

Reseña Bibliográfica:

“VIABILIDAD DE UNA ZONA FRANCA EN EL GRAN LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR”

El trabajo de investigación que se reseña fue emprendido por el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana, integrado por las Lic. **María Luciana Ali, María Cecilia Zappettini**; las Prof. **María Amelia López, Mirta Miranda**; y las Dras. **Noemí Luján Olivera y Rita Gajate**. Bajo la dirección de la Dra. **Noemí B. Mellado**. El mismo se desarrolló en el período comprendido entre junio de 1995 y mayo de 1996.

Los autores sostienen que si bien la idea de crear una zona franca en La Plata tiene su origen a principios del siglo XX -habiendo sido aprobada por ley 5142 en el año 1907- y el marco histórico de aquellos años era similar al actual -una política económica liberal orientada al mercado externo y la consecuente apertura comercial- la diferencia entre los dos momentos históricos estriba en que, en la actualidad, la Zona Franca de La Plata está inmersa dentro del proceso de integración Mercosur y forma parte de una política orientada a una inserción comercial internacional en un mundo globalizado y bloqueizado.

En Argentina, en un marco de apertura económica y liberalización de los intercambios, desregulación y reduccionismo estatal, surge como tema de debate su capacidad competitiva y las perspectivas de reinserción en la economía mundial, al tiempo que los grupos económicos más poderosos promueven una reconversión en la sustitución de importaciones que acentúa la concentración económica, la fragmentación productiva, regional y social y un incremento en las asimetrías con los países desarrollados, sin contribuir a mejorar el perfil productivo y exportador de manera sustentable. Estas políticas han originado una caída de las exportaciones de bienes finales y simultáneamente un aumento de los bienes intermedios -commodities- basados en la explotación de recursos naturales y agrícolas, lo que se ve fortalecido por el proceso de concentración económica.

En este contexto, la integración latinoamericana adquiere una fundamental dimensión a fin de potenciar la capacidad productiva y encarar en forma conjunta este camino, mediante la coordinación, armonización y adopción de políticas macroeconómicas comunes. Es así que la apertura arancelaria promovida por las políticas macroeconómicas actuales se articula, además, con la participación del país en el Mercosur. Simultáneamente a este proceso de integración existen en los territorios de los países miembros "áreas francas" que son preexistentes a la firma del Tratado de Asunción y que en la actualidad funcionan bajo "regímenes especiales". A su vez, en Argentina hay una importante cantidad de proyectos de creación de nuevas zonas francas.

Diversos autores sostienen que el surgimiento y desarrollo de zonas francas es consecuencia directa y necesaria de la adopción, por parte de los Estados, de políticas comerciales abiertamente proteccionistas¹, sin embargo, la inserción del país a nivel mundial se articula dentro de las políticas de liberalización comercial, lo que conduce a plantear un interrogante significativo: ¿en este contexto, se justifica crear una zona franca?.

Las políticas de integración y de creación de nuevas zonas francas dentro del ámbito del Mercosur como alternativas de inserción en el mercado internacional, originan una nueva problemática ya que son espacios que se sustraen al territorio aduanero general y por consiguiente al propio proceso de integración, constituyendo un posible obstáculo al mismo. Ello conduce a formular el interrogante central de la investigación acerca de la posibilidad de coexistencia de la Zona Franca de La Plata con el Mercosur y plantea en términos hipotéticos que a mayor grado de profundización del Mercosur, menor es la posibilidad de coexistencia con la Zona Franca.

¹ FERRERE, Daniel M. y ABREU BONILLA, Sergio. "Las Zonas Francas: Comerciales, Industriales e Internacionales", pág. 239; MAZZ, Addy, "Zonas, puertos y depósitos francos", pág. 280; y ESTEVES PAULÓS José, " Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", pág. 228, en: "IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario", Asunción, Paraguay, agosto de 1979; entre otros.

La Provincia de Buenos Aires contribuye con un 62% sobre el total de las exportaciones argentinas en el rubro manufacturas de origen industrial manifestando, de esta manera, una estructura exportadora con mayor grado de diversificación que el resto del país. No obstante, el Gran La Plata² aparece como un área deprimida dentro de la provincia -que forma parte del eje más dinámico del Mercosur: San Pablo-Buenos Aires-, y sólo exporta aproximadamente el 25% de la producción total de la zona y evidencia, a su vez, una estructura composicional concentrada en las ramas metalmecánicas y petroquímicas. Todo ello induce a tratar como problemática de estudio la posible incidencia de la Zona Franca de La Plata como instrumento de comercio exterior en el perfil productivo local, ya que la modificación de la composición de las exportaciones garantizaría una diversificación en la oferta exportable y contribuiría a mejorarlo.

No obstante que el equipo de investigación define a la integración como un fenómeno multidimensional: jurídico, social, cultural, político y económico³, a los fines del trabajo únicamente se analizó la dimensión económica, y dentro de ella específicamente la comercial. Para ello se adoptó como línea teórica básica la que sostiene que *"el proceso de integración debe estar orientado a producir cambios estructurales en la competitividad externa de nuestros países por medio de políticas industriales y comerciales activas"*.

Se señala la calidad de régimen de excepción de los territorios o zonas francas que nacen y se desarrollan por razones económicas en la medida que un país o grupo de países adoptan una política general proteccionista para su economía. A la par de su utilización como correctivo a un régimen de proteccionismo y la búsqueda de favorecer la corriente de comercio internacional se ha tratado,

² Con una superficie de 1.179,65 Km², una población de 665.829, de la cual más del 95% es considerada urbana, una participación en el P.B.I. provincial del 8,9%, producción industrial por valor de 2.116 millones de pesos, y un índice de desocupación mayor que el 15 %.

³ MELLADO Noemí B., *"El modelo del Mercosur"*, en: *"Aportes para la integración latinoamericana"*, Año I, Nº 2, Edit. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, diciembre 1995, pág. 38.

mediante el establecimiento de zonas francas, de crear nuevos empleos y aumentar el valor agregado, dar salida a la materia prima nacional o industrializar la extranjera en beneficio del país que realiza el sacrificio en aras, fundamentalmente, de la industria nacional de exportación⁴.

Esta aptitud cobra relevancia cuando las zonas francas que se proponen son aquellas en las que en cuyo perímetro de franquicia se instalan industrias que propenden al desenvolvimiento económico y social en concordancia con los planes de desarrollo y las conveniencias sociales del o de los gobiernos interesados.

Hoy la creación de zonas francas se enmarca dentro de un proceso de integración que en el plano real dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa. ¿Es posible compatibilizar el proceso integrador en este marco de apertura?

Por su parte, el estudio de la cuestión les permitió constatar la utilización indistinta de la terminología empleada de zona franca, áreas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, territorios aduaneros, puertos francos o ciudades francas y depósitos francos para referirse a un mismo fenómeno, cuando conceptualmente son diferentes. Las leyes argentinas utilizan diferente terminología para englobar un mismo concepto como "áreas francas" o "zonas francas" que pueden abarcar grandes o pequeñas extensiones territoriales, como así también los "free shops" existentes en los aeropuertos, los "puertos francos" y los "depósitos francos". Lo único bien definido es que cualquiera de ellas queda fuera del "territorio aduanero general". Este tipo de indefiniciones también son observables en el resto de los países del Mercosur. Por ejemplo en Brasil, además de las zonas francas -ZF-, existen las zonas de procesamiento de exportaciones -ZPE- y las áreas de libre comercio -ALC-.

⁴ ESTEVES PAULÓS José, "Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", en: IX Jornadas... , op.cit., pág. 228.

Se las ha definido como *una fracción ubicada bajo la soberanía de un Estado con un régimen aduanero constituido por los tradicionales tributos a la entrada y salida de mercaderías, la que es efectivamente dejada fuera de las fronteras aduaneras de ese Estado o considerada ficticiamente, en lo concerniente a la percepción de tributos, como situada fuera de esas fronteras aduaneras*⁵, también como *aquella área cercada y vigilada de un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo a donde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua o aire sin el pago de los derechos aduaneros, y donde generalmente se permite a las empresas comerciales, depositar, exhibir, probar, mezclar, seleccionar, reenvasar y elaborar diversas mercaderías*⁶.

Al mismo tiempo se las ha considerado como *centros de distribución intermedia de productos terminados o semi elaborados para producir un acercamiento de mercados y un abaratamiento de costos*⁷. De esta manera se resalta la función comercial, similar a lo dispuesto en el Código Aduanero argentino y lo contemplado por la Convención de Kyoto en 1973.

En el trabajo se analiza la evolución histórica de las zonas francas y se sostiene que desde tempranos orígenes y con diferentes características, las zonas francas aparecen en el transcurso de la historia como instrumentos para motorizar el comercio y la navegación. El contexto socioeconómico contribuye a determinar la forma.

Desde la perspectiva histórica, los territorios francos se originaron y desarrollaron en un marco de intervención estatal importante. Es posible diferenciar dos períodos en el concepto de

⁵ HAAS Robert, "Regime International des Zones Franches dans les ports maritimes". Citado por BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, "Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos", en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Asunción, Paraguay, agosto de 1979, pág. 166.

⁶ LAKE Richard, "El papel de la zona franca en el comercio internacional", OEA. Documentos oficiales OEA/Ser.K/X.2.1. Documento 33 del 16 de abril de 1963, pág. 2.

⁷ MASTROIANI BERNASCONI A. y SUSENA BARDALLO E, op.cit., pág. 4.

territorio franco: el primero, caracterizado por una franquicia integral que beneficia a una ciudad y en forma simultánea al puerto y su hinterland; y el segundo, de una franquicia restringida que favorece a una zona limitada de una ciudad, parte de su puerto y aislada del territorio aduanero. Dentro de esta última modalidad, claramente definida en el siglo XIX, se privilegian los puertos francos comerciales y no los industriales. Luego del despegue industrial, lo prioritario era el comercio. En su evolución, estos espacios se insertan dentro de una política global económica y con un rol del Estado caracterizado como asignador de recursos. En la actualidad, la tendencia es hacia la homogeneización del territorio aduanero y terminar con todos los regímenes de excepción ya que para el funcionamiento homogéneo de la hoy Unión Europea fue necesario determinar el área territorial de aplicación uniforme de las normas aduaneras.

En América Latina los orígenes de las zonas francas se remontan a la década de los años veinte, con excepción de Argentina que, como ya se dijera, en 1907 sanciona la ley 5142 de creación de una zona franca para el puerto de La Plata. En las décadas posteriores aparecen, con diferentes modalidades y objetivos, puertos francos, depósitos francos y zonas francas, que tienen como finalidad amortiguar las barreras proteccionistas o bien promover algún tipo de industrialización en áreas deprimidas a modo de polo industrial.

Analizando los países del Mercosur, en Uruguay, por ley de 1923, nacen las ZF de Colonia y Nueva Palmira⁸. Recién en 1991 se crea la de Montevideo. Las dos primeras son de carácter público, mientras que la última es privada. En la actualidad las tres son industriales, comerciales y de servicios y el destino de su producción es tanto para la exportación como para el área doméstica. Las industrias que se radiquen no deben competir con las establecidas en el territorio nacional y menos aún si éstas tienen capacidad exportadora.

⁸ Cabe destacar que en la actualidad las ZF mencionadas se encuentran en una etapa de posible privatización

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En el caso de Paraguay, si bien cuenta con leyes que las crean y regulan, hasta el momento no se ha establecido ninguna ZF. Posee un depósito franco y tiene acceso al puerto en la ZF de Montevideo, como así también facilidades para acceder a Nueva Palmira y Colonia, con el fin de realizar actividades de almacenamiento, manipuleo y fraccionamiento de mercaderías que provengan de su país.

En Brasil, con el fin de promover el desarrollo de regiones fronterizas deprimidas, se sancionó en 1991 la Ley 8.210 por la cual se crean las Areas de Libre Comercio -ALC-

Argentina cuenta con el Area Aduanera Especial -AAE- de Tierra del Fuego, creada en 1972. La actividad desarrollada es industrial aunque por la Ley de Emergencia Económica de 1989, se recortaron todos los beneficios que le habían sido otorgados. En 1991 se reglamentó la Zona Franca de La Plata -ZFLP- y en 1992 las de Villa Constitución, en la Provincia de Santa Fé, y de Concepción del Uruguay, en la Provincia de Entre Ríos.

Se destaca que el Consejo del Mercosur acordó que los regímenes aduaneros especiales, tanto el de Tierra del Fuego -Argentina- como el de Manaus -Brasil-, deberán dejar de funcionar en el año 2013. Este organismo velará por la competencia leal de las ZF. Los cuatro países del Mercosur podrán defenderse de los bienes que sean originarios de las ZF o AAE en caso de dumping, subsidios o competencia desleal. Si ésto sucediera la Comisión de Comercio del Mercosur decidirá cuáles serán las compensaciones en los casos específicos.

Plantean por qué un país opta por crear ZF en su territorio. En el análisis de los objetivos perseguidos para su instalación se encuentra la respuesta, ellos son de índole **comercial, económico-productivos y de desarrollo regional**.

Las zonas francas presentan características comunes, las que

se pueden sistematizar en cuanto a su emplazamiento físico, al régimen jurídico aplicable, a los principales incentivos, condiciones de infraestructura y condiciones que afectan las decisiones empresariales.

El principio fundamental en que se inspira la existencia de Zonas Francas reside en la importación de insumos extranjeros y su transformación en productos exportables, sin que el resultado de estas fabricaciones o transformaciones haya sufrido imposición alguna⁹.

En general, se afirma que las ventajas relacionadas con el comercio y la producción son las siguientes: mejoras operativas; reducción de formalidades y trámites administrativos; facilidad de accesos; disminución en los costos, tanto de seguros como de manejo de stocks; ventajas financieras por el diferimiento del pago de aranceles hasta el ingreso al TAG; posibilidad de muestreo, inspección y organización de carga en lotes menores; transferencia de tecnología; mayor demanda de empleo.

Como contrapartida, la creación de Zonas Francas puede significar los siguientes costos: el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos al comercio exterior; el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos internos; la inversión que demande la construcción de la infraestructura necesaria; los costos directos que deban afrontar las empresas, derivados de su relocalización.

Por estas razones, la determinación de los incentivos que ofrezca la zona franca, pasa a ser un elemento clave de política económica ya que exige una valoración entre costos y beneficios globales. La decisión que en definitiva se adopte, determina en gran medida el perfil que esa zona asumirá. Esto es así porque los distintos beneficios susceptibles de ser concedidos inciden de diferente manera en las diversas actividades productivas.

En términos generales efectúan una distinción de clases entre

⁹ PAOLINELLI MONTI Italo, "Zonas y depósitos francos en Chile", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 291.

los incentivos otorgados por las zonas francas latinoamericanas¹⁰: **A.** de libertad de instalación y creación de empresas; **B.** de libertad de cambio de divisas y remisión de utilidades¹¹; **C.** impositivos (nacionales y provinciales)¹²; **D.** previsionales o sociales¹³; **E.** de acceso a servicios¹⁴.

Se caracteriza al Gran La Plata desde la perspectiva productiva y comercial, para luego tratar la temática de la compatibilidad de las zonas francas con el Mercosur. El primer cuestionamiento que surge se relaciona con el funcionamiento de estas zonas francas en el marco del **arancel externo común** y del **régimen de origen** propios del mercado ampliado en marcha desde marzo de 1991. Dichas zonas francas constituirán exclusiones del territorio aduanero general en los que no resulte la aplicación del arancel aduanero. Su proliferación en los Estados Parte conspiraría contra los objetivos perseguidos en el Tratado de Asunción.

¹⁰ BID- INTAL, "Zonas Francas", Guía de las zonas francas de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, noviembre de 1992, pág.1/4.

¹¹ **A.** y **B.** Es menester tener presente que estas alternativas sólo pueden ser visualizadas como beneficios cuando se está en presencia de economías relativamente cerradas, ya que en el caso de economías abiertas, ellas son posibles también en el territorio aduanero general.

¹² **C.** En general, los beneficios fiscales ofrecidos están relacionados con la exención de los gravámenes aduaneros. Las exoneraciones de tributos no aduaneros no parecen de la esencia de las Zonas Francas, dándose en algunas legislaciones y no apareciendo en otras, y presentándose con mucha mayor frecuencia en las llamadas Zonas Francas industriales que en las comerciales.

¹³ **D.** En general, en todo el mundo hay una relativa flexibilización del régimen laboral y previsional en las zonas francas, en relación al vigente en el TAG. En las Zonas Francas Industriales el empleo se caracteriza por una elevada rotación del personal, que no favorece la sindicalización de los obreros y limita su poder de negociación. La OIT ha expresado que este sistema produce una desmejora en las condiciones de trabajo con relación a las vigentes en el territorio del país.

¹⁴ **E.** Al margen de la desgravación de servicios a la que se aludió en C, y de la desregulación a la que se los somete en general, resulta trascendente la posibilidad de acceder a un sistema de prestación de servicios integral y con inmediatez entre el prestador y el usuario. Este beneficio no es exclusivamente propio de la zona franca, ya que se puede organizar, en igualdad de condiciones, en un parque industrial o en cualquier otro sistema que prevea la instalación de empresas que requieran el mismo tipo de servicios en un territorio relativamente reducido.

Si los regímenes de zonas francas se mantendrán paralelos al desarrollo del Mercosur se plantea, a su vez, si será posible asegurar la neutralidad económica y la simetría de exenciones y beneficios aduaneros entre ellos de modo tal que no afecte el arancel externo común y si la equiparación de incentivos de tales regímenes no desnaturalizará el sentido por el cual se establecieron.

Se analiza el régimen argentino para las zonas francas, en la Unión Europea como ejemplo paradigmático de integración y, específicamente, en el Mercosur para luego entrar especialmente en el tratamiento de la Zona Franca de La Plata.

La problemática planteada supone el análisis de los objetivos que persigue la creación de un mercado común y de aquellos pretendidos con la creación de zonas francas a fin de determinar si son incompatibles.

Según los autores la naturaleza del modelo diseñado para el Mercosur a través de los Tratados de Asunción y de Ouro Preto es claramente comercialista. Prevé la creación de un Mercado Común a través de un programa de liberación comercial, el establecimiento de una tarifa externa común -AEC- y la adopción de una política comercial común con relación a terceros países, pretendiéndose alcanzar un grado más comprometido de integración ya que se expresa como propósito el *alcanzar el desarrollo con justicia social y dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos*.¹⁵

Por tanto se concluye que el proceso de integración tiene objetivos más amplios que el lograr un incremento de los volúmenes de comercio. A su vez implica un claro propósito de ampliar el mercado interno de la región a fin de lograr un mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.

¹⁵ TRATADO DE ASUNCION. Ley 23.981, B.O.N. 14-8-91. Preámbulo párrafos 1 y 7.

Aún dentro del contexto descrito el empleo de las zonas francas como instrumento de comercio exterior, dentro del proceso de integración Mercosur, deberá ser restringido y utilizarse en la medida que realmente genere y permita el crecimiento y diversificación de la producción, como así también el comercio, tanto intrazona como con terceros países.

Conforme a la definición de los grados de integración en: a) Zona de Libre Comercio, b) Unión Aduanera, c) Mercado Común, d) Unión Económica y e) Integración Total¹⁶ es posible que cuando el proceso logra avances en los grados descritos y alcanza mayor profundidad en la armonización de políticas, los países partícipes, decidan la supresión total y absoluta de todo tipo de subsidio a las exportaciones o régimen promocional de excepción.¹⁷

*Las zonas francas no cumplirían con una finalidad integracionista, en tanto la integración existe independientemente de ellas, sino con una finalidad comercialista para el aprovechamiento de su situación geográfica en beneficio de la comunidad.*¹⁸ Por lo que si se determina la creación de zonas francas en un espacio integrado, deberían condicionarse y subordinarse a los objetivos y propósitos del proceso de integración.

¹⁶ a) La *zona de libre comercio* supone la eliminación de las tarifas arancelarias y otras restricciones cuantitativas al intercambio recíproco de bienes conservando cada país miembro, con relación al resto del mundo, su autonomía comercial, financiera y aduanera (arancel aduanero propio). b) La *unión aduanera* se alcanza a través del establecimiento de una tarifa externa común o arancel externo común (AEC) frente a terceros países a fin de incrementar los intercambios y evitar desviaciones de comercio. c) El *mercado común* implica la supresión de obstáculos que dificultan la libre circulación de los factores de la producción. d) La *unión económica* es la etapa del proceso de integración en la que se armonizan las políticas económicas nacionales eliminando todo tipo de restricciones recíprocas. e) La *integración total* concierne a toda la economía y presupone la unificación de sus políticas contando con la creación de instituciones supranacionales que aseguran el proceso. Conf. VACCHINO Juan Mario "Integración económica regional", Universidad Nacional de Venezuela, 1981 págs.91-96 y BALASSA Bela "Teoría de la Integración Económica". De. Uteha, México 1964, pág.2.

¹⁷ MAC DONELL Stella Maris. "Los incentivos tributarios..."; op. cit.

¹⁸ Idem.

A partir de la hipótesis que sostiene que a mayor grado de profundización del proceso de integración Mercosur menor es la posibilidad de coexistencia con zonas francas, se analizan las implicancias del avance hacia el mercado común y la necesidad de armonizar los instrumentos escogidos con los incentivos otorgados a dichas zonas, a fin de evitar efectos disvaliosos del mantenimiento de ambas políticas promotoras de un mayor intercambio comercial.

Se diferencian dos momentos en el proceso del Mercosur: a) el período de **transición** iniciado con la firma del Tratado de Asunción y hasta diciembre de 1994 y b) el período de **maduración**, desde la Cumbre de Ouro Preto hasta la actualidad. Tal diferenciación deviene necesaria por cuanto en el primer período se trató de concretar, a través de las políticas de apertura, un reacomodamiento de la batería arancelaria, en pos de alcanzar el arancel externo común. Ya en el segundo período el régimen arancelario aduanero se encuentra plenamente vigente y pueden comenzar a observarse sus efectos. Se analizaron los logros alcanzados y sus implicancias.

El dictado de la **Decisión 8 del Grupo Mercado Común sobre "Aduana. Zonas Francas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales"** -dada en agosto de 1994- revela la actualidad del cuestionamiento y otorga una solución temporal.

La reunión de Presidentes de agosto de 1994 fue el marco de adopción de esta debatida Decisión. Allí se resolvió que podrán operar en el Mercosur las zonas francas existentes actualmente¹⁹ y las que se instalen en el futuro en virtud de normas legales o en trámite parlamentario. Sin embargo, durante esta Cumbre de Buenos Aires²⁰ se planteó la posibilidad de mantener la coexistencia de los regímenes de zonas francas con la paulatina implementación del Mercado

¹⁹ Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, las zonas francas uruguayas son 9 y "las que puedan crearse" se refiere a la ley que se encuentra en discusión en el parlamento paraguayo, en: "El MERCOSUR después de Buenos Aires, la última oportunidad". FCU-CUI. Uruguay, Dic.1995

²⁰ RODRIGUEZ Juan Manuel, "El MERCOSUR después de Buenos Aires. La última oportunidad", F.C.U.-C.U.I. Montevideo. Diciembre de 1995, pg. 45

Común. Así, se ha entendido que ambos regímenes promocionales del comercio exterior son en algún modo **incompatibles** si *las importaciones provenientes de zonas francas comerciales, industriales o de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales aumentasen imprevisiblemente y causasen daño o amenaza para el país importador*²¹. Tal es así que el artículo 3 prevé la posibilidad de que los países soliciten, en el supuesto de hecho referido, la aplicación de salvaguardias conforme el régimen jurídico del GATT.

Se decidió, en consecuencia, que los productos de las zonas francas podrán circular en los territorios de los países en que se encuentren instaladas, de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales. Para ingresar en otro país del Mercosur deberán pagar el arancel externo común o si no hubiera AEC por tratarse de un producto incluido en la lista de excepciones de ese país, deberá pagar el arancel nacional.

Teniendo en cuenta el art. 10 del Tratado de Asunción y las Decisiones 1/92 y 13/94 del Consejo Mercado Común y la Resolución 39/94 del Grupo Mercado Común y en consideración a que los Estados Partes poseen disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten el establecimiento de zonas francas y áreas aduaneras especiales en las cuales las mercaderías pueden tener un tratamiento distinto al registrado en el territorio aduanero general y que dicha normativa presenta disparidades que, de subsistir con posterioridad al establecimiento de la Unión Aduanera, podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros; el tratamiento a las mercaderías provenientes de dichos enclaves debe ser armonizado en el territorio del Mercosur.

Se acordó, entonces, la aplicación de una normativa especial - **la Decisión 8 del G.M.C.**- a las zonas francas comerciales, industriales, zonas de procesamiento de las exportaciones y áreas aduaneras especiales.

²¹ Conf. Decisión 8/95 del Consejo Mercado Común. ADLA LV-B, pg. 2019

Los Estados Partes, -salvo decisión en contrario- aplicarán el arancel externo común, o en el caso de productos excepcionados el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país (art.2).

Se podrán aplicar salvaguardias, conforme se expresara, bajo el régimen del GATT, cuando las importaciones provenientes de zonas francas impliquen un aumento imprevisto que cause daño o amenaza de daño para el país importador -art.3-.

En caso de incentivos concedidos a la producción, en estas zonas francas, no compatibles con las normativas correspondientes del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha norma -art.4-.

En el Mercosur podrán operar las zonas francas que actualmente se encuentran en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario -art.5-.

Las áreas aduaneras especiales existentes de Manaus -Brasil- y Tierra del Fuego -Argentina- constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar hasta el año 2013 -art.6-. Esta fecha surge en concordancia con lo dispuesto por la constitución brasileña que fija, en ese año, la terminación del permiso de funcionamiento que tiene Manaus. Un trascendido de prensa reveló que Uruguay y Paraguay podrían tener un área aduanera especial - Uruguay a instalar en Colonia- que, asimismo, expirarían en el 2.013.²² El texto de lo acordado en Buenos Aires nada dice al respecto.

Lo expuesto se valida empíricamente con un trabajo de campo, mediante técnica de encuesta ubicada geográficamente en el Gran La Plata, en la que se explora la opinión que le merece la Zona Franca de La Plata al sector industrial.

²² Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, en: "El MERCOSUR después de Buenos Aires...", op. cit.

A continuación se exponen algunas de las conclusiones a las que se arribó:

- Se deduce que en un marco de desconocimiento, la imagen de la ZFLP es positiva con un medio nivel de congruencia y un nivel de adhesión real muy bajo.

- Con respecto a la posible instalación de las empresas en la ZFLP se pudo concluir que, del universo de los encuestados, el 69 % no se instalaría en ella; al mismo tiempo que se critica el perfil comercial que tendría. Este dato se corrobora en la encuesta realizada por el Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata, denominada "Registro de Usuarios", de donde surge que los mismos muestran una marcada tendencia a la zona comercial y de servicios.

- Únicamente el 31 % de la industria manufacturera local encuestada se instalaría en la ZFLP y los empresarios que así lo harían la perciben como un instrumento de comercio exterior tendiente a mejorar la oferta exportable. De tal manera que sólo este 31 % la percibe como zona franca industrial.

- No puede afirmarse que la ZFLP sea un instrumento apto para mejorar la inserción de las PYMES en el comercio exterior. Así lo manifiestan los empresarios encuestados, tanto en cuanto a la decisión o no de instalarse, como en la valoración del régimen adoptado.

- En relación a la posibilidad de coexistencia de la ZFLP dentro del Mercosur se puede afirmar que a mayor grado de profundización del Mercosur y de las políticas comerciales adoptadas y a adoptarse en el esquema de integración, menor es la posibilidad de coexistencia con la ZFLP. Resulta necesario adecuar los regímenes del Mercosur con las políticas comerciales nacionales y específicas ante las zonas francas a fin de evitar los efectos disvaliosos del desvío del comercio en beneficio de terceros países y en perjuicio del comercio intra-Mercosur. La zona franca, como instrumento de comercio exterior, resulta desaconsejable y contraria a los intereses comunitarios en la

medida que el proceso de integración adquiriera mayor profundidad. El objetivo final es lograr que el esquema de integración proporcione patrones de bienestar superiores a los que cada país pueda lograr en forma aislada.

- En la medida que las zonas francas se conciban independientemente del proceso de integración, éstas no cumplirían con una finalidad integracionista. Por tanto es necesario subordinar su finalidad a los objetivos definidos dentro del modelo de integración adoptado.