Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System
Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Influencia de las Zonas Francas en la diversificación productiva y la inserción de los países de América Latina y el Caribe

XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
17 al 19 de octubre de 2012
SP/CL/XXXVIII. O/Di Nº 33-12

Copyright © SELA, octubre de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Influencia de las Zonas Francas en la diversificación productiva y la inserción de los países de América Latina y el Caribe

Relaciones Intrarregionales

I Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Zonas Francas de América Latina y el Caribe
Cali, Colombia
20 y 21 de septiembre de 2012
SP/I-CAGZFALC/DT N° 2-12

Copyright © SELA, septiembre de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO 3

I. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LAS POLÍTICAS Y LOS NEGOCIOS RELACIONADOS CON LAS ZONAS FRANCAS Y LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL 7

1. China 7
2. Malasia 8
3. Costa Rica 8
4. República Dominicana 11
5. Uruguay 12
6. Colombia 13
7. El continente Americano: no se evidencian políticas unificadas 15

II. EXPERIENCIA ASIÁTICA, LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA RESPECTO AL DESARROLLO DE LAS ZONAS FRANCAS Y EL ROL DE LAS MISMAS EN LA CONFORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE SECTORES EMPRESARIALES VINCULADOS A CADENAS GLOBALES O REGIONALES DE VALOR. 15

1. China: las zonas francas como una herramienta de apertura económica y atracción de inversión 15
2. Malasia: zonas francas como motor de exportaciones de alta tecnología 16
3. Costa Rica: diversificación industrial e incremento de valor agregado 18
4 Republica Dominicana: del sector textil confecciones a la diversificación en la producción de bienes y servicios 22
5 Uruguay 24
6 Colombia 27

III. IMPLICACIONES EN LA ECONOMÍA Y EL BIENESTAR DE LOS PAÍSES DE ALC OCASIONADAS POR EL DESARROLLO DE LAS ZONAS FRANCAS, INCLUIDAS LAS MODIFICACIONES EN LOS PATRONES DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN EXTERNA. 29

1. Importancia de las zonas francas en Estados Unidos 31
2. Per cápita exportador de manufacturas de América Latina y el Caribe 31
3. Las zonas francas en un entorno de tratados de libre comercio en el continente Americano 33
4. El fenómeno de la relocalización: posibilidad de atracción de inversión y generación de empleos en las zonas francas 39
5 Zonas francas como instrumentos claves para la creación y consolidación de clusters regionales en América Latina 41

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LA ACCIÓN NACIONAL, SUBREGIONAL Y REGIONAL QUE TOMEN EN CUENTA LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LOS NEGOCIOS POR INTERMEDIO DE LAS ZONAS FRANCAS Y ATIENDAN LOS RETOS DE POLÍTICA OCASIONADOS POR EL AJUSTE DE LOS INCENTIVOS PARA LAS ZONAS FRANCAS A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EXISTENTES. 42

1 Acumulación de origen a través de clusters industriales*:* 42
2 Relocalización de procesos industriales a través de zonas francas: 42
3. Las zonas francas como mecanismos que promueven la exportación de manufacturas 43
4. Las zonas francas han logrado adaptarse y mantenerse vigentes desde su creación y deben continuar siendo una herramienta de integración, inversión, comercio y bienestar 43
5 Propuesta de un régimen Latinoamericano y Caribeño de zonas francas 44

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento de la Actividad I.2.4 del Programa de Trabajo 2012 de la Secretaría Permanente del SELA, denominado "Las zonas francas, la diversificación exportadora y los retos de la inserción externa de los países de América Latina y el Caribe (ALC). Con este trabajo, el SELA igualmente aporta un elemento esencial para el análisis y el diseño de una política regional de integración productiva en el marco de la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Este informe, denominado Influencia de las Zonas Francas en la Diversificación Productiva y la Inserción Internacional de los Países de América Latina y el Caribe, tiene por objeto estudiar la transformación de las zonas francas de la región, las cuales han pasado ser un mecanismo de promoción de exportaciones, a un instrumento para la diversificación productiva, la atracción de inversión extranjera y la transferencia de tecnología, de un buen número de países latinoamericanos y caribeños.

El documento consta de un resumen ejecutivo y cuatro capítulos relativos al estudio de las tendencias internacionales de las políticas y los negocios de las zonas francas, revisión de las experiencias asiática y latinoamericana y caribeña de las últimas dos décadas y su influencia en la conformación de sectores empresariales vinculados a cadenas globales o regionales de valor, la incidencia económica, social y en el desarrollo productivo experimentada en virtud de la evolución reciente de las zonas francas y la conformación de propuestas para la acción gubernamental en los marcos regional, subregional y nacional de América Latina y el Caribe.

La Secretaría Permanente del SELA expresa su reconocimiento y agradece al Dr. Martín Gustavo Ibarra, Presidente de Araujo Ibarra y Asociados, por su dedicación para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos 25 años el desarrollo y consolidación de zonas francas por parte de la gran mayoría de países de la región latinoamericana y caribeña y, especialmente por parte de los países asiáticos, permitió consolidar a las zonas francas como un instrumento por excelencia para la generación de empleo, la atracción de inversión extranjera, la transferencia de tecnología, la diversificación productiva, la ampliación de la oferta exportable y la mejora en las modalidades de inserción internacional.

Se estima que hasta la década de los noventa del siglo pasado, las zonas francas eran principalmente una herramienta de promoción de exportaciones, pero a partir de los últimos veinte años se consideran como un instrumento de desarrollo productivo. Durante este tiempo, igualmente, la normatividad que las regula ha cambiado con el fin de ajustarse a los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en su propósito de eliminar cualquier subsidio a la exportación.

La legislación de algunos países de América Latina y el Caribe y de los países asiáticos es reflejo de la importancia creciente de las zonas francas en el mundo: mientras que el año 1975, solamente 29 países en el mundo habían dado el visto bueno a la creación de 665 zonas francas, generado unos 800.000 empleos, para el año 2006 unos 130 países habían acogido el régimen franco en sus legislaciones, con lo cual se puede estimar que existen más de 3.500 zonas francas en el mundo, las cuales generan unos 66 millones de empleos, de los cuales 40 millones se encuentran en China.

A partir del estudio de la evolución de las legislaciones de países tales como Malasia, China, Costa Rica, República Dominicana, Colombia y Uruguay, los cuales se han destacado por el desarrollo de sus zonas francas, se puede concluir que la legislación de estos países propende por la búsqueda de atracción de inversiones y generación de empleos en sectores especialmente enfocados a la alta tecnología, además por el creciente desarrollo de los encadenamientos productivos con proveedores locales.

Así mismo, como se demuestra en países como República Dominicana y Costa Rica, cuya tendencia inicial fue la de ser exportadores por excelencia de textiles y confecciones, su vocación exportadora tradicional ha cambiado sustancialmente para convertirse en países productores de dispositivos médicos que incorporan un alto valor agregado, así como en prestadores de servicios de *Business Processing Outsourcing (BPO)* y *Call Centers*. Lo anterior, además de implicar el aumento en las inversiones en las zonas francas, promueve la capacitación de los trabajadores del país, la diversificación de las exportaciones de bienes y servicios y el estrechamiento de los lazos con los principales socios comerciales del país.

Adicionalmente encontramos que las zonas francas son más antiguas que la creación de los primeros acuerdos comerciales internacionales, y que se han podido adaptar a un contexto actual en el que predomina la integración de los países en materia comercial mediante la firma de tratados de libre comercio. En general, las zonas francas se han convertido en un importante catalizador de inversiones y en polos de desarrollo productivo e industrial.

Las zonas francas promueven la generación de bienestar y desarrollo en sus entornos: en materia de bienestar y desarrollo que genera el uso del régimen franco como herramienta de atracción de inversiones, desarrollo de encadenamientos productivos e integración de los países, uno de los mayores impactos ocasionados por el creciente aumento del número de zonas francas, es el de la generación de empleo.

Por todo lo anterior, a partir de la revisión de las tendencias internacionales de las políticas y negocios relacionados con las zonas francas, así como del análisis de las experiencias asiáticas, latinoamericanas y caribeñas que valoran las implicaciones en la economía y el bienestar de los países de América Latina y El Caribe, se formulan las siguientes propuestas de política para la acción nacional, subregional y regional, con el fin de continuar aprovechando las ventajas ofrecidas por el régimen de zonas francas.

***Acumulación de origen a través de clusters industriales**:* Una de las propuestas es la de acercar a los países de América Latina y el Caribe a través de acciones como permitir que entre las zonas francas de países que tienen tratados internacionales entre si, y mediante la adhesión de otros países a tales acuerdos, se prevea la acumulación de origen de los productos que se han realizado, transformado o ensamblado en esas zonas francas. Vale señalar que el mecanismo de acumulación de origen constituye uno de los principales componentes de una política regional de convergencia productiva y comercial en América Latina y el Caribe.

***Relocalización de procesos industriales a través de zonas francas*:** Este fenómeno está dado por una combinación de factores coetáneos como lo son el encarecimiento del Sudeste Asiático, los acuerdos de libre comercio, la exigencia de rápida producción así como la disminución de inventarios y, no por ser menos importante, la preservación del medio ambiente a través de la reducción de las emisiones de carbono. Latinoamérica y el Caribe deberán tomar ventaja del actual fenómeno de relocalización mundial, para atraer nuevas inversiones y procurar la generación de empleo.

***Las zonas francas como mecanismos que promuevan la producción de manufacturas**:* Las zonas francas son el mecanismo ideal para ayudar a que América Latina y el Caribe ocupe el puesto que le corresponde en materia de producción internacional de manufacturas, mediante el desarrollo y la integración de la actividad productiva e industrial de la región, de conformidad con los objetivos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para la conformación de un espacio regional integrado.

***Las zonas francas deben continuar siendo una herramienta de integración, inversión, comercio y bienestar**:* la zonas francas se han venido convirtiendo en el mecanismo idóneo para servir de polo de atracción a las nuevas industrias y procesos logísticos y de servicios, que ayudarán en el incremento del comercio de valor agregado regional y hemisférico, sirviendo así de plataformas para la relocalización de industrias que en la actualidad de encuentran en lejanos países, para que se instalen en las zonas francas de América Latina y el Caribe, gozando de esta forma no solamente de la cercanía geográfica sino de las ventajas derivadas de los múltiples acuerdos de libre comercio del hemisferio.

Es aquí y ahora donde se presenta la oportunidad de oro para las zonas francas de América Latina y el Caribe. Las zonas francas actuales y sus resultados son apenas un experimento de globalización y de lo que se puede lograr en materia de atracción de inversión y generación de empleo.

Expresado de otra forma, la década que comienza, es la década de las zonas francas de América Latina y el Caribe.

***Propuesta de un régimen Latinoamericano y caribeño de zonas francas**:* en el curso de la próxima década, que además será el período durante el cual se podrá apreciar la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), las

zonas francas deberán convertirse en un importante esquema de integración productiva y comercial entre los diversos países de América Latina y el Caribe. Sin duda las zonas francas podrán jugar un papel esencial para lograr entre sí y a nivel puntual, la integración de procesos industriales, logísticos y de servicios de la región. Para facilitar y promover este proceso, es indispensable crear un mínimo común denominador en materia de las normas básicas que rijan las zonas francas que se encuentran presentes en los veinte millones de kilómetros cuadrados de América Latina y el Caribe.

Por lo tanto, una de las tareas prioritarias sería, entonces, la conformación de una "Carta fundamental de América Latina y el Caribe sobre los elementos comunes de las zonas francas", para la promoción de la integración productiva y comercial de esta región.

I. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LAS POLÍTICAS Y LOS NEGOCIOS RELACIONADOS CON LAS ZONAS FRANCAS Y LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Las zonas francas, entendidas como áreas geográficas que gozan de tratamiento preferencial en materia arancelaria, tributaria y cambiaria, se encuentran vigentes en un contexto de globalización y creación y desarrollo de acuerdos de libre comercio, en la medida en que promueven sectores dinámicos tales como el sector manufacturero, los servicios y la logística mundial, los cuales permiten la diversificación productiva y la inserción internacional de los países de América Latina y El Caribe. Así mismo, sirven de plataformas de prestación de servicios, producción y ensamble de bienes y como escenario ideal para la relocalización de empresas. Todo esto constituye un importante factor para promover y aprovechar los acuerdos de libre comercio entre los países del continente Americano.

Con el transcurrir de los años y la evolución del modelo de zonas francas, se han generado diferentes tendencias internacionales respecto de los incentivos ofrecidos a las mismas. Sin importar el lugar en el que se encuentre, las zonas francas tienen en común la particularidad de ser herramientas de atracción de inversión local y extranjera, la búsqueda de encadenamientos productivos con proveedores locales así como la generación de empleo y desarrollo para la región en la cual se instalan. Así mismo y siguiendo las prescripciones de la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC), en las zonas francas se han ido eliminando los incentivos tradicionales a la exportación a través de este régimen y se han puesto en conformidad con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de dicha Organización.

A continuación se presentan algunos casos que exponen tendencias internacionales de las políticas y los negocios relacionados con las zonas francas y la evolución de la normativa internacional. Posteriormente en el segundo aparte del presente documento, se describirá la experiencia de los países que se mencionarán.

1. China

En los años ochentas, China creó cinco (5) Zonas Económicas Especiales: Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen y Hainan, todas ubicadas en la costa sur del país. Estas zonas, siendo Zonas Francas y Zonas de Procesamiento para la Exportación, hacen parte de los diferentes esquemas implementados en China como mecanismos de atracción de inversión extranjera.

Posterior al establecimiento de las Zonas Económicas Especiales, se crearon cuatro (4) tipos principales de zonas de desarrollo, todas con diferentes tipos de ventajas e incentivos tributarios, las cuales en la actualidad suman un total de 251 zonas y generan cuarenta millones de empleos.

a) Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico
b) Zonas de Desarrollo de Industrias de Alta Tecnología
c) Zonas Francas
d) Zonas de Procesamiento para la Exportación

Así, durante los últimos 30 años, China ha ofrecido diferentes esquemas de incentivos fiscales ligados a localización, tipo de inversión y exportaciones, lo cual, ha cambiado a partir de su entrada a la OMC en el 2001, en la medida en que se han ido desmontando periódicamente los incentivos a la exportación, como requisito asumido en su Protocolo de Adhesión para ser miembro de la OMC.

Por esta razón y en cumplimiento del acuerdo mencionado, el gobierno chino ha introducido importantes modificaciones de las leyes de inversión extranjera. El objetivo es proporcionar un régimen más flexible y permisivo respecto a la actuación de las empresas mixtas y de capital enteramente extranjero en este mercado, ofreciendo de este modo el mismo trato a la inversión extranjera que a la doméstica.

Es así como, a partir del 1º de enero del año 2008, China desmontó los incentivos de renta aplicables en los regímenes de Zonas Francas y Zonas Económicas Especiales, en los cuales se daban 2 años de exenciones fiscales, luego 3 años donde se pagaba el 7.5% por concepto del impuesto de renta y posteriormente a partir del quinto año se pagaba 15%, frente a un impuesto de renta general del 33%.

A partir del año 2008, China redujo el impuesto de renta general del 33% al 25% y fijó este nivel como una tarifa plana para todas las empresas del país, sin importar su localización y el origen de la inversión, es decir extranjero o nacional, con excepción de las empresas de alta tecnología ubicadas en las zonas económicas especiales, para las cuales se conservan los incentivos fiscales originalmente planteados.

2. Malasia

La operación de Zonas Francas en Malasia, se encuentra regulada por la Ley 438 de 1990 conocida como el "*Free Zones Act*" donde las zonas francas son consideradas como un lugar por fuera del Área Aduanera Principal (PCA – Principal Customs Area) y por lo tanto, se encuentran sujetas a beneficios y requisitos específicos.

Entre los beneficios para las Empresas se encuentran las siguientes exenciones:

a) Exención del pago de todo tributo sobre la importación de materia prima y componentes provenientes del exterior.
b) Exención del pago de todo tributo sobre la importación de maquinaria y equipo.
c) Exención del pago de todo tributo sobre la importación de partes y consumibles.
d) Incentivos para el "outsourcing" de actividades de manufactura (procesamiento parcial y encadenamientos productivos).
e) Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de materia prima y componentes locales, las compras de maquinaria y equipo y las compras de partes y consumibles.
g) Posibilidad de constituir una compañía 100% con capital extranjero.
h) Posibilidad de repatriar el 100% del capital y las utilidades (a excepción de algunos productos específicos).

Los incentivos al impuesto de renta así como las deducciones fiscales, son otorgados por las leyes de promoción de inversión dependiendo de la localización geográfica del proyecto o de los sectores prioritarios a los cuales van destinados tales inversiones.
De manera similar, cabe mencionar, la legislación de Vietnam ha regulado estos temas.

3. Costa Rica

La Ley 6695 de 1981 creó la Corporación de Zonas Francas y posteriormente, mediante Ley 7210 de 1990 se estableció el régimen vigente para las mismas. Las posteriores reformas a la ley 7210 (Ley 7830 de 1998 y Ley 8794 de 2010) actualizaron el régimen y lo adaptaron a los requerimientos de la OMC, dando así cumplimiento a las obligaciones que debía cumplir el país, dentro del plazo previsto[1].

[1]Costa Rica Investment Promotion Agency. CINDE. http://www.cinde.org/attachments/155_Regimen%20de%20Zona%20Franca%20en%20Costa%20Rica.pdf. Julio 2010.

Los principales incentivos que el régimen de zonas francas consagra para sus beneficiarios, son:

a. 100% de exención en los impuestos de: remesas al exterior, derechos de importación y/o exportación e impuesto general sobre las ventas y de consumo.

b. Exención a la importación de vehículos y exención por un periodo de 10 años a los impuestos de traspaso de bienes inmuebles y municipales dentro de la zona franca.

c. Impuesto de Renta (IR): (Ley 7210) para empresas manufactureras que exporten más del 75% de la producción: 100% de exención del IR a las sociedades los primeros 8 años y 50% de exención durante los siguientes 4 años.

   Estos incentivos terminarán al finalizar el año 2015 en cumplimiento de las normas de la OMC. Sin embargo, con la reforma del año 2010 (Ley 8794) para proyectos de manufactura a gran escala ($US10MM y 100 empleados, sin nivel mínimo de exportación), se mantiene el 100% de exención de IR por 8 años y del 50% por los siguientes 4 años.

d. 10% de crédito para el IR y diferimiento del pago hasta por 10 años mientras que la Casa Matriz no reciba dividendos. Para proyectos de manufactura pequeños y medianos (US$ 150M de inversión, sin nivel mínimo de exportación): Tarifa preferencial del 6% por 8 años y 15% durante los siguientes 4 años y 10% del crédito del IR.

Las principales categorías de las empresas ubicadas en las zonas francas de Costa Rica, son las siguientes:

a. Procesadoras de Exportación: producen, procesan y ensamblan para la exportación o reexportación de sus productos. Estas empresas se encuentran obligadas a exportar el 75% de su producción y solamente estarán vigentes hasta el 31 de diciembre del año 2015, en cumplimiento de las disposiciones de la OMC.

b. Comercializadoras: No son productoras. Manipulan, reempacan o redistribuyen mercancías no tradicionales, para la exportación o reexportación. Estas mercancías no pueden ser vendidas en el mercado local.

c. Servicios: Estas empresas exportan servicios a empresas domiciliadas en el exterior y también pueden hacerlo a otros beneficiarios y usuarios de zonas francas.

d. Administradoras: Son las empresas que se dedican a la administración de los parques industriales y a la instalación en ellos de empresas beneficiarias del régimen de zonas francas.

e. Investigación Científica: Se dedican al mejoramiento del nivel tecnológico de la actividad industrial o agroindustrial y del Comercio Exterior del país.

f. Operadoras de Astilleros y Diques: Se dedican a la construcción, reparación o mantenimiento de embarcaciones.

g. Procesadoras y Proveedoras: Producen, procesan y ensamblan bienes sin que se les exijan requisitos mínimos de exportación.

De acuerdo con la legislación existente en Costa Rica, las empresas ubicadas en zona franca no podrán dedicarse a la realización de las siguientes actividades: extracción minera, exploración o extracción de hidrocarburos, producción y comercialización de armas y municiones, generación de energía eléctrica (salvo para el autoconsumo), así como entidades bancarias, financieras y aseguradoras.

En relación con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la OMC con respecto a los regímenes de zona franca, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006, se estableció en Costa Rica un nuevo mecanismo de atracción de inversión que se adecua a los requisitos de la OMC en materia de subvenciones.

Para ello se estableció una comisión conformada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, la cual preparó el proyecto que se convirtió en la Ley Nº 8794 del 12 de enero de 2010, denominada "Reforma a la Ley de Régimen de Zonas Francas, Nº 7210 del 23 de Noviembre de 1990", la cual entró en vigencia el día 22 de enero del 2010. La expedición de esta nueva Ley fue notificada al Comité de Subvenciones de la OMC a mediados de 2011[2] y entre sus modificaciones se destacan:

a. La incorporación de una nueva categoría de empresa procesadora, a la que no se le exige exportar un porcentaje de su producción para poder ser beneficiaria del Régimen de Zona Franca (numeral f del artículo 17 de la Ley 7210). Con ello se eliminó el requisito por el que se exigía a las empresas que para ser beneficiarias del régimen franco exportaran al menos el 75% de su producción.

b. Las empresas procesadoras clasificadas bajo el nuevo inciso f) del artículo 17 de la Ley podrán introducir sus bienes en el mercado local, pero en dicho caso les serán aplicables todos los tributos y procedimientos aduaneros propios de cualquier importación. En el caso de los aranceles, el pago se realizará únicamente sobre los insumos utilizados para su producción, de conformidad con las obligaciones internacionales.

c. Se crearon diversos incentivos para la ubicación de empresas beneficiarias del régimen de zonas francas en las zonas comprendidas fuera de la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), en la medida en que las zonas francas se ubicarían en lugares de menor desarrollo.

d. Se estableció el otorgamiento de créditos fiscales para nuevas empresas procesadoras, de un 10%, por concepto de: i) la reinversión de utilidades, ii) gastos por entrenamiento y capacitación del personal de su empresa y de micro, pequeñas y medianas empresas que sean proveedoras de las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas.

El modelo de zonas francas vigente en Costa Rica actualmente se basa en un gran salto hacia la diversificación industrial y el incremento del valor agregado de los bienes y servicios producidos en estas áreas. Este avance y desarrollo ha llevado a que las zonas francas existentes sean clasificadas como de clase mundial, según se explicará en el segundo aparte del presente documento.

Las exportaciones desde zonas francas alcanzaron para el año 2010, US 4,833 millones de dólares y se encuentran dirigidas principalmente al mercado de Estados Unidos, la Unión

[2] Esta notificación se dio en relación con la continuación de la prórroga a los programas de Costa Rica, según los documentos G/SCM/61/Add.1 a 8; y G/SCM/62/Add.1 a 8, prevista en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Europea y Asia. Estas exportaciones desde zonas francas, representaron entre un 52% y un 54% de las exportaciones totales de Costa Rica durante el período 2006- 2010.

De acuerdo con las cifras de las agencias costarricenses Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER y Agencia de Promoción de Inversión Extranjera, CINDE, el monto de la inversión extranjera directa en las zonas francas alcanzó en el año 2011 los US$ 470 millones de dólares, provenientes principalmente de Estados Unidos y la Unión Europea. Parte del gran éxito de Costa Rica se debe a la Inversión Extranjera Directa que ha logrado captar en los últimos años especialmente para el sector de alta tecnología: US$9 de cada US$10 de la inversión extranjera instalada en zona franca en la última década fue invertida en sectores de alta tecnología.[3]

4. República Dominicana

El marco legal definido para las zonas francas se encuentra consagrado en la Ley 8-90, la cual tiene por objeto fomentar el establecimiento de nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes, regulando su funcionamiento y desarrollo, definiendo las bases de identificación de metas y objetivos que sean de interés nacional, para lograr una adecuada coordinación de acción de los sectores público y privado a la consecución de los fines propuestos.

Esta norma define las zonas francas como el "área geográfica del país sometida a los controles aduaneros y fiscales especiales establecidos en la ley 8-90, en la cual se permite la instalación de empresas que destinen su producción o servicios hacia el mercado externo, mediante el otorgamiento de los incentivos necesarios para fomentar su desarrollo".

Las principales normas que constituyen y complementan este régimen son las siguientes: la Ley de Inversión Extranjera (Ley 16-95); la Ley sobre Textil y Calzado (Ley 56-07); la Resolución 4-2007 que dispone salario mínimo para los trabajadores de ZF (Vigente); la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) de los Estados Unidos y finalmente la Iniciativa de Paridad Textil.

Los principales incentivos consagrados en las normas son: Exención 100% en el impuesto de renta, construcción y transferencia de bienes raíces, así como en impuestos municipales, impuestos de importación y derechos aduaneros.

En lo relativo al proceso de diversificación industrial de las zonas francas de República Dominicana es necesario tener en cuenta que a diferencia de Costa Rica, el proceso fue más forzado y se dio como consecuencia de la terminación del Acuerdo Multifibras de la OMC en el año 2005, lo que obligó a República Dominicana a someterse rápidamente a un proceso de diversificación industrial, teniendo en cuenta que al igual que en Costa Rica y los demás países de Centroamérica, República Dominicana dependía mayoritariamente de las industrias textil y de confecciones. Los impactos de la diversificación se explicarán posteriormente.
Con respecto al cumplimiento de las disposiciones y requerimientos de la OMC, con la Ley 139 de 2011 se eliminaron en la República Dominicana los requisitos de desempeño exportador y otros similares, con el fin de adecuar la legislación a los requisitos de la OMC. Con todo, este país continúa trabajando en nuevos proyectos que den cumplimiento a los requisitos de la OMC para 2015, que así mismo hagan más competitivas las zonas francas del país.

[3] Datos Banco Central de Costa Rica y PROCOMER.

5. Uruguay

Si bien a través de leyes como la 11.392 de 1949 el régimen de zonas francas ha venido desarrollándose con las zonas francas de los puertos de Colonia y Nueva Palmira, con la Ley 15.921 de 1987 se marcó el hito más importante en el desarrollo del régimen franco en Uruguay. Mediante su artículo 1, el Estado Uruguayo estableció como "de Interés Nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, con los objetivos de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional..."

De acuerdo con el informe de la OMC de junio de 2012*, "El Uruguay concede incentivos fiscales a las exportaciones bajo diferentes regímenes, como la devolución de impuestos indirectos, el régimen automotor y las zonas francas"* [4] (subrayado aparte). Se trata de un régimen de zonas francas por el cual las empresas que operan en las mismas gozan de exención de todos los tributos nacionales, salvo las contribuciones a la seguridad social. Cualquier tipo de actividad comercial, industrial o de servicios, está permitida en las zonas francas. Así mismo, los usuarios de las zonas francas pueden importar bienes, servicios y materias primas sin derechos de importación ni impuestos, con independencia de su origen. Los bienes producidos en zonas francas pueden ser vendidos en el territorio aduanero del Uruguay sin restricción, previo pago de todos los derechos de aduana e impuestos.

Los usuarios de zonas francas en el Uruguay pueden ser personas físicas o jurídicas calificadas para dichas actividades por las autoridades competentes. Se aplica el requisito de la exclusividad para el desarrollo de las actividades en zonas francas por parte de sus usuarios. Se distingue entre "usuarios directos", quienes adquieren su derecho a operar en zona franca mediante contrato que celebran con quien la explota y "usuarios indirectos", esto es, quienes adquieren su derecho a operar en zona franca mediante contrato que celebran con el usuario directo utilizando sus instalaciones.

En materia de beneficios, los usuarios de zonas francas están exentos de todo tributo nacional, creado o por crearse, incluso de aquellos en los que por ley se requiera exoneración específica para el desarrollo de las actividades en zona franca.

En materia de beneficios e incentivos y beneficios, se cuenta:

- Exenciones para los usuarios respecto de todo tributo nacional, creado o por crearse, como Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Patrimonio, Impuesto Específico Interno e Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas.
- Los bienes, servicios, mercaderías y materias primas, cualquiera sea su origen, introducidos a las zonas francas y los productos elaborados en ellas podrán salir de las mismas en cualquier tiempo, exentos de todo tributo o cualquier otro instrumento de efecto equivalente, gravámenes y recargos creados o por crearse.
- Se expedirán certificados de origen para los productos elaborados en zonas francas. Los tratamientos preferenciales concedidos a las exportaciones uruguayas por otros países, con relación a determinados productos y en volúmenes o valores limitados, serán aprovechados con preferencia por las industrias exportadoras de dichos productos instaladas en zona franca.
- Permanencia ilimitada de bienes en zona franca
- Los monopolios de los servicios de dominio industrial y comercial del Estado no regirán en las zonas francas

[4] Examen de las Políticas Comerciales Uruguay. Documento WT/TPR/S/263, Pág. X, junio 6 de 2012.

6. Colombia

El régimen de zonas francas de Colombia hace de este país uno de los más atractivos lugares para invertir en América Latina y el Caribe en la actualidad. Algunas de las razones que lo explican son los beneficios e incentivos tributarios ofrecidos a las empresas del régimen, las diversas modalidades de zonas francas, su duración, los sectores económicos involucrados y los altos impactos económicos que han generado en los últimos años.

El régimen colombiano de zonas francas se remonta a mediados del siglo pasado. Pasó de ser un instrumento de promoción de exportaciones a un mecanismo de promoción de la industria, de atracción de inversiones y de generación de empleo. El modelo previsto en 1958[5] estimulaba las importaciones, como parte del modelo económico de la época, haciendo más cómoda la formación de inventarios para producción y reduciendo las cargas en materia de aranceles e impuestos sobre las ventas. Por su parte, hacia 1985, el modelo de zonas francas de exportación[6] privilegió la actividad exportadora, otorgando ventajas aduaneras, como el no pago de aranceles e impuestos en insumos importados, facilidades de trámites, así como incentivos tributarios, como exención sobre el impuesto de renta, todo en la medida en que se verificara la dedicación exclusiva o en buena parte a la actividad exportadora.

En ambos casos se reconocía la aplicación de un principio de extraterritorialidad para el tratamiento aduanero a las mercancías relacionadas con éstas y su propiedad y administración estaba a cargo enteramente del Estado, mediante la figura de establecimientos públicos.

La Ley 7 de 1991, Ley Marco del Comercio Exterior, concibió la figura de las zonas francas como instrumentos de estímulo a las exportaciones, en el marco de la apertura económica iniciada por el gobierno de la época. Lo anterior motivó la privatización de varios de los establecimientos públicos creados como zonas francas.

Hasta antes de la Ley 1004 de 2005, modificatoria del régimen de zonas francas, se habían declarado 11 zonas francas industriales en todo el país[7], en ciudades o zonas como Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Cali, Cúcuta, Bogotá, el Eje Cafetero y Antioquia, entre otras, las cuales no tuvieron resultados significativos.(Ver el siguiente recuadro):

[5] Ley 105 de 1958
[6] Ley 109 de 1985
[7] Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Informe de Zonas Francas. Comisión Intersectorial de Zonas Francas. Junio de 2012.

CUADRO 1
Zonas Francas Declaradas por Colombia antes de 1995

COLOMBIA - ZONAS FRANCAS DECLARADAS ANTES DE LA LEY 1004 DE 2005		
1. ZF Santa Marta	7. ZF Ciudadela Salud	
2. ZF Barranquilla	8. ZF de Bogotá	
3. ZF Rionegro	9. ZF del Eje Cafetero	
4. ZF Cartagena	10. ZF del Pacífico	
5. ZF de la Candelaria	11. ZF Palmaseca	
6. ZF de Cúcuta	**TOTAL**	**11**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.
Informe de Zonas Francas. Comisión Intersectorial de Zonas Francas.
Junio de 2012

Con las modificaciones introducidas por la Ley 1004 de 2005, el instrumento legal y la política sobre zonas francas se enfocaron en objetivos como el desarrollo de la industria local, la atracción de inversión y la generación de empleo, sin dejar de lado la actividad exportadora que éstas podrían desarrollar. Vale la pena tener en cuenta que estos cambios se introdujeron, entre otras razones, con el fin de honrar los compromisos adquiridos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente en lo atinente a las obligaciones emanadas del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, toda vez que la legislación de zonas francas debía ajustarse a lo prescrito en materia de subvenciones a las exportaciones, en donde las exenciones en el impuesto de renta jugaban un papel clave. Como Colombia, varios países ajustaron, o están en proceso de ajustar, sus legislaciones de zonas francas con ocasión de la expiración del plazo límite concedido por la OMC.

Así mismo, es importante mencionar que las exportaciones desde zonas francas colombianas gozan del mismo tratamiento que se les da en los acuerdos comerciales a las mercancías originarias del resto del territorio colombiano.

Luego de la expedición de la Ley 1004 de 2005 y su reglamentación posterior, mediante los decretos 383 y 4051 de 2007, el régimen ha experimentado cambios significativos, apreciables en su tamaño e impacto en los resultados de sus principales objetivos, a saber, crear empleo y captar inversión nueva, promover competitividad, desarrollar tecnología, promover economías de escala y facilitar el comercio.

Con la nueva reglamentación se mantuvo el concepto de zonas francas permanentes, con el esquema de parques industriales, multiusuarios, el de zonas francas transitorias y se incorporó la figura de las zonas francas permanente especiales, uniusuarios. En estas últimas se ha previsto la existencia de zonas francas agroindustriales, portuarias y de servicios, como los de salud. Así mismo, se modificaron y crearon las figuras de los usuarios operadores, usuarios industriales de bienes y de servicios y usuarios comerciales.

Entre los principales beneficios e incentivos del actual régimen, se pueden citar:

- Tarifa única impuesto de renta gravable 15%.
- No se causan ni pagan tributos aduaneros (arancel e IVA).
- Mercancías ingresadas a ZF se consideran por fuera del territorio aduanero nacional (TAN) y no se califican como importación para efectos de impuestos a importaciones.

- Exportaciones desde ZF a terceros países se benefician de acuerdos comerciales, salvo en el caso de Perú.
- Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde TAN a usuarios industriales y operadores de ZF.

7. El continente Americano: no se evidencian políticas unificadas

Respecto a la evolución de las tendencias internacionales de las políticas relacionadas con las zonas francas, en el continente Americano no ha habido un desarrollo unificado especialmente en materia de origen: mientras Estados Unidos le otorga origen a productos producidos en las zonas francas de República Dominicana, los países del CAFTA, Colombia y Perú, el MERCOSUR le niega origen a los productos provenientes de sus propias zonas francas, pero le otorga origen a los productos elaborados en zonas francas extra regionales como las de Colombia , país con el cual los países de MERCOSUR tienen un acuerdo comercial.

En América Latina y el Caribe se debería iniciar una campaña no solo para reconocer el origen de los productos elaborados en las zonas francas en los acuerdos comerciales del hemisferio, sino además para regular el origen acumulativo, como lo ha logrado México con los países centroamericanos en el tratado del CAFTA- RD.

Por lo anterior, en materia de unificación de regímenes para conceder origen en tratados previamente establecidos es necesario un desarrollo conjunto dentro de las políticas de comercio exterior de los países de la región, en el marco de una política regional de convergencia comercial.

II. EXPERIENCIA ASIÁTICA, LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA RESPECTO AL DESARROLLO DE LAS ZONAS FRANCAS Y EL ROL DE LAS MISMAS EN LA CONFORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE SECTORES EMPRESARIALES VINCULADOS A CADENAS GLOBALES O REGIONALES DE VALOR

En este tercer punto, se expondrán las diferentes tendencias de las zonas francas asiáticas, latinoamericanas y caribeñas respecto de su desarrollo en la consolidación de sectores empresariales que participan en las cadenas globales y regionales de valor.

1. China: las zonas francas como una herramienta de apertura económica y atracción de inversión

1.1 Incentivando la tecnología:

Como se mencionó anteriormente, mientras China, China redujo el impuesto de renta general del 33% al 25% y fijó este nivel como una tarifa plana para todas las empresas del país, sin importar su localización y la procedencia nacional o extranjera de la inversión, mantuvo el 15% para las empresas de alta tecnología dando así una señal para las nuevas inversiones que llegan al país.

En efecto, mediante la Circular 40 del 26 de diciembre de 2007 se notifica el establecimiento de incentivos fiscales para empresas de alta/nueva tecnología de reciente creación (desde el 1 de enero de 2008) en determinadas regiones específicas. Dichas regiones se refieren a las Zonas Económicas Especiales (SEZ), así como la nueva área de Pudong (Shanghai)[8].

[8] Fuente: trabajo realizado por ARAUJO IBARRA & ASOCIADOS para ADOZONA, "Benchmarking Internacional de Zonas Francas", 2009.

El incentivo cuenta con una exención fiscal por dos y tres años de reducción del tipo impositivo en un 50%, comenzando el primer año de generación de ingresos. A partir de ese momento, la empresa pagará el 15%.
Los criterios que debe cumplir una empresa para ser considerada de alta/nueva tecnología, es que sus productos y servicios deben estar incluidos en las categorías consideradas como altas y nuevas tecnologías con apoyo clave del Estado, entre ellas:

a) Tecnología de la comunicación electrónica
b) Tecnología biológica y médica
c) Tecnología aeronáutica y espacial
d) Tecnología de nuevos materiales
e) Servicios de alta tecnología
f) Nuevas energías y tecnología de ahorro energético
g) Recursos y tecnología medioambiental
h) Transformación de sectores tradicionales a través de las nuevas tecnologías

Adicionalmente, los ingresos procedentes de las altas y nuevas tecnologías deben suponer al menos el 60% de los ingresos totales de la empresa, al menos el 30% de los empleados deben tener una carrera técnica y el 10% de los empleados, debe estar implicado en actividades de Investigación y desarrollo.

Por los motivos anteriormente mencionados, China se ha concentrado en incentivar la inversión extranjera en los sectores manufacturero e industrial de alta tecnología, consolidando la fabricación de equipos, sector en el que el país cuenta con una extensiva experiencia y una alta capacidad de producción.

1.2 Aplicación en zonas francas de normas extranjeras, como mecanismo para incentivar la inversión:

Se presentan casos, como el de la zona franca extraterritorial en el cual en un territorio de China declarado como zona franca, se permite la aplicación de la legislación de otro país, como es el caso de la Zona Franca de Singapur en la ciudad de Suzhou, zona franca a 250 km. en la cual se aplica en el territorio chino las leyes de Singapur, incluidos sus estándares de propiedad intelectual, marcas y patentes y régimen laboral.

Ejemplos como el anterior, evidencian que se han utilizado las zonas francas con el objetivo de ser imanes de inversión y orientadores de proyectos estratégicos.

2. Malasia: zonas francas como motor de exportaciones de alta tecnología

Malasia es un país dinámico el cual desde su independencia en 1957, logró pasar de ser un país dependiente de los *commodities* y la agricultura, a convertirse en un país exportador de alta tecnología[9]. El país cuenta con una población de 29 millones de habitantes y para el 2011 exportó US$226 billones, un nivel cuatro veces mayor a lo que para el mismo año exportó Colombia con tan solo US$56 billones.

Malasia es un país que se caracteriza por tener claro los sectores y actividades a desarrollar, convirtiéndose de esta manera en uno de los líderes mundiales en la producción y exportación de equipos eléctricos, electrónicos, semiconductores y maquinaria.

[9] Fuente: trabajo realizado por ARAUJO IBARRA & ASOCIADOS para ADOZONA, “Benchmarking Internacional de Zonas Francas”, 2009.

De acuerdo con los registros de la autoridad Malaya de inversión -MIDA-[10], en Malasia existen las Zonas Francas Comerciales y las Zonas Francas Industriales[11]. En la actualidad, las zonas francas en Malasia se encuentran en proceso de evolución hacia el concepto de las *Integrated Free Zones*, las cuales son consideradas como nuevas Zonas Francas que incluyen sectores industriales, prestación de servicios, logística y almacenamiento, concepto similar al de las *Integrated and Comprehensive Free Zones* de la República Popular China.

Por lo anterior, las zonas francas malayas se caracterizan por los servicios que les prestan a sus usuarios y clientes. Entre estos servicios se encuentran la prestación de servicios logísticos y los servicios de trámites y licencias ante las autoridades correspondientes, entre otros. Esto implica que la mayor parte de las zonas francas se encuentran cercanas o dentro de las mismas instalaciones de los puertos, de tal manera que puedan prestar sus servicios de forma eficiente.

En Malasia el régimen de Zona Franca trabaja en conjunto y de manera complementaria, con otros regímenes que también otorgan incentivos y beneficios. Es el caso de los Parques Industriales (*Industrial Estates*), y las denominadas *Licensed Manufacturing Warehouses* que vienen a ser equivalentes a las Zonas Francas Uniempresariales en las cuales existe un único usuario industrial de bienes y/o servicios.
Durante la última década la visión de las Zonas Francas ha cambiado radicalmente, ya que se ha concentrado en la promoción de proyectos de gran envergadura que involucran a corredores y regiones enteras dentro del país. Es sobre estos proyectos que se hará mayor énfasis ya que es el camino que ha escogido Malasia para alcanzar un mayor nivel de desarrollo y lograr para el año 2020 estándares similares a los países desarrollados.

Dentro de estos proyectos de gran envergadura, se destaca el Súper Corredor Multimedia. Este proyecto en un inicio (1996) involucraba únicamente al corredor que comunica la ciudad de Kuala Lumpur con el aeropuerto internacional de esta. Para el año 2009, ya se había expandido a todo el valle de Klang (dentro de la región de Selangor) y la región de Penang, alcanzando una extensión superior a los 750 kilómetros cuadrados[12].

El Súper Corredor Multimedia es una zona designada por el gobierno para que Malasia logre dar el salto final hacia la era de la información y el conocimiento. Dentro de esta zona, se otorgan beneficios e incentivos a las empresas y proyectos de alta tecnología como los gobiernos en línea, clusters de investigación y desarrollo, "*e-business*", "*tele health*", servicios de *outsourcing* informáticos y universidades, entre otros.

En Malasia se considera este corredor como la iniciativa más importante que existe en toda Asia para la localización de empresas de los sectores de tecnologías de la información y las comunicaciones. Actualmente en el corredor se encuentran instaladas más de 1,000 multinacionales tanto de capital extranjero como de capital Malayo. A

[10] Malaysian Investment Development Authority

[11] A continuación se nombran algunas de las principales Zonas Francas: Pasir Gudang (Puerto de Johor), Tanjung Pelepas (Adyacente al Puerto de Pelapas), Batu Berendam I (en la región de Melaka), Batu Berendam I (en la región de Melaka), Tanjung Kling (en la región de Melaka), Telok Panglima Garang (en la región de Selangor), Sungai Way I (en la región de Selangor), Sungai Way II (en la región de Selangor),Pulau Indah (PKFZ – Puerto de Klang, Selangor),Jelapang II (región de Perak), Kinta (región de Perak), Bayan Lepas I (región de Penang), Bayan Lepas II (región de Penang), Bayan Lepas III (región de Penang), Seberang Perai (región de Penang, opuesta a la isla de Penang),Sama Jaya (región de Sarawak).

[12] MIDA: Malaysia Industrial Development Authority.http://www.mida.gov.my/env3/

finales del año 2009, generaron más de 63,000 empleos y en conjunto invirtieron más de 230 millones de dólares en actividades de investigación y desarrollo[13].

3. Costa Rica: diversificación industrial e incremento de valor agregado

3.1 Diversificación industrial dirigida a sectores de alta tecnología

Como se mencionó anteriormente, el modelo de zonas francas vigente en Costa Rica actualmente se basa en un gran salto hacia la diversificación industrial y el incremento del valor agregado de los bienes y servicios producidos en estas áreas. Este avance y desarrollo ha llevado a que las zonas francas existentes sean clasificadas de "clase mundial".

Si bien en los inicios del régimen, las zonas francas de Costa Rica dependían de manera importante del sector textil y de confecciones, esta tendencia estuvo marcada hasta comienzos de la década del 2000, cuando el país inició su proceso de diversificación, con el ingreso de inversión extranjera en sectores de alta tecnología.

Desde hace 15 años, a través de iniciativas estratégicas, Costa Rica ha logrado posicionarse en Centroamérica como el país con la industria que contiene los más altos niveles de tecnología y el mayor valor agregado para sus productos. En efecto, Costa Rica es el segundo mayor exportador de dispositivos médicos de América Latina, solamente superada por México y es además el mayor exportador de alta tecnología de América Latina, y el país más importante en exportaciones de manufacturas a China.

En la actualidad gran parte de los usuarios de las zonas francas en Costa Rica, han pasado de vender materias primas y productos terminados de baja tecnología, a vender productos terminados de alta tecnología tales como equipos de precisión médica, textiles, confecciones, agroindustria, ensamblaje, farmacéuticos, equipos electrónicos y eléctricos, evidenciando asi no solamente la reconversión industrial sino el incremento del valor agregado y la sofisticación de la mano de obra.

Costa Rica logró convertirse en un referente para la producción de implementos médicos, la prestación de servicios de tecnologías limpias y el desarrollo de la industria electrónica y partes especializadas. Durante el año 2011, alrededor de 110 empresas instaladas en las zonas francas llevaron al sector servicios a la generación de ventas externas por US$1.666 millones, un 33% del total exportado ese año. De 34 nuevos proyectos de inversión extranjera directa durante el 2011, 21 correspondieron a dicho sector el cual generó aproximadamente 32.000 empleos directos[14].

Así mismo, la sofisticación de los procesos productivos que tiene lugar en las zonas francas costarricenses, ha llevado a que se inauguren nuevos centros de servicios compartidos así como el establecimiento de operaciones por parte de las diferentes multinacionales, con cobertura hemisférica; es así como, en solo San José de Costa Rica y sus cercanías, existe aproximadamente un millón de metros cuadrados en zonas francas de servicios, en donde varias multinacionales tienen sus centros de apoyo administrativo para el hemisferio.

[13] MIDA: Malaysia Industrial Development Authority.http://www.mida.gov.my/env3/
[14] Revista Summa. http://www.revistasumma.com/economia/22470-unas-110-empresas-impulsan-al-sector-servicios-en-costa-rica.html. Febrero de 2012.

Para octubre de 2011, existían 256 empresas beneficiarias del régimen de zonas francas de las cuales el 47% corresponde a empresas de servicios y el 44% a la actividad manufacturera[15].

A continuación se expresa cómo los 10 principales sectores de manufacturas en las zonas francas de Costa Rica representan el 85% de sus exportaciones. En primer lugar, se encuentra la fabricación de dispositivos electrónicos con una participación del 34%; le siguen los equipos médicos con un 22%, los productos farmacéuticos con 7%, los productos alimenticios con 5%, los aparatos de control con 3%, y las prendas de vestir con tan solo un 2% de participación de las exportaciones totales.

[15] ICEX. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ciudad de Panamá. http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4566176. Noviembre de 2011.

CUADRO 2
Costa Rica- Exportaciones de manufacturas elaboradas en Zonas Francas 2007 – 2011
(US$ FOB Millones)

Actividad Económica	2011 ENE hasta JUN		2010		2009		2008		2007	
	FOB US$	%	FOB US$	%	FOB US$	%	FOB US$	%	FOB US$	%
TUBOS ,VALVULAS ELECTRONICOS Y OTROS COMPONENTES ELECTRONICOS	834	34	982	22	901	19	1.150	23	1.523	30
EQUIPO MEDICO Y QUIRURGICO Y APARATOS ORTOPEDICOS	543	22	1047	23	974	21	914	18	722	14
PRODUCTOS FARMACEUTICOS, SUSTANCIAS QUIMICAS MEDICINALES Y PRODUCTOS BOTANICOS	170	7	230	5	202	4	188	4	167	3
OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS N.C.P.	118	5	247	5	208	4	197	4	165	3
CONSERVAS DE FRUTAS, LEGUMBRES Y HORTALIZAS	102	4	129	3	198	4	188	4	198	4
ELABORACION DE ACEITES Y GRASAS DE ORIGEN VEGETAL Y ANIMAL	86	3	98	2	82	2	120	2	91	2
APARATOS DE DISTRIBUCION Y CONTROL	77	3	138	3	82	2	110	2	103	2
CUBIERTAS Y CAMARAS DE CAUCHO; RECAUCHADO Y RENOVACION DE CUBIERTAS DE CAUCHO	65	3	112	2	94	2	107	2	87	2
PRENDAS DE VESTIR, EXCEPTO PRENDAS DE PIEL	57	2	82	2	102	2	131	3	181	4
PRODUCTOS DE PLASTICO	47	2	71	2	55	1	66	1	66	1
Total 10 sectores :	**2.098**	**85**	**3.136**	**69**		**62**	**1.171**	**64**	**3.301**	**65**
Total General:	**2.457**	**100**	**4.538**	**100**		**100**	**4.982**	**100**	**5.065**	**100**

Otro aspecto muy importante para resaltar del modelo de zonas francas de Costa Rica es que no solo se ha convertido en el país de la región que más exporta productos de valor agregado, sino que también es el único país que se adhirió al principio de "una sola China", rompiendo así sus relaciones comerciales con Taiwán y firmando un Tratado de Libre Comercio con el gigante asiático, convirtiéndose en aliado estratégico de Asia y puente comercial para Estados Unidos.

De lo anterior se concluye que el incremento de valor agregado en las zonas francas, entendido como el valor adicional que los bienes y servicios adquieren durante su proceso productivo, es una tendencia que, junto con la diversificación en la producción, ha permitido el éxito e importante crecimiento de la industria en Costa Rica.

3.2 Implementación de encadenamientos productivos

Otro aspecto muy importante para resaltar del modelo costarricense, es la implementación de encadenamientos productivos entre los usuarios de las zonas francas, los empresarios locales y los usuarios de zonas francas de otros países vecinos. Los encadenamientos productivos entre empresas en zonas francas con empresas locales en Costa Rica merecen especial mención, como quiera que este tipo de encadenamientos se presentan particularmente en los sectores Textil-Confecciones, Manufacturero y Agroindustrial.

Con la expedición de La ley 8794 de 2010, se establecieron mecanismos para estimular los encadenamientos productivos entre las empresas de zonas francas y las productoras locales, estableciendo, entre otros, la posibilidad de que empresas locales proveedoras de bienes a empresas en zonas francas puedan gozar de los beneficios del régimen de zonas francas, si demuestran que proveen al menos un cuarenta por ciento (40%) de sus ventas totales a dichas empresas.

La Comisión Especial definió los sectores estratégicos, en los que se pueden verificar encadenamientos productivos, siendo algunos de ellos:

- electrónica avanzada
- componentes electrónicos avanzados, dispositivos, equipos, implantes e insumos médicos y sus empaques o envases altamente especializados
- industria automotriz, piezas y componentes maquinados de alta precisión
- ingeniería aeroespacial y aeronáutica
- industria farmacéutica y biotecnología
- energías renovables
- automatización y sistemas de manufactura flexibles

Como respuesta a la promoción de los encadenamientos productivos, la instalación de empresas de alta tecnología ha permitido la transferencia tecnológica y un importante desarrollo de esta industria en el mercado local.

Prueba de ello la constituye Intel, empresa estadounidense que inició sus operaciones en el país a partir del año 1998. Comenzó como una zona franca uniempresarial hasta convertirse hoy en día en un parque industrial donde están concentrados todos sus proveedores (incluyendo diseñadores, servicios de software y servicios financieros), además de contar con dos plantas de manufactura y un centro de distribución.

Los encadenamientos productivos en Costa Rica han crecido considerablemente. A la fecha existen más de 331 empresas nacionales, mayoritariamente PYMES, que proveen a las instaladas bajo el régimen de zonas francas.
Asimismo, mientras en el 2001 estos encadenamientos reportaron US$0.8 millones por concepto de primeros negocios, esa cifra aumentó a US$8.2 millones en el 2010, multiplicándose por 10 en menos de una década. De acuerdo con una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los encadenamientos productivos entre proveedores locales y empresas instaladas en zonas francas han acumulado unos $840 millones en los últimos 10 años.

En la medida en que Costa Rica se ha orientado hacia la diversificación de sus productos y servicios, así como a la generación de valor agregado, se ha aumentado el porcentaje de empleados en el sector servicios, a tal punto que de los 58.012 empleados directos en zona francas, 32.000 de ellos trabajan en el sector servicios, es decir un 55% del total de trabajadores de zonas francas[16].

4 Republica Dominicana: del sector textil confecciones a la diversificación en la producción de bienes y servicios

Al igual que Costa Rica, República Dominicana ha logrado que el régimen de zonas francas se convierta en el principal motor del desarrollo del país, incorporando valor agregado a sus procesos productivos y logrando, además de la promoción de la diversificación industrial, el desarrollo de encadenamientos productivos.

La tabla a continuación indica la participación de las diferentes industrias en la producción de zonas francas, representando las confecciones y los textiles un 21.6% del total de las actividades de zonas francas, seguido por servicios 20.7%, tabaco 9%, comercializadoras 8%, agroindustria 7%, productos farmacéuticos 4% y electrónicos 4%.

CUADRO 3
Número de empresas en Zonas Francas en República Dominicana según principales actividades 2009-2010

Actividad	2009		2010	
	Empresas	Part. % 2009	Empresas	Part. % 2010
Confecciones y Textiles	131	23.69	120	21.62
Servicios	112	20.25	115	20.72
Tabaco y Derivados	47	8.50	51	9.19
Comercializadora	49	8.86	47	8.47
Agroindustria	40	7.23	40	7.21
Prod. Médicos y Farmacéuticos	22	3.98	24	4.32
Productos Eléctricos y Electrónicos	24	4.34	22	3.96
Calzados y sus Componentes	18	3.25	19	3.42
Joyería	21	3.80	19	3.42
Cartón, Impresos y Papelería	15	2.71	15	2.70
Otras	74	13.38	83	14.95
Totales	**553**	**100.00**	**555**	**100.00**

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Estadísticas 2010

[16] Revista Summa. http://www.revistasumma.com/economia/22470-unas-110-empresas-impulsan-al-sector-servicios-en-costa-rica.html. Febrero de 2012.

Aunque la participación de las confecciones sigue siendo alta en comparación con las demás industrias, es importante analizar cómo la incidencia de este sector se ha disminuido en los últimos 8 años. En el año 2003, el total de las exportaciones en este rubro alcanzaban un 50.7%, mientras que en el 2010 su participación disminuyó a un 21.6%, como lo muestra el cuadro a continuación.

CUADRO 4
Participación del sector textil en el total de empresas de Zonas Francas en República Dominicana 2003-2010

Años	Total General	Sector Textil	Part. %
2003	531	269	50.7
2004	569	281	49.4
2005	556	226	40.6
2006	555	198	35.7
2007	526	170	32.3
2008	525	143	27.2
2009	553	131	23.7
2010	555	120	21.6

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Informe estadístico anual 2010

Al igual que en Costa Rica, en República Dominicana el sector textil – confecciones fue reemplazado en gran parte por la producción de dispositivos médicos y productos farmacéuticos. Este sector participó con el 26,1% de las exportaciones de zonas francas de ese país en 2010, según datos del Banco Central de la República Dominicana.

La diversificación industrial trajo como consecuencia un aumento en el valor agregado de los bienes producidos en las zonas francas. Este valor agregado de las exportaciones de zonas francas aumentó de un 25% a un 50% aplicando el programa de Gestión de Conocimiento para una Cultura de Manufactura Esbelta (*Lean Manufacturing*) por parte del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) junto con la Asociación Dominicana de Zonas Francas (Adozona), lo que ha implicado que las zonas francas se trasladen de ser industrias de ensamblaje a implementadoras de tecnología, elevando así sus niveles de competitividad[17].

No obstante lo anterior, el sector de Textil-Confecciones aún configura el modelo de encadenamiento productivo por excelencia. Empresas locales y zonas francas se han integrado verticalmente en los últimos años, especializándose en las distintas ramas del "cluster" textil - confecciones, gracias a los esfuerzos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación de ese país, así como las recomendaciones surgidas del estudio que realizó la firma Nathan Associates en el año 2005, respecto del impacto del desmonte del Acuerdo Multifibras.

[17] Revista Hoy Digital. El valor agregado de las exportaciones de zonas francas aumentó de un 25% a un 50% http://www.hoy.com.do/economia/2011/9/11/392673/Encuentro-EconomicoEl-valor-agregado-de-las-exportaciones-de-zonas. Septiembre de 2011.

Así, es importante destacar que, para el año 2010, en ese país el sector mencionado aportó el 34% del empleo generado por las zonas francas, es decir, 41.882 empleos directos y participó del 23% del total de las exportaciones desde zona franca de ese país, representando un valor de US$ 964.2 millones, según cifras del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación –CNZFE-.

En el caso de República Dominicana, al igual que para Costa Rica y el resto de Centroamérica, se considera que sus encadenamientos productivos pueden mejorar en la medida en que los productores locales optimicen sus estándares de calidad en la provisión de sus materias primas y de la misma manera, las empresas ubicadas en zonas francas cuenten con procesos productivos que generen mayor valor agregado, sobretodo en términos del desarrollo y uso de mejor tecnología en estas industrias, con el fin de incrementar la competitividad de las exportaciones desde las zonas francas.

Sin duda alguna, el impulso y mejoramiento de este tipo de encadenamientos están generando y prometen generar mayores incentivos a la inversión, creación de empleos y promoción de sus exportaciones.

El 2011 finalizó con un total de 51 parques en operación y 586 empresas instaladas. En este mismo año, la inversión acumulada de las empresas de zonas francas en operación ascendió a US$2.098 millones, evidenciando un crecimiento relativo de un 5.2% con respecto al año 2009, siendo Estados Unidos el país con mayor inversión en zonas francas de República Dominicana, lo que representa 45.1% de inversión o US$1,299.5 millones.

En materia de exportaciones, el valor de las exportaciones totales durante el año 2010 registró un crecimiento de 7.6% con respecto al año 2009, pues de US$3,793.5 millones que se exportaron ese último año, se pasó a exportar la suma de US$4,080.1 millones en el año 2010. Las exportaciones de zonas francas representaron el 61.8% de las exportaciones totales del país[18].

Al finalizar el 2010, la cantidad de obreros, técnicos y personal administrativo empleado por las zonas francas alcanzó la cifra de 121,001 empleos, lo que pone en evidencia un crecimiento de un 7.4% con respecto al año 2009, cuando se generaron un total de 112,618 empleos[19].

5 Uruguay

La CEPAL sostiene que la actividad de las zonas francas uruguayas ha venido incrementándose de forma acelerada en los últimos años, lo que sugiere una modificación consistente en el paso de un régimen especial de comercio a proyectarse como un nuevo fenómeno de especialización comercial del Uruguay[20]. De acuerdo con las más recientes cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay en 2010[21], el número de "establecimientos"[22] operando en las zonas uruguayas ha venido aumentando.

18 Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de República Dominicana, 2010

19 Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de República Dominicana, 2010

[20] Estudio Zonas Francas en Uruguay: actividad económica, comercio exterior y plataforma para la exportación de servicios. Marcel Vaillant y Álvaro Lolanne. Marzo de 2010.

[21] Informe Final Diciembre 2010, sobre el Tercer Censo de Zoans Francas 2007-2008

En el siguiente cuadro se registran cifras del crecimiento del número de usuarios explotadores, directos e indirectos, en la totalidad de las empresas ubicadas en las zonas francas del Uruguay. 1379 empresas se encontraban ubicadas en las zonas francas del país hasta 2008, de las cuales se contaba con 1116 usuarios indirectos, 254 usuarios directos y 9 explotadores[23], así:

CUADRO 5
Exportadores directos e indirectos de Zonas Francas en Uruguay
(Número)

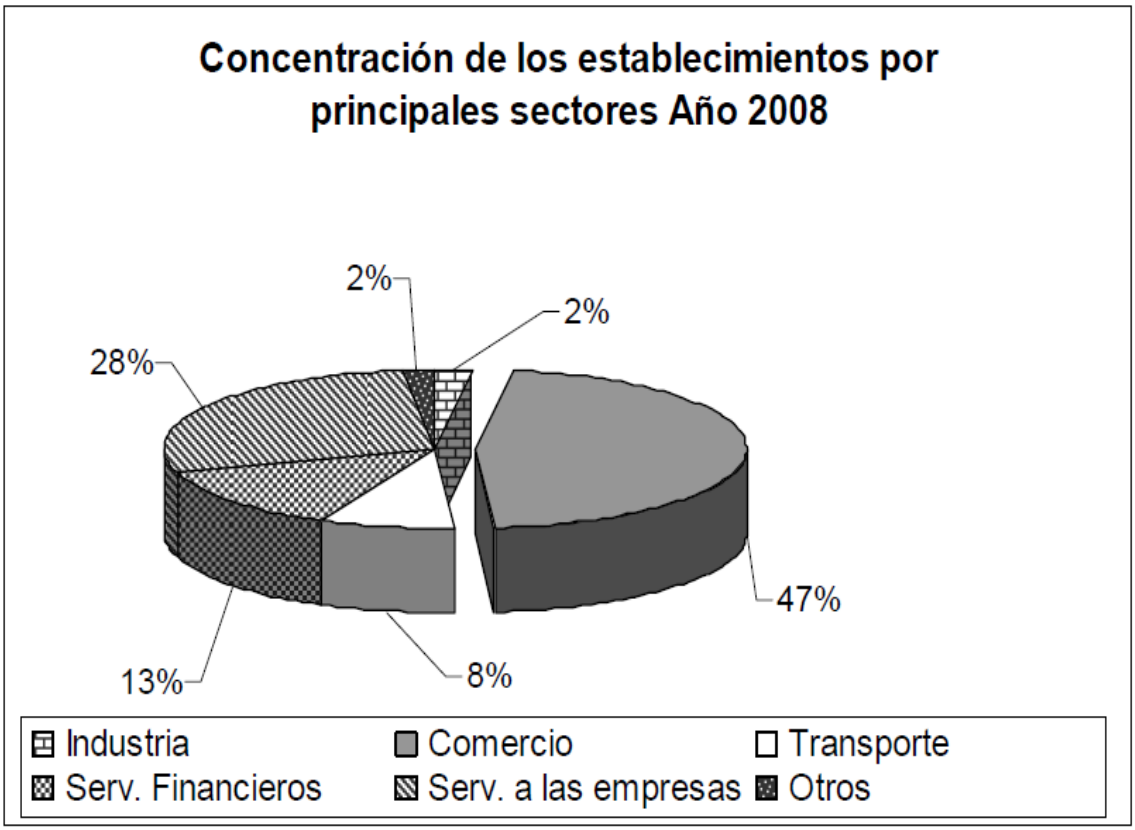
Zona Franca	Explotadores		Usuario Directo		Usuario Indirecto		Total Establecimientos	
	Año		Año		Año		Año	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Botnia	1	1	8	6	8	6	17	13
Colonia	1	1	35	35	91	91	127	127
Florida	1	1	66	68	181	198	248	267
Libertad	1	1	12	14	56	58	69	73
M'Bopicuá-Punta Pereira	1	1	1	0	0	0	2	1
Nueva Helvecia	1	1	4	4	21	23	26	28
Nueva Palmira	1	1	7	6	4	5	12	12
Río Negro	1	1	3	3	2	2	6	6
Rivera	0	0	4	4	3	3	7	7
Zonamérica	1	1	108	114	688	730	797	845
Total	**9**	**9**	**248**	**254**	**1.054**	**1.116**	**1.311**	**1.379**

Nota: En zona franca Rivera no hay explotador debido a que la zona está intervenida
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En cuanto a los sectores de actividad de las zonas francas, se destacan Comercio, Servicios a las Empresas, Servicios Financieros y Transporte, como se ve en el siguiente gráfico[24]:

[22] En el informe (Pág. 4) se definen "Establecimientos" "...como una unidad institucional (empresa) o parte de la misma situada en un único local físico y en el que se realiza una o más actividades productivas (no auxiliares).
[23] Informe Final Diciembre 2010, sobre el Tercer Censo de Zoans Francas 2007-2008
[24] Ibídem

GRÁFICO 1
Concentración de los establecimientos por principales sectores



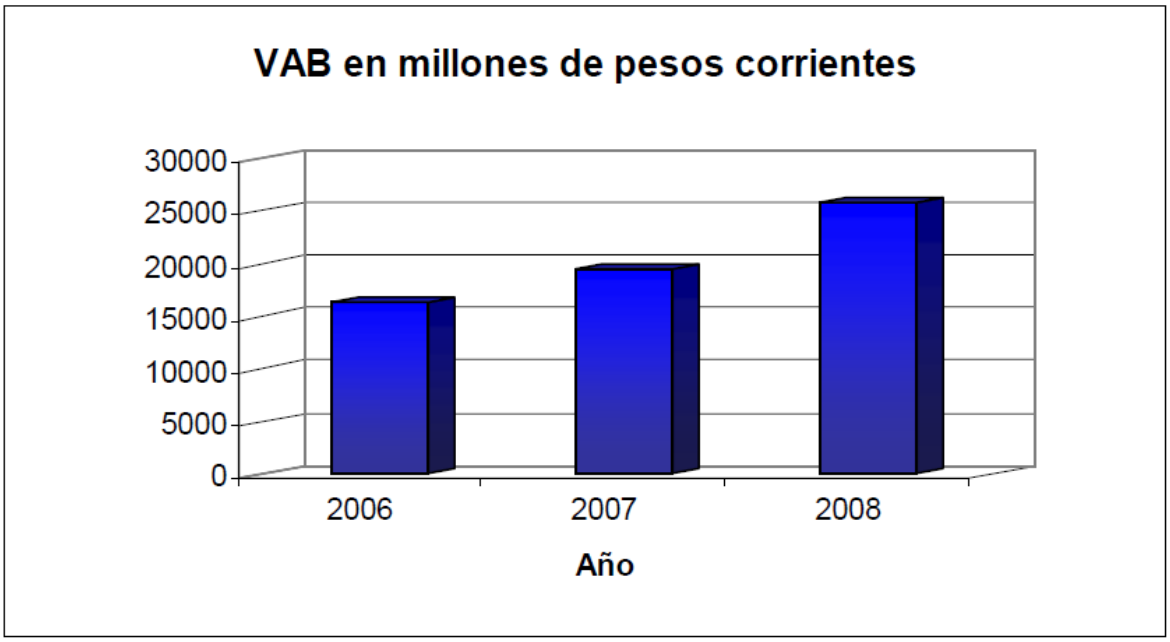
Nota: Otros incluye: Construcción, Hoteles y Restoranes, Serv. sociales y de salud y Otras actividades de servicios
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

De acuerdo con Juan Opertti, Director Ejecutivo de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, las inversiones extranjeras que se vienen inyectando a las zonas francas uruguayas son básicamente en tres áreas, a saber, i) la industria, en los ramos de farmacéutica y electrónica, ii) la logística, especialmente en centros de distribución regional y iii) servicios internacionales, en *Off-Shoring*, como *call-centers*, consultoría y desarrollo de software[25].

Así mismo, el Valor Agregado Bruto (VAB) de las zonas francas, como proporción del PIB, ha venido creciendo, como se observa en el siguiente gráfico.

[25] http://czfuy.com/prensa.html

GRÁFICO 2
Valor Agregado Bruto de las Zonas Francas en Uruguay



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En materia de empleos es importante destacar que en el Uruguay es necesario contar con mayor y mejor personal capacitado para las actividades de zonas francas. Recientemente[26] la falta de personal calificado para las operaciones desde zonas francas, llevó a que el Poder Ejecutivo autorizara temporalmente, y como excepción, a los usuarios de zonas francas a contratar más de 25% de personal extranjero para desarrollar sus proyectos en Uruguay. Esta medida se destaca toda vez que la Ley de Zonas Francas exige que estos enclaves cuenten como mínimo con el 75% de mano de obra local.

En cuanto a las perspectivas futuras del régimen, en criterio de Opertti, la nueva fase de desarrollo de las zonas francas uruguayas está llamada a darse en los campos de la ingeniería, las ciencias de la salud, como la telemedicina, la edición de películas, el diseño y el turismo médico, entre otros, de acuerdo con las validaciones concertadas entre el sector público y el privado[27].

Finalmente, se tiene previsto que las zonas francas uruguayas lideren la consolidación del país como plataforma internacional para la inversión, la infraestructura, la inteligencia, la innovación, la internacionalización y la inclusión.

6 Colombia

A junio de 2012 existen 102 zonas francas en Colombia, ubicadas en varias de sus principales ciudades. Han sido ampliadas 3 de ellas, 30 son zonas francas permanentes

[26] http://www.entornointeligente.com/articulo/1295136/URUGUAY-Zonas-francas-podran-contratar-mas-extranjeros-temporalmente-31072012
[27] http://czfuy.com/prensa/el-futuro-esta-en-convertirse-en-plataforma-de-internacionalizacion.pdf

(parques industriales o multiempresariales) y 69 son zonas francas permanentes especiales (uniempresariales).

Los sectores en los que estas zonas francas están desarrollando sus actividades son industrial y servicios. En el ramo industrial, se registran renglones como bebidas, biocombustibles, azúcar, cementos, cosméticos, alimentos y refinería de petróleos, mientras en servicios, se tienen *call centers*, servicios de salud y servicios portuarios.

En cuanto a los principales impactos de este régimen franco recientemente modificado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales[28] (DIAN), registra cifras significativas en distintos rubros del mismo.

En materia de empleo, puede apreciarse que en Colombia las zonas francas permanentes (parques industriales con régimen de zona franca) son más intensivas en empleo que las especiales. Los compromisos totales de empleo alcanzan los 100.355 puestos de trabajo, mientras los de las especiales sólo llegan hasta los 24.649.

Por su parte, en materia de inversión, puede verse que en Colombia las zonas francas uniempresariales son las de mayores inversiones. Los compromisos totales de inversión, hasta la fecha, ascienden a los COL$ 13.681.188 millones, unos US$7.600 millones, de donde el 84% pertenece a las especiales y el 16% restante a las permanentes. Ver el siguiente recuadro:

CUADRO 6
Compromiso de Empleo e Inversión según el tipo de Zona Franca

COMPROMISO DE EMPLEO E INVERSION SEGÚN EL TIPO DE ZONA FRANCA

TIPO DE ZONA FRANCA	COMPROMISO DE EMPLEO				COMPROMISO DE INVERSION (millones $)	MONTO INV. EJECUTADO (millones $)	AVANCE INVERSION
	DIRECTO	EJECUTADO	INDIRECTO	EJECUTADO			
Zonas Francas Permanentes	27,582	904	72,773	5,747	2,154,904	587,678	27.27%
Zonas Francas Permanentes Especiales	10,987	10,255	13,662	46,377	11,526,284	10,791,752	93.63%

Fuente: DIAN, 15 de junio de 2012
Preparado: Subdirección de Registro Aduanero (Incluye compromisos de ampliaciones)

El futuro del régimen franco colombiano es prometedor y sus mejores resultados requieren de un compromiso integral de los actores involucrados en el mediano y largo plazo y así lo ratificó Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en el V Congreso de Zonas Francas, en septiembre de 2011, al señalar:

"No me cabe duda de que el régimen franco es exitoso, siempre y cuando se le dé tiempo para mostrar resultados y sobre todo, siempre que se le acompañe con políticas, estrategias y medidas que eliminen los obstáculos y potencien sus efectos. Sólo una visión

[28] Entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, competente para declarar la existencia de zonas francas y auditar el cumplimiento de los diversos compromisos contenidos en el Plan Maestro de Desarrollo de la zona franca

amplia, constante y de trabajo conjunto entre el Gobierno y el sector privado podrá convertir a Colombia en el lugar ideal para la inversión"[29]

III. IMPLICACIONES EN LA ECONOMÍA Y EL BIENESTAR DE LOS PAÍSES DE ALC OCASIONADAS POR EL DESARROLLO DE LAS ZONAS FRANCAS, INCLUIDAS LAS MODIFICACIONES EN LOS PATRONES DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN EXTERNA.

Como se ha visto anteriormente, las zonas francas de América Latina y el Caribe han propiciado el aumento de las inversiones, la creación de empleos, la creación de valor agregado en los bienes producidos, el desarrollo de los encadenamientos productivos especialmente con proveedores locales y la diversificación de actividades y servicios adaptándose al contexto globalizado de los tratados de libre comercio.

Así mismo las zonas francas han servido como mecanismo de profundización de relaciones de doble vía con Estados Unidos ya sea como importador de bienes y servicios desde zonas francas de América Latina y el Caribe, así como el país que es uno de los mayores inversionistas en las zonas francas del continente.

Además de los ejemplos mencionados en el punto anterior, los cuales evidencian que las zonas francas han servido como catalizador para el desarrollo de encadenamientos productivos y para la generación de valor agregado en países como Costa Rica y República Dominicana, a continuación se explorarán algunas implicaciones ocasionadas por las zonas francas y posteriormente se analizará el entorno al que las mismas deberían adaptarse.

[29] Véase www.andi.com

CUADRO 7

Generación de empleo e inversión en zonas francas de Centro América

	PAISES								
FACTORES - datos a 2011-	**Costa Rica**	**El Salvador**	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Panamá: Zonas Francas**	**Panamá: Zona Libre de Colón**	**República Dominicana**	**TOTAL**
Número de Zonas Francas y/o número de empresas	256 empresas	16 ZF, 200 empresas.	24 ZF, 270 empresas	-	35 ZF, 696 empresas	14 ZF, 94 empresas	2,960 empresas	51 ZF, 586 empresas	**5,062 empresas 165 ZF**
IED en Zonas Francas (Millones de dólares USD)	$ 470		$ 251	$ 688	$ 67	$ 5	$ 386	$ 2,098	**$ 3,965**
Exportaciones desde zonas francas (Millones de US$)	$ 4,833	$ 2,238	$ 350	$ -	$ 1,200	$ 70	$ 11	$ 4,080	**$ 12,782**
Empleo en Zonas Francas	58,012	70,321	17,000	120,000	99,506	2,729	30,000	121,000	**518,568**

Fuente: Elaboración propia Araujo Ibarra y Asociados. 2012.

1. Importancia de las zonas francas en Estados Unidos

En el caso de EEUU se unificó la normatividad a través de los 52 estados como mecanismo de promoción de inversión generando así un estimado de 320.000[30] empleos e inversiones por US$ 150.000 millones de dólares, para el desarrollo regional.

De acuerdo con el informe anual de 2011 elaborado por la Junta de Zonas Francas de los Estados Unidos[31] con la información consolidada del año 2010, para el mes de diciembre de este año, se encontraban activos 168 proyectos de zonas francas de propósito general y 263 subzonas, las cuales operan en las zonas francas mencionadas anteriormente.

Entre las industrias más representativas del sector manufacturero de las zonas francas, se encuentran las refinerías de petróleo, la industria automotriz y el sector de equipos y maquinaria. Así mismo, para el año 2010, 320.000 personas fueron empleadas en 2.400 firmas, las cuales operaron bajo procedimientos de zonas francas.

Se totalizaron US$534 billones de dólares por concepto del ingreso en el 2010 de cargamento a las zonas generales así como a las subzonas, comparado con US$430 billones de dólares recibidos en el 2009. El 58% de los cargamentos recibidos en el 2010 en las diferentes clases de zonas, se caracteriza por ser mercancía nacional, las cuales son consideradas como productos nacionales y también como aquellos productos extranjeros que han sido nacionalizados antes de su ingreso a las zonas francas.

El 85% de los US$534 billones de dólares de cargamento ingresado en el año 2010, es decir US$453.3 billones de dólares, ingresó a las subzonas, manteniendo el patrón de distribución de mercancía el cual ha permanecido similar los últimos 15 años. El resto ingresó en el año 2010 a las zonas francas de propósito general.

2. Per cápita exportador de manufacturas de América Latina y el Caribe

El gran reto de América latina y el Caribe es capitalizar el auge de la apertura económica. 10 países de la región ya cuentan con un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Es por esto que esta es realmente la década de las zonas francas ya que antes eran países desintegrados, con barreras al comercio internacional y sin tratados comerciales.

El cuadro a continuación muestra los diferentes per capita exportadores de los países de América Latina hacia Estados Unidos. Se evidencia que Costa Rica es el país de la región que presenta mayor per cápita exportador con un valor de US$1,892, le sigue México con US$1,813. Por el contrario Panamá y Colombia presentan los menores per cápita exportadores de la región con US$ 79 y US$ 111 respectivamente.

[30] Griswold , Daniel. "Foreign-Trade Zones: A Home Run for Economic Development" http://home.elpasotexas.gov/ftz/_documents/2012_04_Griswold%20El%20Paso%20Export%20Forum%204-26-12.pdf

[31] 72nd Annual Report of the Foreign Trade Zones Board to the Congress of the United States. December 2011. http://ia.ita.doc.gov/ftzpage/annualreport/ar-2010.pdf April 2012.

CUADRO 8
Per cápita exportador de manufacturas de América Latina y el Caribe

Manufacturas						
País Exportador	**Total Impos USA**	**Impos Capitulos -14, 27**	**Impos Restantes**	**Población**	**Per cápita (Impos Totales)**	**Per cápita (Solo Manufacturas)**
Costa Rica	10,111,100,492	1,341,371,921	8,769,728,571	4,636,348	2,181	1,892
México	262,670,975,073	54,179,871,122	208,491,103,951	114,975,406	2,285	1,813
Honduras	4,456,848,357	709,819,975	3,747,028,382	8,296,693	537	452
República Dominicana	4,154,575,088	154,470,894	4,000,104,194	10,088,598	412	396
Chile	9,169,821,460	2,841,650,307	6,328,171,153	17,067,369	537	371
El Salvador	2,481,461,924	246,465,048	2,234,996,876	6,090,646	407	367
Nicaragua	2,607,154,559	521,211,748	2,085,942,811	5,727,707	455	364
Guatemala	4,135,509,852	1,931,048,290	2,204,461,562	14,099,032	293	156
Perú	6,152,813,259	2,567,536,225	3,585,277,034	29,549,517	208	121
Colombia	22,390,928,185	17,285,735,993	5,105,192,192	46,044,601	486	111
Panamá	388,090,146	110,502,094	277,588,052	3,517,000	110	79
CAFTA-RD	27,946,650,272	4,904,387,876	23,042,262,396	48,939,024	571	471

Fuente: Elaboración propia Araujo Ibarra y Asociados. 2012.

Lo anterior evidencia como aquellos países que han aprovechado las zonas francas para la producción de manufacturas, son aquellos que presentan los per cápita exportadores más altos como es el Caso de Costa Rica, México, Republica Dominicana, y los países CAFTA – Republica Dominicana.

3. Las zonas francas en un entorno de tratados de libre comercio en el continente Americano

La tendencia de los países, en la medida en que se profundizan las relaciones comerciales entre ellos, es la de firmar acuerdos de libre comercio de última generación | con aquellos considerados como estratégicos para la expansión de su comercio, con el propósito de aumentar el mismo, así como los flujos de inversión.

En el continente Americano, durante los años 80 pocos fueron los tratados firmados. Estados Unidos firmó con Israel en 1985 un tratado de libre comercio en el que se acordaba establecer un área de libre comercio con la finalidad de fortalecer y desarrollar las relaciones económicas entre los dos países. En los países de América no se encontró la firma de otro tratado en esta época.

La década de los años 90 fue más prolífica en materia de acuerdos. A continuación se relaciona la lista de los acuerdos de libre comercio firmados por los países del continente Americano con países del mismo continente o de otras latitudes. Cabe anotar que la fecha de firma de un acuerdo de libre comercio, normalmente difiere a la de su fecha de entrada en vigor debido al proceso de ratificación en cada uno de los países miembros del tratado.

PAIS	AÑO DE FIRMA DEL TRATADO. DECADA DE LOS 90´S										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CANADA			MEXICO-EEUU (NAFTA)				CHILE ISRAEL				
EEUU					MEXICO-CANADA(NAFTA)						JORDANIA
MEXICO			EEU-CANADA (NAFTA)		COSTA RICA COLOMBIA			NICARAGUA			EFTA TRIANGULO NORTE (SALVADOR, HONDURAS Y GUATEMALA) ISRAEL UNION EUROPEA
BELICE											
GUATEMALA									PAISES CAFTA*+ REPUBLICA DOMINICANA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	CHILE-CAFTA	TRIANGULO NORTE-MEXICO
SALVADOR									PAISES CAFTA+ REPUBLICA DOMINICANA	CHILE - CAFTA	TRIANGULO NORTE-MEXICO
HONDURAS									PAISES CAFTA+ REPUBLICA DOMINICANA	CHILE - CAFTA	TRIANGULO NORTE-MEXICO
NICARAGUA								MEXICO	PAISES CAFTA+ REPUBLICA DOMINICANA	CHILE - CAFTA	
COSTA RICA					MEXICO				PAISES CAFTA+ REPUBLICA DOMINICANA	CHILE - CAFTA	

PAIS	AÑO DE FIRMA DEL TRATADO. DECADA DE LOS 90´S										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
REPUBLICA DOMINICANA									CARICOM. PAISES CAFTA+ REPUBLICA DOMINICANA		
PANAMA											
COLOMBIA					MEXICO						
VENEZUELA											
ECUADOR											
PERU											
BOLIVIA											
PARAGUAY											
URUGUAY											
ARGENTINA											
CHILE							CANADA			CHILE - CAFTA	

NOTA_ SE ENCUENTRA EXCLUIDOS LOS ACE (Acuerdos de Cooperación Económica)

FUENTE: FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM. SICE OAS.

ELABORACIÓN: ARAUJO IBARRA Y ASOCIADOS, 2012

En el año 2000 y años posteriores, se ha incrementado aun más la firma de tratados de libre comercio como se refleja en el siguiente cuadro, lo cual demuestra la creciente necesidad de los países del continente Americano de expandir el mercado, promover la inversión y eliminar barreras arancelarias y no arancelarias:

PAIS	AÑO DE FIRMA DEL TRATADO. AÑO 2000 Y SIGUIENTES												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CANADA		COSTA RICA							COLOMBIA EFTA PERU JORDANIA		PANAMA		
EEUU	JORDANIA			CHILE SINGAPUR	BAHRAIN CAFTA+ DR MARRUECOS AUSTRALIA		COLOMBIA PERU OMAN	COREA DEL SUR PANAMA					
MEXICO	EFTA. TRIANGULO NORTE (SALVADOR, HONDURAS Y GUATEMALA)-ISRAEL. UNION EUROPEA			URUGUAY			JAPON					CAFTA. PERU.	
BELICE													
GUATEMALA	TRIANGULO NORTE-MEXICO		CAFTA-PANAMA		EEUU-CAFTA+DR	TAIWAN		COLOMBIA-TRIANGULO NORTE			CAFTA-MEXICO		
SALVADOR	TRIANGULO NORTE-MEXICO		CAFTA-PANAMA		EEUU-CAFTA+DR			COLOMBIA, -TRIANGULO NORTE TAIWAN			CAFTA-MEXICO		
HONDURAS	TRIANGULO NORTE-MEXICO		CAFTA-PANAMA		EEUU-CAFTA+DR			COLOMBIA, -TRIANGULO NORTE TAIWAN			CAFTA-MEXICO		
NICARAGUA			CAFTA-PANAMA		EEUU-CAFTA+DR		TAIWAN				CAFTA-MEXICO		
COSTA RICA		CANADA	CAFTA-PANAMA		EEUU-CAFTA+ RD. CARICOM						CHINA. SINGAPUR. CAFTA-MEXICO		

PAIS	AÑO DE FIRMA DEL TRATADO. AÑO 2000 Y SIGUIENTES												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
REPUBLICA DOMINICANA					EEUU-CAFTA+ RD CARICOM								
PANAMA			CAFTA-PANAMA	TAIWAN			CHILE SINGAPUR	EEUU			CANADA	PERU	
COLOMBIA							CHILE. EEUU	EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS (TRIANGULO NORTE)	CANADA. EFTA		UNION EUROPEA		
VENEZUELA													PERU
ECUADOR													
PERU							CHILE. TAILANDIA ESTADOS UNIDOS		CANADA. SINGAPUR	CHINA	EFTA	JAPON MEXICO PANAMA COREA DEL SUR	VENEZUELA
BOLIVIA													
PARAGUAY								MERCOSUR-ISRAEL					
URUGUAY								MERCOSUR-ISRAEL					
ARGENTINA								MERCOSUR-ISRAEL					
CHILE				EFTA EEUU COREA		CHINA	COLOMBIA PERU PANAMA	JAPON	AUSTRALIA	TURQUIA	MALASIA	VIETNAM	

PAIS	AÑO DE FIRMA DEL TRATADO. AÑO 2000 Y SIGUIENTES												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

TRATADOS QUE NO HAN ENTRADO EN VIGENCIA

NOTA: SE ENCUENTRA EXCLUIDOS LOS ACE (Acuerdos de Cooperación Económica)

FUENTE: FOREIGN TRADE INFORMATION SYSTEM. SICE OAS.

ELABORACIÓN: ARAUJO IBARRA Y ASOCIADOS, 2012

4. El fenómeno de la relocalización: posibilidad de atracción de inversión y generación de empleos en las zonas francas

4.1 La relocalización

El estudio del *Boston Consulting Group* del año 2011, - Made in America Again - presenta algunas de las razones por las cuales las empresas del sector manufacturero, especialmente de productos electrónicos, computadores, plásticos, y cauchos, regresarán a EEUU o buscarán otros países para invertir:

- Cada año en China los salarios están presentando un incremento entre un 15% y 20% con respecto al año anterior.
- La automatización y otras medidas para mejorar la producción en China son cada vez menores y no crecen al ritmo que crecen los salarios y costos de producción.
- Debido al aumento en los niveles de ingresos en China, las compañías cada vez más buscan suplir el mercado interno y el mercado asiático antes de exportar, lo cual está afectando los precios de exportación.
- El Gobierno Chino promueve dentro de la iniciativa GO-GLOBAL que las empresas chinas inviertan en el exterior.
- La revaluación del yuan está afectando sus exportaciones.

Las situaciones anteriores son la causa del fenómeno de la relocalización (relocation) el cual lleva a que las empresas busquen instalar la producción del último eslabón de la cadena productiva en el punto más cercano al consumidor final, siendo EEUU uno de los importadores de productos provenientes de la China. En el 2011 las importaciones de Estados Unidos desde China sumaron US$ 417 billones, es decir que corresponden al 18.4% de las importaciones totales, que equivalen a US$2.262 trillones.

4.2 Posibilidad de disminución de huella de carbono, al relocalizar la producción en zonas francas de ALC: crecimiento sostenible.

En un contexto de comercio internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha tenido escasos pronunciamientos acerca de la necesidad de protección del medio ambiente más allá del ámbito nacional[32]. Sin embargo, con la relocalización de empresas más cerca de su consumidor final se generar varios impactos positivos en el entorno, acercando a las empresas a una mejor relación con varios de sus grupos de interés, entre ellos el medio ambiente, los trabajadores y los proveedores.

Es posible la generación de empleo con las comunidades cercanas a las empresas y el desarrollo de encadenamientos locales tal y como se ha presentado en países como República Dominicana y Costa Rica. Lo anterior implica una transferencia de conocimientos a través de la capacitación de los trabajadores, el aumento de ingresos de los anteriores y sus familias llevándolos a un mayor nivel de consumo en los hogares y finalmente el desarrollo de encadenamientos productivos con proveedores locales, ahorrando de esta manera costos de transporte, reducción de tiempos de entrega, así como mayor capacidad de control sobre los productos entregados por los proveedores.

Así mismo, posibilitando la relocalización de empresas en el continente Americano, se logra la reducción de impactos en el medio ambiente, especialmente en la huella de carbono. La relocalización de las empresas unida a la compra de materia prima local

[32] Global Development and Environment Inst, Jonathan M. Harris (Lead Author);Tom Tietenberg (Topic Editor) "Trade and the environment". In: Encyclopedia of Earth. Eds. Cutler J. Cleveland (Washington, D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment). [First published in the Encyclopedia of Earth November 7, 2008; Last revised Date November 7, 2008; Retrieved August 14, 2012 <http://www.eoearth.org/article/Trade_and_the_environment>

reduce las emisiones de carbono generadas como consecuencia del traslado de materias primas o de productos finalizados; en ocasiones las materias primas son enviadas desde el país de origen a China para ser manufacturadas y posteriormente se envían como productos finales al país de origen o a países cercanos para ser vendidos. Lo anterior ocasiona un transporte aéreo adicional traducido en una mayor huella de carbono. En el caso del transporte marítimo, el consumo de combustible aumenta cuando las materias primas se envían a China para luego ser devueltas como productos finales.

CUADRO 9
Huella de carbono desde algunas ciudades de China hasta EEUU

Desde	Toneladas promedio de CO2, generadas en un solo trayecto aéreo**
Shanghai	**1.3**
Suzhou	**1.2**
Dongguan	**1.4**
Beijing	**1.2**
Promedio Total	**1.3**

Fuente: Elaboración Araujo Ibarra, julio de 2012
*** El Promedio se calculó a partir de las distancias de cada una de las ciudades a los siguientes destinos en EEUU: Nueva York, Houston, Los Angeles y Miami. La metodología usada para el cálculo de las emisiones GHG Protocol de la Fundación Carbón Cero[33].*

Por otro lado, al comparar las toneladas de carbón generadas como consecuencia de un trayecto desde las capitales de los países que son principales socios comerciales de Estados Unidos, se reduce sustancialmente el número de toneladas generadas por trayecto, generando un promedio de Co2 de 0.5 toneladas por trayecto, frente a un promedio de 1.3 toneladas de Co2 cuando un vuelo sale desde China a Estados Unidos.

CUADRO 10
Composición de la Huella de carbono de transporte a Estados Unidos

Desde	Toneladas promedio de CO2, generadas en un solo trayecto aéreo*	Diferencia con Promedio total de China, en toneladas = 1.3
Canadá	0.27	1.04
México	0.27	1.04
Brasil	1.16	0.15
Colombia	0.39	0.92
Argentina	0.9	0.41
Promedio toneladas	**0.5**	

Fuente: Elaboración Aráujo Ibarra, julio de 2012
**Se eligió Houston como destino en Estados Unidos, debido a que la anterior ciudad representan un valor promedio de emisiones desde las ciudades de China que se escogieron.*

[33] Carbón Cero, iniciativa de Fundación Plan 21.
http://www.carbonocero.org/co2_calculator/metodologias.html

En conclusión, se calcula que como consecuencia de las tendencias antes mencionadas, entre un 15% y un 20% del Sudeste Asiático hacia los Estados Unidos pueden relocalizarse en América Latina (entre 100 y 140 mil millones de dólares al año).

Esta suma significa entre el 50% y 70% de incremento de exportación de manufacturas que América Latina debería obtener para aumentar la participación de la exportación de manufacturas del 45% al 65% que es el promedio mundial y que significaría un aumento de 200 mil millones de dólares al año de nuevas exportaciones latinoamericanas de valor agregado.

En otras palabras significaría agregarle al resto de América Latina el equivalente de lo que hoy exporta México en manufacturas. Este es el gran reto de la relocalización y las zonas francas serán escenarios de excepción.

5 Zonas francas como instrumentos claves para la creación y consolidación de clusters regionales en América Latina

Las zonas francas han servido como instrumentos para la generación de clusters regionales y el mejor ejemplo de ello se evidencia en República Dominicana, ya que allí se aprecian los enormes esfuerzos de atraer inversión y empresas para mejorar los sectores productivos particularmente en el de textil y confecciones ya que este configura el modelo de encadenamiento por excelencia. Se trata de empresas locales y de zonas francas que se han integrado verticalmente en los últimos años, especializándose en las distintas ramas de este "cluster".

Como ejemplo de estos encadenamientos en el sector Textil-Confecciones en República Dominicana, es destacable el caso del área de Santiago. En esta área se ha dado la integración de varias empresas de confección, especializadas en diversas áreas y productos de ese cluster, como el desarrollo de telas, el diseño de prendas, insumos como botones y cremalleras, actividades de corte, confección, planchado, entre otras.
Es importante destacar que, para 2010, en ese país el 21,6% de las actividades productivas fueron desarrolladas por empresas del sector textil confecciones, proveyendo el 34% del empleo generado por las zonas francas, es decir, 41.882 empleos directos y el 23% del total de las exportaciones desde zona franca, esto es, US$ 964.2 millones, según cifras del CNZFE.

Existen otras experiencias de clusters latinoamericanas. En Guatemala y Nicaragua se han establecido fábricas de telas que con las nuevas reglas de origen están destinados a la producción de confecciones en los países CAFTA con las reglas de origen acumulativo.

En Colombia se ha sometido a consideración del Gobierno varios parques de zonas francas para diversos clusters: 1) para el sector de la construcción en la ciudad de Barranquilla, 2) para el sector de bebidas junto con sus empaques cerca a la capital del país.

Otro caso digno de subrayarse en Colombia es la aprobación de la zona franca de la *General Motors* para albergar la fabricación de carrocerías de la Comunidad Andina, empresa que a su vez esta complementando esta inversión con la fabricación de otras autopartes directamente o a través de proveedores de régimen franco, dirigidos tanto a exportaciones como al mercado interno.

También se resalta la importancia de Costa Rica, con la conversión de la zona franca empresarial a la zona franca multi-empresarial para la producción de tecnología en la fábrica de INTEL en San José.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LA ACCIÓN NACIONAL, SUBREGIONAL Y REGIONAL QUE TOMEN EN CUENTA LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LOS NEGOCIOS POR INTERMEDIO DE LAS ZONAS FRANCAS Y ATIENDAN LOS RETOS DE POLÍTICA OCASIONADOS POR EL AJUSTE DE LOS INCENTIVOS PARA LAS ZONAS FRANCAS A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EXISTENTES.

Una vez revisada la evolución normativa de los países estudiados, así como las tendencias del régimen franco en cada uno de ellos y la exposición de ejemplos de impactos positivos y de generación de bienestar de las zonas francas, traducido en creación de empleo y transferencia de conocimientos y tecnología, así como el desarrollo de encadenamientos productivos, a continuación se formularán algunas propuestas de políticas para la acción nacional, subregional y regional que permitan la evolución y adaptación continua del régimen de zonas francas.

De esta forma, lejos de perder vigencia e importancia, las zonas francas serán un mejor catalizador de la integración de los países, del aumento del intercambio comercial y de la plataforma de exportaciones con destino a los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe.

1 Acumulación de origen a través de clusters industriales*:*

Una de las propuestas es la de acercar a los países de América Latina y el Caribe a través de acciones como la de permitir que entre las zonas francas de países que tienen tratados internacionales entre si, y mediante la adhesión de otros a tales acuerdos, se prevea la acumulación de origen de los productos que se han realizado, transformado o ensamblado en esas zonas francas.

De esta forma, las zonas francas de diferentes países se convierten en fuente de colaboración y de entrada a mercados de socios comerciales mediante el cumplimiento del requisito de origen, promoviendo así la creación de nuevos clusters regionales.

Los regímenes de zonas francas de la región permiten actualmente y a futuro que estos países, actuando en bloque, puedan atraer industrias de estos sectores francos y entrar a la competencia mundial.

2 Relocalización de procesos industriales a través de zonas francas:

Una segunda reflexión que se concluye a partir de la elaboración del presente documento, radica en la importancia de la capitalización, a través de las zonas francas, de los procesos industriales que volverán a instalarse en América Latina como consecuencia del fenómeno de la relocalización industrial.

Este fenómeno está dado por una combinación de factores coetáneos como lo son el encarecimiento del Sudeste Asiático, los acuerdos de libre comercio, la exigencia de rápida producción así como la disminución de inventarios y no por ser menos importante, la preservación del medio ambiente a través de la reducción de las emisiones de carbono.

Latinoamérica y el Caribe deberán aprovechar estos factores no solamente para lograr la internacionalización de sus economías sino para profundizar la integración regional y mostrarse ante el mundo como un bloque que entra a jugar como un nuevo competidor en estas industrias y nuevos proyectos que se desarrollen en zonas francas.

3. Las zonas francas como mecanismos que promueven la exportación de manufacturas

Las zonas francas constituyen el mecanismo ideal para ayudar a que América Latina y el Caribe ocupe el puesto que le corresponde en materia de producción internacional de manufacturas, mediante el desarrollo y la integración de la actividad productiva e industrial de la región, de conformidad con los objetivos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para la conformación de un espacio regional integrado.

En América Latina y el Caribe, las manufacturas tan solo son el 45% de sus exportaciones, razón por la cual, este 20% que debería recuperar el continente, representarían doscientos mil millones de dólares anuales, de un trillón de dólares que exportó en el 2011. Esta cifra lograría reducir drásticamente las cifras de desempleo mediante el aprovechamiento de las zonas francas para la exportación de manufacturas.

China, país para el cual las manufacturas representan el 94% de sus exportaciones, exporta cuatro veces más que el total de exportaciones de manufactura de América Latina y el Caribe, además de generar cuarenta millones de empleos directos en la actualidad. Cabe preguntarse cómo logró China este milagro, de pasar de ser una economía totalmente cerrada, a ser el primer exportador del mundo y a su vez el primer exportador de manufacturas en 30 años.

El mecanismo más importante que este país ha utilizado es el de las zonas francas o las denominadas zonas económicas especiales (ZEE), las cuales en 1982, año de su creación, eran un experimento de capitalismo en un país comunista, más que un instrumento de comercio exterior.

Las ZEE han evolucionado a tal punto, que en tres de ellas denominadas *Integrated Free Trade Zonas* o zonas francas integradas, se integran los conceptos logísticos, industriales y de servicios y en una de ellas, la zona de Suzhou, no solo se aplica el principio de la extraterritorialidad, sino que además se permite la aplicación de la legislación de Singapur en el territorio de la zona franca en China, en ciertos aspectos tales como las mejores prácticas ambientales, laborales, de calidad y de propiedad intelectual.

Además de China, en países como Vietnam, considerado como la nueva estrella naciente del Sudeste Asiático, cerca de doscientas zonas francas han permitido en los últimos años generar más de un millón de nuevos empleos, permitiendo que este país haga el tránsito de producción de bienes de baja y media tecnología a bienes de alta tecnología.

4. Las zonas francas han logrado adaptarse y mantenerse vigentes desde su creación y deben continuar siendo una herramienta de integración, inversión, comercio y bienestar:

Las zonas francas del continente Americano son más antiguas que los acuerdos comerciales internacionales americanos, de hecho, una de las primeras zonas francas fue la de Colón en 1948, la de Barranquilla inició operaciones en el año 1962 y acaba de cumplir cincuenta años de operaciones. Lo anterior implica que nació primero la zona franca de Colón (1948) que la consolidación del Mercado Común Centroamericano (1951) y fue creada la zona franca de Barranquilla (1962) antes que la Comunidad Andina (1969).

La gran mayoría de las zonas francas de Centroamérica y el Caribe, precedieron al CAFTA (Central America Free Trade Agreement), y las zonas francas del MERCOSUR, con

excepción de la zonas franca de Manaos y la de Tierra del Fuego, debieron adaptarse a las rígidas exigencias de la resolución 08 de MERCOSUR, la cual excluyó de los beneficios de este acuerdo, aquellas mercancías originarias procedentes de zonas francas subregionales.
Es por ello que en este momento, la zonas francas se convierten en el mecanismo idóneo para servir de polo de atracción a las nuevas industrias y procesos logísticos y de servicios que ayudarán en el incremento de comercio de valor agregado hemisférico, sirviendo así de plataformas para la relocalización de industrias que en la actualidad de encuentran en lejanos países, para que se instalen en las zonas francas de América Latina, gozando de esta forma no solamente de la cercanía geográfica sino de las ventajas derivadas de los múltiples acuerdos de libre comercio del hemisferio

Es aquí y ahora donde se presenta la oportunidad de oro para las zonas francas de América Latina y el Caribe. Las zonas francas actuales y sus resultados son apenas un experimento de globalización y de lo que se puede lograr en materia de atracción de inversión y generación de empleo.

Expresado de otra forma, la década que comienza, es la década de las zonas francas de América Latina y el Caribe.

5 Propuesta de un régimen Latinoamericano y Caribeño de zonas francas

*E*n el curso de la próxima década, que además será el período durante el cual se podrá apreciar la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), las zonas francas deberán convertirse en un importante esquema de integración productiva y comercial entre los diversos países de América Latina y el Caribe. Sin duda las zonas francas, podrán lograr entre sí y a nivel puntual, la conformación de procesos integrados en materia industrial, logística y de servicios, lo que no pudieron obtener los procesos de integración realizados hasta el presente.

El elevar las zonas francas de un mero instrumento técnico de comercio exterior a un mecanismo político de integración comercial regional, les dará un nuevo status dentro del panorama latinoamericano. Para ello, sin duda, será indispensable crear un mínimo común denominador de las normas básicas que rijan las zonas francas que se encuentran presentantes en los veinte millones de kilómetros cuadrados de América Latina y el Caribe.

Hoy encontramos desde México hasta Argentina, varios modelos de zonas francas que cohabitan pacíficamente entre sí, pero que de unificarse y promoverse conjuntamente, pueden repotenciar la integración de los mejores vínculos comerciales, industriales, tecnológicos, logísticos y de servicios de América Latina y del Caribe.

Se recomienda extraer el común denominador de las zonas francas de exportación del CAFTA -RD, de los recintos estratégicos fiscalizados de México, de las zonas francas mixtas de Colombia, de la zona franca de sustitución de importaciones de Manaos, de las zonas francas logísticas de Panamá y Chile, o de las zonas francas de servicios de Uruguay. Será un labor creativa que además se constituirá en un pre requisito para lograr la relocalización en América Latina y el Caribe, de muchos de los múltiples procesos industriales y de servicios que hoy se prestan de manera competitiva en el Sudeste Asiático.

A su vez, estos diferentes esquemas latinoamericanos se encuentran moldeados exógenamente por los múltiples acuerdos comerciales presentes en nuestro hemisferio. Mientras el acuerdo del CAFTA reconoce el origen a las zonas francas centroamericanas

y del Caribe, el MERCOSUR se lo niega a las propias pero se los reconoce a terceros países con los cuales tiene acuerdos de desgravación arancelaria, como es el caso de Colombia.

Otros países como Perú, han variado recientemente su jurisprudencia con el fin de reconocer expresamente el origen a los productos elaborados en las zonas francas Andinas.

Por lo tanto, una de las tareas prioritarias de la Agenda Regional de las Autoridades Gubernamentales de Zonas Francas, debería ser la propuesta de una "Carta fundamental sobre los elementos comunes de las zonas francas" para la promoción de la integración productiva y comercial de esta región, la cual podría inspirarse sobre los siguientes principios:

1. El primero de ellos es el de seguir las normas sobre zonas francas estipuladas en el Anexo D del convenio de Kyoto, disposición que busca unificar las prácticas de los regímenes francos.

   Como alternativa se podría concebir la idea de un Acuerdo sobre zonas francas para Latinoamérica. El antecedente más cercano para esta iniciativa estaría constituido por las disposiciones pertinentes del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, o Convenio de Kyoto.

   De acuerdo con el Artículo 1 del Capítulo 2, Anexo Específico D del Convenio, la zona franca se define como *"una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías allí introducidas se considerarán generalmente como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación."*.

   Se debe tener en cuenta que la heterogeneidad de las prácticas del Comercio Internacional y Aduanas de los países que cuentan con regímenes francos en Latinoamérica, exigiría esfuerzos en la labor armonizadora y unificadora prevista desde el Preámbulo del Convenio.

   Las normas y "Prácticas Recomendadas" en el Anexo D citado servirían como un primer insumo para el logro del Acuerdo General propuesto. Vale la pena recordar que estas disposiciones son transversales y aplicables a los asuntos de las zonas francas, como su establecimiento y control, admisión de mercancías, garantías, operaciones, liquidación de derechos e impuestos y cierre de las zonas francas.

2. El segundo de ellos es el de adoptar el principio de Trato Nacional para los productos elaborados en zonas francas, respecto de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por algún país.

3. El tercer principio es el sugerir la incorporación en las zonas francas, de una ventanilla única electrónica de trámites, incluyendo los de comercio exterior e incorporación de empresas.

4. Se recomienda estandarizar en las zonas francas un programa de capacitación con las entidades técnicas de formación del personal de cada país, con el objetivo de suministrar mano de obra de calidad de nuevos procesos industriales, de procesos y de servicios.

5. Promover procedimientos aduaneros propios del siglo XXI, es decir aquellos que promuevan la sistematización y agilidad de las labores aduaneras, en tiempo real.

6. Proveer una infraestructura física de excelencia, con los servicios propios de una zona franca de clase mundial que el empresario de hoy requiere.