art. 604, las exportaciones del AAE de mercaderías originarias y procedentes de ésta, no requiere la constitución de la garantía prevista por el art. 455 inc. 1) que tiene por finalidad asegurar el cobro de los tributos cuando se produjeran irregularidades en despachos sometidos a destinación suspensiva de tránsito directo. (art. 297 inc. a).

El art. 605, al igual que su "simil" 598, autoriza al PE a establecer, -cuando las actividades productivas del área lo justificaren-, un régimen de estímulo a las exportaciones al extranjero o a un área franca de mercaderías originarias del AAE.

Asimismo, el art. 607 repite las prescripciones del 599, con relación al AAE.

También en este caso las normas del C.A. establecen un marco general, dentro del cual, con una gran flexibilidad, podrán insertarse los regímenes especiales que instituyan este tipo de áreas.

Cabe agregar que las disposiciones comentadas, nada regulan respecto de la forma de administración, condiciones de creación, requisitos de infraestructura, financiamiento, otros beneficios, et., de este tipo de áreas, precisamente porque sólo abarcan el fenómeno desde el punto de vista del derecho aduanero, lo que no significa que, al presentar un proyecto de instalación de un AF o AAE no deban preverse tales problemáticas, las que se expondrán "infra".

3.5. Proyecto de ley del Diputado Felipe Zingale sobre establecimiento de un Area Franca en la Provincia de Mendoza.

El citado proyecto de ley, publicado en el Boletín de la Cámara de Diputados de la Nación "Trámite Parlamentario" N° 55 del lunes 23 de julio de 1984, pág. 1233, fue remitido a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Comercio, de Industria, de Transportes y de Relaciones Exteriores, no habiendo recibido tratamiento legislativo.

No obstante, se considera de interés comentar sus disposiciones, en razón de que el mismo constituye un antecedente del presente período gubernamental sobre el tema.

En el artículo 1° se establece como área franca, en los términos del artículo 590 del Código Aduanero, a la zona comprendida entre villa fronteriza Las Cuevas y la ciudad de Uspallata, en la Provincia de Mendoza, a lo largo de la ruta nacional 7 que une a la ciudad de Mendoza con la República de Chile.

En los fundamentos del proyecto se expresa que se ha elegido la zona de Mendoza por ser la de mejores posibilidades, en atención a la reciente inauguración del paso internacional de Cristo Redentor, que permite el tránsito durante todo el año. Se destaca asimismo "la excelente ubicación y posibilidades del Valle de Uspallata como futuro polo de transformación de productos integrados para el comercio exterior", ello, se afirma, "sin descartar ... la utilización en el futuro de otras zonas en beneficio de las economías regionales que redundará por último en el beneficio del país todo".

Se establece que en el área franca creada, la mercadería podrá ser objeto de almacenamiento, comercialización, utilización y consumo, así como también de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio.

A las empresas que se establezcan en el área franca, ya sea para la elaboración final de los productos, su transformación, combinación, mezcla, re-

paración y/o cualquier otro perfeccionamiento, así como a las dedicadas al comercio exterior que encuadren en la ley de promoción de exportaciones se le otorgará una reducción del 50% en el pago del impuesto a los ingresos brutos y/o a las ganancias del balance anual, con el objeto de facilitar de este modo la comercialización de los productos (art. 9°). La norma citada es criticable por cuanto el impuesto a los ingresos brutos es de carácter local y no resulta jurídicamente posible que una ley nacional reduzca o derogue la aplicación de normas locales dictadas en ejercicio de propias competencias.

El art. 10 intenta solucionar la cuestión al prescribir: "El Poder Ejecutivo Nacional requerirá a la Provincia de Mendoza la necesaria colaboración en la implementación de medidas similares y de radicación con el objeto de la mejor aplicación de la presente ley", sin embargo, su redacción es defectuosa, por cuanto la ley misma debiera ser considerada como ley-convenio a cuyos objetivos la Provincia debe adherir y dictar, en consecuencia, las normas y actos complementarios que se requieran para el pleno cumplimiento de éstos.

La ley presentada obedece asimismo a la necesidad de llevar adelante un proceso de progresiva integración Argentino-Chilena. En tal sentido expresan "los fundamentos: "... Se pretende, por un lado, dinamizar las relaciones comerciales entre dos países hermanos, revitalizar a una zona clave de frontera como un real signo de soberanía, disponiendo de la misma con fortaleza para el progreso; integrar el Cono Sur, acercando a dos países de economía complementaria y, en especial, concretar en los hechos, a través del intercambio comercial de los pueblos hermanos, un acercamiento que signará la paz que para siempre se procura establecer. La salida al Pacífico de los argentinos y al Atlántico de los chilenos beneficiará a ambos pueblos, basados en la entrega de cada uno de sus puertos y mares para el uso común".

Así, en los arts. 3°, 4°, 5° y 7° del proyecto se dispone:

- a) que la mercadería que se exporte desde el Area Franca con destino al Puerto de Valparaíso y/u otro que determinaren las autoridades de la República de Chile, en convenio aduanero con nuestro país, gozará de un reembol-

so adicional del 5° sobre el valor del producto nacional de la mercadería y del 20% sobre el valor del flete y seguro que deba pagarse a compañías transportadoras de capital nacional, en el trayecto que va desde la frontera argentina hasta el puerto de despacho en Chile.

- b) que las mercaderías de origen chileno que se despachen a través del Puerto de Buenos Aires u otro del Atlántico y/o del Río Paraná, con paso a través del área franca, no abonarán los tributos que gravan la importación, salvo las tasas retributivas de servicios.
- c) que se autoriza a la empresa Ferrocarriles Argentinos a celebrar convenios con empresa similar de la República de Chile, acordando las bonificaciones y beneficios convenientes, además del reembolso de flete y seguro antes citado, para facilitar el tránsito recíproco de productos originarios de ambos países.
- d) que el PEN, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, establecerá convenios recíprocos aduaneros con la República de Chile, los que deberán ser comunicados al Poder Legislativo dentro de los 180 días, para su ratificación.

Concordantemente, se subordina la vigencia de la ley proyectada, a los treinta días de "aprobados" (debiera decir "ratificados por el P.L.") los convenios aduaneros que se celebren.

Finalmente se encomienda a la Administración Nacional de Aduanas el establecimiento y ejercicio de su control jurisdiccional sobre las mercaderías que se exporten a través del área franca.

Si bien, en términos generales, los fines que persigue el proyecto del diputado Zingale no son objetables, la técnica legislativa empleada y las lagunas que presenta lo tornan deficiente desde el punto de vista jurídico y operativo.

- \* En primer lugar, de los fundamentos no surge que la elección del lugar de emplazamiento del árca, -cuyos límites por otra parte son imprecisos,

sin que se delegue en el PEN su determinación- haya sido fruto de un análisis territorial global ni que exista estudio macroeconómico que analice los efectos del emplazamiento sobre la economía nacional.

\* Asimismo, no se prevé la forma de Administración del área, ni se compatibiliza el ejercicio de las competencias nacionales, provinciales y aún municipales que han de operar sobre la misma.

Tales recaudos resultan imprescindibles cuando se crea un área franca en territorio provincial,<sup>3</sup> ya que ello implica, sobre todo en el caso de áreas francas industriales, el establecimiento de un régimen cuya aplicación y vigencia puede encontrar puntos de fricción con criterios de órganos y entidades provinciales con jurisdicción en dicho territorio (vg. autorización para la localización de industrias, aplicación de gravámenes provinciales, etc.); esta circunstancia no se aventaría ni aún en el hipotético caso de que el Estado Nacional expropiara las tierras donde se ha de instalar el área franca, en virtud de la jurisprudencia y doctrina mayoritaria existente sobre el alcance del art. 67 inc. 27) de la Constitución Nacional (aspecto que por otra parte no se incluye en el proyecto).

En casos como el proyectado, deben buscarse mecanismos de concertación federal, que incluyan la celebración de convenios previos entre la Nación y la Provincia involucrada, que luego den sustento a la ley que, desde el punto de vista del tratamiento aduanero e impositivo nacional, se requiere para establecer el área franca.

\* Tampoco se advierte que la propuesta de establecimiento del área franca haya sido gestada como un verdadero Proyecto, con fines y metas concretas, y plazo de realización de los mismos, por lo cual se otorga una exención "sine die", cuestionable constitucionalmente, tal como antes se ha señalado.

#### 4. REGIMENES VIGENTES EN EL DERECHO COMPARADO.

En este punto se han de referenciar, en sus aspectos principales, algunos regímenes vigentes en otros países, con el objeto fundamental de señalar diversos enfoques y técnicas legislativas, problemáticas abordadas, formas de gestión, etc.

Tal cometido resultará útil para una más amplia comprensión del tema en su integridad, sin perjuicio de que a la hora de adoptar medidas, éstas deberán fundamentarse y proyectarse sobre la realidad fáctica y jurídica nacional.

##### 4.1. España

En este país, el tema fue regulado por el Real Decreto-Ley del 11 de junio de 1929 que sentó las bases del sistema, siendo reglamentado por el Decreto del 22 de julio de 1930 y el Decreto del 18 de abril de 1952.

La reglamentación que se analizará es profusa y sumamente detallista. A fin de brindar una idea de la amplitud de temas que abarca se transcribe su índice, con indicación del articulado que comprende cada acápite. Esto indica que la tendencia en este país, en la materia, es la de otorgar amplias facultades al Ejecutivo, -(por conducto del Ministerio de Hacienda)- para regular todo lo relativo a la operatoria y funcionamiento de estas áreas.

- Decreto del 22 de junio de 1930 sobre Puertos -Zonas y Depósitos Francos-

\* Título PRIMERO - De los Depósitos, Puertos y Zonas Francas.

.Capítulo PRIMERO : Disposiciones generales. (1 al 10).

- .Capítulo II : De los depósitos francos. (11 al 62).
- .Capítulo III : De las Zonas Francas.
- Sección Primera : De su establecimiento. (63 a 74).
- Sección Segunda : De las Comisarias Regias y Autoridades con jurisdicción en el puerto de la Zona Franca. (75 a 80).
- Sección Tercera : De la Administración de la Zona Franca. (81 a 85).
- Sección Cuarta : De los servicios de inspección e intervención. (86 a 103).
- Sección Quinta : De las mercancías que pueden ser introducidas en la zona franca. (104 a 115).
- Sección Sexta : De las industrias. (116 al 144).
- .Capítulo V : De los gastos y caducidad de las zonas francas. (145 a 147).
- \* Título II : De las operaciones de comercio, en la Zona Franca - Intervención Aduanera.
- .Capítulo I : Disposiciones generales. (148 a 160).
- .Capítulo II : De las operaciones de entrada. Disposición preliminar (art. 161-162).
- 1) Del Tráfico por vía marítima
- a) De la entrada de buques. (163 a 167).
- b) De la relación de carga. (168 a 167).
- c) De la descarga de mercancías. (180 a 195).
- d) 1 - De la entrada de mercancías nacionales por la vía marítima. (196).

2 - Del tráfico por la vía terrestre. (197 a 199).

3 - De las hojas declaratorias. (200 a 208).

.Capítulo III : De las operaciones de salida.

I- Salida de mercancías. (209 a 225).

II- Del despacho de buques. (226 a 228).

.Capítulo IV : Del tránsito. (229 a 234).

.Capítulo V : De otras operaciones especiales.

I. Remolcadores. (235).

II. Del servicio de viajeros y equipajes. (236 a 239).

III. Aprovisionamiento de buques. (240 a 243).

IV. Casos especiales de importación y de reimportación. (244)

V. Extracción de muestras y adeudo de pequeñas cantidades de mercancías. (245 a 246).

VI. Del transbordo de mercancías. (247 a 250).

VII. Descargo por equivocación. (251).

VIII. Relaciones entre la Zona Franca con puerto propio y puerto aduanero adyacente. (252 a 253).

IX. De las averías. (254 a 261).

X. De las mermas. (262 a 267).

XI. Del abandono y venta de géneros. (268 a 281).

XII. Del servicio postal. (282 a 303).

.Capítulo VI : De las mercancías intervenidas. (304-316).

\* Título III - Disposiciones Penales

.Capítulo I : De los hechos penales en las zonas francas. (317 a 322).



## .Capítulo II

Sección Primera : De las faltas reglamentarias. (323 a 336).

Sección II : De las faltas o delitos sujetos a procedimientos especiales. (337 a 344).

.Capítulo III : De los procedimientos. (345 a 354).

En el art. 2º del decreto en examen se declaran puertos francos a los de las Islas Canarias y a los de las Posesiones españolas del Norte de Africa (Ceuta, Melilla, Alhucemas, Peñón de la Gómera y Chafarinas), ratificándose así la declaración similar que existía desde el año 1900.

De conformidad con el art. 3º, las Zonas y Depósitos Francos, dentro de su régimen peculiar, dependen del Ministerio de Hacienda, al que corresponde otorgar las concesiones, regular el funcionamiento de unas y otras y controlar su régimen industrial. Se aclara que dicha competencia no excluye la de los Ministerios de Marina, Fomento y Economía Nacional, en cuanto concierne a problemas de tráfico marítimo, obras de puerto y a los de economía nacional.

### 4.1.1. DEPOSITO FRANCO

El reglamento define al depósito franco como "una porción limitada de terreno, enclavada en lugar donde exista Aduana marítima de primera clase, con locales adecuados para introducir y almacenar toda clase de mercancías extranjeras cuya importación no esté prohibida por el Arancel vigente, y las mercancías españolas de exportación también autorizada". Se permite la introducción y almacenamiento de combustibles en los depósitos francos que estén aislados por medio de vallas y muros.

La introducción de mercaderías en los depósitos francos se verificará

con las mismas formalidades y con sujeción a las prescripciones exigidas por las Ordenanzas de Aduana que sean compatibles con la reglamentación específica.

El art. 22 establece los beneficios que otorga el régimen, prescribiendo que:

"Las mercancías, tanto nacionales como extranjeras que entren en los depósitos francos, quedan exentas del pago de los derechos de Aduanas, impuesto de transportes y arbitrios de obras de puertos de todas clases, así como de cualesquiera otros tributos establecidos por el Estado, la Provincia o el Municipio, directamente sobre ellas mismas, no pudiendo ser gravadas con impuestos locales más que las que se introduzcan en la población. Las mercancías extranjeras que se reexporten de los depósitos francos quedan también exentas de dichos impuestos y arbitrios. Las nacionales que se exporten al extranjero satisfarán el impuesto de transporte y arbitrios de obras de puerto que hubieran debido pagar si la exportación se hubiese realizado directamente sin entrar en el Depósito, así como el derecho o gravamen de exportación a las mercancías que estén sujetas a él". Correlativamente, el art. 25 del reglamento dispone que "Las mercancías nacionales al introducirse en un Depósito franco, perderán su nacionalidad como si se hubieran enviado al extranjero y satisfarán los derechos de Arancel, transporte y demás gravámenes como si viniesen directamente del extranjero, en el caso de que se importen con destino a consumo".

En el art. 28 se enuncian las operaciones que pueden realizarse en los depósitos francos:

- cambio de envases de las mercancías.
- división de las mismas para preparar clases comerciales.
- mezclas de unas y otras con idéntico fin.
- descascarado y tostadura de café y cacao.
- fundido de pieles.
- trituration de las maderas.
- lavado de lanas.
- extracción del aceite de la copra y de las semillas oleaginosas, y soli-

dificación e hidrogenización de los mismos.

- inutilización y corte del hierro viejo.
- inutilización y corte de las bandajes, cubiertas y cámaras de aire.
- todas las operaciones que aumenten el valor de los géneros depositados, sin variar esencialmente la naturaleza de los mismos.

El plazo máximo de permanencia de la mercancía es de cuatro años, vencido el cual deberán reexportarse al extranjero o destinarse al consumo en España.

De conformidad con el art. 55 el número de Depósitos Francos será ilimitado, carecerán de subvención por parte del Estado y se concederán a entidades oficiales tales como Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y Juntas de Obras del Puerto o a Sociedades o Compañías nacionales constituidas expreso con arreglo al Código de Comercio.

La entidad concesionaria deberá reintegrar al Estado el total de los gastos que ocasionen la intervención y vigilancia del mismo, importe que se fijará y cuya falta de pago puede dar lugar a la caducidad de la concesión.

Los concesionarios deberán someter a la aprobación del Ministerio de Hacienda el Reglamento para su administración y las tarifas aplicables a las operaciones que en los depósitos se efectúen.

Las entidades concesionarias no pueden ceder en arrendamiento la concesión y administración de los depósitos francos y podrán pedir la cesación de su gestión demostrando que sus resultados son nulos o perjudiciales a sus intereses.

Asimismo el Gobierno podrá suprimir cualquier depósito franco, por su propia iniciativa si se demuestra que así conviene a los intereses del país.

Se prohíbe habitar, consumir y rendir al por menor dentro del recinto de los depósitos francos, a excepción del personal de vigilancia que puede residir con sus familias.

4.1.2. ZONA FRANCA

El art. 63 del reglamento en examen define el concepto, beneficios y alcance de las zonas francas, estableciendo:

"Es zona franca una franja o extensión de terreno, situada en el litoral, aislada plenamente de todo núcleo urbano, con puerto propio o al menos adyacente y en el término jurisdiccional de una Aduana marítima de primera clase, en cuyo recinto entrarán las mercancías con exención de derechos arancelarios y los demás que en cada caso se determinen, y en el que, además de las operaciones que este reglamento autoriza para los depósitos francos, podrán instalarse toda clase de industrias, sin más restricciones que las que aconsejen la natural defensa de la Economía Nacional. En las zonas francas que tengan puerto propio, será completamente libre de intervención aduanera el tráfico de buques y mercancías de todas las naciones, salvo en los casos que en este Reglamento se señalan".

Se declaran de utilidad pública a los efectos de la expropiación forzosa a los terrenos necesarios para el emplazamiento de la zona, no incorporándose a la tasación el mayor valor que adquieran las parcelas con motivo de la decisión de crear la zona franca.

Antes de autorizar el funcionamiento de una zona franca el Consorcio concesionario que la pretenda debe presentar al Ministerio de Hacienda:

- una memoria explicativa de la organización comercial e industrial que se propone establecer.
- los planos de la Zona Franca con inclusión del Puerto propio o adyacente y plan económico que se propone desarrollar.
- las medidas de orden fiscal que para la seguridad y vigilancia en el interior de la Zona, ofrece a la Administración.
- acuerdo otorgado en forma legal, reconociendo la obligación de reinte-

grar al Estado los gastos que ocasionen la intervención y vigilancia aduanera de la Zona, así como la obligación de efectuar el pago en la forma que se establezca.

- reglamento interior para la administración y explotación de la zona franca y tarifas aplicables a los distintos servicios y operaciones que en la misma se efectúen.
- régimen de intervención aduanera a que desee acogerse, según las alternativas que brinda la reglamentación.
- estatutos y reglamentos por que se rige el consorcio.

Los citados Consortios que tendrán a su cargo la administración de la zona estarán constituidos de la siguiente manera (art. 69):

Presidente : Comisario Regio nombrado por Real Decreto del Ministerio de Hacienda.

5 Concejales del Ayuntamiento en representación de la ciudad;

1 representante de cada una de las siguientes entidades:

- . Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (oficiales).
- . Junta de Obras del Puerto.
- . Sociedades obreras dedicadas a servicios marítimos.
- . en general toda entidad que contribuya con su aportación a la creación de la Zona.

1 representante de Ferrocarriles.

4 personas de reconocida competencia en asuntos económicos y comerciales e industriales, designadas por el Gobierno a propuesta del Comisario Regio respectivo.

Los Consortios contarán con ingresos y recursos, a saber (art. 71):

- arbitrios por entrada y salida de mercancías.
- derechos de almacenaje y ocupación de muelles, tanto para buques como para mercancías.
- derechos de manipulación de mercancías.
- derechos de estadística de entrada, salida y tránsito de mercancías, de producción industrial y otros análogos que la práctica aconseje.
- tasas por servicios que la administración preste.
- renta por el arrendamiento de terrenos ó locales.
- recargos sobre las contribuciones industriales y de comercio y sobre la contribución sobre utilidades.
- subvenciones de
  - . Ayuntamientos
  - . Diputaciones
  - . Estado

El Consorcio organizará los servicios marítimos y terrestres del puerto y la zona con sujeción a las reglamentaciones vigentes, así como la administración, dirección y vigilancia de la Zona en su recinto interior.

Los servicios de inspección e intervención de las Zonas serán ejercidos por la Dirección de Aduanas.

El reglamento prevé minuciosamente las condiciones de aislamiento de la Zona, obligando a la construcción de muros con distancias y locales para vigilancia.

En la Zona Franca pueden introducirse toda clase de mercaderías extranjeras cuya importación no se halle absolutamente prohibida por el Arancel vi-

gente y las nacionales de exportación autorizada.

Dichas mercaderías al ingresar a la Zona están exentas del pago de los derechos de Aduana, impuestos de transportes, arbitrios de obras de puertos y cualesquiera otros tributos establecidos por el Estado, Provincia o Municipio, directamente sobre la mercancía misma, no pudiendo ser gravadas con impuestos locales más que las que se introduzcan en la población.

Se consideran también libres de derechos y tributos fiscales las almacenadas en la Zona que, por su naturaleza, sean necesarias para el funcionamiento de alguna industria, tales como combustibles, etc.

Las mercaderías extranjeras que se exporten, hayan sido o no transformadas en la Zona, quedarán también exentas de dichos impuestos y arbitrios.

Las nacionales que se exporten, satisfarán el impuesto de transportes, derechos de Arancel y demás arbitrios a que estuviesen sujetas cuando la exportación se hiciese por territorio común, salvo el caso de que dichas mercancías nacionales hayan sido industrializadas o transformadas en las zonas francas, en el que quedarán exentas de dichos derechos e impuestos.

El plazo máximo de permanencia de las mercaderías en la zona es de 6 años, prorrogables por causas fundadas.

El art. 116 del reglamento en examen establece que las operaciones industriales y mercantiles autorizadas en la Zona disfrutarán de la más amplia libertad de acción en todas sus manifestaciones, no teniendo aplicación las disposiciones aduaneras vigentes en cuanto tiendan a intervenir las libres operaciones de la Zona franca, salvo en los casos que especialmente se determine.

En su primitiva redacción, el reglamento establecía determinadas condiciones para la autorización y localización de industrias en la Zona.

En primer lugar clasificaba a las industrias en cuatro grupos:

- Industrias no existentes en España.
- Industrias existentes en España sin carácter exportador.
- Industrias existentes en España con radio exportador notoriamente deficiente o que registre decrecimiento paulatino en los últimos años.
- Industrias de exportación preexistentes en España.

Luego, anualmente, el Ministerio de Hacienda, previo informe del de Economía, publicaba una relación de las industrias que, por motivos de seguridad del Estado y respecto a la producción e industrias nacionales de exportación preexistentes, se considerarían prohibidas en las Zonas Francas.

Después de la reforma del Decreto del 18 de abril de 1952 (Ministerio de Hacienda) dicho procedimiento ha sido sustituido por la petición que los interesados que deseen localizarse, deberán efectuar al Ministerio de Hacienda exponiendo con el preciso detalle las características de orden económico, emplazamiento, amplitud y naturaleza de las industrias que intenten instalar y clase de operaciones que se propongan realizar.

Las solicitudes se publicarán oficialmente a fin de que dentro del mes se planteen las oposiciones o adhesiones pertinentes, tras lo cual, y previo el requerimiento de otros informes oficiales, dentro de los 60 días el Ministerio de Hacienda se expedirá sobre la viabilidad o no de la instalación. El silencio, transcurrido el plazo, se considera afirmativo.

De conformidad con el art. 122, el Gobierno puede imponer la coordinación entre las industrias preexistente y las de nuevo establecimiento en una Zona Franca cuando esto signifique una considerable ampliación para el comercio exterior. Tal imposición debe ser resuelta en definitiva por el Consejo de Ministros.

Los Consorcios pueden establecer primas o auxilios a los industriales o comerciantes instalados en la Zona Franca hasta el monto máximo que hayan devengado por impuestos sobre utilidades. Tales auxilios se dedicarán preferentemente:

- a los industriales que empleen materias primas nacionales, en proporción



a la cantidad empleada.

- al mejoramiento de los procedimientos de producción o mejor organización comercial, que se justifique con un aumento creciente de la exportación.

Cualquier industrial o comerciante que quiera establecerse en la Zona Franca ha de tomar el terreno o local que necesite en arriendo, bien directamente del Consorcio o de otro comerciante ya establecido.

Tanto los derechos de almacenaje, como los de estadística y cuantos arbitrios o gravámenes que hayan de exigirse en la Zona Franca y su puerto, serán fijados por los Consorcios en función de los reglamentos vigentes para la administración y explotación, determinando éstos asimismo su forma de percepción.

Finalmente, en el art. 146 del Reglamento se establecen las causales de caducidad de las Zonas Francas.

- Por falta de pago de los gastos que por los servicios de Aduana están obligados los Consorcios concesionarios a reintegrar al Estado;
- Cuando los Consorcios de las Zonas Francas pidan la cesación de su gestión, demostrando que sus resultados son nulos o perjudiciales a los intereses que representan.
- Cuando el Gobierno suprima cualquiera de las Zonas Francas, por su propia iniciativa, si se demostrase que así conviene a los intereses del país.

Por Ley del 22 de diciembre de 1955 y Ley 50 del 22 de julio de 1972 se declararon territorios francos (o zonas francas) los puertos de Ceuta, Melilla y Las Islas Canarias, respectivamente, imprimiéndose en ambas normativas un gran fomento a la radicación de industrias en dichas áreas, mediante facilidades de instalación, desgravaciones impositivas importantes y estímulo a la exportación, además de las exenciones aduaneras de que ya gozaban.

#### 4.2. Estados Unidos de América

En este país, las "foreign trade zones" o zonas de comercio exterior o zonas francas, son establecidas de conformidad con las disposiciones de la "Foreign Trade Zones Act" (Ley de Zonas de Comercio Exterior o Zonas Francas) del 18 de junio de 1934.

La citada norma crea la Junta de Zonas de Comercio Exterior, integrada por el Secretario de Comercio -Presidente de la Junta y funcionario ejecutivo-, el Secretario del Tesoro y el Secretario de Defensa. La citada Junta dicta las reglamentaciones de la ley y las normas de procedimiento para su aplicación.

A su vez, la admisión de mercaderías en la zona, manipulación, manufactura o exhibición en ésta; la exportación de mercaderías desde la zona así como su transferencia hacia el territorio aduanero estadounidense y todo lo atinente a su supervisión, se encuentra legislado en los Reglamentos de Aduana.

La Zona de Comercio Exterior se define como: una zona aislada, circundada y vigilada, que se maneja como un servicio público, adentro o adyacente a un puerto de ingreso, provista de los equipamientos necesarios para la carga y la descarga, transporte, almacenamiento, manipulación, manufactura y exhibición de mercaderías y para el reembarque de las mismas por tierra, agua o aire.

Cualquier mercadería extranjera o nacional, con excepción de las prohibidas por la ley o excluidas por la Junta de Comercio Exterior como perjudiciales a los intereses públicos, salud o seguridad, puede ser ingresado en la Zona sin sujeción a las leyes aduaneras que rigen el ingreso de mercaderías y exentas de derechos de aduana.

Las citadas mercaderías pueden ser almacenadas, exhibidas, manufacturadas, mezcladas y manipuladas en cualquier forma, salvo las operaciones prohibidas de la ley de 1934 o en otras leyes o reglamentaciones aplicables. Tam-

bién pueden ser exportadas, destruidas o enviadas al territorio aduanero desde la zona, en sus envases originales o en otros. En caso de que se remitan al territorio aduanero tributarán los gravámenes correspondientes, no así si se reembarcan con destino al extranjero.

Si se trata de artículos producidos o manufacturados en la zona exclusivamente con insumos domésticos, pueden ingresar al territorio aduanero nacional en concepto de "mercaderías americanas de retorno".

La Junta de Zonas de Comercio Exterior (en adelante "Junta") está autorizada a conceder a las corporaciones públicas o privadas el privilegio de establecer, operar, y mantener zonas de libre comercio dentro o adyacentes a los puertos de ingreso existentes bajo jurisdicción de los Estados Unidos. La citada concesión se otorgará a solicitud del interesado formulada con los requerimientos que se determinan y de conformidad con las prescripciones legales y reglamentarias vigentes.

Se dará preferencia en el otorgamiento de las concesiones a las corporaciones públicas.

Se entiende por "Corporación Pública" a una subdivisión política del Estado, una Municipalidad, una dependencia del Estado o una corporación municipal instrumentada por uno o más Estados.

Se entiende por "Corporación Privada", cualquier Corporación constituida de conformidad con las disposiciones de la ley de Zonas de Comercio Exterior, con el objeto específico de establecer, explotar y mantener una zona de comercio exterior.

Antes de otorgar una concesión, un estudio económico debe demostrar, a satisfacción de la Junta, que el comercio proyectado y los beneficios y retornos directos e indirectos de la inversión, justifican el emprendimiento cuyo objeto debe ser mejorar e incrementar al Comercio exterior.

En dicho estudio se debe efectuar, entre otros rubros:

- un detalle del comercio exterior del área, actual y proyectado.
- los servicios de transporte existentes y los probables incrementos que de tales servicios fueren necesarios.
- un estudio ~~comparativa~~ de las tasas de exportación de mercaderías nacionales y extranjeras.
- el análisis de las tasas de transporte aplicables a la actividad de la zona.
- estudio sobre los nuevos mercados potenciales.
- impacto que se espera de la explotación de la zona sobre la Balanza Comercial de los Estados Unidos.

Al considerar el impacto económico de la propuesta, la Junta deberá tener en cuenta su impacto sobre la balanza de pagos de los Estados Unidos y sobre el resto del país a la luz de las políticas nacionales.

La factibilidad del financiamiento y conducción de la empresa debe ser también demostrada con la solicitud que se presente a la Junta, debiendo especificarse el costo estimado del proyecto, con suficiente grado de detalle como para ser verificado.

Asimismo, las normas establecen la obligatoriedad de presentación de los requerimientos e instalaciones físicas necesarias para el manejo y explotación de la zona. Dichas exigencias son diversas, según que ésta se localice en un área adyacente o no al agua. El detalle exigido en la presentación de esta información va desde la localización cartográfica hasta los materiales y forma en que se ha de efectuar el cerramiento de la zona a fin de evitar evasiones hacia el territorio aduanero nacional.

La zona se explotará y administrará por el Concesionario de acuerdo con:

- a) la supervisión, dirección y control de la Junta de Zonas de Comercio Exterior.
- b) los reglamentos elaborados por Aduana para las zonas de comercio exterior.
- c) toda otra ley o reglamentación aplicable provenientes de autoridades federales.
- d) las normas y listas de tasas y gravámenes confeccionadas y fijadas por el concesionario y aprobadas por la Junta.

El Director de Aduana del Distrito en el cual se ubique la zona actuará como representante local de la Junta de Zonas de Comercio Exterior.

No se permite la residencia en la zona, salvo de los funcionarios públicos allí destacados para cumplir diversas funciones. Tampoco el comercio minorista, salvo excepciones autorizadas por el Concesionario y aprobadas por la Junta.

#### 4.3. Brasil

Se describirán en este numeral las prescripciones del decreto-ley N° 288 del 28 de febrero de 1967, por el cual se modifican las normas de la ley 3163 del 6 de junio de 1957 y se regula la Zona Franca de Manaus. Se ha tomado esta normativa por tratarse Manaus de una zona franca industrial.

El art. 1° del Decreto-Ley define a la Zona Franca de MANAUS como un área de libre comercio de importación y exportación y de incentivos fiscales especiales, con la finalidad de crear en el interior del Amazonas un centro industrial, comercial y agropecuario dotado de condiciones económicas que permitan su desenvolvimiento, teniendo en cuenta los factores locales y la gran distancia que lo separan de los centros consumidores de sus productos.

A tal efecto, el Poder Ejecutivo demarcará en la margen izquierda de los ríos Negro y Amazonas, un área continua con una superficie mínima de diez mil km<sup>2</sup>, incluida la ciudad de MANAUS y sus alrededores, donde se instalará la Zona Franca.

En el capítulo II de la norma en examen se establecen los incentivos fiscales:

- a) El ingreso de mercaderías extranjeras en la Zona Franca, destinadas a su consumo interno, industrialización en cualquier grado, inclusive beneficio, agropecuaria, pesca, instalación y operación de industrias y servicios de cualquier naturaleza y el almacenamiento para reexportación, estará exento de los impuestos de importación y sobre los productos industrializados.
- b) La exportación de mercaderías de origen nacional para consumo o industrialización en la Zona Franca o para su reexportación al extranjero, será, para todos los efectos fiscales constantes de la legislación de rigor, equivalente a una exportación brasilera al extranjero.
- c) La exportación de mercaderías de la zona franca para el extranjero, cualquiera que sea su origen, está exenta de los impuestos a la exportación.
- d) Las mercaderías de origen extranjero almacenadas en la Zona Franca cuando salen de ésta para su comercialización en cualquier punto del Territorio Nacional, se encuentran sujetas al pago de todos los impuestos de una exportación al exterior, de no encuadrar en los casos de excepción prevista en la legislación específica.
- e) Los productos industrializados en la Zona Franca cuando salgan de ésta para su comercialización en cualquier punto del territorio nacional, estarán sujetos a las exigencias del Impuesto a la Importación en lo relativo a materias primas, productos intermedios y materiales de embalaje importados, y no liquidados, calculando el tributo mediante un coeficiente de reducción de su alícuota "ad valorem". El coeficiente de reducción se aplicará solamente a los productos industrializados que cumplan los índices mínimos de nacionalización, establecidos conjuntamente por el Consejo de Ad-

ministración de SUFRAMA y por el Consejo de Desarrollo Industrial (C.D.I.).

- f) Las mercaderías de origen nacional destinadas a la Zona Franca con la finalidad de ser reexportadas para otros puntos del territorio nacional, serán almacenadas en depósitos o embarcaciones bajo el control de la Superintendencia y pagarán todos los impuestos en vigor para la producción y circulación de mercaderías en el país.
- g) Están exentas del impuesto sobre los productos industrializados todas las mercaderías producidas en la Zona Franca que se destinen a su consumo interno así como a su comercialización en cualquier punto del territorio nacional.

La administración de las instalaciones y servicios de la zona franca es ejercida por una entidad autárquica con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, con sede y jurisdicción en la ciudad de MANAUS, capital del Estado de Amazonas, denominada SUFRAMA (Superintendencia de la Zona Franca de MANAUS). Dicha entidad se vincula con el Ministerio del Interior.

Está dirigida por un Superintendente -nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Ministro del Interior-, el cual es asistido por un Secretario Ejecutivo (hombre de su confianza).

Asisten al Superintendente:

- a) El Consejo Técnico: compuesto por el propio Superintendente -que lo preside-; el Secretario Ejecutivo; un representante del Gobierno del Estado del Amazonas; un representante de la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas; y dos miembros nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Superintendente, uno ingeniero y otro especialista en asuntos fiscales.

Los miembros del Consejo Técnico deberán gozar de reconocida reputación, gran experiencia y notorio conocimiento en el campo de sus especialidades.

## b) Las Unidades Administrativas.

Son funciones de la SUFRAMA:

- \* elaborar el Plan Director Plurianual de la Zona Franca y coordinar y promover su ejecución, directamente o mediante convenio con órganos o entidades públicas, inclusive sociedades de economía mixta, o a través de contratos con personas o entidades privadas.
- \* revisar una vez por año el Plan Director y evaluar los resultados de su ejecución.
- \* promover la elaboración y ejecución de los programas y proyectos de interés para el desarrollo de la Zona Franca.
- \* prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas en la elaboración y ejecución de programas de interés para el desarrollo de la Zona Franca.
- \* mantener una permanente coordinación con la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas (SUDAM) y con las autoridades de los Municipios en que se encuentra localizada la Zona Franca.
- \* sugerir al SUDAM y a otras entidades gubernamentales, estatales o municipales la adopción de las medidas que se juzguen necesarias para el desarrollo de la Zona Franca.
- \* promover y divulgar investigaciones, estudios y análisis, orientados al reconocimiento sistemático de las potencialidades económicas de la Zona Franca.
- \* realizar todos los demás actos requeridos por sus funciones de órgano de planeamiento, promoción, coordinación y administración de la zona franca.

Se atribuyen a SUFRAMA los siguientes recursos:



- I. las previsiones presupuestarias, créditos adicionales que se le asignen.
- II. el producto de los depósitos bancarios de multas, emolumentos y tasas que le sean debidas a SUFRAMA.
- III. los auxilios, subvenciones, contribuciones y donaciones de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
- IV. las rentas provenientes de servicios prestados.
- V. su renta patrimonial.

SUFRAMA podrá cobrar tasas por la utilización de sus instalaciones y emolumentos por servicios prestados a particulares. Los importes de éstos serán fijados por el Superintendente después de aprobados por el Consejo Técnico.

El Plan Director y el Programa Presupuestario de SUFRAMA será aprobado por el Ministerio del Interior y considerado como el emprendimiento prioritario en la elaboración y ejecución del Plan de Valorización Económica del Amazonas.

En la Zona de MANAUS pueden instalarse depósitos y agencias aduaneras de otros países, acordados mediante Tratados o Acuerdos Complementarios de Tratados de Comercio.

Las exenciones acordadas lo son por un plazo de treinta años, pudiendo ser prorrogadas a su vencimiento.

Por decreto 95780, del 4/3/88 se fijó como límite global para las importaciones realizadas a través de la Zona Franca, la suma de 800 millones de dólares. Pueden excluirse del límite global, los insumos en los programas de exportación aprobados por SUFRAMA.

#### 4.4. Chile

El decreto N° 341/77 aprobó el texto refundido sobre Zonas Francas. Cabe acotar que las disposiciones así ordenadas tienen jerarquía legal. En el art. 1° se dispone: "Autorízase el establecimiento de Zonas Francas en

Iquique y Punta Arenas. Asimismo se autoriza el establecimiento de Depósitos Francos en Arica, Antofagasta, Coquimbo, Santiago, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro y Coyhaique, garantizando a las personas jurídicas nacionales y extranjeras que los administren y exploten a los usuarios y a las mercaderías que se depositen en ellos, el tratamiento preferencial que establece el presente decreto-ley. Las disposiciones que se contienen en este texto legal no afectan los regímenes de almacenaje que Chile haya pactado o pacte en el futuro por convenios internacionales". El art. 3° del mismo ordenamiento se precisa que: "Las Zonas Francas así como los depósitos Francos establecidos en el art. 1° de este decreto, funcionarán en los sitios que sean determinados por el Ministerio de Hacienda mediante decreto supremo y en éstos sólo podrán depositarse mercancías extranjeras en la forma y condiciones establecidas en el presente decreto-ley, practicarse las operaciones señaladas en el artículo octavo y celebrarse respecto de ellas los actos y contratos que autorice el decreto supremo correspondiente.

En el art. 2° se define a la:

Zona Franca : como el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. En esos lugares las mercancías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna.

Depósito Franco : el local o recinto unitario perfectamente deslindado (próximo a un puerto o aeropuerto) amparado por presunción de extraterritorialidad aduanera, en el cual las mercancías extranjeras podrán ser sometidas a las operaciones expresamente autorizadas.

Mientras las mercancías permanezcan en las Zonas y Depósitos Francos, se considerarán como si estuvieran en el extranjero y, en consecuencia, no estarán afectadas al pago de los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que se perciban por intermedio de las Aduanas, incluso la Tasa de Despacho. Podrán ingresar además con el mismo sistema de franquicias, las ma-

quinarias destinadas a efectuar cualquiera de los procesos a que se refiere el presente decreto-ley, o aquellas destinadas al transporte y manipulación de las mercancías dentro de las respectivas Zonas y Depósitos, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para su mantenimiento.

Una de las zonas francas creadas es la de IQUIQUE, en el año 1975, con el objeto de generar un polo de desarrollo para la Región de Tarapacá y para facilitar la integración económica del norte de Chile con los países fronterizos.

Para el desarrollo de las actividades comerciales e industriales, ZOFRI dispone de 2.250.000 m<sup>2</sup>, en terrenos plenamente urbanizados, en el extremo norte de la ciudad-puerto de Iquique, capital de la I Región Tarapacá.

Su ubicación geográfica le permite un fácil acceso a los mercados de Argentina, Bolivia y Perú. Desde Iquique y dentro del área cubierta por un radio de 1.000 Km, se encuentran ciudades tales como: Arequipa, Tacna, La Paz, Cochabamba, Oruro, Sucre, Potosí, Salta, Jujuy y Tucumán. La población de dicha área es cercana a los 10 millones de habitantes.

La Zona Franca de Iquique es regida por la Junta de Administración, persona jurídica de derecho público cuyas funciones son: autorizar a las empresas que operan acogidas al régimen especial en lo aduanero y tributario de la Zona Franca; administrar su patrimonio consistente en terrenos, bodegas, locales comerciales y demás instalaciones; realizar la supervisión y control de las empresas de ZOFRI; propiciar en Chile y en el extranjero la localización de nuevas empresas industriales y comerciales; coordinar con otros organismos públicos que las normas y procedimientos de Zona Franca sean simples y eficientes; realizar las inversiones en obras de infraestructura necesarias para la radicación de nuevas empresas; propiciar ante los organismos pertinentes mejoras en las vías de comunicación portuarias, aéreas, camineras y ferroviarias concordantes con el desarrollo de ZOFRI.

Las principales autoridades de ZOFRI son: el Intendente de la I Región Tarapacá, quien preside el Consejo Directivo para la fijación de políticas; y el Gerente General, encargado de la dirección administrativa y técnica.

Las empresas que se instalan en Zona Franca de Iquique tienen acceso a franquicias e incentivos tributarios, aduaneros, bancarios y complementarios de la siguiente naturaleza:

a) ADUANEROS

- Exención de todo tipo de aranceles, tasas y sobretasas aduaneras por las mercancías extranjeras que se ingresan a Zona Franca.
- Exención de aranceles e impuestos a la exportación o reexportación.
- Permanencia de las mercancías en los recintos de Zona Franca por tiempo ilimitado.

b) TRIBUTARIOS

- Exención del Impuesto al Valor Agregado para las mercancías extranjeras y nacionales que ingresen a Zona Franca.
- Exención del Impuesto al Valor Agregado por las mercancías nacionales o nacionalizadas vendidas a I Región de Tarapacá o al exterior.

c) BANCARIOS

- Ingreso de mercancías sin controles del Banco Central.
- Reexportación de mercancías extranjeras exentas de controles del Banco Central.
- Acceso al mercado bancario de divisas por las ventas en moneda nacional de productos extranjeros a I Región Tarapacá y resto de Chile.

d) COMPLEMENTARIOS

- Bonificación de 20% a las inversiones o reinversiones en construcciones, maquinarias y equipos.

- Reembolso del 17% del gasto en remuneraciones.
- Exención del 2% del Impuesto Patronal.
- Rebaja de 20% para los años 1985 y 1986 de la Tasa Adicional que afecta a las sociedades anónimas y en comandita por acciones.
- Los productos manufacturados en ZOFRI pueden ser vendidos sin restricción tanto en Chile como en el exterior.
- Las empresas de Zona Franca pueden ser 100% de propiedad extranjera, 100% de propiedad nacional o de naturaleza mixta.
- Los productos manufacturados en Zona Franca pueden utilizar el 100% de insumos extranjeros, 100% de insumos nacionales o utilizar combinaciones de ambos.
- Para facilitar los contactos comerciales con los mercados fronterizos la administración de la Zona Franca de Iquique cuenta con oficinas de representación en las ciudades de Salta, Jujuy y Tucumán en Argentina; La Paz y Santa Cruz en Bolivia.
- La Administración lleva control computarizado en línea de los inventarios de las empresas de ZOFRI y proporciona a las empresas que lo requieran copia de dichos registros sin costo alguno.
- Zona Franca de Extensión es el área adyacente a la Zona Franca de Iquique, delimitada por el perímetro de la I Región de Tarapacá, que comprende las provincias de Arica, Parinacota e Iquique. Entre los beneficios que se hacen extensivos en las ventas desde ZOFRI a la I Región Tarapacá están la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los aranceles aduaneros.

Las ventas desde ZOFRI a la Zona Franca de Extensión de productos fabricados en el extranjero están gravadas con un impuesto especial de 9% sobre el valor CIF. Ese impuesto se elimina si los productos son fabricados en ZOFRI.

- Normas especiales para Arica. El régimen preferencial de la Zona Franca de Iquique es aplicable a las empresas de Arica que desarrollen actividades propias de la industria electrónica, metalmecánica, química y de confecciones.

La Resolución N° 37/258 del Intendente de la I Región Tarapacá -Reglamento Interno Operacional- del 9 de febrero de 1981, establece entre otros aspectos lo siguiente:

- Usuario es la persona natural o jurídica que conviene con la Administración de la Zona Franca de Iquique el derecho a desarrollar actividades en ZOFRI.
- La Administración, mediante el Acto de Concesión, autoriza a los Usuarios para la utilización de los recintos, predios y locales situados dentro de los límites de la Zona Franca de Iquique por períodos de 25 y 40 años, renovables, para actividades comerciales e industriales respectivamente.
- Dentro de la Zona Franca, la Administración ejerce su autoridad sobre personas, actividades que se realicen y mercancías que se depositen, mezclen, ensamblen o transformen.

La Resolución N° 74/84 del 10 de Enero de 1984 refunde en un sólo texto un conjunto de normas aduaneras sobre zonas francas. Dicha resolución incluye los aspectos referentes a ingreso y salida de mercancías extranjeras y nacionales; mercancías transformadas; venta de mercancías entre empresas de ZOFRI; etc.

El Compendio de Normas de Importación del Banco Central regula el movimiento de divisas de las importaciones desde Zona Franca a Zona Franca de Extensión y al resto del país. Asimismo, en el Capítulo XXII del referido compendio se regula el movimiento de divisas derivado de las adquisiciones de bienes y servicios nacionales realizadas por las empresas de Zona Franca.

Entre las alternativas de operación en la Zona Franca de Iquique pueden citarse:

- a) TRANSITO INTERNACIONAL. Mercancías provenientes del exterior son depositadas en ZOFRI por el período que sea necesario para continuar al destinatario final en el extranjero. Este sistema se utiliza por exportadores de Bolivia y Argentina con destino a países de la Cuenca del Pacífico, Europa y Africa. En forma similar actúan empresas asiáticas, norteamericanas y europeas para abastecer de maquinarias, repuestos e insumos a faenas mineras, agrícolas e industriales de Perú, Bolivia y Argentina. Las mercancías son depositadas en patios o bodegas de la Administración de ZOFRI.
- b) DEPOSITO SUSPENSIVO DE ARANCELES. Mercancías provenientes del exterior son almacenadas en ZOFRI para ser vendidas al por mayor, al comercio, industria y consumidores finales de Chile. En esta alternativa la empresa puede construir sus propias bodegas en terrenos de propiedad de la administración, los cuales son arrendados por períodos de 25 años renovables.
- c) ENSAMBLADO Y MANUFACTURA INDUSTRIAL. En ZOFRI pueden desarrollarse actividades desde el simple fraccionamiento hasta el más complejo proceso industrial, pasando por el ensamblado, sin restricción alguna. Los productos pueden utilizar insumos de procedencia 100% extranjeras, 100% nacional o combinación de ambas. Las empresas pueden construir sus instalaciones en terrenos de la Administración. Los terrenos dedicados a actividades industriales son entregados por períodos de 40 años, renovables.
- d) EXPORTACION DE PRODUCTOS CHILENOS. Según la legislación de ZOFRI, los productos chilenos adquiridos por las empresas de Zona Franca están exentos del impuesto al valor agregado (IVA) y pueden ser utilizados en procesos industriales de la Zona Franca o ser exportados directamente al exterior.

#### 4.5. URUGUAY

Por su cercanía y por los tradicionales vínculos que nos unen con Uruguay es de fundamental importancia conocer el régimen que fue sancionado recientemente.

Desde 1919 el Uruguay cuenta con zonas francas (Colonia y Nueva Palmira); el resultado de estos establecimientos es verdaderamente magro. Según el Informe de Mayoría de la Cámara de Senadores, sólo existen allí instalados quince usuarios comerciales que aprovechan la zona como depósito a fin de manejar los tiempos de introducción de los productos importados al mercado doméstico. Los emprendimientos industriales chocan con la carencia casi total de infraestructura (energía eléctrica, gas, condiciones de saneamiento, etc.) lo que hace casi imposible su instalación. Este es otro de los ejemplos de que con las solas medidas o franquicias impositivas o financieras no basta para atraer capitales. Se necesita, además, de una infraestructura adecuada y de un régimen promocional transparente, flexible y ordenado.

El régimen actual sancionado por la ley 15.291 del 10/12/87 establece la normativa general a la que se deberán sujetar la promoción y desarrollo de las zonas francas, es decir, no se crea una zona franca en particular sino que se legisla sobre las zonas francas en general.

Los objetivos de la zona franca que surgen del art. 1 son:

- promover un proceso de inversiones de capital;
- expandir las exportaciones uruguayas;
- incrementar la mano de obra nacional;
- y promover la integración económica internacional



El régimen legal está dividido en seis capítulos:

- disposiciones generales (arts. 1 a 4)
- de la administración, control y explotación de las zonas francas (arts. 5 a 13)
- de los usuarios de zonas francas (arts. 14 a 18)
- de las exenciones y beneficios (arts. 19 a 25)
- de los espacios y construcciones en zonas francas (arts. 26 a 35)
- de los bienes en zonas francas (arts. 36 a 41)
- de las sanciones y disposiciones finales (arts. 42 a 48)

En el Cap. I está contenida la definición de lo que se entiende por zona franca y el tipo de actividades que se pueden desarrollar en ella.

La zona franca es un área del territorio nacional que puede ser de propiedad pública o privada, que la determina el P.E. con el previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas para desarrollar algunas de las siguientes actividades:

- la instalación y funcionamiento de establecimientos fabriles;
- la comercialización, depósito, almacenamiento, acondicionamiento y otras actividades relacionadas al comercio de mercancías o materias primas de procedencia nacional o extranjera;
- la prestación de servicios financieros, informáticos, reparaciones y mantenimiento y otros servicios que sean necesarios para el funcionamiento de las actividades instaladas en la zona y para la venta de servicios a terceros países;
- y toda otra actividad que el P.E. considere conveniente implementar y resulte beneficiosa para la economía nacional o para la integración económica.

El P.E. podrá adoptar medidas complementarias a fin de no perjudicar las actividades ni la capacidad exportadora de las empresas instaladas en la zona no franca.

a) Mecanismos de administración y control

La administración, control, supervisión de las zonas francas estará a cargo del Ministerio de Economía por medio de la Dirección de Zonas Francas.

La ley establece la creación de la COMISION HONORARIA ASESORA EN MATERIA DE ZONAS FRANCA compuesta por cinco miembros (uno designado por el P.E. y los otros elegidos por el Directorio de la Corporación Nacional para el Desarrollo). Su función, de conformidad con el art. 7, es asesorar en la determinación de las áreas del territorio nacional donde habrán de instalarse las zonas francas de explotación particular o estatal. Las solicitudes se presentan exclusivamente al P.E. quien la eleva a la Comisión para que en el plazo perentorio de 30 días ésta se expida. La elevación deberá acompañarse con opinión fundada de la Dirección de Zonas Francas.

Cuando un área sea considerada como zona franca podrá ser explotada según el caso por el Estado o por los particulares autorizados.

Se considera explotación "... la operación, por la cual a cambio de un precio convenido con cada usuario, una persona física o jurídica provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de la zona franca ..." (art. 8).

Las empresas particulares que explotan una zona franca no están amparadas en las exenciones y beneficios que se conceden a los usuarios pero sí pueden acogerse u obtener la declara-

ción del régimen de promoción industrial.

La solicitud de explotación de una zona franca se presenta al P.E. acompañada de un proyecto de inversión en donde se demuestre fehacientemente la viabilidad económica del mismo y los beneficios eventuales que se le reportará al país. Toda autorización es onerosa y se debe pagar al Estado o una suma única o un cánón periódico.

La autorización podrá ser revocada, en caso de incumplimiento injustificado (además de establecer un sistema de multas indexadas por el Índice de precios al consumidor).

Los propietarios de los predios en donde se instale una zona franca privada deberán constituir a favor de la misma una servidumbre que tendrá por objeto la afectación del o de los mismos a tal destino (zona franca privada).

La servidumbre es temporal o dura igual al tiempo de autorización de la explotación de la zona franca. La servidumbre se extiende más allá de la revocación siempre que esto suceda.

El Capítulo II trata sobre los usuarios, que están definidos en el art. 14 en los siguientes términos "... (son) todas las personas físicas o jurídicas que adquieren derechos a desarrollar (en las zonas francas) cualesquiera de las actividades a que se refiere el art. 2 ..."

El usuario se puede clasificar en : directo, obtiene el derecho de operar mediante contrato celebrado con quien explota la zona, sea el Estado o un particular autorizado. Este tipo de uso puede ser cedido previo consentimiento de la Dirección de Zonas Francas y del co-contratante en caso de administración privada.

Usuario indirecto, es aquel que adquiere el derecho de operar mediante contrato con el usuario directo, utilizando o aprovechando sus instalaciones.

La oponibilidad a terceros de los contratos sólo es viable cuando los mismos están registrados en la Dirección de Zonas Francas. La forma contractual deberá necesariamente ser aprobada por dicha Dirección.

El art. 17 contempla el caso de las Sociedades Anónimas, cuyo único objeto es realizar operaciones como usuarios en la zona franca. Para ello, deberán:

- inscribir la sociedad en el Registro Público de Comercio (acta constitutiva y estatuto);
- adjuntar constancia expedida por la Inspección General de Hacienda de que se ha suscripto el 50% como mínimo del capital social y que se ha integrado el 60% del capital accionario;
- publicar la inscripción en el Boletín Oficial;
- solicitar -una vez cumplimentado lo anterior- al Director del Registro Público la matrícula de comerciante.

Posteriormente, se cumplimentan los requisitos para actuar como usuario de la zona franca.

Es obligatorio para toda empresa que decida la instalación en ZF emplear un 75% de trabajadores uruguayos (esta cláusula es de cumplimiento obligatorio; su no cumplimiento trae como consecuencia la no recepción de los beneficios que establece la ley). Sólo el PE y basado en algunas de las características especiales de la actividad que se va a desarrollar, puede reducir los porcentajes establecidos en la ley.

b) beneficios

1. Los usuarios de la ZF están exentos de todo tributo nacional con la excepción de:

- 1.1. las contribuciones al sistema de seguridad social;
- 1.2. las prestaciones pecuniarias a favor de personas de derecho público no estatales de seguridad social;
- 1.3. los impuestos a las rentas por dividendos o utilidades acreditadas o pagadas a personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior cuando estos estén gravados en el país del titular y exista crédito fiscal.

2. Los bienes, servicios, mercancías y materias primas que se introducen a la zona franca no pagan tributo o cualquier otro instrumento con efecto equivalentes. Los que provengan del territorio no franco, lo serán de acuerdo a todas las normas vigentes para la exportación.

3. Los bienes, servicios, mercancías y materias primas importadas y los productos elaborados pueden salir exentas de todo tributo; cuando se introduzcan al territorio no franco se considerarán importaciones.

4. No rigen los requisitos de integración obligatoria de componentes nacionales. En los certificados de origen no se efectuará discriminación alguna, respecto de los bienes elaborados en dicha zona.

5. No rigen las leyes que establecen el monopolio del Estado para los servicios a la industria y el comercio; pudiéndose implementar tarifas promocionales por los servicios prestados por el Estado.

Los usuarios abonarán un canon (obligación en dinero) a los que explotan la zona franca. Esta y otras prestaciones pecuniarias son reajustables por contrato. La falta de tres pagos consecutivos cuando fuese mensual y uno si fuera por mayores períodos da derecho al explotador de la ZF a solicitar la desocupación. Además, el cobro de lo adeudado se tramita en juicio ejecutivo. La Dirección de ZF podrá actuar fomentando compensaciones (prestaciones pecuniarias por obras y servicios), las mismas no pueden ser invocadas si no existe acuerdo previo entre las partes.

Los usuarios de la ZF podrán emitir "Warrants" y certificados de depósitos por las mercancías, materias primas y productos depositados en las ZF adquiriendo la calidad de negociación sólo cuando son refrendados por la Dirección de ZF. Además, es absolutamente libre el ingreso y egreso a las ZF de títulos valores, moneda nacional y extranjera, metales preciosos en cualquier concepto, su tenencia, comercialización, circulación, conversión o transferencia.

La ley establece sanciones por incumplimiento o infracción a la ley. Estas sanciones son:

- multa hasta N\$ 50.000.000 reajustables por el Índice de Precios al consumidor;
- prohibición del ingreso o egreso de mercancías y/o realización de cualquier operación en calidad de usuario;
- pérdida de exenciones y demás beneficios.

La ley establece ciertos recaudos y beneficios para proteger a la industria ya instalada en zona franca.

Se entiende por industria ya instalada, a los fines del otorgamiento de beneficios, a aquella que se encuentre habilitada para realizar exportaciones desde el territorio nacional no franco y acredite capacidad de producción acorde al volumen

a exportar del bien respecto del cual exista cupo; en tal sentido, se le otorga los siguientes beneficios orientados a evitar que las exportaciones desde la zona franca perjudiquen su capacidad exportadora:

- \* goza de preferencia respecto de los usuarios de la zona franca, en la adjudicación de cupos no utilizados, concedidos por otros países a la República, en razón de tratamientos preferenciales.
- \* goza de preferencia, en la adjudicación de cupos no utilizados para exportaciones a países con restricciones cuantitativas en volumen o valor.
- \* goza de exclusividad en la integración de la contrapartida correspondiente en los negocios de intercambio compensatorio que se celebren con la utilización del poder negociador del Estado en sus compras.

Asimismo, los usuarios que se instalen en zona franca no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio nacional no franco. Tampoco se podrán prestar servicios desde la zona franca para ser utilizados en el territorio nacional no franco.

Por otra parte, los usuarios autorizados a realizar actividades de intermediación financiera en zona franca podrán ejercerlas siempre que estén dirigidas a terceros países o a los usuarios de zonas francas.

La ley 15.921 ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo uruguayo, en fecha reciente.

Entre las prescripciones de su articulado merecen citarse:

art. 2: "El área declarada zona franca deberá estar deslindada y amojonada en sus límites y cercada en forma de garantizar eficientemente su aislamiento del resto del territorio nacional. Los accesos a la misma deberán necesariamente determinarse por la Dirección de Zonas Francas quedando prohibido el ingreso o egreso de bienes y personas por otros espacios que no sean los autorizados en forma expresa por aquella.

art. 3: Entre las atribuciones que le acuerda a la Dirección de Zonas Francas, prescribe:

- "a) coordinar la prestación de los diferentes servicios que sean inherentes al cumplimiento de sus cometidos, pudiendo a tales efectos comunicarse directamente con cualquier autoridad nacional o departamental";
- "b) Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas el Reglamento Operacional de las diferentes zonas, y el cuerpo tarifario que regirá en las estatales";
- "c) Proveer la instalación y mantenimiento de la infraestructura material, operativa y funcional necesaria para el funcionamiento y desarrollo de las zonas francas estatales";



- "h) Autorizar los contratos que suscriban quienes exploten zonas francas con los usuarios directos, o los que otorguen los usuarios directos con los usuarios indirectos y la cesión de los respectivos contratos ...";
- "j) Autorizar el ingreso y el egreso de bienes y personas a las zonas francas y la determinación de la documentación necesaria a tal fin";
- "k) Determinar la documentación relativa al inventario de bienes y a las mermas en los procesos industriales con el fin de mantener un registro permanente de existencia de bienes";
- "n) Autorizar las personas que puedan habitar en las zonas francas de conformidad con lo establecido en la ley 15.921"-

\* En el art. 4 se impone a todas las dependencias estatales la obligación de cooperar con la Dirección de Zonas Francas a fin de procurar la sencillez y simplificación de los trámites que directa o indirectamente se refieran a las actividades a desarrollar en la zona franca.

Esto es así en virtud, de que, de conformidad con el art. 11 del citado decreto se establece que, salvo disposición en contrario de la ley 15.921 y sus reglamentos "la instalación y realización de actividades en zonas francas, queda sometida al régimen particular que las leyes y reglamentos del país, establecen respectivamente para dichas actividades", y que "los órganos con competencia de contralor cualquiera fuere la naturaleza del mismo, ejercerán sus propios poderes respecto de las actividades que se lleven a cabo

en las zonas francas, en directa coordinación con la Dirección de Zonas Francas ..."

- \* De conformidad con el art. 5, se establece también la obligación de los funcionarios de aduana, de actuar en coordinación con la citada Dirección, sin perjuicio de la autonomía técnica de aquellos en el cumplimiento de sus funciones.
- \* El art. 14 establece el contenido del proyecto de inversión que deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas, las empresas particulares que soliciten autorización para explotar una zona:
  - "a) determinación de la forma o modalidad jurídica de la empresa a través de la cual se realizará la explotación;
  - b) la localización del área en que se propone su instalación;
  - c) causas y consecuencias de su emplazamiento;
  - d) las posibilidades de su expansión futura;
  - e) los servicios que se propone suministrar, monto de inversión, fuentes de financiamiento y estimación del personal a utilizar.
  - f) descripción de las inversiones en infraestructura (caminos, saneamientos, energía, comunicaciones, etc.);
  - g) tiempo estimado que insumirá la implementación del proyecto;
  - h) evaluación de cantidad y calidad de usuarios;
  - i) plazo por el cual se solicita la autorización;
  - j) propuesta de la modalidad de pago".

El Ministerio se reserva, no obstante el derecho de solicitar ampliación de la información.

Las personas jurídicas que pretendan explotar una zona franca privada deberán tener objeto único y exclusivo referido a dicha actividad.

Finalmente, cabe destacar con relación a la legislación uruguaya que, aún cuando en forma muy débil, se considera el problema ambiental que pueden causar estos emprendimientos, prescribiendo el art. 46 de la ley 15.921 que "El Poder Ejecutivo velará por la preservación del medio ambiente".

#### 4.6. El régimen de zona franca en la República de El Salvador

Las reglamentaciones referidas a las ZF están contenidas en la ley general de fomento de exportaciones, cuyo objeto -según lo expresa el decreto 315- es fomentar las exportaciones fuera del mercado común centroamericano. Los productos promocionados son los manufacturados, los semimanufacturados, los agroindustriales, los artesanales, los agropecuarios no tradicionales y los servicios (art. 1). La ley entiende por productos agropecuarios no tradicionales a "todos los productos animales y vegetales en estado natural de origen nacional o centroamericano excepto: algodón, azúcar, café, camarón no cultivado y carne de res ..." (art. 1)

Los agropecuarios semielaborados podrán obtener los beneficios de la ley cuando contengan como mínimo un 30% del valor agregado nacional.

Los beneficios de la ley alcanzan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que sean titulares de empresas que:

- exporten en forma directa la totalidad o parte de su producción;
- ensamblen o maquilen para exportar;
- sean de comercialización internacional;
- exploten una zona franca.

Las zonas francas están definidas en el art. 26; allí se afirma que:

"... (son) aquellas áreas del territorio nacional o extra-aduanas previamente calificada, en donde podrán establecerse y funcionar empresas nacionales o extranjeras que exporten en forma directa la totalidad de su producción, las de comercialización

internacional, las que se dediquen al ensamble o maquila para exportación y las que efectúen actividades conexas o complementarias ...."

La propiedad de ZF puede ser estatal o privada y ésta de persona natural o jurídica, nacional o extranjera; la explotación a su vez puede ser estatal o privada, en éste caso se necesita de autorización del Organó Ejecutivo en los Ramos de Comercio Exterior y Hacienda; cada una de estas carteras ejercerá la vigilancia y fiscalización de las zonas francas de propiedad particular señalando las normas de funcionamiento.

El Ramo de Comercio Exterior podrá delegar la administración de las Zonas Francas p ropiedad del Estado a entidades descentralizadas o a persona natural o jurídica, nacional o extranjera, celebrando para ello el contrato correspondiente.

El art. 29 establece que toda mercancía o materia prima que entre en la zona franca y se destine a la exportación o a formar parte del producto final de exportación estará exenta de impuestos, derechos y demás gravámenes, inclusive derechos consulares.

Los incentivos fiscales que gozan los que se establece en las zonas francas son:

- exención total de los impuestos que gravan las importaciones de maquinarias, equipos, herramientas, repuestos e implementos necesarios para el establecimiento y funcionamiento de las zonas francas;
- exención total del impuesto sobre la renta por un período de 10 años a partir del inicio de las operaciones (en el caso de sociedades la exención alcanza a la sociedad propietaria de la zona y a los socios individualmente considerados);

- exención total de los impuestos sobre los activos o el patrimonio de las empresas por un período de 10 años a partir del inicio de las operaciones. En el caso de los socios se aplica sobre el capital invertido en la empresa (art. 30).

Para agilizar todo lo referido a los incentivos fiscales se crean los Certificados de Descuentos Fiscales que son documentos al portador, negociables, exentos de todo gravámen y que pueden ser usados para descontar impuestos fiscales. Estos certificados no podrán nunca exceder el monto del impuesto fiscal incurrido en la producción del bien exportable, salvo que el Organo Ejecutivo otorgue, por motivos excepcionales, un valor mayor."

Esto ocurrirá siempre y cuando el país que recibe la exportación no establezca algún tipo de disposición (derechos compensatorios) considerando que el certificado del país de origen constituye un subsidio.

No reciben Certificados Tributarios las exportaciones de productos tradicionales; productos no elaborados en el país, en donde sólo se envasa o embala; productos exportados temporalmente para recibir reparaciones o mantenimiento; productos usados sin ningún valor agregado nacional.

La admisión temporaria en las zonas francas será por 24 meses a partir del registro aduanero inicial; las mercancías en tránsito hacia las zonas francas lo hacen por medio de permisos provisionales de importación o guías interaduanales.

La ley establece regímenes especiales dedicados a las empresas que exporten en forma directa la totalidad de su producción. (Cap. III); empresas que exporten en forma directa parte de

su producción (Cap. IV); empresas dedicadas al ensamble o maquila para la exportación (Cap. V); empresas que exporten servicios (Cap. VII); empresas dedicadas a la comercialización internacional (Cap. VI) y finalmente el régimen de zona franca que comentamos arriba (Cap. IX). A cada una de ellas les corresponde un régimen especial de incentivos pero para que ello efectivamente ocurra su localización deberá estar en las zonas francas establecidas o a establecerse en la República de El Salvador. Por ejemplo, las empresas dedicadas a exportar la totalidad de lo que producen deberán, para gozar de los beneficios, estar instaladas en una Zona Franca y cuando funcionen fuera de la misma deberán procurar ser declaradas recinto fiscal ya que sólo así podrán acceder a los beneficios legales.

II.4.7. Beneficios en las zonas francas. Cuadro Comparativo

Como se sostuvo en capítulos anteriores existen una serie de - criterios en torno a los cuales se han organizado las distintas zonas o áreas francas a nivel internacional. Estos criterios tienen que ver fundamentalmente con ciertas "liberalidades" que se otorgan a los emprendimientos productivos que se localizan en las áreas respectivas, y tratan de incentivar la capacidad - exportadora de la misma. Pueden sintetizarse en:

- exenciones al pago de aranceles e impuestos casi siempre por un período determinado para la introducción de maquinarias, equipos e instalaciones como así también para materias pri - mas.
- exenciones del impuesto a la renta y al patrimonio para las - sociedades o las personas, también para un período determina - do;
- exenciones temporales o reducción sobre otros impuestos di - rectos o indirectos;
- exenciones temporales o reducciones a distintos tipos de pres - taciones que se deban pagar en la zona o fuera de ella;
- libertad de cambio;
- libre repatriación de los beneficios hasta un porcentaje de - terminado y por un período definido;
- facilidades financieras a través de una tasa de interés pre - ferencial o plazos promocionales



- régimen tarifario preferencial
- algún tipo de flexibilidad laboral

De la información que se dispone puede también hacerse una apre  
tada síntesis.:

Cuadro 1: Comparación de Incentivos en Zona Franca Seleccionadas

	I.I./	I.E./	I.V.A./	I.P./	I.R./	T.T./	B.I./	R.W./	A.T./	I.C./	O.T./	C.N./	D.A./
ESPAÑA	x	x				x				x	x	x	
EE.UU.	x	x									x	x	
BRASIL	x	x	x		x					x	x	x	
CHILE	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	
URUGUAY	x	x	x		x					x	x	x	
EL SALVADOR	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	

I.I.: Impuestos a las Importaciones; I.E.: Impuestos a las Exportaciones; I.V.A.: Impuesto al Valor Agregado; I.P.: Impuesto al Patrimonio; I.R.: Impuesto a la Renta; T.T.: Impuesto al Transporta; I.B.: Bonificación para las Inversiones; R.W.: Reembolsos por Gastos en Remuneración; A.T.: Régimen de admisión temporaria; I.C.: Impuesto a los Capitales; O.T.: Otras Deducciones; C.N.: Cánon; D.A.: Derechos Aduaneros.

Fuente: Legislación de cada uno de los países.

CAPITULO III  
EL AREA FRANCA INDUSTRIAL  
Y LOS CONVENIOS ECONOMICOS  
INTERNACIONALES

### III. El área franca industrial y los convenios económicos internacionales

El presente capítulo está orientado al análisis de los condicionantes jurídicos que inciden sobre la instalación de una área franca industrial, provenientes de los convenios económicos internacionales, en particular la normativa de Aladi y del Gatt, así como el posible impacto sobre la misma de los créditos e inversiones derivadas de los convenios asociativos particulares que el gobierno argentino suscribió recientemente con sus similares de España e Italia.

#### III.1. Normas ALADI

Con relación al tema Aladi, cabe evocar que desde el Tratado de Montevideo de 1980 la ex Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALACL) redujo sus expectativas y metas transformándose en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

ALALC (Montevideo 1960), como su nombre lo indica se propuso lograr en el plazo de doce años (1972) una zona libre de aranceles aduanales. El fracaso de los planes de abatimiento arancelario de ALALC, que por no ser objeto de este informe no se abordará aquí, obligó a los países miembros a reformular objetivos estableciendo un área de preferencias económicas (compuesta por tres mecanismos; preferencia arancelaria regional (PAR), acuerdos de alcance regional (AAR) y acuerdos de alcance parcial (AAP)-(cf. arts. 4/14 Tratado Aladi).

Los citados mecanismos y la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC constituyen los instrumentos vehiculizadores de la cooperación e integración dentro de ALADI.

De los tres mecanismos citados es indudable que los AAP constituyen el núcleo de ALADI ya que son los que sirven de continente a las funciones básicas de la Asociación. El segundo y tercer mecanismo, en orden de importancia, como reguladores del comercio intra-ALADI son la PAR y los AAR.

El comercio entre Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay, y Uruguay-Brasil representa alrededor del setenta por ciento (70%) del total del intercambio entre países miembros de ALADI y se vehiculiza primordialmente a través de los AAP.

Los AAP celebrados dentro de ALADI prevén una serie de normas que están vinculadas al tema del AFI como son las de origen, las que regulan la competencia y las de salvaguardia.

Las referidas normas pueden actuar como obstáculo para que los productos industriales (v.g. piezas, partes, armado, fabricación) del AFI accedan a mercados de países miembros de ALADI.

#### 1er. obstáculo - Convenio bilateral

Cada convenio bilateral tiene su propio régimen de certificados de origen. Por ejemplo, la existencia de un certificado de origen que habilita para el comercio Argentina-Francia (extra-ALADI) no habilita para actuar dentro de los AAP de ALADI en los que, en cada caso, se han convenido determinadas especificaciones sobre el origen de los productos.

Con Brasil y Uruguay se han firmado convenios comerciales y de complementación económica (AAP N°1, Protocolos del Programa de Cooperación e Integración, Cauce L y Actas Complementarias).

Por otra parte, dada su vecindad geográfica con Zapala, Chile es un país importante a los fines de este informe.

La República Argentina ha suscripto con Chile un convenio de intercambio comercial (AAP N°26).

Dado que en la expedición de certificados de origen intervienen Cámaras empresariales representativas de intereses implantados en el territorio aduanero nacional (AREA NO FRANCA) es obvio que ellas priorizarán en la utilización de los cupos estipulados en

los AAP a los productos de la industria no instalada en el AFI. Si el industrial del AFI se presenta a solicitar el certificado de origen para actuar dentro de los AAP de ALADI, la Cámara empresarial de que se trate puede negárselo invocando que ese cupo ya está cubierto en su totalidad. El régimen de distribución de cupos es el que sigue: primero se hace reserva del cupo y luego debe efectivizarse la exportación a que se refiere el cupo dentro de determinado período.

El AAP de complementación económica Argentina-Brasil (cf. anexo III, Cap. I) respecto de la "calificación de origen" dispone que "serán considerados originarios de los países signatarios (A-B) los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de ellos cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales originarios de dichos países...". A continuación se refiere a "los productos en cuya elaboración se utilicen materiales que no sean originarios de los países signatarios, serán considerados originarios cuando el valor -en porcentaje- de los materiales importados desde terceros países, no sea superior al 20% del precio del producto...".

A mayor abundamiento, (Ap. 5 del Cap. 1, Anexo indicado ut supra) explicita que "no serán considerados como originarios de los países signatarios los productos que resulten de operaciones o procesos efectuados en su territorio por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en dichas operaciones o procesos se utilicen exclusivamente materiales que no sean originarios de sus respectivos países y consistan en mero MONTAJE, ENSAMBLE U OTRAS OPERACIONES O PROCESOS SEMEJANTES...".

Finalmente, el ap. 6 del citado Capítulo, a través de la "interpretación auténtica" aclara que la expresión "materiales comprenden de las materias primas, productos intermedios y las partes o piezas utilizadas en la elaboración de los productos objeto de intercambio".

Las Cámaras empresariales priorizando el interés del industrial del territorio aduanero nacional, en caso de que la misma producción se efectúe en AFI y en territorio aduanero nacional, tienen facultad como expiden el certificado de origen de controlar que la antedicha prioridad se cumpla.

Obviamente, la cámara empresarial no puede negar arbitrariamente un certificado de origen a un empresario del AFI, pero al controlar el cupo exportable tutela el interés del empresario del Area no Franca, o sea del territorio aduanero nacional.

Por otro lado, en caso de que se trate de exportar, -siempre dentro de AAP-, un producto elaborado en el AFI que no compita con un similar del territorio aduanero nacional, el país importador puede impugnar la operatoria del producto originario del AFI como no originario del territorio aduanero nacional del país exportador.

## 2° obstáculo

La antigua legislación del ALALC preveía entre otras normas las referidas a la competencia no desleal entre países miembros.

Los AAP pueden, a veces lo hacen, consagrar simultáneamente normas sobre competencia, origen o procedencia. Asimismo, es necesario y conveniente analizar las resoluciones de ALADI para sistematizar las reglas vigentes sobre competencia entre países miembros, a fin de conocer cuales son las reglas bilaterales o multilaterales en las que debe encuadrar su conducta nuestro país.

El Pacto Andino, a través de la Decisión 230, reguló todo lo atinente a la competencia, en tanto que la Comunidad Económica Europea (CEE) dictó normas pertinentes en este tema.

Consideramos que para efectuar un análisis sobre este tema es conditio sine qua non acceder a la normativa de ALADI, en modo especial sus Resoluciones, en Montevideo, para sistematizar las reglas sobre competencia, dado que no se encuentran en la Argentina.

3er. obstáculo: normas sobre salvaguardia

Dichas reglas no son de aplicación a una hipotética exportación desde el AFI Argentina, por parte de un eventual país importador miembro de ALADI, porque las normas sobre salvaguardia se aplican de manera no discriminatoria, es decir contra todos los demás países miembros y no contra alguno en particular. Además, para aplicar esta cláusula deben invocarse dos razones: daño a la producción local y dificultades en la balanza de pagos. Es decir que, en caso de exportarse un producto del AFI Argentina, el país miembro de ALADI que se considere "económicamente agraviado" (el argumento para invocar la cláusula de salvaguardia es que la importación causa o puede causar DAÑOS GRAVES a la industria local) puede alegar la violación de las normas sobre competencia pero no razones de salvaguardia, porque dichas normas implican no discriminatoriedad y también buscar compensación o retirar concesiones equivalentes.

4to. obstáculo: El Tratado de Montevideo (cf. art. 23) prevé, dentro de su normativa general, únicamente el establecimiento en los territorios de los países miembros de "zonas, depósitos o puertos francos y otras facilidades administrativas de tránsito "internacional en favor de los países mediterráneos".

En rigor el 3ro. y 4to. obstáculos no serían tales.

Las normas sobre salvaguardia no son aplicables en este caso (exportaciones de AFI) dada su difícil cuando no imposible implementación.

El establecimiento de un AFI no en favor de un país mediterráneo, sino en provecho del país donde se instaló, si bien no está prevista dentro del art. 23, Tratado de ALADI, debe encuadrarse dentro del principio de que "aquello que la ley no prohíbe está permitido".



ARGENTINA-CHILE

Estos países suscribieron en forma conjunta con Paraguay, Uruguay, Brasil y México un AAP (renegociación del patrimonio histórico entre dichos países). Posteriormente Brasil y México se autoexcluyeron del mismo, de manera que actualmente rige el AAP N° 26 entre Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay. Se trata de un acuerdo de índole estrictamente comercial que se renovó en diciembre de 1985 conforme a las disposiciones del art. 10 del Tratado de Montevideo 1980.

El Tratado de ALADI brinda a Chile y Argentina (cf. art. 11) la posibilidad de que se vinculen estrechamente en virtud de un AAP de Complementación Económica que exceda el marco de lo estrictamente comercial. Dichos acuerdos se plantean alcanzar, entre otros objetivos: facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional, asegurar condiciones equitativas de competencia y prácticas leales de comercio. Asimismo, los AAP de complementación económica pueden establecer normas que protejan adecuadamente a los agentes económicos privados de los incumplimientos en que incurran los gobiernos o del ejercicio de prácticas desleales.

A las normas sobre origen que incluyen los AAP de carácter comercial de ALADI hay que añadir las que contienen los AAP de complementación económica sobre, por ejemplo, prácticas desleales y condiciones equitativas de competencia que resultarían violadas en caso de que funcione un AFI en Zapala dado el "régimen de subsidio y flexibilización" que implica el funcionamiento de un AFI.

Finalmente, cabe expresar que los gobiernos de Argentina y Chile suscribieron en noviembre de 1976 un "Acuerdo relativo a las negociaciones tendientes a la utilización recíproca de puertos y "zonas francas". Dicho acuerdo creó una Comisión Mixta de Técnicos encargada de evaluar las posibilidades que ofrecen los distintos puertos en los respectivos litorales marítimos y la influen-

cia de las condiciones en que se desarrolla el transporte terrestre internacional. A pesar de la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile (Beagle) y del contenido de su art. 12 que prevé la constitución de una Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física "encargada de promover y desarrollar iniciativas sobre los siguientes temas:...habilitación mutua de "puertos y zonas francas..." poco es lo que se avanzó hasta la fecha en estos temas.

### III.2. GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)

El GATT, organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, que gira dentro de la órbita del Consejo Económico-Social (ECOSOC), a pesar de que tiende a facilitar el libre intercambio de productos tiene desde sus orígenes un trato discriminatorio respecto de la producción agrícola.

El GATT establece, por ejemplo, respecto de la producción industrial (cf. art. 16) la prohibición de subsidiar exportaciones o de disponer restricciones cuantitativas de importación, por parte de los países miembros del organismo. Por el contrario, respecto de la producción agrícola no ha estipulado normas similares.

En torno a las presuntas "prácticas desleales" (subsidios o dumping) previstos en el GATT (cf. arts. 6 y 11) y en la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos se produjo un debate en este último país respecto de exportaciones industriales "subsidiadas" practicadas por México, Brasil y Argentina.

Cabe evocar que el principal mercado comprador de exportaciones industriales de países del Tercer Mundo es el norteamericano. Indudablemente, el debate más rico desde el punto de vista académico se desató en torno a las EFI y a la "industria maquiladora" de exportación mexicana, situada en la frontera mexicano-estadounidense, bajo el argumento de que el régimen de "flexibilización laboral" vigente en la misma implica en los hechos una "práctica desleal" que vulnera a producciones estadounidenses similares.

Respecto de los subsidios, las empresas estadounidenses están dispuestas a recurrir a negociaciones bilaterales con el país exportador para concertar "restricciones voluntarias", so pena de aplicar derechos compensatorios por exportaciones subsidiadas (cf. art. 6 GATT) y no esperar a que las instancias burocráticas del gobierno de su país tomen decisión al respecto.

Dentro de Estados Unidos coexisten grupos económicos que están a favor o en contra de las AFI e industrias maquiladoras mexicanas de exportación. Los primeros entienden que, por ejemplo, una AFI permite retener mano de obra mexicana dentro de su mercado de trabajo, reducir costos de producción debido al menor costo de un mercado de trabajo sujeto a normas laborales "flexibilizadas", en tanto que los segundos contradicen la existencia de dichas AFI por sus "prácticas desleales" y su impacto negativo sobre la producción norteamericana similar.

Además, consideran que la empresa de capital estadounidense al implantarse en AFI mexicanas exportan empleos y compiten deslealmente con sus similares establecidas en EE.UU. (cf. del Castillo G. "El Proteccionismo Estadounidense en la Era de Reagan". Comercio Exterior. Vo. 37 N°11, México, Nov. 1987).

### III.3. Convenios Asociativos particulares

Los convenios económicos celebrados por el gobierno argentino con Brasil, Uruguay y Chile se efectuaron dentro del marco de ALADI.

ALADI opera en estos casos como una suerte de convenio-marco dentro del cual los países miembros suscriben AAP, AAR o PAR sirviéndose de los llamados "acuerdos simplificados por vía ejecutiva". Es decir que la existencia del Tratado de ALADI torna innecesaria la aprobación de estos acuerdos (AAP, AAR, PAR) por parte del Congreso de la Nación.



Por su lado, los convenios recientemente firmados por el Poder Ejecutivo argentino con los gobiernos de Italia (dic. 1987) y de España (junio 1988), de relaciones asociativas particulares al no celebrarse dentro del marco de ningún tratado preexistente que los prevea y encuadre deben someterse al tratamiento y aprobación del Congreso de la Nación (art. 67, inc. 19 Constitución Nacional).

Los convenios con Brasil y Uruguay, reitero, se celebraron como AAP dentro de ALADI y tienden básicamente a generar condiciones que faciliten el intercambio comercial entre Argentina, Brasil y Uruguay. Además del Programa de Cooperación e Integración Económica Argentina-Brasil y de los CAUCE I y II se suscribieron el Programa de Expansión Comercial (PEC) y el Acta Sanguinetti-Sarney entre Brasil y Uruguay.

Los convenios con Italia y España son primordialmente acuerdos de cooperación económica dentro de una relación asociativa particular Norte-Sur y no Sur-Sur como es el caso de los que Argentina firma dentro de ALADI.

El acuerdo con Italia se encuentra en trámite parlamentario pendiente de aprobación en ambas Cámaras del Congreso y consta de dos partes o capítulos. La primera de ellas referida a la obra pública a realizarse en territorio argentino que se adjudicará directamente a empresarios y/o gobiernos italianos (sin llamado a licitación) si estos manifiestan interés en aquélla. Este capítulo es obviamente de interés para la contraparte italiana.

Un segundo capítulo se refiere a créditos concesionales a otorgar por el gobierno italiano en condiciones accesibles al pequeño y mediano empresario. Además de los créditos oficiales del gobierno italiano se prevén aportes de capital de empresarios italianos y argentinos con finalidades productivas.

Los joint ventures a formarse entre empresarios italoargentinos pueden recibir la siguiente inyección de capital: 33% ayuda concesional del gobierno italiano, 33% aporte de empresario argentino y 33% aporte de empresario italiano.

Las inversiones extranjeras, no el financiamiento concesional del gobierno italiano, están exentas de restricciones a la transferibilidad mediante la cobertura del seguro SACE (sociedad aseguradora comercio exterior), entidad oficial italiana (cf. art. 4, decreto 103/81 y Acta Argentina-Italia p.3.).

Un capítulo especial de este convenio permite, a un grupo económico italiano adquirir por intermedio del régimen de conversión de la deuda pública externa (capitalización) un activo físico existente en el país (Banco de Italia).

En dicha relación asociativa particular, Italia reivindica su condición de país europeo miembro de la CEE, mientras que el gobierno argentino, por su lado, reivindica su condición de país latinoamericano miembro de ALADI (cf. Tratado Argentina-Italia).

El convenio argentino-español guarda similitud con el italo-argentino. El gobierno español se compromete a suministrar fondos con finalidades productivas a utilizarse en territorio argentino. El convenio con Italia prevé movilizar 5.000 U\$S millones en 5 años, 66% contraparte italiana y 33% contraparte argentina. El convenio con España prevé movilizar 3.000 millones U\$S en cinco años correspondiendo a la contraparte española aportar 66% de esa cifra y a la contraparte argentina 33% restante.

El gobierno argentino se compromete a adjudicar en forma directa obras públicas a realizarse en territorio argentino y que sean de interés de empresarios y/o gobierno españoles si los montos y condiciones resultan competitivas

Los joint ventures hispanoargentinos estarían vinculados primordialmente al sector pesquero, turístico y agroindustrial, mientras que los italoargentinos priorizarían los sectores industriales de cuero, alimentación e indumentaria.

Mientras que los créditos derivados de la relación asociativa particular con Italia se orientarán preferentemente hacia la región patagónica, los derivados del acuerdo con España se orientarán no solo hacia la Patagonia sino también a las zonas de frontera.

Una cuestión de importancia es obtener una adecuada compatibilización entre los acuerdos firmados dentro de ALADI con las relaciones asociativas particulares que permita combinar el mercado ampliado con el acceso a tecnología, financiamiento concesional, inversiones extranjeras con finalidades productivas y marketing.

Cabe añadir que los acuerdos con Brasil, Uruguay, Chile, Italia y España no contienen ninguna restricción que impida o entorpezca el establecimiento de una ZFI en Zapala, excepto las ya indicadas en general para los países miembros de ALADI respecto de las normas sobre el origen de los productos y las del GATT sobre prácticas desleales ya que todos los países mencionados son miembros del organismo regulador del comercio internacional. A su vez, ALADI funge como limitante de la normativa general del GATT, pero encuadrándose en el mismo (cf. art. 24 Tratado del GATT).

CAPITULO IV

MERCADOS DE EXPORTACION

#### IV. MERCADOS DE EXPORTACION

##### IV.1. Comercio Exterior Latinoamericano

El comercio exterior latinoamericano representa aproximadamente un 6% del intercambio total mundial, en tanto su población representa un 9% de la población del mundo, lo cual indica claramente que nos encontramos rezagados respecto del valor promedio de comercio internacional por habitante.

Es evidente que el parámetro considerado aisladamente, no es absoluto para determinar el mayor o menor grado de intercambio comercial exterior de un país o una región determinada, pero para el caso de latinoamérica, apenas se visualizan unos pocos indicadores alternativos o complementarios, se debe admitir que probablemente la relación considerada todavía resulta demasiado benévola.

En otras palabras, el comercio exterior de los países de América Latina es inferior a lo que debiera ser. Los factores que determinan el retraso son varios, mayormente bien conocidos, y cuyo análisis escapa a las presentes consideraciones.

Los cuatro países económicamente más importantes de la región, es decir Brasil, México, Venezuela y Argentina, son también, por lejos, los que más comercian con el exterior, pues en conjunto superan el 80% del comercio internacional de latinoamérica.

Históricamente, y en líneas generales, América Latina es exportadora de materias primas o productos primarios e importadora de maquinaria y productos elaborados.

No fueron pocos los esfuerzos e iniciativas de los países de la región por incrementar su comercio exterior, mayormente a partir



de mediados del presente siglo, cuando se hizo cada vez más evidente la tendencia a la baja de los precios de las materias primas, frente a productos elaborados y maquinarias cada vez más sofisticadas, y en consecuencia más caras, tendencia que en última instancia determina que los países latinoamericanos recibieran cada vez menos a pesar de aumentar los volúmenes exportados y, como consecuencia de una generalizada falla estructural, puedan comprar cada vez menos productos elaborados que no producen, o maquinaria para producirlos.

Los también generalizados saldos favorables en las balanzas comerciales de los países latinoamericanos, se revierten dramáticamente en negativos por pagos de los numerosos servicios de los denominados invisibles, de entre los cuales el que contempla la pesadísima carga de los intereses de las deudas externas, ha dejado en un segundo plano a todos los demás. La deuda externa, capital más sus intereses, es tema tan actual que resultaría redundante insistir en su consideración, pero tampoco debemos ignorar que, probablemente, es el principal factor condicionante actual tanto en el volumen como en la composición del comercio exterior de los países latinoamericanos.

Aladi, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano, han sido las primeras agrupaciones o integraciones en la región como respuesta al éxito que mostró al mundo el Mercado Común Europeo. Los primeros tramos de las integraciones, que comprendían a los productos de menor importancia tanto en volúmenes como en precios, fueron, en general, rápidamente cumplidos, pero al llegarse a los productos de volúmenes y precios de mayor trascendencia, las concesiones de desgravaciones preestablecidas se trabaron, paralizándose, en la práctica, concesiones de importancia.

Actualmente, por ejemplo, el comercio de todos los países miembros de la ALADI intra-regional no llega al 10% del total del

comercio exterior de sus países miembros.

No obstante, las integraciones regionales latinoamericanas dejaron como saldo positivo una conciencia creciente sobre la conveniencia de la cooperación regional y un conocimiento recíproco entre los países, sus funcionarios sus empresarios, de especial importancia en un conjunto de naciones que, antes de las asociaciones, se daban la espalda y no tenían ojos más que para los Estados Unidos y Europa.

La integración naciente de la Argentina y Brasil, con la inserción de Uruguay, y eventualmente otros países en el futuro, puede ser el punto de partida de la integración global. El tiempo dirá de su avance.

América Latina compra afuera, en conjunto y anualmente por su monto superior a los 100 mil millones de dólares.

#### IV.2. COMERCIO EXTERIOR INNERNACIONAL

Tanto la necesidad como la magnitud y las direcciones del intercambio son la resultante de un conjunto de factores, que pueden agruparse en naturales (o geográficos), humanos, económicos y políticos. De la interacción o conjunción de esos factores, deriva la gran diversidad que caracteriza a la realidad económica mundial; es decir que los distintos factores no actúan en forma independiente, sino estrechamente interrelacionados.

Las corrientes comerciales están determinadas, en intensidad y dirección por las necesidades de complementariedad externa. Naturalmente que se registran variaciones según la mayor o menor participación que corresponde en el comercio mundial a los distintos países y regiones.

Es de destacar, que aunque el mayor volumen de comercio se lle-

va a cabo a través de los países industrializados (Entre EE.UU, Reino Unido, Alemania Occidental, Francia, Canadá, Holanda y el Japón, tiene lugar más de la mitad de todo el comercio mundial), no son ellos los que mas dependen de su propio comercio. Países como Nueva Zelanda, Noruega e Islandia, que tienen altos niveles de vida, pero economías no integradas como aquellos, figuran con los más altos índices de comercio exterior y habitante. En cambio, ninguna potencia industrial de primera categoría ha figurado en los últimos años entre los primeros lugares a este respecto.

Desde el punto de vista de su comercio exterior, los países pueden agruparse en cuatro categorías, que tienen relación con su grado de desarrollo económico:

a) naciones de vida económica autónoma: son aquellos de muy escaso desarrollo económico, con población escasa y muy dispersa, de pobre demanda de productos de mercado. Comprende a varios países del Cercano Oriente, la mayoría de los países africanos y algunas regiones de América Latina.

b) países de vida económica semiautónoma: aunque son muy semejantes en sus características a los anteriores, difieren de aquellos en cuanto al comercio, porque son fuertes exportadores de unos pocos productos, sean minerales, agrícolas forestales, mientras que con las divisas obtenidas se procuran alimentos y otros productos fundamentales, comprende a los países petroleros del Medio Oriente, algunos países del Lejano Oriente y algunos estados africanos y latinoamericanos.

c) estados comerciales: comprende a los países desarrollados (industrializados) y a los que se encuentran en vías de desarrollo, en los cuales la economía está integrada o tiende a la integración. Dentro de éste grupo tienen mayor dependencia de su comercio exterior los segundos que los primeros, aunque éstos acusen

cifras absolutas mucho más espectaculares.

d) países con economía de planificación centralizada: son los estados regidos por el sistema político socialista, y que por lo tanto no están sujetos a las leyes económicas, sino que su comercio exterior es parte de la planificación general y con metas concretas de tipo económico y político. El intercambio entre este grupo de naciones y el resto del mundo es relativamente reducido, aunque resulta bastante intenso dentro de los límites del grupo.

Los principales ingresos de divisas con que pueden contar los países poco desarrollados (sino los únicos), provienen de sus exportaciones, y lo que es más grave, de exportaciones de productos primarios. Son mucho más importantes que las corrientes de inversiones privadas y de ayuda externa.

Las necesidades de importación de los países en desarrollo aumentan a una tasa igual o mayor que la producción general. De modo que para acelerar la tasa de crecimiento es preciso acelerar en mayor medida aún las exportaciones o bien caer en el endeudamiento, si éstas sumadas a las inversiones externas no compensan el déficit, es decir, no se equilibran con el coeficiente de importación.

Hoy en día ya no existen dudas en cuanto a considerar a las exportaciones como verdaderos motores de crecimiento, que serán tanto más importantes cuanto mayor sea la proporción de productos elaborados que se exporte, siempre que sea sostenida y no meramente circunstancial.

El coeficiente de importación (relación entre el valor de las importaciones con su producto bruto) indica la proporción de bienes y servicios consumidos que deben ser adquiridos en el exterior. Un país en crecimiento económico tiene un alto coeficiente de impor-

tación, dado la necesidad creciente de importar equipos, máquinas y tal vez materias primas que no produce. En consecuencia, deberá hacer un esfuerzo de exportación cada vez mayor para equilibrar ese mayor coeficiente de importación. Cuando las posibilidades de exportación son limitadas, el índice de exportación puede limitar la magnitud de la importación. En este caso será preciso contraer las importaciones por lo cual puede significar estancamiento del desarrollo) o contraer nuevas deudas.

#### IV.3. Evolución del Intercambio Internacional.

Las características actuales del comercio internacional se explican fácilmente a partir del análisis de la evolución del intercambio en el curso del siglo actual.

Desde mediados del siglo anterior, el desarrollo de la economía industrial dió origen a una nueva estructura del comercio, y a través de él, de la economía del mundo. Desde entonces, todo gira alrededor de la especialización internacional o división del trabajo, dividiéndose el mundo en países productores y exportadores de productos primarios o básicos y países exportadores de manufacturas.

Hasta ese momento, el comercio marítimo se limitaba al intercambio de unos pocos productos de gran valor y relativamente escaso volumen, como metales preciosos, té, seda, algodón, especias, etc.

A partir de la iniciación de la etapa industrial, el intercambio creció desmesuradamente, en particular en cuanto a productos alimenticios provenientes de los países nuevos y escasamente poblados, que desde entonces se especializaron en la agricultura de tipo extensivo como ocurría con la Argentina, Canadá y Australia,

Paralela y necesariamente, reprodujo el gran proceso migratorio hacia el nuevo mundo.

La necesidad de ese notable cambio en la estructura económica y comercial del mundo, se explica si se tiene en cuenta que en los países que se industrializaban se producía creciente concentración de masas humanas en los centros industriales, al mismo tiempo que la población total crecía demográficamente en forma extraordinaria.

Como consecuencia de ello, el campo en los países industriales se despobló y se produjo un desequilibrio entre la producción agraria y la ampliada y creciente demanda de esos productos desde los conglomerados urbanos. No quedaba, pues, otro camino que la importación en masa de materias primas y alimentos desde los países nuevos.

Esta importación en masa requirió el concurso de medios de transporte más evolucionados, lo cual fué posible gracias a la invención de la máquina de vapor aplicada a la navegación primero y al transporte terrestre (ferrocarril) luego.

Se produjo entonces, un cambio fundamental tanto en el volumen como en la composición de las corrientes comerciales. Las inversiones coloniales europeas (principalmente británicas) expandieron cultivos agrarios y crías de ganados en América, Africa, Asia y Oceanía. La gran expansión industrial requirió el uso creciente en volumen y variedad de minerales.

En menos de un siglo se estructuraba una nueva geografía mundial de las materias primas y del comercio internacional, cuyo centro de gravedad fué Inglaterra, que centralizaba el tráfico mundial de los productos primarios que obtenía de casi todo el mundo.

La hegemonía inglesa fué perdiendo intensidad a medida que sur-

gieron otras fuerzas industriales, en especial la alemana, japonesa y estadounidense.

A partir de la primera guerra mundial se produce una primera modificación en la estructura geográfica del comercio internacional, que se traduce en una marcada disminución en la participación relativa europea en favor de un considerable aumento de la participación de América y Asia.

Esta tendencia se acentúa a partir de la segunda guerra mundial. Los Estados Unidos pasan a liderar el volumen y el valor del comercio internacional, en tanto otros países industriales ocupan las posiciones siguientes: Japón, Alemania Occidental, Francia, Inglaterra, Unión Soviética, Holanda, Bélgica, Canadá e Italia toman las provisiones más destacadas.

El crecimiento del intercambio comercial es ininterrumpido, a tasas que superan el 5% de variación anual positiva en los últimos 30 años. La tendencia indica el crecimiento del sector manufacturero dentro del total del comercio mundial, alcanzando ya un 60% del total. También crece el intercambio de minerales (23%), en desmedro de los productos agropecuarios que retrocedieron al 17%, contra un 30% en los años 1960.

Los países desarrollados absorben más del 65% del comercio mundial, contra sólo un 25% de los países en desarrollo y un 10% de los países de economía centralmente planificada.

Pero las proporciones se vuelven más desfavorables para los países en desarrollo si se considera que a su vez la mitad de ese 25% corresponde a los países exportadores de petróleo (OPEP), con lo cual queda al descubierto en toda su magnitud la diferencia estructural entre los países industrializados (y los países industrializados) y los países en desarrollo.

Los diez productos de mayor circulación en el mundo, estimados en valores, son: petróleo, hierro y acero, máquinas no eléctricas, máquinas eléctricas, derivados del petróleo, carbón, algodón, café, trigo y carne.

#### IV.4. Productos Prioritarios.

Tanto por el número de establecimientos como por el personal ocupado y el valor relativo de la producción, la industria alimentaria sobresale del conjunto de todas las industrias del país. Esta no sólo abastece casi totalmente el consumo interno de una población de un nivel de vida comparativamente aceptable, sino que provee importantes saldos exportables. Se concentra en el conglomerado de Buenos Aires y alrededores, aunque posiblemente sea la más descentralizada porque en gran medida tiende a ubicarse en los centros de producción de materia prima o consumo, según los casos.

Posiblemente la siga en importancia la industria textil, que como la anterior, es de las industrias más antiguas del país. Su localización geográfica es mucho más centralizada, en parte por razones históricas (emplazamiento en las cercanías del puerto de Buenos Aires), y además, por ser una industria que tiende a establecerse en los centros de consumo.

Las industrias metalúrgica y mecánica han logrado un desarrollo notable en los últimos decenios. La industria siderúrgica abastece más del 50% del acero bruto consumido y casi la totalidad de los terminados. La industria mecánica fabrica una variadísima gama de máquinas-herramientas, maquinaria pesada y liviana, vehículos y motores.

Entre otras industrias principales, se destacan la relativamen-



te nueva industria química y petroquímica, la farmacéutica, la plástica, la maderera, del cemento, la papelera y la más recientemente desarrollada, la electrónica.

La industria electrónica comprende una variada gama de productos, entre los cuales deben señalarse los aparatos telefónicos, de radio, de televisión, equipos transmisores, centrales telefónicas, computadoras electrónicas, aparatos para electro-medicina, de ingeniería médica, instrumentos electrónicos de medición, etc.

Regímenes de promoción industrial han determinado una significativa concentración de la industria electrónica en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, y en menor medida, en San Luis y La Rioja. Los plazos de exigibilidad de mayor integración de componentes nacionales por una parte, y en general, reducciones de beneficios fiscales en el tiempo, por la otra, determinarán a mediano plazo una mayor competitividad en el ramo e igualación progresiva de oportunidades de inversión.

Actualmente, la región de Zapala cuenta con una incipiente industria minera, complementada con una modesta actividad maderera y curtido de cueros caprinos y ovinos, y cuyo detalle está descripto en el reciente estudio (1987) presentado por el CFI. (Arq. Teresa Barcelogna) sobre el Parque Industrial Zapala (ver Tomo III) al COPADE.

En el citado trabajo se detallan también una serie de actividades industriales promocionadas ya sea por el Decreto Nacional de Promoción Industrial N° 2332/83 de Actividades Industriales Prioritadas a ser promovidas en la Región Patagónica o los proyectos industriales significativos para el desarrollo provincial preparados por el COPADE. De entre ellos se rescatan, como posi-

bles actividades a ser promocionadas para la Zona franca, los siguientes:

- . Frutas desecadas y confitadas
- . Jugos de frutas
- . Curtiembre y peladero
- . Fabricación de prendas de vestir de cuero
- . Fabricación de calzado
- . Lavadero de lanas
- . Hilandería
- . Industrialización de la madera
- . Fertilizantes
- . Fibras sintéticas
- . Productos químicos
- . Productos plásticos.

No obstante la lista anterior, es evidente que las ofertas más importantes que brindará la región son la energía eléctrica abundante y de generación cercana, y los productos que ofrecerá el gran complejo petroquímico de próxima concreción en Neuquén, a partir del aprovechamiento de sus grandes reservas de gas natural.

La mediterraneidad de Zapala aconseja también, por otra parte, considerar productos que puedan competir considerando una incidencia significativa del factor costo del transporte, lo cual hace pensar en productos de alto valor y bajo peso/volumen.

Concretamente, las actividades que tentativamente deberían ser priorizadas para el Area Franca Zapala, en una primera consideración, podrían ser las electro-intensivas, las derivadas de productos petroquímicos y productos de alto valor y bajo peso/volumen, como son en general los artículos de la industria electrónica.

IV.5. IMPACTO SOBRE EL INTERCAMBIO CON CHILE

Para considerar el probable impacto de la creación de un Area Franca en Zapala, en el intercambio comercial con Chile, resulta indispensable considerar, en primer término, la relación comercial reciente y actual entre las repúblicas Argentina y de Chile.

A tal efecto, es muy ilustrativo el reciente trabajo realizado por el CFI (Prosaler; Coordinación del estudio: Lic. Pilar Romero) sobre los Pasos Cordilleranos al Norte de Mendoza, de Junio de 1988, en el capítulo que analiza nuestro comercio con Chile, y del cual se extraen cifras y conceptos.

INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINO CHILENO  
(En millones de U\$S)

Año	Exportación	Importación	Saldo	Comercio Global	% Participación Exp/Com.G
1980	217,6	254,8	-37,2	472,4	46,06
1981	188,9	189,5	- 0,6	378,4	49,92
1982	164,1	146,6	17,5	310,7	52,81
1983	188,8	115,8	73,0	304,6	61,98
1984	149,9	118,4	31,5	268,3	55,87
1985	111,0	84,3	26,7	195,3	56,85
1986	136,8	148,5	-11,7	285,3	47,94

. Provisorio

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Mendoza, CFI, 1988. Las cifras del intercambio, como es fácil deducir, denotan una tendencia errática pero declinante, que contrastan con la tendencia fuertemente positiva de las cifras del intercambio exterior chileno de los últimos años.

PRINCIPALES PAISES DE ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE CHILE  
(en millones de U\$S)

PAISES	1984	1985	1986	1987	Participación% C/R total gen.
ESTADOS UNIDOS	747,8	654,6	641,5	773,1	19,2
JAPON	312,7	188,5	296,4	387,2	9,6
ALEMANIA	215,7	209,0	250,1	335,1	8,3
BRASIL	296,4	248,9	247,6	380,0	9,4
VENEZUELA	251,8	267,7	148,2	143,7	3,6
ARGENTINA	160,9	105,9	122,5	159,0	4,0
FRANCIA	97,6	78,6	94,1	95,8	2,4
REINO UNIDO	79,6	84,3	88,5	128,3	3,2
ESPAÑA	81,1	105,5	82,2	116,6	2,9
ITALIA	66,1	50,3	64,0	129,3	3,2
ECUADOR	46,0	48,1	58,8	37,2	0,9
PERU	49,2	41,1	56,3	27,9	0,7
CANADA	66,5	59,2	54,3	66,4	1,7
SUIZA	30,9	33,0	53,7	55,5	1,4
NIGERIA	25,0	50,5	49,5	75,0	1,9
COREA DEL SUD	40,7	24,2	48,0	82,2	2,0
SUECIA	33,1	41,1	47,6	51,3	1,3
BELGICA-LUXEM- BURGO	44,6	32,0	45,6	41,3	1,0
TERRIT. HOLLAND. DE AM.	74,8	29,1	41,9	16,5	0,4
COLOMBIA	21,5	21,9	38,3	99,6	2,5
TAIWAN	37,3	23,5	37,9	54,6	1,4
SUD AFRICA	24,5	22,2	34,6	40,4	1,0
<u>SUB TOTAL</u>	2.803,8	2.419,2	2.601,6	3.296,0	81,0
OTROS PAISES	386,8	323,3	312,8	497,3	12,4
SUB-TOTAL GENE- RAL	3.190,6	2.742,5	2.914,4	3.793,3	94,3
ZONAS FRANCAS	289,9	264,1	242,5	230,0	5,7
<u>TOTAL GENERAL</u>	3.480,5	3.006,6	3.156,9	4.023,3	100,0

1. Ordenados por las importaciones efectuadas a 1986
2. Debido a que las importaciones de zonas francas no se distribuyen por países las participaciones relativas tienden a subestimarse. Los porcentajes no necesariamente suman 100 debido a las aproximaciones.

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Mendoza, CFI, 1988.

INTERCAMBIO GLOBAL EFECTUADO CON LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE CHILE (EN MILLONES DE U\$S).

PAIS	1985			1986			1987			Variación % Ene/Nov. 86/87
	EXPORT.	IMPORT.	INTERC.	EXPORT.	IMPORT.	INTERC.	EXPORT.	IMPORT.	INTERC.	
ESTADOS UNIDOS	870,7	659,6	1.525,3	915,2	641,5	1.556,7	1.140,5	773,1	1.913,6	22
JAPON	392,5	188,5	581,0	420,1	296,4	716,5	561,3	387,2	948,5	32
ALEMANIA F.	370,6	209,0	579,6	441,2	250,1	691,3	483,4	335,1	818,5	18
BRASIL	209,7	248,9	458,6	292,9	247,6	540,5	348,2	380,0	728,2	34
REINO UNIDO	256,2	84,3	340,5	219,8	88,5	308,3	317,8	128,3	446,1	44
ARGENTINA	84,5	105,9	190,4	160,4	122,5	283,1	174,9	159,0	333,9	17
ITALIA	197,2	50,3	247,5	215,8	64,0	279,8	273,8	129,3	403,1	44
FRANCIA	144,6	78,6	223,2	153,1	94,1	247,2	273,8	95,8	369,6	49
ESPAÑA	74,4	105,5	179,9	122,2	82,2	204,4	146,8	116,6	263,4	28
VENEZUELA	33,7	267,7	301,4	40,6	148,2	188,8	71,2	143,7	214,9	13
HOLANDA	197,2	50,3	247,5	153,6	30,1	183,7	164,2	33,9	198,1	7
COREA DEL SUD	89,3	24,2	113,5	91,8	48,0	139,8	109,0	82,2	191,2	36
SUB-TOTAL	2.920,6	2.067,8	2.988,4	3.226,9	2.113,2	5.340,1	4.064,9	2.764,2	6.829,1	27
OTROS PAISES	902,4	938,8	1.841,2	995,5	1.043,7	2.039,2	1.037,0	1.259,1	2.296,1	12
TOTAL GENERAL	3.823,0	3.006,6	6.829,6	4.222,4	3.156,9	7.379,3	5.101,9	4.023,3	9.125,2	23

1. Los países se ordenan de acuerdo con el intercambio efectuado en 1986. Las exportaciones se realizan FOB y las importaciones CIF.

2. Las cifras globales de importaciones incluyen aquellas efectuadas a través de las zonas francas.

FUENTE: Pasos cordilleranos al Norte de Mendoza, CFI, 1988.

EXPORTACIONES ARGENTINAS HACIA CHILE

(Ranking hasta 3 millones de U\$S, 1986)

MILES DE U\$S

1. Vehículos, automóviles, tractores y otros vehículos terrestres	15.993
2. Fundición, hierro y acero	13.424
3. Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	10.878
4. Grasas y aceites y sus desdoblamientos; grasas alimenticias, ceras de origen animal o vegetal	10.120
5. Productos químicos orgánicos	8.933
6. Café, té, yerba mate y especias	8.353
7. Materias plásticas artificiales, éteres y esteroides de la celulosa, resinas artificiales	4.941
8. Algodón	4.325
9. Caucho natural o sintético, caucho facticio y sus manufacturas	4.037
10. Cereales	3.796
11. Piel y cueros	3.702
12. Máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a electrónica	3.561
13. Productos diversos de las industrias químicas	3.442
14. Combustibles minerales, aceites minerales y sus destilados, ceras minerales	3.169

15. Carnes y despojos comestibles	3.037
SUB-TOTAL	101.711
Resto exportaciones argentinas hacia Chile	35.069
Total exportaciones argentinas hacia Chile	136.780

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Mendoza,  
CFI, 1988.

EXPORTACIONES ARGENTINAS HACIA CHILE  
(RANKING HASTA 2 MILLONES DE U\$S, 1985)

1. Café, té, yerba mate y especias	12.887
2. Vehículos, automóviles, tractores y otros vehículos terrestres	12.010
3. Fundición, hierro y acero	11.294
4. Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	9.310
5. Productos químicos orgánicos	6.896
6. Carnes y despojos comestibles	5.212
7. Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de la celulosa, resinas artificiales	4.465
8. Algodón	3.779
9. Caucho natural o sintético, caucho facticio y manufacturas	3.641
10. Cereales	3.230
11. Grasas y aceites y desdoblamientos; grasas alimenticias, ceras de origen animal o vegetal	2.774
12. Artículos de librería y productos de artes gráficas	2.759

13. Combustibles minerales, aceites minerales destilados, ceras minerales	2.246
Sub-total	80.563
Resto exportaciones hacia Chile	30.547
Total de exportaciones hacia Chile	111.050

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Men-  
doza, CFI, 1988.

IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE CHILE  
(RANKIN HASTA U\$S 1.000.000 - 1986 )

	<u>MILES DE U\$S</u>
1. Cobre	66.927
2. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	20.877
3. Vehículos, automotores, tractores y otros vehículos terrestres	14.969
4. Frutos comestibles, cortezas de agrios y de melones	10.081
5. Papel y cartón, manufacturas de pasta celu- lósica	6.225
6. Pescados, crustáceos y moluscos	3.487
7. Máquinas y aparatos eléctricos	3.178
8. Materias utilizadas en la fabricación de papel	2.896
9. Productos químicos inorgánicos; compuestos inor- gánicos u orgánicos de metales preciosos	2.694
10. Productos químicos orgánicos	1.847
11. Semillas y frutos oleaginosos; semillas; simien- tes y frutos diversos; plantas industriales	1.812
12. Carnes y despojos comestibles	1.696



13.	Materias plásticas artificiales, éteres y este- res de la celulosa	1.569
14.	Legumbres, plantas, raíces y tubérculos alimen- ticios	1.202
15.	Abonos	1.171
16.	Instrumentos de música, aparatos para el regis- tro o reproducción de sonido, TV o sus partes	1.042
17.	Preparados de legumbres, hortalizas, frutas y otras plantas	1.003
	Sub-total	142.676
	Resto de importaciones desde Chile	5.888
	Total de importaciones desde Chile	148.564

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Mendo-  
za, CFI, 1988.

IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE CHILE  
(RANKING HASTA U\$S 250.000, 1985)

	<u>MILES DE U\$S</u>
1. Cobre	39.876
2. Madera, carbón vegetal y manufacturas de ma- dera	13.692
3. Vehículos, automotores, tractores y otros vehículos terrestres	10.721
4. Papel y cartón, manufacturas de pasta celulosa	4.756
5. Pescados, crustáceos y moluscos	3.304
6. Productos químicos inorgánicos; compuestos inor- gánicos u orgánicos de metales preciosos	2.419
7. Materias plásticas artificiales, éteres y este- res de la celulosa	1.508
8. Productos químicos orgánicos	1.021
9. Abonos	818

10.	Legumbres, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	716
11.	Instrumentos y aparatos de óptica	439
12.	Fundición, hierro y acero	412
13.	Preparados de legumbres, hortalizas, frutas y otras plantas	362
14.	Semillas y frutas oleaginosas; semillas, simientes y frutos diversos; plantas industriales	349
15.	Productos diversos de las industrias químicas	276
16.	Calzados, bótines, polainas y artículos análogos; portes de los mismos	275
17.	Polvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos	260
	Sub-total	81.204
	Resto de importaciones desde Chile	3.137
	Total de importaciones desde Chile	84.341

FUENTE: Pasos Cordilleranos al Norte de Mendoza, CFI, 1988.

Al observar los países de origen de las importaciones chilenas se advierte que la Rep. Argentina ocupa recién el 5°/6° lugar, y es normalmente superada por dos países latinoamericanos no limítrofes: Brasil y Venezuela.

Se podrían encontrar varias explicaciones: Que Brasil exporta a Chile productos tropicales que por razones climáticas éste país no produce y tampoco la Rep. Argentina, por estar mayormente situada a la misma altura de este (mismos paralelos geográficos latitud Sud); Que Brasil exporta a Chile hierro y carbón que la Rep. Argentina, tampoco produce (hierro en calidad); Que Venezuela exporta a Chile productos derivados del petróleo, etc.etc.

Otra explicación tradicional sería la referente a la larga disputa territorial argentino - chilena, que si bien superada, no logra cicatrizar todavía viejas heridas ni hacer olvidar mutuos resquemores cultivados a través de largos decenios.

También podrá argumentarse que las producciones agropecuarias de Argentina y Chile, y hasta cierto punto las industriales, son competitivas, por compartir climas relativamente similares.

No obstante, y si bien cada uno de los argumentos esgrimidos como probable causa de un bajo nivel de intercambio comercial entre Argentina y Chile son en parte valederos, ninguno de ellos individualmente, ni siquiera en conjunto, parecen de peso suficiente para justificar el volumen de dicho intercambio, a poco que se pase revista al potencial productivo tanto agropecuario como industrial de ambos países.

La Rep. Argentina tradicionalmente ha producido mayor cantidad y variedad de productos agropecuarios sub-tropicales y de climas templados que la Rep. de Chile, y generalmente, ha superado con amplitud a Chile en producción industrial. Si bien estas relaciones se han estrechado últimamente, especialmente por el incremento de la producción frutícola por una parte, y el desarrollo ciertas industrias por el otro, en el vecino país, esta mayor competitividad en algunos rubros significa también mayor complementación en otros, por lo cual tampoco podría ser esgrimido como factor del deprimido intercambio.

Queda en evidencia pues, que existe un considerable déficit potencial en los términos del intercambio comercial entre Argentina y Chile, ni una explicación válida o consistente, y que, aunque sea por razones naturales, deberá ser revertido mediante un paulatino incremento, hasta alcanzar porcentajes que deberían ser normales en cualquier comparación relativa.

CAPITULO V

ASPECTOS FISICO TERRITORIALES  
DE LA INSTALACION DE UN  
AREA FRANCA EN ZAPALA

Llama también la atención que la Rep. de Chile importa mercaderías por más de 200 millones de U\$S (casi un 6%) de zonas francas, aunque el dato aparezca sin especificar de qué zonas francas se trata. Sea de Yquique (chilena) o de Manaus (Brasil) o de otras más lejanas, el importe de compras a zonas francas aparece por demás significativo, precisamente a los efectos de la posibilidad de instalar una en Zapala.

V. Aspectos físico-territoriales de la instalación de un Área Franca en Zapala.

V.1. Análisis de la inserción del Proyecto en las distintas escalas territoriales.

Para el tratamiento de este punto se ha considerado el significado de "área o zona franca" en sus características definitorias generales y conforme a ellas la inserción del Proyecto en las distintas escalas territoriales: regional, provincia y local, tratando de vislumbrar las condiciones ventajosas y/o desfavorables de su localización en Zapala.

La definición normativa de área franca, según el Decreto Ley n° 22.415 del Código Aduanero (1) donde se consideran las áreas que no integran el territorio aduanero en general, las ubica como: "un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, no alcanzadas por prohibiciones de carácter económico" (art. 590)

Las "áreas francas" admiten también, generalmente, el tránsito internacional de mercaderías, es decir la recepción de bienes provenientes del exterior que se depositan durante ciertos períodos hasta continuar su remisión al destinatario final, también en el extranjero.

Estas características definitorias, por otra parte internacionalmente comunes al carácter y funcionamiento de un área franca, industrial, comercial o mixta, ha condicionado habitualmente

---

(1) Sección VII. Capítulo 2, artículos 590/599

que su ubicación geográfica dentro de los territorios nacionales se haya realizado sobre los mismos límites fronterizos del país, privilegiando especialmente las áreas portuarias, a fin de facilitar tanto el control aduanero como el movimiento de ingreso y egreso de bienes. Corrobora este patrón común, la normativa legal que trata las zonas francas en Chile, en que se establece para definir su ubicación: "...un área, o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto..."; aclarando que en estas zonas, "amparadas por presunción de extraterritorialidad, las mercaderías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas sin restricción alguna". Aún dentro de este condicionamiento de emplazamiento portuario, siguiendo con el ejemplo chileno, el rigor de la exigencia de extremo control, ha determinado que el área franca de Iquique se configure espacialmente como una zona-precinto amurallada, emplazada sobre un borde extra-urbano de esta ciudad-puerto, con una conexión directa ferroviaria a un sector, también exclusivo, del área portuaria.

Estas definiciones y ejemplificación tienden a identificar dos rasgos prevalentes de estas áreas: a) la conveniencia de un emplazamiento en lo nacional y regional que facilite el ingreso y el reembarque o reexportación de mercaderías a otros países, y b) la necesaria exigencia de contar con condiciones físicas en su ubicación que faciliten un control efectivo. De acuerdo a ello, puede admitirse a priori que si habitualmente es difícil el efectivo control en una frontera internacional, las dificultades aumentarán cuando se la traslade con características de frontera seca al perímetro de un área internalizada del territorio nacional.

### V.1.1. Inserción a escala regional

Considerar la adecuación de la implantación del Proyecto en la escala territorial regional desde la óptica de su posible localización en Zapala-Neuquén requiere, básicamente, relacionar los requerimientos de fácil conectividad internacional propios de las "áreas francas" con la infraestructura de comunicación y transporte que, existente, o a crear, puede ofertar está ubicación. Las condiciones viales, ferroviarias y aéreas, actuales, son las siguientes:

#### . Viales:

El acceso desde la región a Zapala es directo ya que se emplaza en el cruce de las Rutas Nacionales 40 y 22. La ruta nacional 40 constituye un importante vínculo troncal de enlace interregional N.S. que conecta a Zapala hacia el Sur con Bariloche y su área de influencia, en la provincia de Río Negro, y hacia el Norte con Mendoza y San Juan en la región cuyana. Afecta su función de importante vínculo interprovincial la existencia de tramos sin pavimentación, obras que competen a Vialidad Nacional y que Neuquén ha identificado entre los proyectos claves para el desarrollo provincial.

La ruta nacional 22 a su vez, en relación al Proyecto, juega un papel crucial, ya que atraviesa la provincia de Este a Oeste y permite la conexión de Zapala con centros de consumo extraprovinciales y con posibles mercados chilenos, dado que hacia el Este su traza cruza Neuquén y la provincia de Río Negro por el Valle hasta Bahía Blanca, mientras que hacia el noroeste accede hasta el límite con Chile, a la altura del Paso Internacional -



de Pino Hachado. Este último tramo tiene pavimentados 75 km, de los 110 de extensión; completar la pavimentación de la ruta nacional n° 22 hasta Pino Hachado también figura entre los proyectos regionales de prioritario interés provincial. Cabe acotar que la transitabilidad de la ruta nacional n° 22 hacia el Oeste se ve frecuentemente afectada durante la temporada invernal.

Pino Hachado es el Paso más directo a Chile desde Zapala, y también el que tiene mayor movimiento comercial -en el período de apertura que se extiende de diciembre a mayo- en relación a los otros tres pasos del área de frontera de Aluminé: Icalma, Tro - men y Hua-Hum.

. Pasos fronterizos: (1)

Ya en el lado chileno llegan a Pino Hachado tres caminos: uno - desde Cura Cautin, por Lonquimay, otro también desde Cura Cau - tin a través del Tunel Las Raíces, y el tercero desde Cunco, que accede al Paso de Pino Hachado y también al de Icalma

Al paso de Icalma también se llega desde Zapala por la Ruta Pro - vincial 13, que se encuentra pavimentada hasta Primeros Pinos. Este paso, situado a menor altura que Pino Hachado (a 1289 m.) se presenta generalmente transitable durante todo el año, salvo situaciones excepcionales.

Es interesante mencionar que ingresando a Chile indistintamente por Pino Hachado o por Icalma se llega a la localidad de Lonqui - may que es punta de pavimento.

---

(1) F. de I.: " Parque Industrial Zapala " Tomo II C.F.I. 1987  
Autora del estudio: Inga Teresa Barzelogna.

A su vez los Pasos de Tromen y de Huam-Hum tienen accesos directos desde Junín y San Martín de los Andes, respectivamente, e indirectamente desde Zapala a través del enlace vial que tiene con dichos centros por intermedio de la ruta nacional 40. Cabe señalar que el Paso Huam-Hu, ubicado a 673 m. sobre el nivel del mar, es el más bajo de la Cordillera y el único transitable todo el año; además, la accesibilidad que posibilita conduce directamente a la Bahía Corral (Valdivia), considerado futuro puerto de aguas profundas.

#### . Comunicación ferroviaria

La longitud de las líneas ferroviarias dentro de la provincia es solamente de 187 km., siendo la estación de Zapala la punta terminal del Ferrocarril Nacional General Roca. Actualmente el movimiento de cargas que tiene salida por Zapala alcanza su mayor volumen en productos de tipo mineral que tienen por distintos puntos del país, a través de los empalmes que estructuran las distintas líneas dentro de la red ferroviaria nacional.

Al igual que en la ruta nacional 22 el ferrocarril conecta a Zapala con Bahía Blanca, y el puerto de Buenos Aires, Dado que la punta de rieles que representa Zapala está ubicada a 115 Km. de la frontera con Chile, y que a su vez en el lado chileno la punta de rieles llega a Lonquimay, a unos 87 km. de la frontera, el ambicioso proyecto de lograr una comunicación ferroviaria entre los puertos del Atlántico y del Pacífico del sur trasandino, distanciados unos 2.800 km, y estableciendo un verdadero corredor interoceánico que cruzaría el territorio neuquino pasando por Zapala ha mantenido una persistente vigencia a lo largo de

muchas décadas, recobrando últimamente un nuevo impulso de gestión. El proyecto del Ferrocarril Trasandino del Sur como conexión de las redes ferroviarias de ambos países requiere importantes obras complementarias tanto en Argentina como en Chile. El nuevo trayecto se iniciaría en Zapala, con dirección noroeste, cumpliendo un primer tramo de 100 km. a través de una meseta uniforme que es seguida por un área de abrupto relieve con quebradas y zonas altas de nevadas intensas, hasta acceder al Paso de Pino Hachado, o al de Icalma, como alternativas de cruce cordillerano. En el lado chileno cabrían también dos alternativas: una a través de un túnel pasando por el Paso de Mallín Chileno y otra siguiendo un tramo paralelo a la frontera hasta Portezuelo de Litrán y de allí a Paso del Arco. En la primera alternativa la distancia a salvar, partiendo desde Zapala, es de 189 km. y en la segunda de 220 km.

Obviamente la concreción de esta obra haría sentir su influencia sobre toda la región del Comahue y es de trascendental importancia para toda la región patagónica norte. Existen como antecedentes dos convenios internacionales argentino-chileno que la auspician, y el proyecto ha sido considerado, por evaluaciones legislativas y de la empresa de ferrocarriles argentinos, técnica y económicamente viable. A esto se agregan Actas más recientes (noviembre/84) firmadas por la Argentina y Chile referentes a la integración física y complementación económica entre ambos países, que expresamente mencionan el interés común por implementar "interconexiones terrestres, marítimas, y aéreas, y su proyección hacia terceros países".

También en el nivel regional, en la "Declaración de Rawson" firmada el 10.02.88 por los Gobernadores de las Provincias de

Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego, por la cual se constituye una Junta de Gobernadores como órgano de gestión de la estrategia de desarrollo de la región patagónica, se incluye entre los objetivos. "...Efectivizar la concreción de los lazos físicos con la hermana República de Chile".

Sin embargo, como indicio de una actitud aparentemente contradictoria del gobierno nacional, en la reunión celebrada hace un año (9.04.87) por la Comisión Mixta Argentino-Chilena, se menciona en acta la intención de nuestro país en favor de la apertura del Paso de Jama en Jujuy y se agrega, en documentación ad junta, la misma petición para otros seis Pasos en la frontera al norte de Mendoza, sin hacer referencia a la zona trasandina sur ni a posibles pasos por el territorio neuquino.

. Comunicación aérea:

Este es tal vez el aspecto más fragil en las condiciones actuales de la infraestructura de transporte para la implantación del Proyecto en Zapala, si se recuerdan las apreciaciones iniciales en las que se destacaba la conveniencia funcional de establecer las "áreas francas" en emplazamientos portuarios, ó con la dotación de un aeropuerto local que permita operar al tráfico aéreo internacional. Al respecto, Zapala cuenta con un aerodromo, ubicado a unos 9 km. al S.O de la planta urbana, con pistas pavimentadas (22.000 m), en el que operan aviones tipo Focker, y desde el cual se mantiene un tráfico aéreo regular de frecuencia semanal con la Capital Federal a través de L.A.D.E. Si no fuera factible o conveniente la ampliación y/o adecuación de estas instalaciones a las exigencias de un aeropuerto de ti-

Cuadro 1 : PASOS FRONTERIZOS

Cuadro de distancias en kilómetros

De	A	km	Pavimen	FF.CC.
Santiago	Temuco	690	si	si
Santiago	Victoria	630	si	si
Santiago	Osorno	975	si	si
Temuco	Victoria	70	si	si
Victoria	Osorno	360	si	si
Victoria	Curacautín	59	49	si
Curacautín	Lonquimay (aduana)	65	no	si
Lonquimay	Paso Pino Hachado	62	no	si
Paso Pino Hachado	Zapala	112	87	no
Zapala	Neuquén	185/483	si	si
Temuco	Osorno	285	si	si
Osorno	Paso Puyehue	149	106	no
Pasa Puyehue	S.C.de Bariloche	120	20	no

De Talcahuano a Neuquén { (por Pino Hachado = 719 km.  
(por Puyehue) = 1.310 km.  
(diferencia) = 582 km.

De Temuco a Neuquén { - por Pino Hachado  
(por Victoria) = 552 Km.  
(por Lautaro) = 510 km.  
- por Paso Puyehue = 994 km.  
(diferencia) = { por Victoria = 442 km.  
por Lautaro = 484 km.

po internacional sería necesario prever su construcción, previa selección del sitio de instalación adecuado; todo lo cual significaría una importante inversión pública que se agregaría a los costos del Proyecto.

De acuerdo a lo reconocido sumariamente en este punto, la situación existente en lo relativo a la infraestructura de comunicación interregional vial y ferroviaria, si bien no puede calificarse como suficiente a los fines del Proyecto puede llegar a serlo en la medida en que se concreten algunos de los importantes proyectos nacionales-regionales de interés provincial relacionados con la vinculación argentino-chilena y la apertura al Pacífico a través del territorio neuquino, en cuyo caso Zapala se presenta como una localización apropiada para la implementación del mismo. Considerando también que la realización de estas obras es importante para el desarrollo norpatagónico, el Proyecto se presenta, en cierta forma, como una estrategia conveniente para lograr este objetivo, aunque también es evidente que la importancia de las inversiones requeridas, además de contar con un apoyo nacional aún no perceptible en los hechos, y similares decisiones ejecutivas chilenas, permiten presumir que la ejecución de las obras necesarias solo puede esperarse en un largo plazo que excede los requisitos funcionales del Proyecto.

#### V.1.2. Inserción a escala provincial

Referirse a los aspectos físicos territoriales de la inserción de un hecho como es este Proyecto, dentro de la estructura provincial presupone, habitualmente, poner el acento en la manifestación espacial de sus efectos, sobrevalorizando tal vez la im-

portancia de esta dimensión de los problemas reales y subjetivos, considerando otros componentes políticos, económicos, o sociales. Neuquén, al igual que otras provincias, presenta una estructura funcional y económica que es perceptible desde dos vertientes, o lecturas espaciales, coincidentes: la urbano-rural y la desarrollada-subdesarrollada.

La ocupación del espacio geográfico provincial se manifiesta con una fuerte concentración poblacional en el departamento de Confluencias y un proceso creciente de migración negativa desde el interior provincial. Sería sin embargo un error oponer ambas tendencias en una contraposición de causa-efecto, ya que el estancamiento, o despoblación de las áreas críticas del interior provincial responde a condicionantes físico-naturales, históricos-políticos, y factores sociales, económicos e institucionales, mucho más complejos en sus interrelaciones que la sola atracción -que desde ya existe- de la capital provincial, la cual a su vez tiene sus propios factores impulsores de crecimiento relacionados con su posición económica funcional en el Alto Valle y en la región norpatagónica andina. Independientemente a estas apreciaciones, y prescindiendo de recorrer sus fundamentos, lo cierto es que la red provincial de asentamientos, además de una marcada debilidad en las tallas poblacionales de sus componentes, presenta una débil configuración como trama para estructurar regionalmente el desarrollo económico provincial. Basta para reconocerlo recordar cómo se presenta la distribución y concentración de la población en los centros y cómo se distribuye la localización espacial de estos en la provincia.

Tomando como umbral de reconocimiento urbano el umbral del va -

lor censal de 2.000 habitantes, de acuerdo al Censo del '80 sólo existen 10 centros urbanos en los 16 departamentos que componen la jurisdicción provincial. Si se considera que de estos 10 centros 6 se ubican en un mismo departamento: el de Confluencias, se desprende que 11 de los 16 departamentos no cuentan con un solo asentamiento que llegue al umbral mínimo de 2.000 habitantes, ni siquiera en las cabeceras departamentales. Los 4 centros, del total de 10, que se localizan fuera del departamento de Confluencias son: Chos Malal, Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Zapala. De éstos Zapala es el de mayor tamaño demográfico (18.293 habitantes según Censo de 1980), y el único que mantiene un crecimiento sostenido, prácticamente desde su establecimiento.

A fin de ubicar más ajustadamente, dentro del actual perfil del sistema urbano provincial, la singular posición de Zapala, debe recordarse el papel que históricamente ha jugado el ferrocarril entre los factores que han marcado rumbos en el proceso de urbanización y poblamiento del territorio neuquino. Su prolongación primero al entonces pequeño poblado de Neuquén, y su posterior extensión hasta el establecimiento ganadero de Zapala dió lugar a la consolidación de este nuevo asentamiento urbano, que queda emplazado en el extremo precordillerano andino del flamante medio de comunicación. Dado que el Ferrocarril Sud será el medio de traslado de la producción hacia Bahía Blanca y el puerto de Buenos Aires, es decir " la vía física de exportación " -como podría volver a serlo hacia la vía del Pacífico-, es comprensible que Zapala se convierta rápidamente en un importante centro de servicios económico para toda la producción del área cordillerana neuquina, evolucionando como el punto de concentración, e incipiente industrialización, de los recursos mineros y agropecuarios explotados en las zonas norte, centro y sur del interior. Favorece esta prestación funcional su ubicación en el cen



tro geográfico del territorio provincial, sobre el cruce axial de los dos principales corredores viales ya mencionados, la ruta nacional 40 en el sentido Norte Sur y la ruta nacional 22 en el Este Oeste. La accesibilidad vial que encauzan estas dos grandes vías troncales se multiplica al articularse con diversas rutas de la red caminera provincial -rutas provinciales 1, 2, 3, 4, 6, 29, 30, 31, 32, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, y 55- aumentando así las excelentes condiciones de conectividad convergente intraprovincial que tiene este centro.

Consecuentemente, Zapala se presentará actualmente con los atributos suficientes para ser calificada como un "centro de crecimiento", dentro de las bases teóricas que sustentan esta calificación aplicada a los núcleos urbanos con capacidad propia de crecimiento -por condiciones de situación, tamaño relativo, aspectos funcionales de centralidad, conectividad, etc.- las que hacen posible que los beneficios de este crecimiento se sientan también en el área circundante. Esta situación de por sí justifica una política de estímulo a través de una intervención gubernamental, y bajo esta óptica parecería comprensible la ubicación del Proyecto en Zapala.

Contribuyen también en este sentido los objetivos y lineamientos para el desarrollo provincial, que expresados en distintos documentos definen el marco global que orienta la política de gobierno y que asignan a Zapala un lugar importante en la estructuración del espacio provincial, a través de una microregionalización que tiende a ordenar territorialmente las actividades económicas. Es así que se enuncian, entre otros, como "objetivos básicos "

. "desarrollar el interior provincial", y

. "fortalecer las áreas dinámicas para que asuman el rol de difusores para el desarrollo ...";

previéndose promover espacialmente dos ejes de desarrollo, el Este-Oeste y el Norte-Sur. El eje Este-Oeste queda definido por Neuquén, Centenario, Plottier, Senillosa, Cutral-Có, Plaza Huincul y Zapala.

También al definir el rol que deberán cumplir los distintos sectores económicos, en lo concerniente a "Industria" se identifican ciertas "áreas claves" para el desarrollo industrial", entre ellas "el eje Neuquén-Cutral Co-Zapala", incluso acotando el tipo de industrias preferenciales para cada uno de estos centros; así se prevé para Neuquén "la pequeña y mediana industria de artículos alimenticios, la industria de alto consumo eléctrico", para Cutral Co una planta de fertilizantes y la industria petroquímica, y para Zapala las "industrias mineras" calificándose como "centro minero de primer orden".

También al programar la promoción industrial provincial, encauzándola a través de áreas o parques industriales, se incluye a Zapala como uno de los centros de ubicación para implementar estos proyectos, junto con Neuquén, Cutral Co, Junín de los Andes Chos Malal y Senillosa.

Indudablemente Zapala es la localidad con mayores atributos dentro de la red provincial -excluyendo a Neuquén- de aptitud para facilitar una diversificada estructura industrial, hecho que de por sí reforzaría su gravitación zonal, y que agregado a los objetivos y estrategias que orientan la política de desarrollo provincial dan un marco sumamente coherente a la intencionalidad de ubicar el Proyecto en esta ciudad.

Si pese a ello surge una cierta dosis de incertidumbre respecto a la conveniencia de esta decisión, la misma se sustenta sobre otra línea de consideraciones que giran básicamente sobre las características de las áreas francas.

Las zonas francas han significado en su idea original una forma de organización del comercio libre internacional restringida a lugares específicos de un país evolucionando en su concepción actual a objetivos más amplios, que pretenderían por medio de ellas generar un crecimiento económico y social en la ciudad y región que las contiene, incentivando el desarrollo del comercio o la industria, según su tipo y servicios requeridos; pero no indefectiblemente estos efectos beneficiosos siempre tienen lugar. Existen suficientes conocimientos empíricos para admitir que el crecimiento de un centro es autorreforzado por la presencia industrial, pero las evidencias también indican que ello ocurre cuando una nueva empresa industrial "exportadora" da lugar, efectivamente, a los siguientes efectos locales: aumento en el empleo; estímulo para atraer a otras empresas, a cuyos bienes y servicios se vincula; y aumento en la base fiscal de la ciudad. Efectos cada uno de los cuales posibilita a su vez una expansión en otros circuitos de las actividades económicas de la ciudad: servicios no básicos, construcción, demandas de bienes, etc. Por consiguiente puede también admitirse que el Proyecto en cuestión responderá a los objetivos de desarrollo previstos sólo si las empresas o industrias instaladas en la zona franca generan un abastecimiento local o zonal de los insumos industriales, repuestos, accesorios, o equipos complementarios necesarios para su actividad; promoviendo a la vez en la ciudad que las apoya con su infraestructura urbana, nuevas actividades terciarias y de servicios con la consiguiente generación de empleos y atracción de población, nuevos servicios de

empresa y comercio de mayor complejidad, finanzas, comunicación hotelera, etc; en suma todos los efectos propulsores del crecimiento local y del área circundante que suele provocar una expansión industrial sostenida, -y que tal vez puede hacer realidad la implementación concreta del parque industrial ya proyectada para Zapala.

Pero si por el contrario las industrias a instalarse en el área franca industrial por su tipo y condiciones operativas actúan como enclaves ajenos a proveedores de bienes y servicios locales, su función propulsora dentro de la economía urbana y zonal no alcanzará niveles significativos. Luego, que la implementación del Proyecto coadyuve al crecimiento de Zapala dependerá esencialmente del tipo de industrias y empresas que se instalen en esta área franca industrial, y de la medida que las mismas estimulen a los sectores locales "no básicos" ó de "servicios", que en última instancia son los que tienen un carácter crucial para el crecimiento urbano.

## V.2. Relación del Proyecto con la estructura urbana local

Habitualmente el patrón del uso del suelo en un centro urbano refleja el proceso acumulativo y competitivo a través del cual las innumerables acciones y decisiones adoptadas individualmente han ido formando a lo largo del tiempo la configuración de la estructura espacial de la ciudad. Esta variedad de intereses que se expresan a través del mercado inmobiliario ó en el destino de la tierra fiscal producen en conjunto un primer patrón de aprovechamiento del suelo que generalmente, al acentuarse el proceso de expansión espacial de la ciudad la distorsiona funcionalmente; especialmente si el poder público, actuando en interés del bien común a través del planeamiento urbano, no introduce a tiempo las modificaciones y directrices para su ordena -

miento y crecimiento más racional. Zapala, como centro urbano, no es una excepción a este patrón común.

El trazado actual de la planta urbana refleja la localización de sus primeras actividades nucleadas por la estación ferroviaria. El reconocimiento del casco antiguo es nítido y perceptible y constituye en la actualidad el área central de la ciudad y la zona residencial más consolidada. A su vez el cruce carretero que definen las rutas nacionales 40 y 22 han actuado físicamente como barreras axiales de encuadre espacial en las primeras etapas de crecimiento del centro, circunscripto al norte y al oeste por estos dos corredores viales y al sur por la Guarnición del Ejército, que ocupa una extensa superficie predial. Estas barreras restringen con bastante rigurosidad en una primera etapa el margen de elección para la expansión de la ciudad, que se encauza espontáneamente en un desarrollo lineal entre las vías del ferrocarril y la ruta nacional 22 en dirección Este.

La libre decisión en la ocupación del suelo, por la cual las actividades buscan y se localizan en aquellas zonas en las que encuentran mejores condiciones para su desenvolvimiento excluyendo otros posibles usos, suele determinar que la expansión residencial espontánea busque localizaciones alternativas, sobre todo si la primera actividad asentada afecta condiciones ambientales; tal ocurre especialmente cuando la ubicación de cierto tipo de industrias hace que la ocupación residencial se desplace procurando alejarse de efectos molestos o nocivos. En Zapala, la localización de actividades industriales-extractivas en el sector Este de la ciudad, favorecida posiblemente por las condiciones de accesibilidad y la presencia de los insumos naturales necesarios, descalificó la expansión urbana en el prácticamente único rumbo funcional de crecimiento, la que se reorienta hacia el Norte, franqueando la barrera de contención que representaba

la ruta 22 afirmándose en esta nueva direccional, que deja a la ruta atravesando la planta urbana en toda su extensión y dividiéndola en dos grandes sectores de dificultosa integración.

También la topografía del área de entorno de la ciudad, con irregular gradiente, y la geomorfología del subsuelo, de tipo basáltico en algunas zonas, han sido y son factores inhibitorios para la libre expansión de las actividades urbanas y/o urbanas complementarias; incluyendo en esta última expresión a los usos del suelo especiales, como un área franca industrial, que se relacionan solo indirectamente con la estructura funcional de la ciudad, aunque requieran el apoyo de sus servicios.

Dado que la relación física-funcional entre el proyecto del parque industrial a desarrollarse en Zapala y el diseño y localización del área franca industrial son tratados específicamente en otro título de este informe sólo cabe un comentario al respecto. La localización periurbana del parque industrial, de acuerdo al proyecto elaborado oportunamente por el Consejo Federal de Inversiones, sobre terrenos fiscales ubicados en una posición extra-urbana con respecto a la planta actual de la ciudad, al Este-Norte de la misma, incorporando parte de las áreas ya comprometidas con actividades industriales, con posibilidades de accesibilidad directa e independientemente, y adecuada orientación con respecto a los vientos dominantes, se presenta con condiciones aparentemente también propicias para la eventual ubicación del área franca industrial en este sector. Opinar en forma más precisa requiere analizar con mayor conocimiento todos los factores concurrentes a una posible concentración industrial, sus demandas específicas, movimientos, expansión y efectos probables, funcionales y socio económicos, con respecto a las condiciones urbanas actuales y las prospectivas; aspectos éstos que

se estiman son evaluados en el plan de ordenamiento y desarrollo urbano para la ciudad, en estudio actual por la D.G. de O.T y D.U. de la Provincia y el Municipio de Zapala.

Existe sin embargo un aspecto inquietante sobre el cual conviene llamar la atención, no solo para la implementación del Proyecto en el largo plazo sino también para el previsto desarrollo industrial de Zapala, especialmente si se lo relaciona con el rol funcional de centro minero de primer orden. Este factor clave para un crecimiento urbano sostenido y dinámico se relaciona con el aprovisionamiento de agua para la ciudad y sus fuentes de extracción. Si bien el abastecimiento de este elemento para el consumo de la población no despierta inquietudes por el momento, y las obras proyectadas por la Administración Provincial del Agua prevén satisfacer futuras demandas en base a proyecciones que duplican la población registrada en el '80, cabe considerar que su obtención se realiza por medio de perforaciones que llegan a profundidades significativas, con incertidumbre de contar con nuevas áreas favorables para otras perforaciones ya que no se ha encarado aún un programa de exploraciones y cateos que aseguren recursos hídricos suficientes para responder a demandas extra-standares.

En el presente, siendo Zapala el centro de una zona de abundantes yacimientos mineros, la mayoría de las actividades industriales se orienta hacia esa actividad, y la abundancia zonal y local de insumos hace aparecer a la industria-extractiva como una línea propicia de desarrollo desde el punto de vista económico y social. Sin embargo, las actividades de manufacturas relacionadas con materias minerales no metalíferas son las de más alto consumo de agua, tal como puede apreciarse en algunos datos extraídos del registro de consumos en el Parque Industrial de Neuquén tabulados en el Cuadro n° 2.

## Cuadro 2 : PARQUE INDUSTRIAL DE NEUQUEN

Ejemplos de actividades y consumo de agua en el 5to. y 6to bimestre'87 1ro.y 2do. bimestre'88

- A C T I V I D A D	consumo de agua en metros cub.			
	5to.bim'87	6to.bim'87	1er.bim'88	2do.bim'88
Récapados	330	393	183	154
Taller metalico	270	290	298	160
Pruebas hidráulicas "	212	212	234	256
Marmolería	133	158	303	382
Fabrica cerámica	975	1066	1293	
Depósito petrolero	967	967	1066	1166
Depósito maderas	260	290	320	350
Fábrica para camping	1027	1186	1376	1613
Taller de armado	313	302	428	201
Fáb.tambores plásticos	1160	1160	1280	1400
Fábrica de pintura	223	155	226	164
Fábrica de pintura	66	74	143	118
Depósito gas envasado	58	58	64	70
Lavadero de lana	25133	25153	21778	20602
Lavadero de lana	1614	1473	781	1064
Depósito gas envasado	193	193	193	443
Fábrica plástico	2093	2367	2795	1317
Fábrica teñido	5306	4620	2326	3635
Taller bobinado	331	906	1223	987
Fundición	58	58	57	133
Fábrica casas	2900	2900	2900	3300
Premoldeadas	2900	2900	2900	3300
Construcciones	870	870	354	1050
Parquet	257	256	463	89
Fábricas de cortinas	97	97	106	116
Aserradero	689	911	1500	1101
Cerámica	9396	11855	16347	13515
Cerámica	11369	13141	18680	16694
Cerámica	3248	5981	9581	7250
Cerámica	23225	51313	22034	35000
Fabrica de terciados	3060	3534	2362	1606
Premoldeados	967	967	1066	1166
Premoldeados	387	387	1066	1166



Es cierto que la industria minera es de bajo valor exportable, además del agravante que significa el peso de sus productos, y consecuentemente no sería este tipo de industrias el aconsejable para radicar en el área franca industrial; a su vez, una orientación hacia manufacturas electro-intensivas, aparentemente más adecuadas para la implementación del Proyecto, contrariaría las pautas y estrategias de la política provincial de desarrollo, que prevé la instalación de las industrias con gran consumo de electricidad en el parque industrial de Neuquén y no en Zapala.

Se cierra este punto con una enunciación sumaria de posibles efectos positivos y negativos inherentes a la implantación del Proyecto en Zapala, como estimación para llegar a un balance más acabado de sus posibles costos y beneficios.

a) . Ventajas locales:

- . aumento de la disponibilidad de trabajo
- . estímulo para mejorar y aumentar las actividades de esparcimiento de la ciudad.
- . atracción de otras actividades empresarias
- . impulso a una mejora de los servicios comerciales en nivel y complejidad
- . mayor provisión y diversificación de servicios de consumo
- . mejora en las comunicaciones
- . mayor ritmo de construcción
- . reinversiones locales
- . aumento de la base tributaria local
- . mayor obra pública

## b) . Efectos negativos:

- . mayor deficit de viviendas
- . alza de alquileres
- . especulación y distorsión en los valores del suelo
- . mayor deficit de equipamientos urbanos
- . incertidumbre en el comportamiento de las empresas industriales instaladas en el área franca con respecto a una demanda sostenida de bienes y servicios locales
- . incertidumbre sobre la proporción y tipo de nuevos empleos que podrían ser ocupados por los residentes subempleados y desempleados del área local y zonal.
- . necesidad de fondos públicos adicionales importantes para proveer la infraestructura física y social requeridas para abastecer las demandas incrementales de la población y de nuevas actividades
- . mayores conflictos en el uso del suelo urbano.

La importancia y complejidad de la infraestructura urbana a implementar como apoyo permanente a las actividades del área franca, que requieren la participación organizada pública y privada obliga a profundizar anticipadamente cual sería la "maquinaria" más apropiada que pueda llevar la co-gestión coordinada de esos aspectos y los relacionados con las inversiones empresarias, y demás aspectos socios económicos e institucionales propios del funcionamiento del área franca industrial. Lo cual puede significar encuadrar al Proyecto y su área local de influencia bajo un régimen unificado de área de administración especial.

CAPITULO VI

LA CUESTION AMBIENTAL Y EL AREA FRANCA

## VI. La Cuestión Ambiental y el Area Franca.

### VI. 1. Introducción.

Dentro de los estudios que se encaran en el presente informe respecto de la viabilidad de un área franca en la ciudad de Zapala, Provincia del Neuquén, se hace imprescindible considerar especialmente las cuestiones ambientales.

El ambiente constituye el entorno dentro del cual el hombre se desarrolla, y del cual forma también parte; lo integran el ambiente natural conformado por todos los recursos naturales, renovables y no renovables; "el ambiente cultivado relativo a la producción y aprovechamiento que el hombre hace de tales recursos y finalmente el ambiente creado integrado por todo lo que es manufactura humana de obras y construcciones.

Desde este punto de vista puede afirmarse que la constitución de un área franca, que conlleva una serie de acciones a desarrollarse en una zona dada, va a producir un impacto sobre el ambiente que debe ser analizado para evitar sus efectos nocivos.

Es que todo proyecto, público o privado, tendiente a promover el desarrollo económico de una zona determinada debe ir acompañada con un inventario y evaluación del patrimonio natural existente, determinándose el posible impacto sobre los mismos, de las obras a emprender.

Pero deben desecharse los meros discursos ecológicos, que no se adecúan a las circunstancias de los países que, como el nuestro, enfrentan cada día el desafío de superar una creciente crisis económica causante en gran parte del deterioro de los recursos naturales. Es que la pobreza genera más pobreza; de esto son un claro ejemplo los países del Tercer Mundo que presentan el desolador

panorama de un ambiente cada vez más degradado, muchas veces como precio del crecimiento de los países desarrollados.

Por ello es que no se propone la intangibilidad del patrimonio natural, sino que se estima necesario promover las medidas de desarrollo económico de largo, mediano y corto plazo pero vinculándose con la conservación de los recursos naturales y el ambiente.

"A no ser que el desarrollo sea canalizado sin descuidar las consideraciones ecológicas y ambientales, así como los factores de índole social, cultural y ética, buena parte del mismo continuará produciendo efectos indeseados, resultados insuficientes, o incluso un fracaso general" (1)

"Los seres humanos, en su búsqueda del desarrollo económico y del goce de las riquezas naturales, deberán hacer frente a la realidad de lo limitado que son los recursos y la capacidad de los ecosistemas, y deberán tener en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. Es este el mensaje de la conservación. Puesto que, si bien la finalidad del desarrollo es proporcionar el bienestar social y económico, el objeto de la conservación es, en cambio, el de mantener la capacidad de la Tierra para sostener aquel desarrollo y respaldar la vida. (2)

En esta parte del informe se van a analizar las cuestiones ambientales desde el punto de vista estrictamente legal; es decir se considerarán las normas que regulan en la Provincia del Neuquén los recursos naturales y el ambiente, y las normas proyectadas al respecto, para precisar las pautas a las que deberá ajustarse todo proyecto con incidencia sobre el patrimonio natural.

---

(1) UINC y PNUMA. Estrategia Mundial de la Conservación. Punto.1,12.

(2) UINC y PNUMA. ob. cit. Prólogo.

Pero es evidente que no bastará para determinar las cuestiones ambientales a contemplar en la preparación del proyecto de área franca para Zapala, el mero análisis del plexo normativo vigente o en vías de ser sancionado; como paso previo y de especial pronunciamiento se estima indispensable efectuar una evaluación de los ecosistemas en la probable zona de emplazamiento.

Es de destacar que se utiliza el término "ecosistemas" y no se habla de evaluar suelo, agua, flora, fauna y aire, pues se considera a todos estos recursos como integrando una unidad (ecosistema) donde se interrelacionan; vinculándose estos ecosistemas, con una intensidad variable, a su vez con otros. Es que el "... aprovechamiento dado de un ecosistema puede ser incompatible, no solamente con otros posibles tipos de aprovechamiento del mismo, sino también con el aprovechamiento de otros ecosistemas... (3)

Consecuentemente este trabajo solo constituye un aspecto a analizar de la problemática ambiental; pero sí pretende ser un llamado de atención respecto del tratamiento especial que debe hacerse del estado de los recursos naturales y su preservación y el impacto de las acciones que acompañen a la constitución de un área franca en Zapala.

De las normas que seguidamente se analizan resulta claramente la política provincial en cuanto a garantizar condiciones dignas de vida a la población neuquina, una de cuyas manifestaciones es el goce de un ambiente sano.

Por ello es que todos los proyectos que propicie la provincia deben encuadrarse dentro de tal objetivo so pena de resultar desvirtuados los Lineamientos Generales para el desarrollo provincial, anunciados en el corriente año.

---

(3) UINC y PNUMA. ob. cit. 10.5.

En efecto entre los objetivos básicos de dichos Lineamientos Generales se prevé "Acelerar el proceso de industrialización y diversificación de las actividades productivas, utilizando tecnologías compatibles con el aprovechamiento adecuado de los recursos" (4).

Asimismo dentro de las Pautas directrices para la elaboración de objetivos y estrategias particulares se fija entre otras, la "Prospección, evaluación y procesamiento de los recursos naturales renovables y no renovables" y dentro de las referidas al "Desarrollo económico" se señala la "Prevención de las alternativas ambientales".

Finalmente, reiterando el análisis que se encara en estos apartados pretende señalar cual es el espíritu que anima el quehacer del gobierno provincial, que si bien tiende a la promoción económica del Neuquén resalta la importancia de la preservación del patrimonio natural como sustento del mismo, a fin de garantizar condiciones dignas de vida a su población.

## VI.2. Regimen Legal aplicable a los Recursos Naturales Provinciales.

### VI.2.1. Normas provinciales.

La Constitución de la Provincia del Neuquén sienta el principio de la subordinación de la economía "a los derechos del hombre, al desarrollo provincial y progreso social" (art. 212).

Es indudable que entre los derechos del hombre figura el de vivir en un ambiente sano.

---

4) Provincia del Neuquén - COPADE. Lineamientos generales para el Desarrollo Provincial - 1988 - Objetivos Básicos.

Por otra parte le corresponde a la Legislatura Provincial "Dictar disposiciones para preservar los bienes naturales. Establecer la adecuada protección de los animales y especies vegetales útiles, la forestación y reforestación en las explotaciones arbóreas, penando los daños y destrucciones innecesarias que sobrepasen en amplitud el margen expresamente autorizado..." (art. 101 inc. 44).

Los artículos antes analizados fijan pautas a cumplir con relación a los recursos naturales su inserción dentro de la economía provincial; lineamientos, por otra parte, a seguir por la provincia al dictar normas o propiciar su sanción cuando puedan tener vinculación con la materia.

- Ley 899 - Código de Aguas.

El régimen de aguas en la provincia del Neuquén se ajusta a la ley 899. Esta norma luego de determinar que se considera bienes públicos de la provincia (arts. 2 y ss), y el uso y aprovechamiento común del agua, trata en el Título V "De los usos especiales en particular", regulando en la sección IV lo relativo a "Contaminación de las aguas".

El artículo 42º establece que queda "prohibido contaminar - en forma directa o indirecta - las aguas públicas o privadas, sean estas corrientes o dormidas, exteriores o subterráneas, mediante el empleo o utilización de sustancias de cualquier índole o especie que fueren, si tales sustancias, sea por infiltración o por acarreo, contaminasen las aguas y pudieran afectar la vida o salud de personas o animales, o fueren nocivas para la vegetación o para la calidad del suelo...". Finalmente determina que la violación de esta prohibición constituye infracción, estableciéndose las penalidades correspondientes, entre las que se menciona la suspensión de la actividad contaminante.



El artículo 43 dispone que "Los propietarios de establecimientos fabriles, industriales o comerciales, desde donde se arrojen o desagoten las substancias a que se refiere el artículo precedente, deberán construir - dentro del plazo que fije el Poder Ejecutivo - las instalaciones necesarias para la purificación de dichas substancias, en forma tal que las mismas resulten inocuas para la salud de las personas y para los sistemas ecológicos, acuáticos y terrestres. No se habilitará la instalación de nuevos establecimientos fabriles, industriales o comerciales, hasta tanto la autoridad de aplicación de esta ley no habilite las instalaciones de purificación a que se refiere el presente artículo". En el artículo 44 se establecen las correspondientes sanciones.

En todos los casos se tiende a preservar la utilización del recurso agua, sancionando aquellas actividades que puedan ocasionar su contaminación, pudiéndose llegar a la suspensión de las mismas.

En otras secciones del mismo título V se regulan los usos especiales: abastecimiento de poblaciones (arts. 27/31); irrigación (arts. 32/36); usos terapéuticos y termales (arts. 37/41); usos industriales (arts. 46/50) y energía hidráulica (arts. 51/58).

Se estima conveniente remarcar el artículo 46 de la ley referido a los usos industriales, definidos como "...el empleo del agua como materia a ser incorporada a los productos elaborados, o como refrigerante o como medio de lavado o separación de materiales".

Esta sección determina las condiciones para el otorgamiento de tal uso, dejando en manos de la autoridad de aplicación (hoy Administración Provincial del Agua), la reglamentación de las condiciones de los pedidos de concesión y la cuantía del caudal

a suministrar, fijando asimismo - en su caso - el canon que corresponda" (art. 50).

Ley 1034, Fauna silvestre.

Esta ley declara de interés público la protección, conservación y aprovechamiento racional de la fauna salvaje, terrestre y acuática, su aprehensión, captura, crianza, tránsito, comercio e industrialización.

Se establecen normas relativas a la caza y pesca, como así también se enuncian las sanciones por infracciones y el procedimiento para su aplicación.

En el artículo 4º se establecen las atribuciones de la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Recursos Naturales), entre las que figura la coordinación, con otros organismos oficiales, el dictado de normas sobre: "1) Eliminación de desechos industriales y otros elementos perjudiciales; 2) La prevención de la contaminación o de la degradación ambiental, en grado nocivo para la vida salvaje".

VI. 2.2. Normas Nacionales de Aplicación en Neuquén.

Ley 13.273, Defensa de la riqueza forestal.

Esta ley regula todo lo relativo a la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques, declarando tales acciones de interés público. (art. 1º).

Del articulado de esta norma, donde se efectúan definiciones en torno a clasificación de bosques (protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y de producción), forestación y reforestación, bosques fiscales, fondo forestal, infracciones y sanciones, surge claramente el espíritu conservacionista que la anima.

Ley 22428, Fomento de la conservación de suelos.

Esta ley, sancionada el 16 de marzo de 1981, y a la cual adhirió la provincia del Neuquén, declara de interés general "la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos" (art. 1ro).

Este primer artículo señala claramente los objetivos perseguidos por la ley, para cuya concreción se establecen las bases para implementar el funcionamiento de consorcios de conservación, integrados por propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título dentro de las zonas declaradas distritos de conservación. (art. 7).

El Mensaje del 11 de marzo de 1981 con el cual se eleva el Proyecto de ley, define al mismo "como una ley de fomento a la conservación de los suelos...".

Se transcribe seguidamente parte de dicha nota de elevación, de la que resultan los objetivos de la norma y la importancia de consolidar una política de preservación y conservación de suelos.

"Indudablemente es la actividad del hombre la causa fundamental de la degradación del suelo, así como de otros recursos naturales renovables (flora-fauna).

La vertiginosa expansión del crecimiento demográfico y del desarrollo urbano en los últimos decenios, se ha traducido en una creciente intervención del hombre en los ecosistemas de producción primaria, aumentando los rendimientos en detrimento de las condiciones de estabilidad de los mismos.

La degradación de los suelos se ha evidenciado universalmente, tanto en áreas de secano como de regadío, constituyendo sus componentes principales los procesos de erosión hídrica y eólica, salinización, alcalinización, elevación de napas, formación de panes y costras y agotamiento de nutrientes.

Las consecuencias negativas de la degradación de los suelos están afectando seriamente el bienestar de las poblaciones y la seguridad alimentaria mundial, ya que además de gravitar directamente sobre la producción agropecuaria, provocan un severo deterioro de otros sectores de la economía..."

Es de señalar que la provincia de Neuquén ha puesto en ejecución esta norma contando con una importante experiencia en el funcionamiento de los consorcios de conservación.

Dentro de este tema deberían expedirse las áreas competentes de la provincia a fin de determinar la situación de los suelos en la probable zona a ocupar con un área franca, y si los mismos están o pudieran llegar a estar dentro de un distrito de conservación.

Ley 20284, Normas para la preservación de los recursos del aire.

Esta ley conjuntamente con sus tres anexos, regula el funcionamiento de todas las fuentes capaces de producir contaminación atmosférica, situadas en jurisdicción federal y la de las provincias que adhieran, como el caso de Neuquén. Se declara autoridad de aplicación a las respectivas autoridades sanitarias.

Los artículos 7 y 8 facultan a la autoridad sanitaria local a determinar por zona niveles máximos de emisión de las distintas fuentes fijas y móviles.

En el Capítulo III se dispone que la autoridad local elaborará un plan de preservación de situaciones críticas de contaminación atmosférica, conforme tres niveles de concentración con contaminantes. La ocurrencia de tales niveles determinará la existencia de estados de: alerta, alarma y emergencia.

Se establecen en el Capítulo VI las siguientes sanciones: multas, clausuras temporales o definitivas de las fuentes contaminantes, inhabilitación temporal o definitiva del permiso de circulación, en el supuesto de medios de transporte aéreo, terrestre, marítimo o fluvial. Se determina, asimismo, el procedimiento para el juzgamiento de las infracciones.

En el Anexo III se enuncian algunos conceptos que se estima conveniente transcribir; así se dice que se entiende por "Contaminación atmosférica", "la presencia en la atmósfera de cualquier agente físico, químico o biológico, o de combinaciones de los mismos en lugares, formas y concentraciones tales que sean o puedan ser nocivos para la salud, seguridad o bienestar de la población, o perjudiciales para la vida animal o vegetal o impidan el uso y goce de las propiedades y lugares de recreación"; por fente de contaminación: los automotores, maquinarias, equipos, instalaciones e incineradores, temporarios o permanentes, fijos o móviles, cualquiera sea su campo de aplicación u objeto a que se lo destine, que desprendan a la atmósfera sustancias que produzcan o tiendan a producir contaminación atmosférica; por emisión: cualquier contaminación que pase a la atmósfera como consecuencia de procesos físicos, químicos o biológicos.

### VI.3. Regimen Legal en Materia de Promoción Económica

Ley 378 - Promoción Económica.

El artículo 1º dispone que "Toda actividad industrial nueva que se establezca dentro del territorio de la Provincia del Neuquén... será protegida y estimulada por el Estado".

Si bien la ley tiende a promover la actividad industrial somete la radicación de las industrias al cumplimiento de una serie de requisitos, entre otros que las mismas contribuyan en forma "auténtica al progreso económico-social de la Provincia y de beneficio para sus habitantes..." (art. 4 inc. c)).

Es de destacar que cuando se evalúa el "beneficio económico-social" debe considerarse la situación ambiental que permite determinar hasta que punto las acciones a emprender permitirán un mejoramiento efectivo e integral de la calidad de vida de la población.

El artículo 20º remite a la reglamentación la determinación de las industrias consideradas de mayor interés para la provincia, entre las que deberán figurar, según esta norma, la fabricación de soda solway, soda cáustica, cemento, ácido sulfúrico, complejo petroquímico, carburo de calcio, derivados de la fruticultura, frigoríficos, lavaderos de lana, explotaciones forestales e industria de hotelería.

El Consejo de Planificación Provincial, quien por aplicación del artículo 10 de la ley, debe aprobar las propuestas de inversión ha confeccionado un pliego respecto de la "Información que deberá acompañarse a las solicitudes de acogimiento a las franquicias de la Ley de Promoción Industrial".

En el apartado B "Proyecto que se propone", se observa un punto XI "Protección del medio ambiente", el cual remite a un Anexo I.

En dicho Anexo I "Protección del medio ambiente" constan los aspectos respecto de los cuales deben las industrias que se presenten suministrar información; así residuos emitidos al aire (gaseosos, vapor de agua, partículas; residuos evacuados en el agua (líquidos, partículas); residuos sólidos (clases de sustancias, cantidad diaria, lugar de evacuación, origen, tamaño o volumen promedios); residuos introducidos al suelo (líquidos, sólidos); evacuación sanitaria (dónde y cómo se efectúa); tratamiento de los residuos y calefacción.

#### VI.4. Consideraciones Finales.

De las normas vigentes o en vías de ser sancionadas, antes analizadas, resulta en forma indubitable la línea seguida por el gobierno provincial tendiente a lograr un desarrollo provincial sostenido, que significa compatibilizar crecimiento con conservación del patrimonio natural.

A tal punto llega la preocupación del gobierno del Neuquén por las cuestiones ambientales, que por decreto N° 5 del 8-1-86 se ha constituido la Comisión Provincial del Medio Ambiente, integrado por las distintas áreas con competencia en la materia (aguas, fauna, bosques, salud, etc.).

En enero de 1988 dicha Comisión ha publicado un "Diagnóstico de la problemática ambiental en la Provincia del Neuquén".

Entre los objetivos que se proponen en dicho diagnóstico figuran entre otros: el uso racional de los recursos naturales, procurando una relación entre hombre y medio ambiente basada en la preservación y explotación regulada y ordenada de los mismos; el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad mediante una adecuada localización y utilización del espacio rural y urbano; y la realización de estudios de evaluación de la contaminación ambiental,

con el objeto de determinar el grado de deterioro del medio y para que se arbitren las medidas correctivas de cada situación.

A su vez en el apartado 7 de dicho estudio, "Análisis de los elementos de la naturaleza" al tratar la contaminación del aire se expresa en el punto 7.1.3. "Impacto en áreas urbanas", que "Las industrias que procesan rocas de aplicación en la ciudad de Zapala generan una contaminación del aire que supera los límites permisibles, según un estudio realizado dirigido a determinar polvo en suspensión. Este problema se agrava por la orientación de los vientos en el área de la ciudad..."

Por otra parte, en la "Estrategia para el desarrollo provincial", Noviembre 1984, se declara a Zapala centro minero de primero orden.

Lo expuesto torna indispensable encarar como paso previo una exhaustiva evaluación de los distintos elementos componentes del ambiente en la zona de Zapala, puesto que al presente no se cuenta con estudios técnicos (como mediciones del grado de contaminación, por ejemplo) que posibiliten precisar el estado de los mismos.

Las dos referencias a la ciudad de Zapala arriba comentadas (en el estudio de la Comisión de Medio Ambiente y en la Estrategia para el desarrollo provincial) ilustran sobre la fragilidad del ambiente en dicho lugar, el que pareciera presentar una importante contaminación que se verá seguramente agravada si la declaración de la zona como centro minero provincial no va acompañada de las medidas preventivas y de control pertinentes.

Si a esta situación se agrega ahora la posibilidad de localizar un área franca con un marcado perfil industrial es indudable que



la consideración del tema ambiental debe ocupar un primer plano en la elaboración de tal proyecto; quizá puedan preverse medidas de desregulación económica para la ejecución del proyecto, pues las mismas hacen a la esencia de ese tipo de áreas, pero de ninguna manera podrán admitirse acciones que comprometan seriamente el patrimonio natural, sustento por otra parte de la vida de las generaciones presentes y futuras.

En síntesis como primer paso deben evaluarse los recursos naturales de la zona para determinar la capacidad de los mismos para absorber el impacto de las acciones que conlleve la instalación de un área franca con determinado perfil industrial.

Al momento de elaborarse el proyecto de norma para la constitución de dicha área franca, y con los resultados de los estudios antes mencionados, se deberá contemplar un Capítulo sobre Protección del medio ambiente, donde se establezca como condición para la autorización de instalación en la misma los siguientes requisitos:

- Informe respecto de la actividad a desarrollar:

a) recursos naturales utilizados

b) eliminación de residuos (gaseosos, líquidos y sólidos): clases, cantidad diaria, lugar de evacuación, origen, volumen promedio, etc.

c) tratamiento de los residuos

d) evacuación sanitaria: dónde se efectúa; instalaciones sanitarias.

- Estudio de impacto ambiental, el que deberá ser evaluado técnicamente por el ente encargado de administrar dicha área franca.

- La autoridad de aplicación de la ley se reservará el derecho de controlar en forma permanente las instalaciones que se autoricen imponiendo las correcciones necesarias.

CAPITULO VII

JURISDICCION Y COMPETENCIA.  
EN MATERIA DE REGULACION, AD-  
MINISTRACION, EXPLOTACION Y  
CONTROL DEL AREA FRANCA.

VII. Jurisdicción y competencia de materia de regulación administración, explotación y control del área franca.

#### VII.1. Introducción

La instalación de un área franca industrial en territorio provincial, importa un proyecto de singulares características, en atención a la diversidad de jurisdicciones y sectores gubernamentales involucrados.

Nuestra organización federal -consagrada en la Constitución Nacional-, presenta dos esferas de Gobierno, cada una de ellas actuando en el marco de sus respectivas competencias: el gobierno nacional y los gobiernos provinciales o locales. Por tal motivo, es menester analizar el reparto de competencias establecido en la Constitución Nacional, a fin de verificar si la regulación, administración, explotación y control respecto de los sujetos, bienes y actividades a cumplirse en dicha área, corresponde a las atribuciones exclusivas del gobierno federal o de los gobiernos locales, o se despliega en el amplio espectro de las facultades concurrentes de ambos sistemas normativos.

La dilucidación de este punto se requiere para la propuesta organizativa de la autoridad de aplicación del área, cuya constitución ha de conciliar los intereses de la nación con los del estado provincial, a fin de incorporar, en ésta, como en otras materias, la nueva óptica federal que exigen las actuales circunstancias del país.

La capacidad de los estados provinciales se integra con todas las facultades no delegadas al estado federal y no prohibidas a las provincias (prohibición que debe ser expresa como surge de los arts. 108 y 109 de la C.N.). De tal suerte gozan de los siguientes poderes:

- \* Reservados o no delegados al gobierno federal (art. 104, 105 y 106 C.N.) que constituyen -al menos en teoría- la regla de su competencia.
- \* Concurrentes: con el estado federal, como los previstos en el art. 107 C.N. en concordancia con el art. 67 inc. 16 C.N., es decir, la legislación sobre adelanto de las provincias y el bien común - (cláusula del progreso).

En cambio, las provincias se ven privadas de las siguientes facultades:

- \* Las delegadas al estado federal, como son las enumeradas en los arts. 67 y 86 de la C.N.
- \* Las explícitamente prohibidas a las provincias, como las enunciadas en los arts. 108 y 109 C.N.
- \* Las prohibidas tanto al estado federal como a las provincias; como la concesión de facultades extraordinarias a los poderes ejecutivos (art. 29 C.N.).
- \* Las que surgen de poderes implícitos del estado federal. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -a través de una interpretación casuística a veces discutible- veda a las provincias, ejercer facultades cuya asunción -por los poderes locales- obstaría o haría ineficaz el ejercicio de las atribuciones que corresponden al gobierno federal.

Por otra parte, el funcionamiento y control de las actividades de un área franca, se regula en ejercicio de poderes de policía y de fomento o gestión económica.

Las limitaciones que impone el Poder de Policía no se orientan tanto en un lugar territorial como en su relación con las libertades reconocidas, a los individuos, frente a los bienes comunes.

La "materia" que se reglamenta es realmente la que presupuesta las limitaciones y el proceso administrativo de la coacción.

Las materias que han sido delegadas por las provincias al Gobierno de la Nación requieren normas nacionales de actividad policial y, las que corresponden a las provincias, por su inherencia o por ser "reservadas", justifican la actividad policial local o provincial.

Las facultades policiales concurrentes actuarán en ámbitos independientes puesto que se desarrollan en campos normativos distintos: local y nacional. La coexistencia de ambas clases de actividades será normal, puesto que actúan en radios distintos, pero en caso de conflicto la norma de mayor consistencia se impone (art. 31 de la C.N.). La corte Suprema de Justicia lo ha declarado reiteradamente. (Fallos 212:139).

La instalación de un área franca, en cuanto implica otorgar extraterritorialidad a los efectos aduaneros a una porción del territorio nacional y teniendo en cuenta que la materia aduanera es de competencia federal, supone el ejercicio de facultades propias del estado nacional, y requiere de una medida legislativa emanada del Congreso de la Nación (Conf. Capítulo II. punto 3.1. del presente.)

Sin embargo, la constitución de un área franca industrial, provoca sobre la zona en que se ubica, un impacto socio económico regional y urbano, que compromete recursos y acciones sobre los que se ejerce competencia provincial, tanto en su faz policial como de fomento.

Se define al fomento como la acción del Estado encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas, debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos. (Conf. Jordana de Pozas "Ensayo de

una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo" en Revista de Estudios Políticos N° 48 Año 1949, p. 46; Garrido Falla "Tratado de Derecho Administrativo" 3a. Edic. T° 2, p. 263 y ss.).

La actuación administrativa tiende, a través del "Fomento", a la satisfacción de una necesidad pública, a alcanzar un fin de utilidad general; pero esto se logra sin merma de la libertad de los administrados que, estimulados por el Estado, cooperan voluntariamente en la satisfacción de la necesidad pública. Se trata de una actividad persuasiva a diferencia de la policía que actúa por medio de la coacción.

El inc. 16 del art. 67 de la Constitución Nacional, denominado "cláusula de progreso", confiere al Congreso de la Nación el poder de "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias...". Pero esta cláusula debe correlacionársela con la del art. 107 de la C.N., que es, igualmente explícita y auspiciadora para la colectividad local, puesto que ambas son consecuentes con el generoso preámbulo en cuanto exalta la unión de los argentinos para "promover el bienestar general". Se trata, en síntesis, de poderes concurrentes.

Estas cláusulas no inciden sobre la actividad estatal de policía, que impone restricciones y limitaciones; por el contrario, se trata de normas que establecen un "plus" a los derechos de los particulares, de actividad pública prestacional, aunque las normas respectivas a veces establezcan sanciones coactivas, u obligaciones de fomento (vg. adquisición de elementos de la industria nacional por los empresarios de obras públicas; multas por contaminación, etc.).

Las medidas de reactivación económica, la planificación socio-económica y territorial, la conservación, preservación, defensa y mejoramiento del ambiente y la calidad de la vida, se incluyen en el concepto de bienestar general, existiendo concurrencia en-

tre la nación y las provincias en dichas materias.

Suponen, desde el punto de vista jurídico, la sistematización de medidas prácticas orientadas a lograr un desarrollo integral e integrado, respetuoso del equilibrio ecológico.

Resulta de interés a los fines del presente, analizar las facultades policiales provinciales frente a la prescripción del art. 67 inc. 27) de la C.N. que expresa: "Corresponde al Congreso... 27) Ejercer una legislación exclusiva.... sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes y otros establecimientos de utilidad nacional!"

La procuración del Tesoro de la Nación, en dictamen del 30 de abril de 1973 emitido en expediente 134.347/72 del Registro de ese Ministerio (Dictámenes, T°125:145/59) ha expresado al respecto:

"Nuestra práctica constitucional, relacionada con la interpretación del art. 67 inc. 27), ha entendido que no es suficiente que un inmueble ubicado en territorio provincial sea de propiedad de la Nación para que ésta pueda ejercer una "jurisdicción exclusiva" si la misma no concuerda con los fines que determina la misma Constitución. Tampoco es indispensable el derecho de propiedad, cuando el empleo de la cosa exige la jurisdicción nacional. Es decir, no es necesaria la existencia del "dominio", a los fines de establecer el concepto de jurisdicción exclusiva. El fundamento es obvio: el destino de los lugares, la construcción en ellos de fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional, es lo que determina y justifica el ejercicio de la legislación exclusiva del Congreso, noción que debe ser considerada como equivalente de jurisdicción de las autoridades federales (C.S.N., Fallos T°103:403). La expresada cláusula constitucional -art. 67 inc. 27- es lógica con el sistema establecido, que ha proveído al gobierno de la Nación las facul-

tades indispensables para hacer efectiva su autoridad en todo el territorio de la República donde debe ejercerla en virtud de ella. De ahí la implantación de la justicia federal, de las atribuciones generales del Congreso (art. 67 inc. 16 y otros), las prerrogativas del Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (C.S.N. Fallos T°154-312). De este modo, la jurisdicción federal nace de la íntima vinculación con el fin que persigue el gobierno nacional en tanto se den los supuestos que regulan el principio de la exclusividad, los que no surgen de la legislación, sino de la esfera Suprema de la Constitución (C.S.N. Fallos T°197:507; T°240:312; T°271:185; T°273:348)".

De la doctrina precedentemente transcripta se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) que la exclusividad de la jurisdicción federal se relaciona con los aspectos que concurran a garantizar el fin de utilidad nacional del establecimiento de que se trate.
- b) que si la utilidad es nacional, en manera alguna el desarrollo de tal objetivo debiera ocasionar perjuicios a la provincia involucrada y si así lo fuera, deben buscarse las formas de mitigar el "sacrificio" provincial sufrido en aras del bienestar general.
- c) que, de conformidad con cada situación especial, si los recaudos solicitados por las autoridades provinciales se estimaron razonables en cuanto se vincularan con los intereses generales locales y no importaran una interferencia para la prosecución de los fines que persigue el establecimiento de utilidad nacional, debe procurarse la satisfacción de aquellos recaudos.
- d) que la existencia de jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional, en manera alguna significa "federalizar" el territorio sobre el cual están asentados, por cuanto para



ello se requerirá la conformidad provincial. (art. 3 de la C. N.).

Asimismo, resulta adecuado para una mejor comprensión del tema, analizar el marco constitucional del comercio exterior.

El art. 67 inc. 12) prescribe que compete al Congreso "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí".

La citada norma constitucional encuentra su similar en la Constitución de los Estados Unidos, según la cual el Congreso tendrá poder "para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus indias".

Pero en nuestro orden constitucional, dicha cláusula se encuentra acompañada de mucho mayor número de disposiciones coherentes y complementarias que su modelo extranjero, ya que forma un sistema dogmático integral con los arts. 9 (Aduanas Nacionales), 10 (libertad de circulación interior), 11 (prohibición de derechos de tránsito), 12 (tránsito interprovincial de buques e igualdad de puertos), 67 inc. 1) (derechos de importación y exportación) inc. 13) (servicio de correos), 104 (poderes no delegados) y 108 (poderes delegados a la Nación), lo que ha favorecido una interpretación más ajustada a sus alcances.

En ejercicio de la competencia exclusiva que le corresponde a la Nación en materia de comercio exterior, el Congreso ha establecido el régimen al cual han de ajustarse las importaciones y exportaciones (tarifas, requisitos a cumplir, permisos, exenciones fiscales y aduaneras, etc.), en oportunidades el régimen de control de cambios a través del cual el Estado adquiere moneda extranjera; celebra tratados comerciales y de intercambio con naciones extranjeras; reglamenta la libre navegación de los ríos; habilita los puertos que considere convenientes; regula el sistema de comunicaciones internacionales, establece aduanas, etc.

Es decir, que la competencia es exclusiva en materia de policía del comercio exterior, de allí que el gobierno federal tiene a su cargo la regulación y control del mismo; no ocurre lo mismo en materia de fomento de dicha actividad, ya que si bien las medidas más relevantes desde el punto de vista económico las podría otorgar sólo la Nación (régimenes aduaneros de fomento) nada obsta a que las Provincias aplicaran otras medidas tales como beneficios crediticios, desgravaciones locales, promoción de consorcios de exportación, etc., coadyuvantes, en virtud de tratarse en la especie de facultades concurrentes.

Sin perjuicio de la exclusividad jurisdiccional que se señala, es necesario puntualizar la estrecha vinculación que existe entre la realidad económica y la concepción que de ésta se tenga y el análisis jurídico de la cláusula comercial.

Al respecto, Luis Ortega Alvarez (3), al analizar la división de competencias económicas en los Estados Unidos comienza afirmando que es su propósito "poner de manifiesto el trasfondo económico social de las cláusulas jurídicas" que va a estudiar, una de las cuales es, precisamente, la "cláusula comercial", y afirma como corolario del estudio realizado que "No cabe duda que el desarrollo interpretativo de la cláusula de comercio de la Constitución Americana ha sido la clave necesaria para configurar el marco de competencias en materia económica, entre la Federación y los Estados. A través de sus distintas etapas hemos podido comprobar la adaptación paulatina de su significado a las necesidades del modelo económico que ha predominado según las épocas".

---

(3) Luis Ortega Alvarez "La división de competencias económicas en los Estados Unidos", en "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española - Equipo dirigido por Eduardo García de Enterría - Estudios - Instituto de Estudios Económicos - Madrid - 1980 - pág. 45.

Las reflexiones procedentes sobre la estrecha interrelación entre la "cláusula comercial" y la realidad económica sobre la que opera, fundan que, en el actual momento de nuestro país, en el cual la apertura hacia mercados del exterior resulta ser una política ostensible, se deban buscar formas de conciliar el ejercicio de las competencias federales con las necesidades de promoción del comercio en el interior del país. En tal sentido, la desconcentración regional de los organismos nacionales con competencia en la materia, la participación de las provincias en la adopción e instrumentación de medidas de estímulo del comercio exterior, su rol protagónico en las negociaciones internacionales que emprende el gobierno, son entre otros, aspectos que deben promover nuevas formas de participación y concertación entre el Estado federal y los estados provinciales.

Sintetizando pues:

- \* el regimen de comercio exterior y el sistema aduanero resultan materia federal.
- \* las medidas de reactivación económica, la planificación socio económica y territorial, la conservación, preservación y defensa del ambiente y la calidad de vida se ejercen en forma concurrente entre la Nación y las Provincias.
- \* la existencia de jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional, en manera alguna significa federalizar el territorio sobre el cual están asentados, por cuanto para ello se requerirá la conformidad provincial (art. 3 de la C. N.).
- \* los recursos y actividades, así como el territorio sobre lo que ha de asentarse el area franca pertenecen a la provincia, manteniendo ésta respecto de aquellas facultades de regulación y control.

Los puntos señalados y las fundamentaciones aportadas, a los que se suma la circunstancia de que, desde el punto de vista técnico, la instalación del área debe tratarse como un proyecto integral a fin de que brinde los resultados esperados, abonan las razones que conducen a plantear una autoridad de aplicación interjurisdiccional para el manejo del área.

A tal fin, se reseñarán a continuación los órganos y entidades que en el orden nacional y provincial ejercen específicas competencias.

Los puntos señalados y las fundamentaciones aportadas, a los que se suma la circunstancia de que, desde el punto de vista técnico, la instalación del area debe tratarse como un proyecto integral a fin de que brinde los resultados esperados, abonan las razones que conducen a plantear una autoridad de aplicación interjurisdiccional para el manejo del area.

A tal fin, se reseñarán a continuación los organos y entidades que en el orden nacional y provincial ejercen específicas competencias.

VII.2. Orden NacionalVII.2.1. Administración Centralizada

La ley de ministerios vigente N° 22520 (T.O. Decreto N° 132/83 - AD LA - XLIV - A - 108) contiene diversas disposiciones que se relacionan con las temáticas involucradas en la regulación, administración, explotación y control del área bajo estudio.

En efecto, compete al:

\* Art. 17 - Ministerio del Interior

"inc. 4) Intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando sea necesario coordinar normas federales y provinciales;"

"inc. 7) Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias...;"

"inc. 18) Intervenir en la creación de condiciones favorables para afincar núcleos de población en zonas de baja densidad demográfica y de interés geopolítico;"

\* Art. 18 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

"inc. 5) Entender desde el punto de vista de la política exterior en la elaboración e interpretación de los tratados, pactos, convenios, protocolos, acuerdos, arreglos o cualquier otro instrumento de naturaleza internacional, en todas las etapas de la negociación, aprobación, adhesión o accesión;"

"inc. 14) Entender en las negociaciones económicas internacionales, aportando el punto de vista de la política exterior;"

"inc. 19) Entender... en la negociación de la cooperación internacional en los ámbitos ... económicos, social, científico, técnico, tecnológico y laboral en coordinación con el organismo nacional de enlace;"

\* Art. 19 - Ministerio de Defensa

"inc. 22) Entender en el registro, habilitación, fiscalización y dirección técnica de los actos y actividades vinculadas a la navegación por agua y aire, en cuanto sean de su jurisdicción.

\* Art. 20 - Ministerio de Economía

"inc. 9) Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero;"

"inc. 10) Entender en la supervisión del Bco. Central de la Rep. Argentina y de las demás entidades financieras oficiales nacionales y en la coordinación de sus acciones;"

"inc. 11) Entender en todo lo relacionado al régimen de seguros y reaseguros;"

"inc. 13) Entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público;"

"inc. 14) Intervenir en la elaboración de las tarifas, fletes y precios de las empresas y sociedades del Estado y de los servicios públicos del área de su competencia..."

"inc. 15) Entender en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de los sectores que corresponda;"

- "inc. 16) Entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y regímenes de precios índices y mecanismos antidumping;"
- "inc. 17) Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras y en la organización, dirección y fiscalización del registro de inversiones;"
- "inc. 18) Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten y en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en el área de su competencia;"
- "inc. 25) Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria, comercial y financiera y en lo concerniente al servicio económico y comercial exterior de la Nación;"
- "inc. 26) Entender con las relaciones con los organismos económicos, monetarios, comerciales y financieros internacionales;"
- "inc. 29) Entender en la orientación de los recursos hacia sectores de la producción más convenientes acorde con la política nacional de ordenamiento territorial;"
- "inc. 30) Entender en la elaboración del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales y mineros acorde con la política nacional de ordenamiento territorial;"
- "inc. 42) Entender en la definición de la política y en el diseño y utilización de los instrumentos de promoción industrial...;"



- "inc. 45) Entender en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación en el área de su competencia;"
- "inc. 49) Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización de los regímenes de las actividades comerciales;"
- "inc. 50) Entender en la fijación y en la fiscalización de todo tipo de mecanismos de regulación y promoción de las exportaciones e importaciones;"
- "inc. 52) Intervenir en la ejecución de la política nacional de fletes;"
- \* Art. 21 - Ministerio de Obras y Servicios Públicos
- "inc. 9) Intervenir en la elaboración del plan de inversión pública según las prioridades y directivas que determine el Poder Ejecutivo Nacional;"
- "inc. 25) Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional de transportes;"
- "inc. 26) Intervenir en todo lo relacionado con el transporte internacional;"
- "inc. 29) Entender en la elaboración y en la ejecución de la política nacional de comunicaciones;"
- "inc. 30) Entender en la elaboración y ejecución de la política energética nacional;"
- "inc. 42) Entender en la ejecución de la política nacional de fletes;"
- "inc. 46) Entender en todo lo relacionado con la construcción, ha

bilitación, administración y fiscalización de puertos..  
..;"

"inc. 47) Entender en la elaboración y ejecución de la política de transporte de carga reservada para la matrícula nacional;"

\* Art. 22 - Ministerio de Educación y Justicia

"inc. 4) Entender en la orientación de la oferta educativa, mediante la diversificación de la enseñanza secundaria y terciaria, teniendo en cuenta los requerimientos del desarrollo nacional;"

"inc. 19) Entender en la fiscalización de políticas de desarrollo científico y tecnológico y en la promoción de la investigación, desenvolvimiento, financiamiento y transferencia de la ciencia y de la técnica, coordinando la acción con los ministerios, secretarías, gobiernos provinciales, municipales y otras entidades públicas y privadas;"

\* Art. 23 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Asiste al Poder Ejecutivo "en todo lo inherente a las relaciones y condiciones de trabajo, al régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores, a lo relativo a la seguridad social.."

\* Art. 24 - Ministerio de Salud y Acción Social

"inc. 6) Interviene en el estudio, reconocimiento y evaluación de las condiciones ambientales de los lugares destinados a realizar tareas cualquiera sea su índice o naturaleza, con presencia circunstancial o permanente de personas físicas;"

"inc. 25) Entender en la elaboración de las normas a tener en cuenta en las programaciones ambientales a nivel regional y de asentamientos humanos, acorde con la política nacional de ordenamiento territorial;"

"inc. 26) Entender en la elaboración de las normas de preservación del medio ambiente referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales en relación con la localización de actividades económicas."

Todas las áreas ministeriales, por su parte, tienen competencia, en los aspectos vinculados a su temática específica, en la ejecución de la política de desarrollo de las áreas y zonas de frontera.

#### VII.2.2. Administración desconcentrada y Descentralizada

Como es sabido, existen organismos y entes nacionales, a los que les ha sido atribuido el ejercicio de competencias, que, por razones de índole técnica y alto grado de especificidad, requieren de una organización particular; en algunos casos se trata de desconcentraciones funcionales, en las que el órgano tiene cierta capacidad de decisión pero sigue vinculado por una relación jerárquica con la Administración Central; en otros, se han creado nuevas personas jurídicas estatales (entes autárquicos, sociedades y empresas del estado) con individualidad financiera e independencia funcional, vinculados al estado central por una relación de tutela administrativa.

La mayoría de estos organismos y entes, tienen atribuidas sus competencias por normas legales, de manera que cualquier modificación en su forma de ejercicio, por el principio del paralelismo de las formas, requiere a su vez de otra norma legal.

Teniendo en cuenta los distintos aspectos vinculados con la creación del área franca, el otorgamiento de beneficios a la misma,

la conexión terrestre y aérea que ésta requiere, aparecen como relevantes para su consideración:

- . Banco Central de la Rep. Argentina.
- . Administración General de Aduana.
- . Dirección General Impositiva.
- . Ferrocarriles Argentinos.
- . Banco de la Nación Argentina.

Esto, sin perjuicio de otros organismos, con los que habrán de realizarse convenios y acuerdos para una gestión armónica del emprendimiento.

### VII.3. Orden Provincial

#### VII.3.1. Normas constitucionales

La constitución de la Provincia del Neuquén contiene diversas disposiciones que se vinculan directa o indirectamente con la temática de examen.

En primer lugar, en su art. 2º reafirma el sistema federal y plantea la necesidad de su observancia al disponer que la provincia se incorpora "acatando todas las delegaciones de poder al gobierno nacional que los otros hubieran hecho, en igual medida que todas ellas y reclamando por las invasiones sobre sus derechos y patrimonio que se le impongan con carácter particular, por considerarlas violatorias de la organización federal que la Constitución Nacional establece.

Se asigna un rol fundamental en la defensa de la integridad territorial a los habitantes de la provincia, ya que, de conformidad con el art. 4 de la C.P.N. los límites territoriales provinciales no podrán modificarse sino por ley ratificada por un referendun popular que deberá obtener mayoría absoluta para su validez. Por

otra parte, en el art. 12 se asegura la efectiva participación de todos los habitantes en la organización política, económica y social de la Provincia.

Concordante con la importancia que se otorga constitucionalmente a la participación popular en materia de organización política, económica y social, el art. 11 de la C.P.N. prescribe que "la Provincia adopta para su gobierno el principio de descentralización de los poderes", por lo que "reconoce las más amplias facultades a los municipios, en forma tal que sean éstos quienes ejerzan la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en cada jurisdicción equivalente a ponerlo en manos de los respectivos vecindarios ...".

Resulta de particular interés el capítulo referido a Régimen Económico, de la Quinta parte de la Constitución.

Establece el art. 212: "La organización de la economía y la explotación de la riqueza tienen por finalidad el bienestar general, respetando y fomentando la libre iniciativa privada; con las limitaciones que establece esta Constitución, para construir un régimen que subordine la economía a los derechos del hombre, al desarrollo provincial y progreso social".

El art. 236 prescribe que "la industria será organizada con sentido regional y se procurará su diversificación e instalación en los lugares ordinarios de producción de materia prima y energía".

"En base a un plan vial, coordinado con la Nación, la política caminera de la Provincia propenderá a unir entre sí los centros de producción, consumo y turismo de los distintos departamentos y a abaratar las tarifas del transporte. A tal efecto se intensifican la construcción y mejoramiento progresivo de los caminos e incitará la iniciativa y cooperación privadas para la prosecución de la obra vial". (Conf. art. 227).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 218 "se propenderá a la eximición de gravámen a las utilidades de capital que se inviertan en la Provincia .... para el acrecentamiento de la producción de la .... minería e industrias ...."

Asimismo, "con fines de promoción económica la Provincia -con el acuerdo de los dos tercios de votos de la legislatura- podrá suscribir empréstitos destinados a financiar obras productivas específicamente determinadas por el Consejo de Planificación, cuyos servicios financieros quedarán aseguradamente cubiertos por los rendimientos de la obra"(art. 221).

El art. 228 reafirma el principio de dominio de los recursos naturales y su destino al disponer "el espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo del territorio de la Provincia del Neuquén, pertenecen a su jurisdicción y dominio. Las fuerzas energéticas son de propiedad provincial exclusiva y no podrán ser enajenadas ni concedidas en explotación a personas, entidades o empresas que no sean organismos fiscales competentes, nacionales, provinciales, municipales y/o consorcios de tipo cooperativo regidos por el estado".

"Toda enajenación de los bienes fiscales ... adjudicación de servicios públicos y demás contratos susceptibles de ello, se hará por licitación y previa una amplia publicidad, sin cuyos requisitos seran nulos. Una ley general establecerá el régimen de excepciones" (Conf. art. 224).

"Los servicios públicos estarán a cargo del Estado provincial, municipal, entes antárquicos o autónomos y cooperativas populares en los que podrán intervenir las entidades públicas. No se otorgarán concesiones que puedan constituir monopolios". (art. 237).

De conformidad con el art. 23 "se dictará una ley de fomento pa-

ra impulsar económicamente la minería, contemplando la solución integral de sus problemas".

El art. 251, por su parte, incorpora a la planificación como principio constitucional estableciendo que "La acción de gobierno, en cuanto a la promoción económica y realización de la obra pública, responderá a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales".

Dicha planificación será dirigida y permanentemente actualizada por el Consejo de Planificación, compuesto por técnicos universitarios de todas las disciplinas conducentes a su fin y representantes de las fuerzas vivas del trabajo. (Conf. art. 252). Dicho Consejo será estructurado por la Legislatura, quedando las entidades autárquicas, autónomas, públicas y privadas, obligadas a prestarle colaboración en la realización de relevamientos o prospecciones necesarias para determinar el potencial económico de la Provincia. (art. 249).

En el Capítulo II se establecen las denominadas Garantías Sociales; en tal sentido prescribe que el habitante, al ejercer su actividad laboral, "gozará de la especial protección de las leyes, las que deberán asegurar al trabajador las condiciones de una existencia digna" (art. 52).

"La legislación social garantizará un nivel decoroso de vida para el trabajador y su familia. Además tendrá un carácter orgánico y sistematizado para que, mediante la creación de fuentes de trabajo que posibilitan la ocupación plena, establezca las condiciones para hacer efectivo este derecho y lo garantizará mediante la indemnización a la desocupación forzosa"(art. 53).

Como puede advertirse, prácticamente en todas las temáticas vinculadas con el área franca, como instrumento de política económica, la Constitución Provincial ostenta un cuerpo doctrinario básico

de principios y normas.

### VII.3.2. Organización administrativa

La ley 1734, dictada el 24 de noviembre de 1987, atribuye las competencias ministeriales y las del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV).

De conformidad con su art. 1º, seis son los ministerios que han de asistir al Gobernador:

- Gobierno y Justicia
- Educación y Cultura
- Economía
- Obras y Servicios Públicos
- Bienestar Social
- Salud Pública

Cada uno de los Ministros, a su vez, es asistido por Secretarios y/o Subsecretarios. De acuerdo con la ley el Gabinete queda formado de la siguiente manera:

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| . Ministerio de Gobierno y Justicia | . Subsecretario de Gobierno y Justicia           |
|                                     | . Subsecretario de Trabajo                       |
| . Ministerio de Educación y Cultura | . Subsecretario de Educación y Cultura           |
|                                     | . Secretario de Energía y Minería                |
|                                     | . Subsecretario de Hacienda                      |
| . Ministerio de Economía            | . Subsecretario de Asuntos Agrarios              |
|                                     | . Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo |



- |   |   |
|---|---|
| . Ministerio de Obras<br>y Servicios Públicos | . Subsecretario de Obras y<br>Servicios Públicos        |
| . Ministerio de<br>Bienestar Social           | . Subsecretario de Acción Social y<br>Asuntos Indígenas |
|   | . Subsecretario del Menor, la Mujer<br>y la Familia     |
|   | . Subsecretario de la Juventud y<br>Deportes            |
| . Ministerio de<br>Salud Pública              | . Subsecretario de Salud Pública                        |

Existe además un Secretario General de la Gobernación.

Se han de reseñar, a continuación, las principales competencias ministeriales relativas al tema objeto del presente análisis:

Compete al Ministerio de Gobierno y Justicia (art. 15):

- mantener relaciones con el gobierno nacional y los gobiernos de provincia y sistemas regionales.
- entender en la política demográfica provincial.
- entender en la cuestión municipal y en las relaciones con los municipios y comisiones de fomento.
- mantener relaciones con el cuerpo consular acreditado en la provincia.
- atender lo relacionado con los problemas interprovinciales.
- ejercer la autoridad administrativa de aplicación y control de las leyes laborales.

Compete al Ministerio de Economía (art. 19)

- formular y ejecutar la política fiscal.
- entender en lo relativo al crédito y la deuda pública.
- entender en todo lo relacionado con la utilización de la energía, su explotación y distribución.
- entender en la promoción y expansión de la actividad minera.
- proyectar y ejecutar la construcción de obras de generación, transformación y distribución de energía eléctrica.
- propender a la promoción industrial y comercial.
- promover la tecnificación y modernización industrial y de comercio internacional con vistas a la exportación de productos con alto valor agregado.

Compete al Ministerio de Obras y Servicios Públicos (art. 21)

- proyectar y ejecutar las obras públicas programadas.
- entender en el proyecto, construcción y conservación de caminos provinciales, puentes, aeropuertos, y toda obra vial.
- proyectar, construir y administrar las obras de infraestructura de saneamiento urbano y rural.
- proyectar y ejecutar la construcción de obras de telecomunicaciones y entender e intervenir en materia de transportes.
- ejecutan la política en materia de desarrollo urbano, en lo que se refiere al ordenamiento del territorio provincial y a la re-

glamentación, fiscalización del planeamiento, el correcto uso del suelo y su evolución.

En el art. 29 se regulan las competencias del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV) y de su Secretaría, mereciendo citarse entre ellas:

- Formular los planes y programas provinciales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, los planes sectoriales, compatibilizarlos con los de la Nación y los de la Región y coordinar su ejecución, evaluarlos y controlarlos.
- Coordinar sus actividades con las del sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo.
- Controlar la gestión del sector público en las actividades vinculadas con el proceso de desarrollo.
- Fijar la política sobre radicación industrial, aprobando los proyectos específicos y su localización de acuerdo a la política fijada.
- Efectuar los análisis y diagnósticos sectoriales y territoriales a nivel provincial.
- Reunir y evaluar antecedentes e información necesarios para el proceso de planeamiento provincial, requiriéndolos directamente de los organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y entidades privadas.

Del análisis de las competencias antes enunciadas se desprende que las áreas ministeriales con mayor incidencia en el proyecto de instalación de un área franca son Economía y Obras y Servicios Públicos. Por otra parte, el COPADEV como órgano encargado de la planificación socio económica, tiene fundamental intervención en

el mismo.

Cabe destacar que existen órganos desconcentrados y organismos descentralizados que tienen a su cargo la ejecución de temáticas específicas con incidencia directa en el proyecto.

Tales son, por ejemplo, Vialidad de la Provincia, Administración Provincial del Agua, Banco de la Provincia del Neuquén, el Ente Provincial de Energía, el Instituto Provincial de la Vivienda, entre otros.

Esta diversidad de áreas y organismos requiere pues, como se desarrollará infra,<sup>3</sup> de la necesaria coordinación horizontal, a fin de permitir la coherencia de acciones en la materia que nos ocupa.

### VII.3.3. Régimen Municipal

La cuarta Parte de la C.P.N. contiene un Capítulo dedicado al Régimen Municipal.

El art. 182 define como Municipio todo centro de población que alcance a más de 500 habitantes; será regulado por la ley orgánica que dicte la Legislatura y estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular.

El órgano competente para la delimitación territorial de los municipios es la Legislatura. Sin perjuicio de ello, cuando se trate de anexiones deberán consultarse los electores de los distritos interesados si se trata de segregaciones, sólo los de la zona que deba segregarse. (art. 183).

Nuevamente se advierte la preocupación por la participación popular en cuestiones territoriales.

El art. 184 caracteriza a los municipios como autónomos en el ejercicio de sus atribuciones, siendo consecuencia de esta afirmación que las resoluciones que adopten dentro de la esfera de sus facultades no pueden ser revocadas por otra autoridad.

De allí que, los conflictos internos de las municipalidades o los ocurran entre distintos municipios o entre éstos y otras autoridades de la provincia, serán dirimidos por el Tribunal Superior de Justicia, que conocerá asimismo, en única instancia, frente a las causas que promuevan los administrados. (Conf. art. 211).

Los municipios se dividen en tres categorías. (art. 185):

- \* de 1ª Categoría, cuando tiene más de 5.000 habitantes. Estos Municipios están habilitados para dictar sus propias Cartas Orgánicas para regular su Gobierno;
- \* de 2ª Categoría, con menos de 5.000 o más de 1.500 habitantes;
- \* de 3ª Categoría, con menos de 1.500 habitantes.

Los municipios de 2ª y 3ª Categoría se regirán por una ley orgánica sancionada por la Legislatura.

Corresponden a los municipios todos los bienes fiscales situados dentro de sus respectivos límites, salvo los que estuvieron ya destinados a un uso determinado y los que fueren expresamente exceptuados por la ley. Esta no podrá desposeerlos de las tierras fiscales ubicadas dentro de los éjidos urbanos, que se limitan a las zonas pobladas y urbanizadas y a sus futuras reservas de expansión. (Conf. art. 203).

Entre las atribuciones municipales que enuncia el art. 204, es dable destacar:

- \* las referentes a su plan edilicio, apertura, construcción y man

tenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y de sagues; uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones, servicios públicos locales.. y en general, todas las de fomento e interés local.

- \* administrar los bienes municipales, adquirirlos o enajenarlos; en este último caso se requiere una mayoría especial del Concejo Deliberante.
- \* dictar normas edilicias tendientes a la seguridad y estética de las construcciones.
- \* declarar de utilidad pública, con autorización legislativa, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuare necesarios para el ejercicio de sus poderes.

Son recursos propios del municipio, entre otros: el impuesto a la propiedad inmobiliaria; los fondos provenientes de las ventas de tierras fiscales que le correspondan; la contribución por mejoras en relación con la valorización del inmueble como consecuencia de una obra pública municipal.

La ley orgánica de municipios N° 53 menciona entre las atribuciones del Concejo Deliberante, que interesan al objeto del presente trabajo, las de reglamentar.

- la ubicación e instalación de los establecimientos comerciales e industriales.
- la construcción de los edificios particulares y públicos, sus partes accesorias y las demoliciones.
- la protección de árboles, jardines y demás paseos públicos.
- las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios muni-

cipales.

- la apertura, ensanche, construcción, conservación y mejoramiento de las calles, caminos, plazas, paseos públicos, y las delimitaciones y niveles en situaciones no comprendidas en la competencia provincial.
- lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos.
- las zonas industriales y residenciales del municipio, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.
- reglamentar y disponer la prestación de los servicios públicos esenciales y todo otro tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de carácter local.

Dispone en este caso el art. 116 de la ley orgánica que "tratándose de servicios que puedan tener vinculación con las leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias".

El art. 23 de la ley orgánica en examen autoriza a los municipios, previa autorización legislativa, a declarar de utilidad pública, a los efectos de la expropiación, las cosas situadas dentro de su respectiva jurisdicción, de conformidad con lo que disponga la ley general de expropiaciones de la Provincia.

Igual relevancia que en la constitución provincial otorga la ley orgánica N°53, al rol del "vecino" en el gobierno local, si se toma en cuenta la fecha de su sanción.

Así, el art. 160 expresa que son auxiliares del Intendente, las comisiones de vecinos que se nombren para vigilar o hacer ejecu-

tar obras o prestar servicios determinados. Entre las atribuciones del Concejo Deliberante está la de reglamentar el funcionamiento de las comisiones de fomento. Una de las formas de construcción, mantenimiento y conservación de las obras públicas municipales es por contrato directo entre vecinos y empresa constructora. (art. 25 inc. s)).

Por otra parte, en el capítulo II de la ley orgánica se regulan los derechos de iniciativa, referendum y revocatoria.

Mediante el derecho de iniciativa, 25 electores de los municipios de tercera categoría o 50 de los de segunda pueden proponer la sanción o derogación de cualquier ordenanza. La petición debe ser expuesta al público abriéndose una lista de adherentes a la misma. Si en 30 días, la iniciativa recibe la adhesión del 15% del cuerpo electoral, deberá ser tratado por el Concejo Deliberante o la Comisión Municipal respectiva. Si estos cuerpos se expidieran negativamente, la iniciativa deberá someterse a referendum popular, el que, para ser válido, deberá concurrir a votar la mitad más uno de los componentes del cuerpo electoral, decidiéndose por mayoría absoluta de los votantes. (art. 8).

La autoridad ejecutiva debe convocar a referendum en los siguientes casos: (art. 9).

- concesiones de servicio público por plazos mayores de 10 años.
- empréstitos cuya completa amortización exceda el mismo plazo.
- municipalización de servicios públicos.
- cuando una iniciativa popular formulada no sea resuelta favorablemente por el Concejo o Comisión Municipal.

A estos casos debe agregarse la consulta que establece el art.



183 de la C.P.N. en caso de anexión o segregación territorial de municipios.

La revocatoria procede para confirmar a revocar el mandato de los funcionarios electivos, mediante el veredicto popular, cuando así lo solicitaron al Concejo, el 25% de los integrantes del cuerpo electoral municipal.

No se encuentran reguladas otras formas de participación popular en la acción de gobierno, aun cuando las normas constitucionales promueven dicha participación según surge de la letra y del espíritu de éstas.

La precedente síntesis del régimen municipal vigente, la enumeración de las atribuciones municipales, la fuerte participación que se le asigna al vecino, así como la propiedad municipal de los bienes fiscales tienden a poner de manifiesto el carácter de actor provincial relevante que debe acordarse al Municipio de Zapala en la implementación del proyecto de instalación de un área franca, dentro de su ejido.

CAPITULO VIII  
REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE INCLUIDA  
EN EL AREA TERRITORIAL DEL AREA FRANCA

Capítulo VIII. Régimen jurídico de la Propiedad Inmueble incluida en el ámbito territorial del área franca

De conformidad con los informes catastrales obtenidos, coexisten en el ejido de Zapala, inmuebles fiscales y del dominio particular, abarcando los primeros una superficie considerable, algunos provinciales y otros nacionales.

Si bien no ha sido aún proporcionada por la provincia la zona probable de localización del área cuya instalación se estudia, ni la superficie que ésta abarcaría, tomando en cuenta la coexistencia de ambos tipos de bienes, resulta de interés el análisis de las hipótesis de manejo inmobiliario.

Cabe destacar, en primer lugar, que sea que la explotación se lleva a cabo por una corporación pública, mixta o una empresa privada, uno de los principales ingresos de la misma esta determinado por los importes que se perciban por el arriendo o concesión de las tierras en las que se han de ubicar las instalaciones (industrias, equipamientos, etc.) a edificarse en el área.

Tal circunstancia, obliga pues a pensar en la incorporación de las tierras al dominio privado del Estado provincial.

La citada incorporación puede efectivizarse:

- a) . por expropiación
  - b) : por permuta
  - c) . por compraventa o cesión si se trata de tierras cuyo titular es el Estado Nacional, ente descentralizado o el propio municipio local.
- si son del dominio privado.

La expropiación constituye una de las limitaciones administrativas al dominio.

En efecto:

Aparte de las limitaciones que la propiedad privada sufre, en beneficio de otros particulares, todas las instituciones a través de las cuales se manifiesta la subordinación en que se encuentra, el derecho de propiedad, respecto del interés público constituyen lo que se denomina "limitaciones administrativas"

El art. 2611 del Código Civil declara que las restricciones que se imponen, a la propiedad privada, en el interés público, son regidas por el Derecho Administrativo. Esto determina un deslinde de competencias entre la Provincia y La Nación (cf. arts. 104, 105 y 67, inc. 11 C.N.). Es que el Derecho Administrativo es local; cada Provincia tiene sus propias normas administrativas que integran sus poderes reservados, no delegados a la Nación. Por lo tanto, aunque no existiera una norma en el Código Civil como la del art. 2611, éste no podría legislar sobre las limitaciones administrativas al dominio; y, de hacerlo sólo tendrían validez en el orden nacional.

En conclusión, las limitaciones administrativas a la propiedad privada pueden ser establecidas por la Nación y por las provincias, en la esfera de sus respectivas jurisdicciones y competencias. A su vez, las legislaturas locales suelen delegar, en los municipios, por medio de las leyes orgánicas, las facultades de establecer restricciones al dominio.

Las principales limitaciones a la propiedad privada son:

- . las meras restricciones
- . las servidumbres
- . la expropiación

El orden en que han sido precedentemente enunciadas marca la importancia o gravedad creciente de la limitación o afectación del derecho de propiedad del particular. Así, la restricción sólo se refiere al carácter "absoluto" de ese derecho; pero sin atacar su condición de "exclusivo o perpetuo". Lo "exclusivo" del dominio queda afectado cuando un "tercero" (o el público) utiliza la propiedad del administrado, constituyéndose a su favor una servidumbre administrativa. Por último, lo "perpetuo" del dominio queda afectado cuando su titular es privado en todo o en parte, no sólo del uso sino también de la propiedad del bien que ha sido legalmente declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación previa indemnización

La determinación de si una medida de la Administración Pública constituye una "mera restricción" o, por el contrario, una "servidumbre" o una "expropiación", implica una cuestión de hecho cuya solución depende de cada caso concreto. El principio general interpretativo es el de que las restricciones no producen incorporación, de ninguna manera del dominio privado, al dominio público. Aparecen como la condición legal del ejercicio del derecho de propiedad; están ínsitas en la existencia de ese derecho. Por tales razones no son indemnizables, pero deben ser generales. (para todos los propietarios en igualdad de condiciones) y proporcionales a la necesidad administrativa que con ella se debe satisfacer (razonabilidad).

La servidumbre administrativa, en cambio, es un derecho real

público constituido por una entidad estatal, sobre un inmueble ajeno, con el objeto de que éste sirva a un uso público. Pueden ser constituidas directamente por ley o autorizadas por ley pero establecidas por la Administración o constituidas por acuerdo de voluntades con el propietario particular.

La imposición de una servidumbre administrativa sobre una propiedad privada no priva al propietario del uso de la cosa, sino que lo obliga a soportar el uso conjunto que la autoridad pública efectúa y a usarla él mismo de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley que constituyó la servidumbre. Por eso, el propietario cuyo derecho queda así desmembrado y disminuído, debe ser indemnizado.

Finalmente, la expropiación implica la pérdida en favor de una entidad pública y por causa de utilidad pública legalmente declarada, de un derecho de propiedad sobre una cosa o un bien y su transformación en un derecho personal a indemnización.

a) . Las restricciones al dominio

se refieren al contenido normal del derecho de propiedad; son ilimitadas en número y clase y pueden llegar hasta donde lo necesite el interés general, siempre que no importen una desmembración del dominio.

Los motivos o causas determinantes de las "restricciones" a la propiedad privada en interés público son muy variadas y pueden tener fundamento en razones de seguridad, salubridad, moralidad, higiene, urbanismo, cultura, tranquilidad, etc.

Generalmente, las "meras restricciones" imponen, al propietario, prestaciones de "no hacer" o de "dejar hacer o

soportar": v.g. la tolerancia de dejar colocar un farol, una chapa de nomenclatura de calles o un poste para hilos de teléfono. Pero, como señala Mayer, "el desarrollo y avance de las restricciones se hace algunas veces en forma poco sensible" (Mayer, Otto: "Derecho Administrativo Alemán", Tº III, pág. 297, Bs.As., 1951). En la actualidad, los planes urbanistas y reguladores superan a la simple restricción de la propiedad, imponiéndole limitaciones sustanciales en beneficio, no de la actividad administrativa o de un servicio público, sino en beneficio de la comunidad por razones vitales de seguridad, higiene y confort. En esa línea se inscriben las restricciones vinculadas con la "zonificación", áreas industriales, preservación del medio ambiente, etc.

Aunque no son las más numerosas, algunas restricciones al dominio imponen, a los propietarios, prestaciones positivas, "de hacer".

b) Servidumbres

Sin perjuicio de que en este acápite se hace especial referencia a los bienes de propiedad de los particulares, cabe señalar que al igual que estos bienes, también los del dominio público o privado del Estado y de la Provincia pueden encontrarse afectados por limitaciones impuestas en interés público (art. 2611 del Código Civil).

La posibilidad de constituir servidumbres sobre dependencias del dominio público ha sido controvertida en la doctrina. Dentro del ordenamiento positivo, el art. 3202 del Código Civil preceptúa: "La servidumbre no puede consti -

tuirse sobre bienes que están fuera del comercio". Es claro que esta limitación se refiere a la posibilidad de constituir una servidumbre civil, es decir, a favor de un particular, sobre bienes dominiales. En tal sentido se argumenta que si los bienes dominiales pueden ser objeto de "expropiación" (que es la limitación máxima), es obvio que también podrán ser objeto de una mera "servidumbre" que es una carga o limitación menor. Tanto la expropiación como la servidumbre administrativa son actos que pertenecen a la comercialidad de derecho público, siendo así compatibles con los principios de la "inalienabilidad" de las dependencias dominiales.

Por supuesto que la posibilidad de constituir servidumbres públicas sobre tales bienes requiere que el fundo dominante y el sirviente pertenezcan a sujetos distintos pues también aquí impera el principio de que nadie puede constituir una servidumbre sobre cosa propia.

Las servidumbres pueden ser impuestas por disposición de la Autoridad Nacional o Provincial y dan derecho, al propietario, a reclamar la correspondiente indemnización.

También cabe la posibilidad de que, por delegación, tal facultad pueda ser atribuida a las Municipalidades.

c) . Régimen expropiatorio

El régimen jurídico vigente en nuestro país, en materia expropiatoria, se encuentra previsto de modo primigenio en el art. 17 C.N. Este precepto, cuya fuente inmediata fue el Proyecto Alberdi, establece que:

"La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser



calificada por ley y previamente indemnizada"

Entre los distintos elementos que conforman al instituto expropiatorio, se destaca aquél que justifica su procedencia. La "causa" expropiante es el título en virtud del cual cede, por imperio constitucional, la garantía de inviolabilidad de la propiedad.

La Constitución Nacional ha confiado la responsabilidad de calificar la utilidad pública, al Poder Legislativo (art. 17 C.N). Corresponde, pues, al Congreso Nacional y a las Legislaturas locales, como lógica consecuencia del sistema federal de gobierno. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado que: "desconocer a las provincias esa facultad (de disponer la calificación de utilidad pública), importaría hacer ilusorios los poderes que ellas más expresamente se han reservado en nuestro régimen institucional, como son los que enumera el art. 107 C.N., para promover su industria, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, todo lo cual supone la expropiación de la propiedad privada y, por consiguiente, la calificación legal de la utilidad pública de la obra a realizar. El procedimiento para poner en ejercicio esa facultad y la calificación de la utilidad pública en el orden provincial corresponde a la propia Legislatura local". (C.S.J. "Arias Murúa, Nicolás c. Pcia. de Salta, 1906, fallos 104:247).

A su vez, en el caso "El Cimarrón c/Pcia. de Buenos Aires" la Suprema Corte Bonaerense se pronunció sobre la potestad de las provincias para sancionar leyes de expropiación, sosteniendo: "La expropiación no es materia regida

por el Código Civil y las leyes que la regulan no están comprendidas en la atribución concedida al Congreso Nacional para sancionar códigos". (Sentencia del 31.12.73, "El Derecho", Tº 59, página 558/59).

El criterio preciso para deslindar los ámbitos de competencia de los órganos legislativos provinciales y nacional es el de la respectiva utilidad si es de carácter nacional, la competencia es privativa del Congreso Nacional. Si es de carácter local, es propia de las legislaturas provinciales.

En previsión, precisamente, de expropiaciones realizadas por las Provincias o sus Municipios, se sancionó la Ley Nacional nº 21.878 (ADLA XXXVIII-D-3300), que declaró exentas de pago de impuesto o gravámenes nacionales, los rubros que componen las indemnizaciones que las Provincias y sus Municipalidades abonen en razón de expropiaciones. El "Mensaje" de la Ley nº 21.878 justifica la medida legislativa en la necesidad de mantener la igualdad fiscal en el tratamiento de las indemnizaciones percibidas por las expropiaciones efectuadas de acuerdo con el régimen nacional, que no están sujetas a impuestos o gravámenes conforme al art. 20 de la Ley 21.499, con los provenientes de expropiaciones realizadas por las provincias y municipios del interior de la República, que debían tributar. La exención tiende a restaurar tanto la igualdad ante la ley (art. 16), como la garantía de la propiedad (art. 17), pues debe mantenerse incólume el patrimonio del expropiado, ya que no se trata de un beneficio que recibe, sino de una sustitución de valores (la propiedad por la indemnización).

Se han reseñado precedentemente además de la expropiación las otras limitaciones a la propiedad privada precisamente porque, al diseñarse el área, es probable que deban establecerse servidumbres administrativas o imponerse restricciones en su periferia.

Existiendo otros inmuebles fiscales, y teniendo en cuenta los costos que supone la expropiación de los inmuebles que componen el área, sea esta total o parcial, la permuta puede significar un procedimiento consensual entre el particular y el Estado que economice recursos. Su viabilidad, obviamente, depende de las circunstancias del caso y del consentimiento del administrado.

Sin perjuicio de la forma, que se adopte para lograr la incorporación patrimonial, se requiere, una vez determinada la zona donde se ha de delimitar el área franca, la adopción de una medida temporanea de congelamiento o reserva de la misma, a fin de evitar acciones que luego hagan ilusorio su destino, o bien un movimiento especulativo perjudicial.

Cabe destacar que la gestión del área coexistiendo en ella propiedad pública y privada, o bien solo propiedad privada (como un parque industrial) resulta inconveniente en un emprendimiento de esta naturaleza, no siendo utilizado, como se ha visto, por ninguno de los sistemas de derecho comparado analizados.

Quien explota el área desde detentar la titularidad del dominio de las tierras o bien, por lo menos la concesión de su uso para subarriendos.

En el caso de la explotación del área por una empresa privada, es difícil imaginar su interés por adquirir en propiedad la totalidad de los inmuebles, lo que, por otra parte, desde el punto de vista del control, no parece aconsejable. Parece viable, en tal caso, que sea el Estado el que se las conceda para su posterior subarriendo.

Teniendo en cuenta la situación geográfica fronteriza del área, en este punto resulta necesario reseñar el régimen específico de las mismas, que impone condiciones a la propiedad inmueble.

Puede decirse que la regulación específica de las zonas de seguridad recién se inició con el Decreto 15.385/44, que fué ratificado por Ley 12.913 (ADLA-V-143 y VII-73) que creó, en todo el territorio de la Nación, "zonas de seguridad", que comprenden una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. Son así "zonas de seguridad de frontera" y "zonas de seguridad interior" (art.1°). El ancho de las zonas sería variable, autorizándose al Poder Ejecutivo a fijarlo dentro de un máximo de 150 km. en la frontera terrestre, 50 km. en la marítima y 30 km. en las zonas del interior (art.2°).

A la vez, se creó la "Comisión Nacional de Zonas de Seguridad" con la misión de velar por los intereses de la defensa nacional en dichas zonas (art.5°), fijándose sus funciones (art.7°) que fueron reglamentadas por sucesivos decretos.

El Decreto 15.385/44 enunció las bases del régimen específico en las zonas de seguridad, en materia de restricciones al dominio (art.3°, 7° incisos "c", "f", "g") y de permisos previos para la concesión de servicios públicos y establecimientos de industrias (art.9°)

La Ley 18.575 (ADLA-XXX-A-142), sancionada y promulgada el 30.01.70, a efectos de promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, estableció una diferenciación entre las zonas y las áreas de frontera. Dispone que, dentro de las zonas de frontera se establezcan áreas de frontera, que son las que por situación y características especiales requieren la promoción prioritaria de su desarrollo. Declara que las medidas promocionales deben proporcionar:

- . estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de la población.
- . adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones:
- . apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona;
- . régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar las existentes;
- . facilidad de acceso a la tierra y a la vivienda propia;
- . conveniente asistencia técnica a la economía regional;
- . elevación del nivel educacional, socio-cultural y sanitario

El Poder Ejecutivo Nacional es quien determina las zonas y áreas de frontera, su modificación y la cesación de su régimen. Pero, en cambio, compete a los Gobernadores de las Provincias la designación de los "comisionados" del área de frontera de

su jurisdicción, que deben ser argentinos nativos y fijar residencia permanente en el área.

Por Decreto n.º 193 del Poder Ejecutivo Nacional, de fecha 27.01.82, se unificaron los límites de las zonas de seguridad y de frontera, denominándolas "zonas de frontera". Sin perjuicio de ello, el art. 4º del Decreto faculta, a la Superintendencia Nacional de Fronteras, a excluir del control -en ejercicio de la policía de la radicación- a las zonas urbanas comprendidas en la nueva zona unificada, que así considere conveniente.

Por Ley Nacional 22.352 (ADLA-XL-4095) se estableció el régimen jurídico de los centros de frontera, que son definidos en el art. 1º como "el complejo que reúna, en un área delimitada y próxima a un paso internacional habilitado, a los organismos nacionales cuya misión es el control del tránsito de personas, transportes y mercaderías desde y hacia el país, como asimismo de todos los servicios auxiliares, playas de carga y descarga y de estacionamiento de transportes".

Dichos centros, que serán calificados como tales por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Defensa, serán administrados por la Superintendencia Nacional de Fronteras, dependiente de ese Ministerio, quien designará los Jefes del Centro, que serán miembros del personal superior de las fuerzas armadas, en situación de retiro.

El art. 7º de la ley declara de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes inmuebles ubicados en las áreas; el art. 8º prescribe que los municipios y provincias conservarán su jurisdicción en el ámbito territorial de los centros de frontera, que subsistirá en cuanto no interfiera con los fines específicos de éstos. Por el art. 11º se establece que los edi

ficios y espacios asignados, en los centros de frontera, a los organismos nacionales, lo será en carácter de comodato.

El régimen específico de las zonas de seguridad y de fronteras incluye una serie de limitaciones a la propiedad, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Servidumbre de fronteras

(Ley 14.027 ADLA-XL-A-3 y Ley 21.649 ADLA-XXXVII-D-3746) impone, a los propietarios u ocupantes de inmuebles limítrofes a las fronteras de la Nación, las siguientes obligaciones:

- permitir que las autoridades públicas de seguridad tengan libre acceso a los lugares de comunicación internacional existentes en sus respectivos inmuebles, así como al libre tránsito o desplazamiento de los agentes públicos a lo largo de la frontera;
- consentir la instalación, en sus inmuebles, de los destacamentos que las autoridades mencionadas consideren indispensables para la vigilancia de los pasos no habilitados al tránsito internacional existente en los mismos.

Tratándose de una servidumbre, la Ley 14.027 reconoce, a los particulares afectados, el derecho a una indemnización por daños y perjuicios que les ocasionare.

La servidumbre se completa con obligaciones positivas impuestas a los propietarios u ocupantes, de los inmuebles limítrofes, que pueden considerarse "accesorias" de la servidumbre:

- denunciar, a la autoridad nacional más cercana (Gendar-

mería, Prefectura, Policía Federal), la existencia de - pasos fronterizos " no habilitados", dentro o en el límite de sus inmuebles: La denuncia debe hacerse dentro de los treinta (30) días de tener conocimiento de ellos

- denunciar, a las mismas autoridades, todo movimiento de personas, ganado, mercaderías, etc., que se realice hacia o por pasos fronterizos no habilitados, dentro de sus respectivos inmuebles. La denuncia debe efectuarse en forma inmediata.

Restricciones al dominio y ocupación de inmuebles y al otorgamiento de permisos y concesiones.

(Decreto 15.385/44 ratificado por Ley n° 12.013; Decretos 32.530/48, 4.861/49 y 3.026/76).

El art. 4° del Decreto 15.385/44 (Ley n° 12.013), declaró la conveniencia nacional de que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos nativos y autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a expropiar los bienes que considere necesarios a tales efectos. También le facultó a exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes de esas zonas, no se realice sin antes obtener la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto de la persona del adquirente o locatario.

A su vez, en el art. 9° se estableció el requisito de la "autorización previa" de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad para que las autoridades nacionales, provinciales y municipales puedan otorgar concesiones para explotar servicios públicos, vías de comunicación, establecimientos mineros e industrias metalúrgicas y químicas, dentro de las Zonas de Seguridad.



Esas restricciones administrativas fueron reglamentadas por los Decretos n° 32.530/48, 4.861/49, 11.481/49 y 3.026/76 (ADLA-XXXVI-D-3008). Su régimen actual puede enunciarse sucintamente de la siguiente manera:

- todo acto que importe transmisión de dominio, arrendamiento o cualquier forma de constitución de derechos reales o personales, en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles de la zona de seguridad, debe tener en cuenta la conveniencia de que todos los habitantes sean argentinos nativos, sin antecedentes desfavorables; o argentinos naturalizados con comprobado arraigo en el país; o, por excepción, extranjeros de reconocida moralidad y cuyo afincamiento a las tierras que ocupan pueda considerarse como definitivo, con familia argentina (cónyuge o hijos), o para establecerse con empresas o industrias de importancia para la economía del país. No puede tratarse de extranjeros oriundos del país limítrofe con la zona de tierra que se solicita en propiedad o posesión;
- esta restricción debe ser controlada por los escribanos que deban escriturar la transferencia o arrendamiento de los inmuebles dentro de las zonas de seguridad; o por la Administración General de Parques Nacionales, Banco de la Nación Argentina, o cualquier funcionario nacional, provincial o municipal que deba autorizar esas transferencias o arrendamientos;
- tanto los escribanos como los demás funcionarios indicados deben requerir la autorización previa de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto de la persona del adquirente o locatario; y dejar constancia de haber

la obtenido, en el cuerpo de la escritura o del documento oficial respectivo;

- el Registro de la Propiedad o repartición que deba registrar la escritura u otro documento sobre transferencia o arrendamiento de inmuebles en la zonas de seguridad, no le dará curso a la inscripción si no lleva la constancia de la previa autorización y comunicará su rechazo a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad;
- se establece un sistema de excepciones al régimen de las autorizaciones previas que puede establecer la Comisión cuando, por la nacionalidad de las personas intervinientes, la extensión de la superficie del inmueble, su situación geográfica o la densidad de la población de la zona en cuya jurisdicción se hallare ubicado no se considere necesario ejercer dicho contralor. La Comisión tiene atribuciones para establecer, con carácter general o particular, según el caso, cuales serán los inmuebles o zonas que quedarán excluidos del régimen de los permisos previos, comunicándolo al Registro de la Propiedad o repartición que deba registrar la escritura, como así también a los respectivos Colegios de Escribanos.

De este modo, por Resolución 24 (C.N.Z.S.) se suprimió la autorización cuando se trate de adquisiciones de lotes urbanos (edificados o no) hasta de 10.000 metros cuadrados, cuando los adquirentes son argentinos nativos o por opción. Por Resolución 49/79 (C.N.Z.S.) se suprimió la autorización previa para inscribir las transferencias de dominio "mortis causae" o por división de condominio hereditario.

Régimen específico de delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de tierras fiscales ubicadas en zona de frontera.

(Ley 21.900, ADLA-XXXVIII-D-3374)

El citado régimen establece los siguientes puntos básicos:

- las adquisiciones deberán perseguir como finalidad la radicación efectiva de los pobladores y núcleos socio-económicos tendientes al aprovechamiento racional de los recursos naturales, contemplándose especialmente las actividades agropecuarias, forestales, mineras, industriales, pesqueras, turísticas, energéticas, sociales, urbanísticas, etc.;
- las tierras rurales fiscales en zonas de frontera deberán inscribirse en el Registro que, a tal efecto, mantendrá el Ministerio de Defensa, con intervención de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad;
- las adjudicaciones sólo pueden efectuarse otorgando el derecho de propiedad sobre las tierras adjudicadas a excepción de aquéllas destinadas a la actividad minera o forestal, que serán regidas en cuanto al título por el que se otorguen por sus respectivos regímenes legales;
- se requieren determinados requisitos para ser adjudicatarios, tales como ser argentino nativo o naturalizado, o extranjero originario de un país no limítrofe a la zona de otorgar; demostrar probado arraigo al país, sus instituciones y símbolos. Si se trata de personas jurídicas, deben haber sido creadas conforme a las leyes del país, con domicilio legal en el mismo, y acreditar

que el 100% del capital y de los votos pertenecen a pertenecen a personas domiciliadas en la República.

- las adjudicaciones se efectuarán mediante concurso público;
- los adjudicatarios deben cumplir con obligaciones desde la entrega del predio hasta el otorgamiento de la escritura traslativa de dominio en un plazo que no podrá ser inferior a cinco (5) años. Entre las obligaciones que se imponen a los adjudicatarios, cabe consignar la de cumplir con las modalidades de uso y explotación pactadas para garantizar la permanencia de los recursos naturales renovables, además del pago en término de las cuotas fijadas.

CAPITULO IX

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES GENERALES

De los diferentes capítulos hasta aquí desarrollados pueden inferirse las siguientes conclusiones preliminares:

1. La instalación de áreas francas industriales en países de menor desarrollo, pensada como una variante de la estrategia de crecimiento hacia el exterior, ha sido posible y ha tenido algún logro, en tanto el sector laboral ha cedido parte de su estatuto a las "fuerzas impersonales del mercado internacional", y ha sido neutralizada en un área determinada la función fiscalizadora y reguladora del Estado - Así, las grandes empresas han aprovechado mano de obra barata para las diversas etapas de su proceso productivo, favoreciendo además el enclave, la tendencia a la privatización de los flujos financieros.
2. Esto no ha impedido el resultado más o menos exitoso de estos emprendimientos en orden a la reactivación de la economía regional en la cual se hace insertado.
3. La instalación de áreas francas en países desarrollados ha obedecido generalmente a su función originaria: es decir constituirse en un medio de reactivación y agilización del comercio internacional. Por ello, en su casi totalidad se encuentran ubicadas en las cercanías del mar o directamente sobre puertos - Para su instalación se requieren estudios acabados sobre, la incidencia del emprendimiento sobre la balanza de pagos y comercial, acordándose preponderantemente beneficios de índole aduanera antes que otros subsidios.
4. No obstante, resulta interesante analizar la viabilidad y conveniencia del proyecto para nuestro país a la luz de la existencia de áreas de ese tipo en Chile, Brasil y sobre todo en razón de la reciente reforma del régimen, ocurrida

en la República Oriental del Uruguay, que otorga amplias facultades al Poder Ejecutivo de ese país para constituir áreas francas, incluso de explotación privada, en los lugares que estime oportunos.

Evidentemente la política que siguen al respecto nuestros países limítrofes debe ser tenida en cuenta, en tanto puede perjudicar la competitividad de nuestros productos e interferir nuestros mercados.

5. Otro aspecto que parece interesante resaltar es la posibilidad de utilizar este emprendimiento para la "capitalización de la deuda" externa" y en el marco de los convenios económicos asociativos recientemente firmado por nuestro país con Italia y España que oportunamente merecerían un análisis específico y cuidadoso.

Esto sin perjuicio de evaluar los inconvenientes que se derivan del tratamiento o no de "producto regional" o "nacional", de los convenios de intercambio firmado con otras naciones en el marco de la ALADI'

6. Asimismo y teniendo en cuenta la proximidad del área franca a instalarse, con la vecina República de Chile, es fundamental explorar el estado de las relaciones diplomáticas con el citado país o fin de merituar las reales posibilidades de salida al Pacífico que puede significar el proyecto, habida cuenta de que, de conformidad con los datos estadísticos apuntados, nuestro comercio exterior con esa Nación muestra una tendencia errática y declinante - En tal sentido, podría acordarse algún beneficio a Chile en el área, tal como un depósito franco a su favor, contra la posibilidad cierta de utilización ventajosa de sus puertos.

Obviamente, la terminación del Ferrocarril Trasandino resul

ta una obra fundamental para posibilitar dicha salida.

7. Desde el punto de vista físico territorial el proyecto presenta un primer inconveniente por su localización en una zona del continente sin puertos ni barreras naturales. Esto exige fuertes inversiones en su cerramiento y control. Sin embargo, tiene una buena accesibilidad terrestre, vial y ferroviaria, requiriéndose para su mejor situación de interconexión la adecuación del actual aeródromo o la construcción de uno nueva si la adecuación no fuera posible, acorde con las exigencias del tráfico internacional.

Asimismo, la ubicación de Zapala en el centro geográfico de la provincia, le acuerda atributos suficientes como para calificarla como "centro de crecimiento" y le otorgan aptitud para extender los beneficios de su crecimiento al área circundante.

Por otra parte, la localización periurbana del Parque Industrial, de acuerdo al proyecto elaborado oportunamente por el CFI, también resulta ventajosa, aún cuando seguramente requeriría de una ampliación, ya que puede pensarse en la eventual ubicación del área franca en ese sector.

Existe, sin embargo, un aspecto inquietante, sobre el cual conviene llamar la atención; el aprovisionamiento de agua para la ciudad y sus fuentes de extracción.

Si bien el abastecimiento para consumo de la población no resulta por ahora problemático, cabe considerar que su obtención se realiza por medio de perforaciones que llegan a profundidades significativas, con incertidumbre de contar con nuevas áreas favorables para otras perforaciones ya que no se ha encarado aún un programa de exploraciones y cateos que aseguren recursos hídricos suficientes para res-



ponder a demandas extra-standares.

Obviamente, este limitante podrá ser de mayor o menor envergadura, según el tipo de industrias que se localicen en el área; las actividades de manufacturas relacionadas con materias minerales no metalíferas son las de más alto consumo de agua, mientras que si la orientación es hacia industrias electrointensivas, el peligro de insuficiente abastecimiento disminuiría.

8. Uno de los aspectos de importancia a considerarse en el proyecto de emplazamiento del área franca en Zapala, está referido a la cuestión ambiental. Si bien diversas medidas de "desregulación" son propias y hacen a la esencia de estas zonas, de ninguna manera pueden admitirse en ella acciones que comprometan seriamente el patrimonio natural.

Es cierto que deben desecharse los meros discursos ecologistas, que no se adecuan a las circunstancias de los países que, como el nuestro, enfrentan cada día el desafío de superar una creciente crisis económica causante en gran parte del deterioro de los recursos naturales. No se propone la intangibilidad del patrimonio natural, sino que se estima necesario promover las medidas de desarrollo económico de largo, mediano y corto plazo vinculándolos con la protección del ambiente.

El primer paso para ello es la evaluación de los recursos de la zona para determinar la capacidad de los mismos para absorber el impacto de las acciones que suponen la instalación del área con un determinado perfil industrial.

Zapala, de conformidad con los estudios efectuados por la propia provincia y en atención a la declaración de "centro minero de primer orden" que se efectúa en la "Estrategia para el desarrollo provincial" de noviembre de 1984, pre-

senta de por sí un ambiente frágil con un importante grado de contaminación derivado de las actividades de explotación de recursos minerales. Tal situación exige actualmente la adopción de tales medidas preventivas y de control pertinentes.

Por ello, la adecuación a las normas de protección del medio ambiente, vigentes y que se adopten específicamente para la zona, deberá ser una condición para la instalación y permanencia de los equipamientos y actividades que se propongan desarrollar en el área franca.

9. La decisión de instalar un área franca, en cuanto implica otorgar extraterritorialidad a los efectos aduaneros a una porción del territorio nacional, sostiene el ejercicio de facultades propias del estado federal y requiere de una medida legislativa, emanada del Congreso de la Nación.

Del análisis del reparto de competencias que surge de nuestra Constitución Nacional puede advertirse:

- \* que la policía del comercio exterior y el régimen aduanero resultan materia federal;
- \* que las medidas de reactivación económica, la planificación socio-económica y territorial, la conservación, preservación y defensa del ambiente y la calidad de vida se ejercen en forma concurrente entre la Nación y las Provincias.
- d* \* que la existencia de jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional, de manera alguna significa federalizar el territorio sobre el cual están asentados, por cuanto para ello se requerirá la conformidad provincial (art. 3 de la C.N.).

\* que los recursos y actividades, así como el territorio sobre el que ha de asentarse el área franca, dentro del ámbito provincial, suponen el ejercicio de facultades de regulación y control provinciales.

Teniendo en cuenta dicha distribución de competencias y compulsada la organización administrativa existente, a nivel nacional y provincial, para ejercer las mismas, surgen como de mayores atribuciones con relación a la temática que nos ocupa los siguientes organos y entes:

\* Administración Nacional

\*\* Centralizada

- Ministerio del Interior
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Economía

\*\*\* Descentralizada

- Administración Nacional de Aduanas
- Dirección General Impositiva
- Banco Central de la Rep. Argentina
- Banco de la Nación Argentina

\* Administración Provincial

\*\* Centralizada

- Ministerio de Gobierno y Justicia
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos
- COPADE

---

\*\*\* Descentralizada

- Banco de la Provincia del Neuquén
- Municipio de Zapala

Ello, sin perjuicio de otros organos o entes, tanto nacionales como provinciales, que tienen a su cargo materias específicas, cuya resolución e integración en el proyecto se requiere abordar y respecto de los cuales deberán convenirse planes y acciones. Tal por ejemplo: Ferrocarriles Argentinos en todo lo inherente al transporte de bienes y personas al área y salida hacia puertos del Atlántico y Pacífico; Ministerio de Defensa en lo relativo a la construcción y manejo del aeropuerto internacional; Administración Provincial del Agua, Ente Provincial de Energía, Vialidad de la Provincia del Neuquén, entre otros, vinculados con la prestación de servicios y construcción de obras complementarias y de accesibilidad al área etc.

Lo expresado precedentemente ha de tomarse en cuenta al proyectar la autoridad de aplicación para la regulación y control del área franca así como en las etapas de implementación de la misma.

10. El régimen jurídico de los inmuebles sobre los que se ha de asentar el área franca es uno de los temas de mayor interés.

Por lo general, el territorio donde se emplazan las áreas francas pertenecen al dominio privado del Estado. Si la explotación de la zona se lleva a cabo por entes públicos, éstos conceden su uso a las empresas que en ellas se han de instalar por plazos de considerable duración, contra el pago de una suma periódica. Si la explotación está en manos de una persona privada se le otorga a ésta la concesión de los bienes con derecho a subarrendarlos a los empresarios, también por períodos largos y en forma onerosa.

Las sumas obtenidas por este concepto constituyen, junto con las tasas y precios por servicios prestados, alquiler de depósitos, etc, los principales ingresos de la explotación.

Tal circunstancia lleva a considerar diversas hipótesis de incorporación de los bienes al dominio estatal, cuando en la zona coexisten bienes privados y fiscales de las cuales la expropiación es una de ellas, aún cuando excesivamente gravosa. La permuta, la compraventa son también medios para concretar la adquisición, pero en los que se requiere el consenso del particular titular del dominio.

Lo cierto es que, teniendo tal importancia el tema conviene adoptar ciertas medidas para el manejo acertado de la cuestión inmobiliaria:

- realizar un estudio sobre el estado del dominio de los inmuebles existentes en la zona donde se piense ubicar el área, tratando de que el mismo abarque un perímetro superior al del emplazamiento.
- detectar las tierras fiscales a fin de, si es posible, ubicar el área sobre éstas o en donde existan en mayor proporción. De no ser así, explorar las posibilidades para concretar las incorporaciones de bienes al dominio fiscal por otros medios, organizando a tal fin las operatorias que se requieran.
- mientras tanto, dictar las medidas temporarias de reserva de tierras a los efectos de impedir manejos especulativos o acciones que luego entorpezcan el emplazamiento.
- la delimitación definitiva del perímetro del área y su zona circundante para futura expansión deberá efectuarse conocidos los condicionantes jurídico-económicos derivados de la tenencia de las tierras.

---

Asimismo, teniendo en cuenta la situación geográfico fronteira de las tierras sobre las que se efectuará el emplazamiento, en la medida legal de creación del área deberán compatibilizarse las restricciones al dominio y ocupación de bienes establecidas por las normas respectivas, con los fines perseguidos con la creación del enclave.

CAPITULO X

LINEAMIENTOS BASICOS PARA LA  
IMPLEMENTACION DEL AREA FRANCA

## LINEAMIENTOS BASICOS PARA LA IMPLEMENTACION DEL AREA FRANCA

I. Aspectos Jurídico-Institucionales

1. De conformidad con lo prescripto por el Código Aduanero, la creación del área franca requiere de una ley del Congreso Nacional. Esto se sustenta en:
  - a) la circunstancia de que la materia aduanera es de competencia federal.
  - b) el principio de legalidad que rige en materia tributaria.
  - c) la creación del área se sustenta en el art. 67 inc. 16) de la Constitución Nacional que atribuye al Congreso la sanción de normas de fomento.
  - d) la creación del área implica otorgar extraterritorialidad a los efectos aduaneros a una porción del territorio.

Sin embargo, hemos puesto de manifiesto la coexistencia de competencias nacionales y provinciales y aún municipales en la regulación, administración, explotación y control del área franca, atento a su particular característica como herramienta de reactivación de la industria para la exportación y de su emplazamiento en el territorio de una provincia.

No existe en el país otro emprendimiento similar, ya que los regímenes de área aduanera especial y el área franca vigentes se ubican en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, no presentando por ello aspectos jurisdiccionales conflictivos.

El nuevo perfil que el proceso democrático ha impreso al federalismo, requiere que el proyecto de instalación del área franca se base en la concertación federal, a fin de que opere como un proyecto de trascendencia nacional, pero respe-



tuoso de las autonomías provinciales.

Son herramientas básicas de la concertación: el Tratado y la ley - convenio.

En tal sentido, una de las alternativas para la concreción del proyecto, podría ser la elaboración y firma entre la Nación y la Provincia del Neuquén de un Tratado en el cual se acordarán los objetivos y fines del área, su emplazamiento, las inversiones a que se comprometen las partes, la creación de un órgano interjurisdiccional para la regulación, administración y control del área con participación de los actores institucionales competentes, las medidas de promoción a acordarse, quedando a cargo de ambas jurisdicciones a través de las autoridades que correspondan la formulación del proyecto de ley a ser remitido al Congreso de la Nación para su oportuna sanción.

De no considerarse políticamente viable el Tratado previo, como base de concertación, correspondería que la Provincia elabore el proyecto de ley nacional, que, en aquellos aspectos que atañen a la regulación de competencias concurrentes o exclusivas de la Provincia, debiera revestir el carácter de ley-convenio, así como en lo atinente a la integración interjurisdiccional de la autoridad de aplicación del área.

La norma legal a dictarse debe presentar la siguiente estructura mínima:

- \* Creación, ubicación y delimitación geográfica del área franca y su zona circundante.
- \* Objetivos.
- \* Funciones que pueden cumplirse en el área (almacenaje, comercio, industria).
- \* Beneficios a acordarse - Bienes y sujetos alcanzados por

dichos beneficios.

- \* Operaciones que se pueden realizar en el área y condiciones de su vinculación con el exterior y con el resto del territorio nacional.
- \* Autoridad de aplicación del área.
  - funciones reglamentarias.
  - funciones de fiscalización y control
- \* Formas alternativas para la administración y explotación del área.
  - estatales o privadas
  - condiciones para el otorgamiento de la concesión
  - relaciones entre el administrador y los usuarios
  - servicios que se han de prestar
  - procedimiento para la fijación de tasas y tarifas
  - obligaciones y derechos del concesionario
  - causales de caducidad de la concesión
- \* Plazo de duración del régimen.
- \* Concesión de depósitos francos u otros beneficios a favor de terceros países.

2. La autoridad del área, como se ha dicho, se concibe como un órgano interjurisdiccional, integrado por Nación y Provincia, a través de representantes de los sectores de la administración que ostentan mayores atribuciones vinculadas con la problemática a abordar.

Dicho órgano tendría a su cargo:

- \* la coordinación y propuesta de las medidas legales y reglamentarias, nacionales, provinciales o municipales, de policía y fomento, necesarias para el alcance progresivo de los objetivos socioeconómicos de carácter nacional y regional cuya obtención se propone el proyecto.
- \* la selección de los concesionarios a los que se otorgue la

administración y explotación del área, así como la fiscalización del cumplimiento de sus obligaciones.

- \* la evaluación permanente de los resultados obtenidos y su compatibilización con las políticas nacionales y regionales.
- \* la coordinación de las obras de infraestructura, sistemas de transporte, red de comunicaciones, régimen por - tuario y demás actividades y servicios necesarios y complementarios, para garantizar la plena operabilidad del proyecto.
- \* la supervisión de usuarios, así como de los proyectos industriales que éstos desarrollen en el área.
- \* la evaluación y el control del impacto socio económico y ambiental de las actividades que se realicen en el área.
- \* la gestión y promoción de líneas de financiamiento nacional e internacional para los emprendimientos y operatorias a efectuarse.
- \* la fiscalización de los compromisos de exportación, en cuanto a volúmenes, calidad de bienes y plazos, así como el otorgamiento de los certificados de origen de los productos.
- \* la aprobación de tarifas, tasas y demás retribuciones que esté autorizado a percibir el concesionario y la fiscalización de su aplicación.
- \* la autorización y control de las actividades permitidas en la zona circundante del área.

\* toda otra función que se requiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos del área.

3. En lo atinente a las formas de explotación del área franca, cabe destacar que la actual tendencia lleva al admitir la posibilidad de explotación por empresas o consorcios de empresas privadas, sujetas a condiciones previas para su admisión tanto en lo atinente a su constitución, como en los estudios y proyectos que deben presentar demostrativos de la viabilidad técnica, económica y financiera de la propuesta que eleven, así como fuertemente supervisadas por la autoridad de aplicación en lo atinente al efectivo cumplimiento de las obligaciones y servicios comprometidos. La figura utilizada es la concesión, contrato por el cual el Estado delega sus facultades para la construcción y explotación de obra y servicios en una persona privada, sin perjuicio de lo cual se reserva, en todo momento, sus poderes de intervención y control.

Ejemplo de ello es el reciente proyecto de ley de puertos elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional, en el cual se permite la construcción y operación de puertos por particulares bajo la supervisión de la Autoridad Nacional de Puertos que a tales fines se crea.

De no optarse por dicha forma de explotación, la misma puede llevarse a cabo por un ente descentralizado (nacional-provincial o integrado por ambas jurisdicciones y aún por el municipio) de patrimonio netamente estatal, o bien por una corporación mixta (público-privada).

El ente descentralizado podrá ser una empresa o sociedad del estado, o una corporación interjurisdiccional.

Si el emprendimiento es mixto, podrá adoptar el régimen de

una sociedad de economía mixta, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o sociedad anónima común con accionistas privados y estatales.

## II. Alternativas de promoción económica

### 1. ADUANERAS

- 1.1. El Area Franca de Zapala constituiría un espacio considerado de extraterritorialidad aduanera a los efectos del comercio internacional.
- 1.2. Los bienes y mercaderías extranjeras ingresadas al Area Franca, de cualquier origen, gozarían de las exenciones de todo tipo de tasas y aranceles aduaneros.
- 1.3. Las exportaciones del Area Franca a terceros países, de bienes y mercaderías de cualquier origen, estarían exentas de todo tipo de tasas y aranceles aduaneros.
- 1.4. La permanencia de bienes y mercaderías en los recintos del Area Franca, cualquiera sea su origen, puede establecerse por tiempo ilimitado.
- 1.5. Podría facultarse a la autoridad de aplicación a establecer prohibiciones o limitaciones, cuantitativas o cualitativas a la importación de mercaderías, cualquiera fuera su origen al Area Franca, así como limitar mediante cupos, las exenciones totales a los derechos señalados en los puntos 2 y 3.
- 1.6. Las importaciones de bienes y mercaderías al Area Franca, originadas en el exterior, podrían estar exceptuadas de todo tipo de restricción vigente o que pudiera establecerse, salvo que esten fundadas en graves perjuicios para la economía nacional y así lo dispusiera expresamente el Poder Ejecutivo o el órgano que éste designe al efecto.

1.7. Las importaciones del Area Franca al Territorio Nacional, deberían estar sujetos al pago de la totalidad de las tasas y aranceles aduaneros, asimilables a cualquier importación al Territorio Nacional.

## 2. TRIBUTARIAS

2.1. Las importaciones al Area Franca, cualquiera fuera su origen, podrían estar exentas de todo impuesto, incluido el impuesto al valor agregado o sus sucedáneos.

2.2. Las exportaciones del Area Franca, cualquiera fuera su destino, podrían estar exentas de todo impuesto.

2.3. Los usuarios del Area Franca podrían estar exentos de todo tipo de impuesto, por las actividades que desarrollen en la misma.

2.4. A los efectos de estimular la utilización de materia prima o productos nacionales, se podría establecer una compensación o reembolso adicional a la normativa vigente, para aquellos insumos o bienes de capital o sus partes declarados de interés nacional o regional por parte de la autoridad de aplicación.

2.5. Las exportaciones del Area Franca a terceros países no gozarán de los beneficios establecidos en regímenes especiales de devolución de tributos establecidos por el decreto /555/86 y resoluciones complementarias.

2.6. Sin embargo, los productos originarios del Area Franca con determinado porcentaje de insumos nacionales, podrían gozar, de exportarse por puertos patagónicos, de algún reembolso especial, no adicionable a la ley 23018, beneficio que incluso podría hacerse extensivo a puertos del mar chileno.

- 2.7. Los productos que ingresen del Area Franca al Territorio Nacional deberían estar sujetos al pago de la totalidad de los impuestos que se pagan por una importación del exterior previstos en la actual legislación.
- 2.8. Los productos manufacturados en el Area Franca que ingresen al Territorio Nacional, deberían estar sujetos al pago de la totalidad de los impuestos que han dejado de abo-  
nar las materias primas, productos semielaborados y materiales de acondicionamiento. La condición de su ingreso podría estar también fundada en un porcentaje del valor agregado,, pudiendo establecerse un porcentaje mínimo para satisfacer esta condición.
- 2.9. Los bienes de capital ingresados al Area Franca, cualquier fuere su origen, deberían estar exentos de todo impuesto.

### 3. CAMBIARIAS

- 3.1. El ingreso al Area Franca de bienes o mercaderías podría estar exento de controles del Banco Central.
- 3.2. El egreso o reexportación de bienes o mercaderías del Area Franca podría también estar exenta de controles del Banco Central.
- 3.3. Podría haber libertad total para el ingreso y el egreso al area franca de títulos, valores, monedas nacionales o extranjeras, metales preciosos, su tenencia, comercialización o transferencia.
- 3.4. Dentro del Area Franca podría ser totalmente libre la obtención y concertación de créditos internacionales, no requiriéndose autorización alguna para su concreción.

3.5. Para el ingreso del Area Franca al Territorio Nacional, de bienes y mercaderías, cualquiera fuere su origen, serían de aplicación las normas cambiarias comunes de cualquier importación del exterior.

#### 4. COMPLEMENTARIAS

4.1. Las empresas en el Area Franca podrían ser totalmente extranjeras, totalmente nacionales o mixtas.

4.2. Los productos manufacturados en el Area Franca podrían utilizar 100% insumos nacionales, 100% insumos extranjeros, o utilizar combinación de ambos.

4.3. Podría ser concedida alguna bonificación a las inversiones en construcciones, maquinarias y equipos en proyectos que se consideren de interés regional.

4.4. Podrían expedirse bajo ciertas condiciones certificados de origen, que cumplirían con eventuales requisitos exigidos por acuerdos bilaterales o multilaterales.

4.5. Podría considerarse la emisión de warrants y certificados de depósito de las mercaderías, materias primas y productos depositados en el Area Franca, en condiciones prefijadas.

4.6. Podría considerarse algún tipo de reembolso parcial a determinadas empresas o actividades en el Area Franca, sobre gastos en remuneraciones o eventualmente otros, en proyectos que se consideren de interés regional.

4.7. Podría establecerse la obligación de ocupación, para las empresas establecidas en el Area Franca, de un porcentaje mínimo de personal con ciudadanía argentina.