

EL MERCOSUR Y LAS ZONAS FRANCAS (*)

CHRISTIAN MATÍAS MACHUCA

El presente trabajo investiga, por un lado, la normativa del Mercosur relativa a las zonas francas. Al respecto, se analizan la Decisión nº 8/94 del Consejo del Mercado Común y el Acuerdo entre Argentina y Brasil para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos. Por otro lado, se estudia la estrategia que utiliza Paraguay en materia de zonas francas con el fin de preservar su economía informal. En este sentido, se examina la postura que mantiene este país en relación a la zona franca de Ciudad del Este y a la zona franca que Argentina le concediera en 1979 en el puerto de Rosario.

Pero antes de pasar al análisis de las zonas francas, conviene precisar muy sintéticamente qué es, desde el punto de vista económico, el Mercado Común del Sur (Mercosur).

El proceso de integración económica que representa el Mercosur ha avanzado fundamentalmente en la creación de una zona de libre comercio, la formación de una unión aduanera imperfecta, así como el establecimiento de ciertas reglas de juego para el tratamiento de la inversión extranjera directa, hacia el Mercosur y dentro de él.

La **zona de libre comercio** consiste básicamente en la reducción de aranceles intrazona al 0% para alrededor del 85% de los productos, contemplándose aranceles nacionales remanentes para determinados productos que cada miembro desea preservar, por un período adicional de tiempo.

La **unión aduanera imperfecta** es la que fija un Arancel Externo Común para un universo arancelario también de aproximadamente el 85%. Para aquellos bienes que no están incorporados en el Arancel Externo Común se aceptan tasas arancelarias diferentes para cada país, durante un período transitorio que varía entre 5 y 10 años.

Con respecto a los bienes que no están incorporados al Arancel Externo Común se han creado "**normas de origen**", para calificar los productos como originarios del Mercosur cuando presentan entre un 50 y 60% (de acuerdo con el sector) de valor agregado regional.

El licenciado en Relaciones Internacionales Christian Matías Machuca se graduó con Diploma de Honor en la Universidad del Salvador en 1997. En el presente es docente de la carrera de Relaciones Internacionales en dicha universidad.

Es colaborador de la revista Historia, del diario La Capital de Mar del Plata y del Boletín del Centro Naval.

Obtuvo el premio Comandante Piedra Buena, otorgado por el Centro Naval, por sus trabajos "La problemática del río Pilcomayo" (bienio 1998-1999), "Paraguay y el MERCOSUR" y "Malvinas: el Acuerdo del 14 de julio de 1999" (bienio 2000-2001).

Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Cancillería Argentina.

(*)

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.



Boletín del Centro Naval

Número 809

Septiembre/diciembre de 2004

Recibido: 27.11.2002

La Decisión del Consejo de Mercado Común y el Acuerdo argentino-brasileño

Las zonas francas son espacios del territorio de un país localizadas y autorizadas como tales en el marco de una ley o de un convenio internacional, sujetas a un régimen aduanero, fiscal y administrativo especial que se establece en la ley o el convenio en cuestión.

En lo que respecta a zonas francas, el régimen Mercosur se rige por la **Decisión n° 8/94 del Consejo del Mercado Común**, del 5 de agosto de 1994. Esta Decisión exige el pago del Arancel Externo Común para todo producto proveniente de las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales de los países miembros.

La Decisión n° 8/94 partió de considerar que los Estados Partes tenían disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que habilitaban zonas con tratamiento distinto al registrado en el Territorio Aduanero General, y que tales disposiciones presentaban disparidades que podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros, en caso de subsistir con posterioridad al establecimiento de la Unión Aduanera. Los miembros firmantes reconocen también allí que el tratamiento a ser otorgado a las mercaderías de dichos enclaves debe ser armonizado en el territorio del Mercosur.

A los fines del presente análisis, conviene transcribir los artículos de la Decisión n° 8/94 del Consejo del Mercado Común:

“Artículo 1°.- La presente Decisión será de aplicación a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.

Artículo 2°.- Salvo decisión en contrario, los Estados Partes aplicarán el Arancel Externo Común o, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al país.

Artículo 3°.- Podrán aplicarse salvaguardias bajo el régimen jurídico del GATT cuando las importaciones provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, impliquen un aumento imprevisto de importaciones que cause daño o amenaza de daño para el país importador.

Artículo 4°.- En caso de incentivos concedidos a la producción de estas zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales no compatibles con las normativas correspondientes del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha normativa.

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

Artículo 6°.- Las Áreas Aduaneras Especiales de Manaos y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013.”

Como se puede constatar, la Decisión n° 8/94 del Consejo del Mercado Común, tras establecer que se aplicará el Arancel Externo Común a las mercaderías provenientes de zonas francas de cualquier tipo *salvo decisión en contrario de los Estados Partes*, introduce el mecanismo excepcional en su artículo 6°, enunciando que “Las Áreas Aduaneras Especiales de Manaos y Tierra del Fuego (...) podrán funcionar *bajo el régimen actual* hasta el año 2013”. Aquí debe interpretarse que al aludir al “régimen actual”, se está refiriendo al “arancel cero” vigente para tales operaciones en virtud de la ALADI.

Cuatro meses más tarde, en diciembre de 1994, se firmó en Ouro Preto, el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaus, que establece:

Artículo 1º.- A partir del 1 de enero de 1995, y para el efecto exclusivo del comercio bilateral entre las Partes, los bienes producidos en la Zona Franca de Manaus y en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego gozarán de la exención del Arancel Externo Común o de los impuestos nacionales de importación, cuando correspondan.

Artículo 2º.- La exención será concedida solamente a los productos efectivamente producidos en la Zona Franca de Manaus y en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego. Para gozar de las exenciones arancelarias, los bienes en cuestión deberán obedecer a criterios de origen a ser acordados entre las Partes. Deberán, igualmente, presentar sello o marca de identificación claramente visible que los identifiquen como originarios de la Zona Franca de Manaus o del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego.

Artículo 3º.- Las Partes aprobarán, antes del 31 de marzo de 1995, la lista de los bienes producidos en la Zona Franca de Manaus y en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego que se beneficiarán de las exenciones arancelarias arriba citadas, así como los requisitos de origen que deberán cumplir. La lista y las normas en cuestión podrán ser revisadas y modificadas de común acuerdo entre las Partes. Esta lista será elaborada teniendo en cuenta los bienes efectivamente producidos antes del 30 de noviembre de 1994.

Artículo 4º.- Los productos originarios de la Zona Franca de Manaus y del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego incluidos en el Régimen de Adecuación al Arancel Externo Común no gozarán de las preferencias citadas en el artículo 1º.

Artículo 5º.- Serán contempladas las legislaciones nacionales para la introducción de productos en los países en que la respectiva Área Aduanera Especial esté situada.

Artículo 6º.- Los beneficios determinados en el presente Acuerdo no podrán ser extendidos a las demás Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones, Zonas Francas Comerciales o Áreas Aduaneras Especiales."

Como se puede observar, el artículo 1º de dicho Acuerdo establece la exención del Arancel Externo Común, o de los impuestos nacionales de importación, para Manaus y Tierra del Fuego ⁽¹⁾. A su vez, para gozar de dicho beneficio el Acuerdo establece requisitos.

En primer lugar, se deberá cumplir con las normas de origen. Las normas de origen indican el porcentaje de materia prima, valor agregado o de mano de obra nacional que un producto debe contener para ser considerado como fabricado en un país determinado (por ejemplo, cuánta mano de obra, valor agregado o materia prima argentina debe contener un producto para ser considerado "made in Argentina"). En segundo lugar, las Partes deben intercambiar una lista de productos que gozarán de estos beneficios antes del 31 de marzo de 1995 ⁽²⁾.

Quedan exentos de estos beneficios los productos incluidos en el Régimen de Adecuación al Arancel Externo Común. Existen productos considerados "sensibles" para las industrias nacionales de cada uno de los países miembros del bloque (por ejemplo automotores, material de informática, etc.). Tales productos quedaron exceptuados del Arancel Externo Común (tienen un arancel más alto). Para estos productos se ha establecido una escala por medio de la cual el arancel externo fijado va bajando periódicamente un porcentaje determinado (régimen de adecuación), de tal manera que en un período dado llegará a coincidir con el arancel externo común general.

Las zonas francas en Paraguay

Dada su situación mediterránea, la temática de las zonas francas reviste especial impor-

⁽¹⁾ Existen rasgos comunes entre la Zona Franca de Manaus y el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego. Ambos son territorios aislados de los centros económicos de los respectivos países, con condiciones climáticas adversas y una bajísima densidad demográfica. Su desarrollo se sustentó en la creación de una reserva de mercado para los bienes producidos localmente y en la importación de componentes y materias primas en condiciones fiscales favorables. La reducida orientación exportadora que han tenido las dos regiones se debe básicamente a la preeminencia de incentivos de sesgo mercado-internista. Los incentivos aduaneros existentes en ambas zonas se vieron reducidos por las políticas de apertura que llevaron adelante Argentina y Brasil. Pero mientras que el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego fue perdiendo también los beneficios impositivos que le habían sido otorgados, la Zona Franca de Manaus siguió representando un gran costo fiscal para el gobierno brasileño y no sufrió reducciones en este tipo de beneficios.

⁽²⁾ Dicha lista nunca fue confeccionada, y en los hechos, se mantuvo el arancel cero para todos los bienes producidos, si bien el intercambio fue escaso.

tancia para Paraguay, dado que este tema se encuentra vinculado con un objetivo permanente de la política exterior de este país: la salida al mar. Por este motivo, las cuestiones vinculadas con las zonas francas son rápidamente convertidas en temas de política interna y son fuente de la permanente presión que los sectores de poder de este país ejercen sobre el gobierno.

Como se puede ver, Paraguay quedó fuera del acuerdo argentino-brasileño que estableció el régimen de zonas francas en el marco del Mercosur. Este hecho fue considerado "injusto" por el gobierno paraguayo, dado que no contemplaba el menor desarrollo relativo de Paraguay. Por tal motivo, constituía un trato desigual entre los miembros del bloque; una "concesión" que los socios menores debían efectuar ante un acuerdo entre los socios mayores ⁽³⁾.

(3) La normativa del MERCOSUR en materia de zonas francas también recibió críticas en Uruguay, donde el presidente de la Asociación de Zonas Francas Uruguayas evaluó como "muy negativa" la Decisión n° 8/94 del Consejo del Mercado Común, advirtió sobre una "variación de las reglas de juego" prometidas a inversionistas y criticó lo que consideró un "cambio de posición" del gobierno. Por su parte, el presidente de la Asociación de Usuarios Industriales de Zonas Francas vaticinó que los términos del acuerdo firmaban el "acta de defunción" de las zonas francas en Uruguay. No obstante, el gobierno uruguayo consideró un "resultado positivo" el mantenimiento de las zonas francas vigentes. El Canciller de este país presentó ante la opinión pública como un dificultoso "logro" la aceptación, por parte de Argentina y Brasil, de la posibilidad para las zonas francas uruguayas de exportar a la región.

El acuerdo provocó pues una reacción negativa en el seno del Partido Colorado, cuya Junta de Gobierno se encontraba dominada por el sector de Luis María Argaña. Este sector consideró que diversos puntos del Tratado de Asunción deberían renegociarse en términos diferentes a fin de contemplar el menor desarrollo relativo de Paraguay.

Desde el Partido Colorado se presionó pues para que el Poder Ejecutivo insistiera en mejorar la posición de Paraguay en el tema, específicamente obteniendo un tratamiento para Ciudad del Este similar al de Manaos y Tierra del Fuego.

Como consecuencia de estos factores, el gobierno paraguayo implementó una política agresiva en materia de zonas francas. Dicha política puede ser analizada teniendo en cuenta dos dimensiones: el ámbito interno y el ámbito internacional.

Ámbito interno: Ley de Zonas Francas

En el ámbito interno se promulgó la ley 523 del 16 de enero de 1995 a fin de que Paraguay pudiera equipararse con los países socios del Mercosur, especialmente la Argentina y Brasil, que por entonces ya contaban con leyes sobre zonas francas internas. Antes de la sanción de esta ley, se produjo un debate legislativo en el cual se coincidió en que la integración provocaría pérdidas en diversos sectores de la población paraguaya (especialmente la fronteriza) que deberían compensarse mediante una "adecuada legislación" en materia de zonas francas.

El aspecto más sobresaliente de esta ley es su artículo 20 que establece que "las importaciones al Territorio Aduanero provenientes de empresas comerciales, industriales o de servicios, radicadas en Zona Franca, estarán sujetas a todos los tributos de importación incluyendo los aranceles aplicables, salvo aquellos productos industriales que en su configuración cumplieran con el requisito del régimen de origen exigido por las leyes para su categorización como producto nacional o de los exigidos por los acuerdos internacionales vigentes."

Ámbito internacional: zonas francas de Ciudad del Este y Rosario

Zona Franca de Ciudad del Este

La posición de Paraguay respecto de las zonas francas en el Mercosur está íntimamente ligada al Parque Industrial Oriente en Ciudad del Este. En efecto, el gobierno paraguayo ha decidido crear un Parque Industrial en esta ciudad para producir, con incentivos fiscales, los productos (de procedencia extranjera) que hoy se comercializan masivamente en esa ciudad.

Este emprendimiento cuenta hoy ya con 47 empresas comprometidas en el proyecto. Este Parque Industrial, con las 72 plantas industriales que albergará, producirá por un valor

aproximado a los 200 millones de dólares anuales (16% del PBI industrial actual), y contará con una muy buena infraestructura. Una muralla perimetral rodea a sus 400.000 m² de extensión. El nombre de las calles internas (Argentina, Paraguay, Brasil, Uruguay, Chile y Amistad) refleja la expectativa con relación a su futuro y el Mercosur.

Los principales rubros de producción del Parque Industrial serían los siguientes: matrices, relojes de pared, relojes con alarma, ventiladores de techo, ventiladores de mesa e industrial, bolígrafos y lapiceras, relojes de pulso y mallas de plástico, teléfonos, distintos tipos de juguetes, repuestos y accesorios para vehículos, plásticos en general, envases, zapatillas y alpargatas, ruedas de plásticos y tarugos, imprenta, muebles de madera, calculadoras, radios y equipos de sonido, aparatos electrodomésticos, bicicletas, etc.

Para esta política, Paraguay sacó provecho de las vinculaciones comerciales que tiene con el sudeste asiático, en especial con Taiwán, Corea y Japón. En efecto, a fines de la década del 80 y principios de los años 90, se destacaron las inversiones provenientes de estos países, a partir de programas de cooperación con Paraguay. Más allá de la vinculación comercial, que se originó en la década del 70, cuando el gobierno del general Stroessner recibió gran cantidad de inmigrantes coreanos y taiwaneses, los países del sudeste asiático vieron en los años 90 la posibilidad de "penetrar" en el Mercosur, en un área que en el escenario mundial se considera como esfera de influencia de Estados Unidos. En este sentido, informes del Banco Mundial sostienen que Taiwán lleva invertidos alrededor de 230 millones de dólares en Paraguay en el período 90-97, Japón 120 millones y Corea 100 millones.

A partir de la vinculación económica, el gobierno paraguayo cerró un acuerdo con Taiwán a fines de 1995, por el que este país se comprometía a instalar el Parque Industrial "llave en mano". Así lo afirmaba el gerente de este proyecto, un ciudadano chino, que indicó que "la iniciativa fue apoyada por el gobierno taiwanés, que en el contexto de su aislamiento diplomático internacional, encontró en Paraguay uno de sus pocos aliados", y agregó: "lo principal es el Mercosur, en donde podremos vender sin pagar arancel. El terreno y la electricidad son baratos" (4).

(4)
Diario El Día, Asunción, 8 de diciembre de 1995.

Este proyecto sin duda tiene como ventajas el excedente de electricidad, la mano de obra barata, las pocas cargas sociales y los bajos impuestos con que cuenta Paraguay. Según declaraciones hechas en 1996 al diario *La Nación*, de Asunción, por el presidente del Parque, Roberto Shih, "Paraguay puede constituirse en el país más poderoso de América del Sur en el corto lapso de 10 años, porque a este proyecto seguirán otros más amplios y voluminosos" (5).

(5)
Diario La Nación, Asunción, 14 de abril de 1996.

Paraguay justifica la construcción y puesta en marcha de este proyecto, afirmando que el mismo significará la inyección de millonarias inversiones a su economía, con lo que estará gestando una importante fuente laboral. Este punto es importante considerando la actual crisis del sector campesino que de continuar así estará expulsando mano de obra del sector primario, pudiendo este emprendimiento constituir una fuente de absorción de esa mano de obra. Además, Paraguay tiene en cuenta el enorme contingente de paraguayos que estarían volviendo de Argentina afectados también por el actual proceso de desocupación reinante en este país.

Asimismo, el gobierno paraguayo espera con este proyecto, según afirma, evitar sepultar comercialmente a Ciudad del Este, con la plena vigencia del Mercosur, ya que los productos podrán ser vendidos al exterior como "originarios". A su vez, espera abrir oficinas representantes de este Parque Industrial en ciudades importantes del Mercosur, de manera de conseguir mercados para los productos elaborados.

Ahora bien, este Parque Industrial se enmarca en la Ley de Zonas Francas de Paraguay y, desde el punto de vista de la normativa Mercosur, debería abonar el Arancel Externo Co-

(6)
Véase el artículo 20 de la ley 523 del 16 de enero de 1995, anteriormente comentada.

mún para su ingreso en los restantes Estados Partes. Sin embargo, el objetivo del gobierno paraguayo sería vender en el Mercosur los productos que se ensamblen allí presentándolos como productos de origen paraguayo (6).

Asimismo, Paraguay solicitó para la Zona Franca de Ciudad del Este un tratamiento similar al existente para Manaos y Tierra del Fuego, es decir, *un régimen especial para ingresar en el territorio del Mercosur sin abonar el Arancel Externo Común*.

Tanto el gobierno de Argentina como el de Brasil rechazaron, hasta el momento, la solicitud paraguaya, manifestando en diversas oportunidades que solamente la Zona Franca de Manaos y el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego recibirán trato preferencial en el seno del Mercosur, no pagando el Arancel Externo Común.

No obstante, y aunque lo producido en la Zona Franca de Ciudad del Este pague el Arancel Externo Común, el Proyecto del Parque Industrial Oriente resulta preocupante por la posibilidad de que no se realicen los controles de origen requeridos y, de hecho, este sistema funcione como una *permanente perforación a la Unión Aduanera*.

El embajador brasileño en Paraguay, Augusto de Castro Neves, sostuvo en septiembre del año 2001 que no existen razones para instalar una zona franca en Ciudad del Este, puesto que la misma es incompatible con un mercado común, con un área de libre comercio o con una unión aduanera. Aclaró que el gobierno brasileño no objeta la instalación de una zona franca, pero advirtió que de concretarse "avisamos que estén conscientes de que esa zona franca no podrá vender bienes a Brasil que sean de extrazona, porque se aplicará el Arancel Externo Común y las prohibiciones que correspondan y que estén previstas en las leyes y acuerdos del Mercosur".

Zona Franca de Rosario

Esta zona franca fue otorgada por nuestro país a Paraguay mediante un Convenio firmado el 29 de noviembre de 1979. Se trata de instalaciones que pertenecían a la Junta Nacional de Granos (Unidad 5) del Puerto de Rosario, con acceso al muelle en una extensión de 278m². Esta zona franca incluye además todas las construcciones, instalaciones, maquinarias y equipos comprendidos dentro del perímetro delimitado en el Anexo I del Tratado. Sin embargo, dicha zona no fue utilizada por Paraguay hasta febrero de 1994.

El artículo 1º del mencionado Convenio establece que "el Gobierno de la República Argentina acuerda ceder en favor de la República del Paraguay, una Zona Franca en el Puerto de Rosario (Provincia de Santa Fe) en las condiciones, extensión y características especificadas en este Convenio, sus Anexos y Reglamentaciones, para las mercaderías de exportación procedentes de la República del Paraguay y para las que se importen por este país para su uso y consumo".

Ahora bien, los representantes de Paraguay ante la Comisión Mixta encargada de la administración de dicha zona franca solicitaron a la parte argentina en dicha Comisión, que sólo se cobraran a las mercaderías o productos que ingresen a la zona franca o que, procedentes de ella, ingresen a la República Argentina, aquellas tasas que sean retributivas de servicios efectivamente prestados.

Sin embargo, una concesión por parte del gobierno argentino de tal naturaleza no sólo sería contraria a lo establecido en el Convenio de 1979 —que dispone que "las mercaderías que procedentes de la Zona Franca ingresen al mercado argentino, o que procedentes de éste se destinen a dicha zona, estarán sujetas al pago de impuestos, recargos, retenciones, tasas y gravámenes y a la legislación y reglamentación vigentes para las importaciones y exportaciones en la República Argentina" (7)—, sino que además sería contraria a los acuerdos suscriptos en el seno del Mercosur.

(7)
Artículo 13.

En efecto, lo requerido sería *violatorio* de lo acordado en el seno del Consejo del Mercado Común relativo a zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales (Decisión nº 8/94 del 5 de agosto de 1994), de donde surge que todas las zonas francas podrán subsistir, pero deberán pagar el Arancel Externo Común o el arancel nacional si se trata de un producto exceptuado. Fue sobre todo por estas razones que el gobierno argentino consideró conveniente rechazar lo solicitado por Paraguay.

No obstante, sería lógico presuponer que Paraguay seguirá insistiendo en la ampliación del Convenio de 1979, intentando explotar al máximo las ventajas obtenidas a través del mismo. No debe perderse de vista que la Zona Franca de Rosario puede convertirse en un muy útil *puerto de salida* para las mercaderías de Ciudad del Este.

Por otro lado, la Argentina debería reducir al máximo los alcances de dicho Convenio, dado que en el actual marco de integración, las zonas francas podrían provocar distorsiones en la normativa general del Mercosur, especialmente en materia aduanera.

Conclusión

Reformulando este trabajo, existirían, teniendo en cuenta las distintas normativas internas e internacionales vigentes, tres clases de zonas francas:

1. Zonas Francas Internas: establecen ventajas, especialmente de tipo fiscal y crediticio, para las actividades comerciales o industriales que promuevan el desarrollo de una determinada región. Son establecidas por una ley interna del país de que se trate (en ella se establece la extensión de la zona, las actividades que gozan de beneficios, etc.) y, por lo tanto, se aplica solamente el ordenamiento jurídico de ese país. Por tal motivo, en el seno del Mercosur, estas zonas francas *pagan el Arancel Externo Común*, ya que los beneficios que reconocen no se extienden a los demás miembros del bloque. Un ejemplo de esta zona franca es la *Zona Franca de Ciudad del Este*.

2. Zonas Francas Internacionales: en virtud de las mismas, un gobierno acuerda mediante un tratado internacional ceder a favor de otro una porción de su territorio (generalmente ubicado en un puerto) en las condiciones, extensión y características especificadas en el tratado, para las mercaderías de exportación procedentes del otro país y para las que se importen por este país para su uso y consumo (zona franca comercial). Además, la zona franca puede ser industrial si se concede el derecho a instalar fábricas que podrán producir, importar y exportar mercaderías desde y hacia el país beneficiado.

En estos casos, se establece que las mercaderías que procedentes de la zona franca ingresen al mercado del país que otorga el beneficio o que, procedentes de éste, se destinen a dicha zona, estén sujetas al pago de impuestos y otros gravámenes, y a la legislación y reglamentación vigentes para las importaciones y exportaciones en el país que concede la zona franca. El régimen de estas zonas francas, establecidas bilateralmente por un convenio internacional, se aplica solamente a los países que suscribieron el mismo. Por lo tanto, este tipo de zonas francas *se encuentran obligadas a pagar el Arancel Externo Común*. Un ejemplo de este tipo de zona franca es la *Zona Franca de Rosario* que Argentina concedió a Paraguay en 1979.

3. Zonas Francas Mercosur: en principio la normativa del Mercosur no reconoce zonas francas como tales. En tal sentido, la Decisión nº 8/94 del Consejo del Mercado Común se aplica a las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales, que, salvo decisión en contrario, deben pagar el Arancel Externo Común, o en el caso de productos exceptuados, el arancel nacional vigente. La finalidad de tal criterio es evitar distorsiones provocadas por mercaderías que pudieran tener un tratamiento aduanero especial.

Sin embargo, la expresión "salvo decisión en contrario" permite que los Estados Partes convengan la constitución de zonas francas *exceptuadas del pago del Arancel Externo Común*. Al respecto, se acordó que sólo *Manaos* y *Tierra del Fuego* gozaran de estos beneficios. Asimismo, esta decisión se instrumentó mediante el "Acuerdo para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos", firmado por la Argentina y Brasil a fines de 1994.

Por otro lado, Paraguay consideró una injusticia, por parte de sus vecinos del bloque, que no se le permitiera tener una zona franca que, como *Manaos* y *Tierra del Fuego*, estuviera exenta del pago del Arancel Externo Común.

En consecuencia, el gobierno paraguayo aplicó una política agresiva en materia de zonas francas. En el ámbito interno, esta política se instrumentó a través de la promulgación de la Ley de Zonas Francas de 1995. En el ámbito internacional, esta política se caracterizó por posiciones muy claras en lo que se refiere a la Zona Franca de Ciudad del Este y a la Zona Franca de Rosario.

Respecto a la Zona Franca de Ciudad del Este, el gobierno paraguayo solicitó para la misma un trato similar al de *Tierra del Fuego* y *Manaos*. Es decir, que la Zona Franca de Ciudad del Este fuera considerada una Zona Franca Mercosur y no una Zona Franca Interna. Sin embargo, tanto Argentina como Brasil respondieron negativamente, porque consideraban que *Paraguay quería utilizar las zonas francas como un instrumento a través del cual retrasar o, al menos, alterar la marcha de las modificaciones estructurales que se le exigían desde el Mercosur*.

En cuanto a la Zona Franca de Rosario, Paraguay solicitó al gobierno argentino una exención tributaria que estaba en contra del Convenio de 1979, por el cual la Argentina le concedió esta zona franca a Paraguay. Pero, además, esta exención también era violatoria de la normativa Mercosur relativa a zonas francas (Decisión del Consejo del Mercado Común n° 8/94) que establece que todas las zonas francas deberán pagar el Arancel Externo Común, o el arancel nacional si se trata de un producto exceptuado.

En definitiva, en la medida en que las zonas francas en Paraguay no se encuentren sometidas al pago del Arancel Externo Común, este país logrará atemperar fuertemente la presión que sufre para terminar con su economía informal en el menor tiempo posible. Si Paraguay tuviera éxito en sus planes, el Mercosur perdería credibilidad internacional, ya que las excepciones a la normativa del bloque regional serían de la misma magnitud que la regla general. ■

BIBLIOGRAFÍA

Tratados

- Convenio para el establecimiento de una Zona Franca en el Puerto de Rosario para la República del Paraguay, 29 de noviembre de 1979.
- Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991.
- Decisión N° 8/94 del Consejo del Mercado Común, 5 de agosto de 1994.
- Protocolo de Ouro Preto, 12 de diciembre de 1994.
- Acuerdo entre el gobierno de la República Federativa de Brasil y el gobierno de la República Argentina para isenção de Tributos referentes a importação dos produtos oriundos da Área Aduaneira da Terra do Fogo e da Zona Franca de Manaus, diciembre de 1994.

Trabajos

- Bekerman, Marta; Sirlin, Pablo, y Streb, María Luisa, "Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y

Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación", en Centro de Estudios de la Estructura Económica, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, enero de 1996.

- Machuca, Christian Matías, "Paraguay y el Mercosur", *Boletín del Centro Naval*, n° 799, Buenos Aires, julio, agosto y septiembre de 2000.
- Pereira, Edgard Antônio, "O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comercio e Áreas Aduaneiras Especiais", en Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, diciembre de 1992.
- Sierra, Pablo, "Zonas Especiales y Mercosur", en Escenarios de la Integración, Consejo Federal de Inversiones, n° 3, Buenos Aires, julio de 1993.

Diarios

- *El Día*, Asunción.
- *La Nación*, Asunción.
- *El Observador Económico*, Montevideo.
- *El País*, Montevideo.