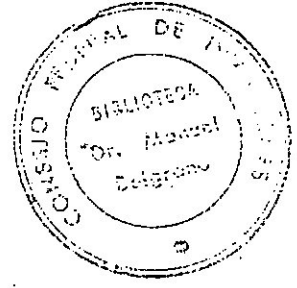


1759

33245

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



AREAS FRANCAS

0332
Z.80
0320
0124
F 3112
H 214
H 2131
L 322-62
F 10
F 302
0321

119

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ASAMBLEA

JUNTA PERMANENTE

SECRETARIO GENERAL

Ing. Juan José CIACERA

DIRECTORA DE PROYECTOS

Ing. Marta VELAZQUEZ CAO

C F I

AREAS FRANCAS

Aspectos Económicos, Territoriales y Jurídicos de su instalación.

Autores:

Dra. Graciela GUIDI -Coordinadora-
Lic. Pablo SIERRA
Dr. Héctor CAPRARO
Arq. Lidia SEJAS
Dr. Alberto SOSA
Lic. Miguel Angel SOTTOLANO
CPN. Jacobo BEKER

Buenos Aires, Octubre de 1989.

Las opiniones expuestas en trabajos firmados no deben atribuirse necesariamente a la posición oficial del CFI.

AREAS FRANCAS

AREAS FRANCAS

Aspectos económicos, territoriales y jurídicos de su instalación.

INDICE GENERAL

- . Introducción - Dra.G.Guidi - Coordinadora- Página 9
- . Zonas francas de producción para el mercado mundial - contexto internacional - Lic.Pablo H.Sierra - Página 19 *F10 1-302*
- . Zona franca - Algunos aspectos sobre los mercados de capitales y laboral - Dr. Héctor Capraro. - Página 87 *L 22 6210*
- ✓ . Aspectos físicos territoriales de la localización de áreas francas industriales - Arq.Lidia Sejas. - Página 103 *F3112*
- ✓ . Las áreas francas en el derecho comparado - Dra. G.Guidi - Dr. H.Capraro - Dr. ALberto Sosa. - Página 137 *298*
- . Régimen jurídico de las áreas francas en nuestro derecho - Dra. Graciela Guidi. - Página 173
- . Las áreas francas y los convenios económicos internacionales - Dr. Alberto Sosa. - Página 207 *0320*
- . Dimensionamiento, inversiones y costos de un Area Franca. - Lic. Miguel Angel Sottolano. - Página 219 *42131*
- . Alternativas de promoción en las áreas francas - CPN Jacobo Beker - Página 231 *20113*

INTRODUCCION

Dra. Graciela Guidi
Coordinadora

CONTENIDO

1. Diversas finalidades de la instalación de áreas francas
2. El contexto internacional
3. El Consejo Federal de Inversiones - Acciones encaradas

1. DIVERSAS FINALIDADES DE LA INSTALACION DE AREAS FRANCAS

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 distribuirlas 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 de la creación de este instituto.

En muchas oportunidades, las zonas francas se implantan a consecuencia 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 se 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, 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.

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 o extranjeros hacia su territorio, o la promoción del intercambio 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 la presente década, aún se ha ampliado más el espectro de fines con que se utiliza el instituto, apelándose a éste para lograr la reconversión industrial, así como mantener y/o incrementar el nivel de empleo en una región.

En tal sentido, el mismo concepto de "zonas", como localización espacial delimitada y con determinados servicios e infraestructura, se esfuma, ya que el "estatuto franco" se concede a empresas aisladas que se proponen mejorar su tecnología para colocarse en condiciones competitivas frente a los mercados internacionales, o bien que, por la difícil situación económica que atraviesan, requiere de una cierta desregulación, incluso en el plano laboral, para sobrellevar la crisis.

La aplicación del instituto a áreas donde se localicen parques tecnológicos, es decir, zonas donde se establecen para su desarrollo emprendimientos de alta tecnología mediante formas asociativas del sistema científico-tecnológico y empresario-productivo, puede significar la instrumentación de una política que privilegie en forma orgánica y sistemática el desarrollo tecnológico, el crecimiento industrial y la reactivación regional, optimizándose en cada proyecto el espectro completo de las alternativas de promoción que puede otorgar el Estado.

2.- EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Las nuevas tendencias del sistema económico internacional registran transformaciones profundas, básicamente, en materia financiera, tecnológica y productiva.

Se registra, además, una crisis del Estado benefactor, fundamentalmente, en su rol de agente de la acumulación de capital, de asignador de recursos escasos y en sus funciones de redistribuidor del excedente social.

La descentralización productiva que se opera, ha conducido a cierta dispersión de la producción y a su extensión a escala internacional con la incorporación efectiva del denominado Tercer Mundo, utilizando para ello, fundamentalmente, la abundancia y baratura de su mano de obra.

La mutación tecnológica, por otra parte, reordena el espacio económico de Occidente agrupando a países en torno de mercados de dimensiones continentales (CEE; Tratado de Libre Comercio Canadá-EE.UU; Japón y la Cuenca del Pacífico; etc.).

Este reordenamiento ha colocado en crisis al régimen financiero y monetario surgido de los acuerdos de Bretton Woods y plantea una progresiva desregulación del mismo, asignando nuevos roles a la banca privada transnacional y utilizando el endeudamiento como un instrumento disciplinador de las economías, fundamentalmente de los países del Tercer Mundo.

Diversas estrategias se han puesto en marcha para afrontar la situación de crisis. Así, los países que tienen problemas de reconversión industrial y de competencia comercial (EE.UU; Bélgica; Reino Unido; etc.) han implementado distintos regímenes entre los cuales, ocupa un lugar importante el referido a la creación de Zonas Francas de producción industrial y tecnológicas orientadas a la comercialización internacional.

En ningún caso, se trata de emprendimientos destinados a alterar las estructuras económicas vigentes, sino, más bien, de proyectos parciales de desregulación económica en sentido amplio (tributario, aduanero laboral, financiero, etc.).

Este fenómeno trasciende el terreno ideológico, ya que incluye a países como la República Popular China, Hungría y la misma Unión Soviética. Este último país está elaborando proyectos de zonas económicas libres en la Siberia Oriental y en la zona del Báltico, destinadas a atraer a capitales y tecnologías de países industrializados de economía de mercado.

Con otras características, los países del Tercer Mundo localizaron zonas francas en sus territorios. En este caso, las inversiones empresariales se instalaron en zonas francas localizadas en sitios estratégicos. La mayor parte de ellas están situadas en un gran cinturón que rodea el mundo pasando por América Central y el Caribe; el Mediterráneo y Medio Oriente; Asia del Sur y del Sudeste; es decir istmos de tráfico y de estrategias internacionales.

Los países de América Latina y el Caribe, no permanecieron ajenos a esta experiencia, a tal punto que albergan a cincuenta y nueve zonas francas, nucleadas en una entidad denominada Asociación de zonas francas de América Latina y el Caribe (AZOLCA).

3. EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES - ACCIONES ENCARADAS

El Consejo Federal de Inversiones ha recibido, desde fines del año 1987, diversos requerimientos y consultas por parte de algunas de las provincias argentinas sobre la factibilidad de instalación de áreas francas en sus territorios.

Las solicitudes se han orientado a obtener una respuesta jurídica legislativa a la inquietud, en virtud de que la instalación de estos emprendimientos requiere de una norma nacional que los autorice.

El organismo se abocó al estudio del tema, pero con un enfoque integral y por ende, interdisciplinario, poniendo particular énfasis en la circunstancia de que el otorgamiento de un régimen de tales características, excedía su marco de conceptualización como mera franquicia aduanera; requería de su inscripción en el contexto económico internacional y nacional, su vinculación con las políticas territoriales del país y debía recibir para su análisis el tratamiento de "proyecto" en atención a las inversiones públicas y privadas requeridas para su implementación y explotación.

Sin embargo, la preocupación provincial por el tema ha conducido a la presentación, por parte de los representantes provinciales ante el Congreso Nacional, durante el transcurso de los años 1987, 1988 y 1989, de numerosos proyectos de leyes y declaraciones para que se constituyan zonas francas en las provincias de Misiones, Salta, Mendoza, Entre Ríos, Neuquén en algunos puertos de la Patagonia, etc. En fecha reciente, los diputados E. Del Río, R.M. Parente y C. Guzmán han presentado un proyecto destinado a regular la instalación de zonas francas industriales (Trámite Parlamentario nro 71 del 4/8/89 Cámara de Diputados de la Nación).

A las inquietudes provinciales, cabe agregar otros antecedentes; en tal sentido, el régimen legal para la instalación de áreas francas sancionado recientemente por la República Oriental del Uruguay, destinado fundamentalmente a la captación de inversiones argentinas y brasileñas, la política de áreas francas desarrollada por la República de Chile, de la cual es un claro exponente la constituida en Iquique, así como la zona franca de Manaus-Brasil, corroboran la necesidad de que en nuestro país se analice cuidadosamente la utilización del Instituto a fin de evaluar la conveniencia o no de adoptar una estrategia respecto del tema.

Las áreas francas se vinculan con la política de inversiones extranjeras, capitalización de la deuda externa, flexibilización de mercados financieros, desarrollo industrial, instalación de emprendimientos de alta tecnología, pudiendo ser pensadas dentro del contexto de los convenios de cooperación económica firmados por nuestro país con Brasil, Italia, España, etc.

Cabe señalar que la instalación de este tipo de emprendimientos concita, para su regulación y control, la concurrencia de diversos organismos nacionales, circunstancia que, cuando su emplazamiento se ubica en territorio provincial, requiere conciliar la actuación de las diversas jurisdicciones con auténtico criterio federal. Esto promueve la adopción de nuevas formas institucionales. Asimismo, teniendo en cuenta el carácter público o privado que se le asigna a la explotación del área resulta necesario diseñar tipos contractuales aptos para la gestión.

La complejidad del tema en virtud de los distintos aspectos involucrados de índole geopolítica, territorial, socio-económica, jurídico institucional, etc. ha llevado al organismo a la puesta en marcha de un programa.