

El rol estratégico de las zonas francas en las negociaciones con la Unión Europea*

por Alfredo Martín Scatizza**

En los últimos días el Presidente Mauricio Macri instó a sus pares del Mercosur a acelerar el proceso de negociación con la Unión Europea que conduzca a sellar el ansiado y postergado Acuerdo. De este modo se espera poner fin a más de 20 años de contraposiciones sin acuerdo intra-bloque, en el que cada una de las partes tiene más para ganar que para perder, aunque la gran preocupación es el modo y gradualidad en que se llevará ese proceso y cuáles serán los sectores ganadores y los que no se verán tan favorecidos. En su reciente viaje a Davos, en vistas a las reuniones del G20 a realizarse en Buenos Aires durante el 2018, uno de los temas fundamentales en agenda fue el de impulsar la firma del Acuerdo en reuniones con líderes empresarios y sus pares del bloque europeo.

Del mismo modo, en diciembre pasado, mientras se desarrollaba, en la ciudad de Buenos Aires, la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el clima de diálogo entre los negociadores del Mercosur y la Unión Europea tuvo algunos resultados alentadores, particularmente, en que ambas partes dieron a conocer su lado sensible en las negociaciones por la que transitan temores inevitables sobre los efectos concretos que ocasionaría la eliminación de las barreras arancelarias y paraarancelarias para importantes sectores de estas economías que hoy gozan de cierto nivel de proteccionismo, de un lado y del otro del Atlántico.

Así, hicieron saber sus preocupaciones reconocidos referentes de la Unión Industrial Argentina y cámaras sectoriales que aún esperan tener reuniones con el Gobierno Nacional para conocer los detalles del Acuerdo que, según fuentes consultadas del gobierno, se estarán concretando en los meses venideros.

El Fórum Internacional de Zonas Francas

Paralelamente al desarrollo de las negociaciones entre los representantes del Mercosur y la Unión Europea y la apertura de las deliberaciones en el marco de la Conferencia Ministerial de la OMC, el día lunes 11 de diciembre se desarrolló el "Forum Internacional de Zonas Francas", auspiciado por la World Free Zone Organization (WFZO), en el que tuvo la destacada participación del Dr. Martín Gustavo Ibarra Pardo, Vicepresidente de la WFZO, Juan Pablo Rivera y Gustavo

González de Vega, ambos miembros de la Junta Directiva de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA) y Presidente de la Zona Franca Bogotá y Primer Vicepresidente de la Zona Franca Tenerife, respectivamente. Participaron además integrantes y autoridades de zonas francas nacionales y de la región, representantes del Gobierno Nacional y Provincial y miembros de las universidades más reconocidas del país y la región.

Este encuentro se realizó en un momento clave a nivel nacional en el que, según fuentes consultadas, los máximos responsables de las carteras de los ministerios de producción de la nación y provinciales, sumado a los concesionarios y usuarios de estos enclaves y expertos internacionales, días previos al encuentro, mantuvieron reuniones formales con motivo de delinear una propuesta consensuada ante la necesidad de llevar al Congreso de la Nación un proyecto de modernización de la Ley de Zonas Francas de la República Argentina (Ley 24.331).

De acuerdo a documentos que tuvimos acceso en el marco del Fórum de Zonas Francas, la Dra. Yamila Haffar, en representación de la Dirección de Exportaciones del Ministerio de Producción de la Nación, presentó algunos puntos del proyecto de ley que tiene como principal objetivo convertir a las zonas francas en "eje de inversiones, empleo, innovación, desarrollo regional y encadenamientos productivos". Para ello, la reforma de la ley impulsada por el gobierno nacional se centraría en siete puntos principales, a destacar entre ellos:

- i) diseñar incentivos para atraer inversiones estableciendo metas claras de inversión, de generación de empleo y sostenimiento de esos compromisos en el tiempo, con mecanismos de sanción frente a incumplimientos;
- ii) reforzar la promoción y posicionamiento de las zonas francas con el apoyo de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional;
- iii) fortalecer la articulación entre Estado Nacional y Provinciales y público-privado;
- iv) sostener las exenciones impositivas provinciales y municipales;
- v) considerar el establecimiento de zonas francas especiales y promover la especialización productiva en zonas francas;
- vi) eliminar las restricciones para abastecer al mercado interno desde zonas francas;
- vii) incentivar el desarrollo de actividades innovadoras y de investigación, impulsar los servicios basados en conocimiento, entre otros.

Por su parte, en conversaciones con el Dr. Ibarra Pardo expresó que, en general, la Ley de Zonas Francas en nuestro país y en algunos países de la región

“obedecen a una legislación muy antigua, inclusive anterior a la creación de la OMC, que sigue los preceptos del GATT, en la que se pensaron estas herramientas para promover las exportaciones y no para integrarlas a las cadenas globales de valor y mucho menos con sus mercados internos”.

Normas que requieren su revisión

En línea con lo expuesto, resulta imperante revisar no solo el ordenamiento jurídico de nuestro país en relación a las zonas francas, sino también aquellas emanadas del propio Mercosur que promuevan su desarrollo y no, como sucede actualmente, que dejen en segundo plano a estos enclaves que “constituyen un elemento contracíclico, capaz de atraer rápidamente inversiones cuando se pasa de un modelo cerrado” a otro más abierto a la globalización, según expuso el Dr. Ibarra Pardo en una entrevista con El Cronista.

En consulta con el Dr. Marcelo Leite, Presidente del Concesionario Buenos Aires La Plata, el mismo indicó que “existe una gran incertidumbre sobre el lugar que ocuparían las zonas francas en la firma del Acuerdo con la Unión Europea. Actualmente se encuentra vigente la Decisión CMC N° 8/1994 -y falta aún ratificar la Decisión CMC N° 33/2015-, donde nos preocupa si las preferencias arancelarias negociadas alcanzan también a las provenientes de zonas francas de la Unión Europea, y viceversa”.

Las limitaciones de las Zonas Francas hacia el interior del Mercosur

La Decisión N° 8/1994 establece las condiciones aplicables a las mercaderías provenientes de las zonas francas del Mercosur cuando las mismas son destinadas a uno de sus socios, independientemente de si ésta producida dentro del territorio aduanero o en una zona franca, por las cuales las mercaderías bajo estas condiciones pierden su origen teniendo que abonar los derechos de importación extra-zona y la tasa de estadística, como si fuesen mercaderías importadas de un país ajeno al Mercosur. La únicas dos excepciones se aplican a las Zonas Francas de Manaus (Brasil) y a el área aduanera especial de Tierra del Fuego (Argentina), siempre y cuando cumplan con la Regla de Origen del Mercosur (Anexo 20 del Tratado del Mercosur) con un plazo de vencimiento al 31 de diciembre de 2013. En el caso de Argentina, a través del Decreto (PE) n° 1234/07, se extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023. Lo mismo hizo Brasil por su parte.

En efecto, la Decisión N° 33/2015 ha sido un paso intermedio entre la norma precedente y el reconocimiento del origen de los productos provenientes de las

Zonas Francas del Mercosur, incluida aquellas mercaderías provenientes de un tercer país que cuente con las mismas reglas de origen en todos los Estados Partes, en virtud de los acuerdos comerciales suscritos por el Mercosur, siempre que no haya habido un salto de posición arancelaria, ni se altere el carácter originario de las mercaderías consignadas en el Certificado de Origen en su paso por una zona franca.

Esta norma deja de lado la posibilidad de realizar procesos productivos en una zona o área franca, razón por la cual, a nuestro entender, va en sentido contrario con los objetivos perseguidos en Ley de Zonas Francas de nuestro país y de favorecer la complementación e integración productiva intra-Mercosur, ubicando en términos de competencia a las zonas francas del bloque en igualdad de condición que cualquier otra zona franca de un Estado ajeno al bloque.

Algunos interrogantes en la firma del Acuerdo.

Sin duda, de persistir estas restricciones y de no establecer criterios claros que contemplen las mismas preferencias arancelarias negociadas en el marco del Acuerdo para los productos y servicios provenientes de las zonas francas, a nuestro criterio, se verá afectado el futuro despegue de las zonas francas en nuestra región. Esto tendría consecuencias en el corto y mediano plazo, con la consecuente pérdida de oportunidades de integrar las zonas francas con las cadenas globales de valor, con la captación de inversiones locales y extranjeras, mejoras en el empleo y reactivación del territorio en el que estas se encuentran instaladas.

En tal sentido, ante la supuesta firma del Acuerdo entre el Mercosur-UE se plantean algunos interrogantes en esta materia, en tanto que: *¿están en agenda las zonas francas dentro de la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Mercosur-UE? De no ser así ¿los productos originarios de la Unión Europea, y comprendidos en el Acuerdo, podrán ingresar sin restricción alguna, independientemente de si provienen o no de una zona franca? De lo contrario, ¿la UE permitirá que los productos originarios de sus zonas francas pierdan las preferencias arancelarias negociada en el Acuerdo General por el solo hecho de la previa existencia de una norma (Decisión N° 8/1994) intra-Mercosur que va en sentido contrario? De acontecer estos últimos interrogantes, ¿cuáles serían los beneficios y costos para los miembros del Mercosur de sostener la Decisión N° 8/1994? Y, por último ¿podría salvarse esta situación, al menos en un comienzo, si tuviese orden jurídico la Decisión N° 33/2015, ya que reconoce el origen de las mercaderías provenientes*

de una zona franca de otro Estado cuando se suscriban acuerdos comerciales con el Mercosur?

En línea con lo expuesto, queda un tema sensible en orden a las zonas francas relativo al cumplimiento de los compromisos multilaterales asumidos en el marco de la OMC. Nos referimos particularmente, al vencimiento del plazo establecido para el desmantelamiento de las subvenciones a las exportaciones existentes en las zonas francas en cuestión que pudieren violar el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Otros dos aspectos en cuestionamiento son: el sostenimiento del régimen de drawback (devolución de tributos a la importación) y el ingreso de productos intermedios extra-bloques a zonas francas, ya que estos insumos ingresan en forma suspensiva y su incorporación a procesos industriales perforaría las preferencias otorgadas en las negociaciones del Acuerdo intra-bloque, desvirtuando así el sentido del mismo.

Sin duda, la firma del Acuerdo trae un sinfín de oportunidades para reflotar y profundizar las relaciones comerciales en ambas direcciones. No obstante, a fin de evitar tensiones dentro del Mercosur, es imperante incluir la cuestión de las zonas francas en la Agenda de negociaciones. Más aún cuando en los últimos años se vienen entablando importantes avances en términos de proyectos de ley y conversaciones sobre el impulso que se les pretende dar, al menos en nuestro país, con una fuerte apuesta al desarrollo de inversiones productivas, de servicios y de tecnologías en línea con la facilitación del comercio internacional y la mejora de la competitividad de nuestras exportaciones.

* Nota escrita en el 25 de enero de 2018

** El autor es especialista en comercio internacional. Director de la Unidad de Investigación y Desarrollo para la Competitividad Empresarial (UNIDECE-UNQ). Director de la Maestría en Comercio y Negocios Internacionales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y docente-investigador de grado y posgrado de la UNQ, UBA y la Universidad Provincial del Sudoeste.

Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la posición expuesta de las instituciones académicas en las que se desempeña.

