

Alvaro Lopez Gallero\*

Antecedentes<sup>(1)</sup>

La primera ley de Zonas Francas del Uruguay se aprueba en 1923 con la creación de los puertos francos. A través de ese instrumento legal y tomando en consideración, la ubicación, las facilidades portuarias, las disponibilidades de transportes y las circunstancias económicas y geopolíticas, se abren las zonas de Colonia y Nueva Palmira, hacia el suroeste del país, en el departamento de Colonia.<sup>(2)</sup>

En 1949, se permite en los puertos francos el establecimiento de plantas industriales para el procesamiento de materia prima extranjera. Las industrias no pagarían tributos ni arrendamientos por 10 años y deberían tener, por lo menos, un 75% de trabajadores residentes en el país.<sup>(3)</sup>

En 1976, el gobierno dictatorial introduce la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la determinación de áreas a destinar a zonas francas, el argumento de la promoción de exportaciones, la referencia a las posibilidades de integración regional.<sup>(4)</sup>

En los casos sintéticamente reseñados parece notorio el intento de acompasar los criterios aplicados a la reglamentación de zonas francas con los requerimientos del capital internacional.

## Desarrollo de la globalización

Bajo diversas formas, todos los puntos de la Tierra participan del proceso de globalización. Contribuyen a ello, el nuevo trazado de la geografía política y el fortalecido apoyo a los paradigmas del planteo económico neoliberal

\* Universidad de la República, Facultad de Ciencias, Departamento de Geografía, Montevideo, Uruguay

(1) Esta ponencia es el tercer avance de una investigación que tiene dos antecedentes titulados "Zonas Francas: la Internalización del Espacio Uruguayo", presentados en noviembre de 1990 en el CIESU y en marzo de 1991 en el III EGAL realizado en México. Desde la última fecha, a raíz de la partida de Bezrukov a Suécia, la labor se ha vuelto unipersonal.

(2) La ley de 1923, se concreta en el caso de Colonia en 1926.

(3) Ley 11 392 del 14.12.1949

(4) Ley 14.498 del 19.02.1976

El desarrollo de la globalización se vincula, no sólo a la concentración de capitales sino también al impresionante avance tecnológico que demanda de manera permanente, nuevos mercados y, por lo tanto, nuevos espacios. La globalización tiene, para los empresarios, tres motivos: la segmentación de los procesos productivos, la búsqueda de costos decrecientes y las necesidades de la competencia tecnológica.<sup>(5)</sup> La segmentación acarrea la diversa fragmentación de las fases del proceso de producción, las cuales se distribuyen en distintos espacios. Los costos decrecientes se alcanzan por la oportunidad de acceder a una mayor amplitud de mercado. Por su parte, la competencia tecnológica estimula la realización de acuerdos interempresariales que evitan el riesgo de la empresa aislada por medio de las multinacionales conocidas como "joint ventures"

Lo más resaltante del punto de vista geográfico, es, no sólo "el cambio de escala espacial en que están operando las fuerzas dominantes en el proceso"<sup>(6)</sup> sino también la velocidad de los procesos de reproducción. En medio de esa lógica global, el torbellino creado por las empresas dominantes tienden a relegar la iniciativa de fuerzas locales y regionales. Los gobiernos de los países dependientes generalmente buscan por medio de la negociación de títulos de deuda externa y la venta de empresas estatales, no quedar al margen de las corrientes de capital que dominan el mundo. En cuanto a la iniciativa privada "la recomposición y reubicación del capital monopolista nacional hacia actividades exportadoras, especulativas, rentistas y de infraestructura con una mayor asociación subordinada al capital extranjero"<sup>(7)</sup>

La extensión reducida y las particularidades geopolíticas facilitan, en el caso del Uruguay, la trascendencia de un conjunto de impactos, en los cuales intervienen fuerzas externas e internas y que afectan notoriamente el territorio; el MERCOSUR, la multiplicación de zonas francas, el proyecto de Hidrovia Paraná-Paraguay, los planes de construcción del Puente Colonia-Buenos son los más destacados

Zonas de Procesamiento de Exportaciones del Brasil y Zonas Francas del Uruguay.

Resulta interesante efectuar un paralelismo entre legislaciones que encaran una problemática similar en dos países que integrarán el

(5) Luis Porto, "EL MERCOSUR y la Industria", CEALS, 1991

(6) Ana García de Fuentes y Josefina Morales, "El Desarrollo Regional frente a la Modernización", Informe

(7) Ibidem

MERCOSUR. La ley reciente, más importante del Uruguay fue aprobada por el Parlamento en diciembre de 1987, en base a un proyecto elevado por el presidente Sanguinetti que, pese a prolongadas discusiones, atraviesa prácticamente intacto al atravesar el Poder Legislativo. La referencia es indicativa acerca del poder de los intereses promotores del instrumento legal.

En el caso brasileño, tomamos en consideración el decreto-lei n° 2.452 de 29.7.88 y la Lei modificativa n° 8.396 de 2.1.92. La denominación de Zonas de Procesamiento de Exportaciones destaca el carácter externo de la actividad pero resalta el objetivo de desarrollo de manufacturas. Las ZF, por su lado, se proponen alcanzar todo tipo de actividad: comercialización, almacenamiento, armado, industrialización, servicios financieros, de reparación y "otras que a juicio del Poder Ejecutivo resultaren beneficiosas para la economía nacional o para la integración económica y social de los Estados".

Brasil se propone instalar la ZF en las regiones menos desarrolladas y la decisión de localización en el Nordeste, Norte, Centro Oeste y minoritariamente en Rio Grande del Sur parecen acordarlo. El gobierno uruguayo no prioriza la apertura en ningún punto del territorio. El lugar no importa; sólo le interesa que se trate de un proyecto que tenga un respaldo económico que lo justifique. Es decir que, donde quieran instalarse empresas transnacionales, habrá buena disposición para aprobar la iniciativa.

Los objetivos de ambas apuntan a campos diferentes: promover inversiones e incentivar la integración internacional en las ZF; reducir los desequilibrios regionales y promover la difusión tecnológica en las ZPE. Pueden entenderse como asimilables: fortalecer la balanza de pagos y el desarrollo económico y social (Brasil), más amplio que expandir exportaciones e incrementar la mano de obra (Uruguay).

Respecto a la tenencia, las ZF son definidas como "áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas..."<sup>(8)</sup> Con la ley de 1987 se agrega la opción de la administración privada de ZF; el gobierno uruguayo se propone la total desestatización de las mismas.

La ley brasileña no define expresamente el carácter del administrador y caracteriza las ZPE como áreas de libre comercio con el exterior destinadas a empresas volcadas a la producción de bienes a comercializar. En este caso, el Poder Ejecutivo que se auxilia con un Consejo Nacional de ZPE decide en base a propuestas formuladas por gobiernos municipales y/o estatales

(8) Edgardo Ettlin. "Zonas Francas", FCU, 1989

Con particular temor por el desarrollo del contrabando interno, las ZF son claramente limitadas como frontera nacional del punto de vista económico; toda transacción que atravesase ese límite es considerada como un movimiento del comercio exterior. Para preservar esta característica, las empresas nacionales deben cambiar de denominación y, por lo tanto, de contabilidad al interior de la ZF. No se definen los plazos contractuales en relación con los usuarios, pero una afirmación tan osada como ahistórica se les asegura que "están exentos de todo tributo nacional creado o a crearse".<sup>(9)</sup>

Brasil fija en 20 años prorrogables la duración de los contratos, exige realizar gastos mínimos en el país y califica de importación toda venta hacia el interior. Exime del pago de impuestos de importación y exportación (en las transacciones externas pero no renuncia a la percepción de otros impuestos, caso del de la renta).<sup>(10)</sup>

Son comunes las declaraciones respecto a la defensa del medio ambiente y a la imposibilidad de introducir armas, municiones y similares. Brasil agrega la prohibición de material radiactivo y procesamiento de petróleo. Destaca también, en este caso, la necesidad de lograr, por parte de las empresas, la documentación en materia sanitaria, ambiental y de seguridad nacional.<sup>(11)</sup>

Uno de los aspectos más controvertidos del texto de la ley uruguayo es el referido a la industria nacional. A pesar de que el empresario nacional tiene la oportunidad de instalarse en el área franca, ello es posible cuando se dispone de un importante volumen de capitales. Lo real es que los usuarios de zonas francas pueden convertirse en competidores privilegiados respecto de los que están fuera de ella, lo cual motivó ciertas reacciones de integrantes de la Cámara de Industrias.<sup>(12)</sup>

Los defensores de la última ley argumentan que la anterior protección a la industria nacional fue la razón por la cual, al cabo de 64 años de vigencia, sólo había 14 usuarios en las dos ciudades. La presión de los industriales permitió que en un decreto reglamentario<sup>(13)</sup> se estableciera que la industria ya instalada en el territorio nacional no franco: gozará de preferencia respecto de los usuarios en la adjudicación de cupos no utilizados, concedidos por otros países; también respecto a la adjudicación de cupos no utilizados para exportaciones a países con restricciones y exclusividad en la integración de la contrapartida correspondiente en los negocios de intercambio compensatorio.

(9) Art. 19 de la ley 15921.

(10) Art. 11 de la ley 8.396 de 02.01.92.

(11) Art. 5 de la ley 2.452 de 29.07.88, Brasil.

(12) Cámara de Senadores, Diario de Sesiones del Senado, Tomo 312 Montevideo, 1987.

(13) Decreto Reglamentario 454/988 del 08.07.88.

Hay también que resaltar una precisión a las mencionadas preferencias, se refiere a empresas que además que esté "habilita para realizar exportaciones desde el territorio nacional no franco ( ) acredite capacidad de producción acorde al volumen a exportar del bien por el cual se demanda el cupo.

La Legislación brasileña en cuanto a la industria nacional parece ser más firme, el art.5 de enero de 1992 indica que "está vedada la instalación en ZPE de empresas cuyos proyectos evidencien la simple transferencia de plantas industriales ya instaladas en el país " Son semejantes las referencias vinculadas a cupos externos.

En el área no rigen los monopolios estatales existentes en el país y, recientemente cuestionados por la Ley de Empresas Públicas. No obstante, parece poco probable la instalación de una empresa generadora de luz o proveedora de agua. Llama la atención que se prescriba que las empresas estatales realicen trámites ágiles y establezcan tarifas promocionales especiales. En el caso particular del Banco de Seguros, si bien aparece como asegurador minoritario de las zonas francas existentes, frente al conjunto de empresas extranjeras, lidera en la baja determinación de primas que sus competidores desearían elevar.

En cuanto a la libérrima circulación de monedas y valores en las zonas uruguayas, se trata de una característica que ya existe en el área no franca.

#### Realidad de las Zonas Franca del Uruguay

En la actualidad, están en funcionamiento tres zonas. Colonia y Nueva Palmira con administración estatal y la de Montevideo gestionada por una empresa integrada por contadores públicos que contaron con "el respaldo y la asesoría internacional" para su proyecto de "The Services Group (TSG), de Arlington, Virginia, USA, firma con amplia experiencia internacional en el desarrollo de Zonas Francas"<sup>(14)</sup> El gobierno ha expresado públicamente su urgencia por liquidar el área bajo su control directo. Por otra parte, la Dirección de Zonas Francas ha aprobado la instalación de cuatro proyectos privados en Fray Bentos, Florida, Nueva Helvecia y San José.

Analizando el conjunto de localizaciones es fácil concluir que ellas no se apartan del área de mayor densidad de población y de ubicación de establecimientos industriales. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos municipales por usufructuar los supuestos aspectos positivos de la ley, no resulta atractivo, para las empresas extranjeras, instalarse en puntos alejados de

(14) Folleto promocional de la ZFM

la capital, principal puerto o de otros nudos de comunicaciones cercanos al territorio argentino.

La zona franca de Colonia se encuentra al este del puerto de esa ciudad, muy próxima a la transnacional textil Sudamtex, entre un parque que ha debido ser reducido (norte), el Río de La Plata (sur) y un área suburbana (este) que cercana a una pintoresca playa. Se sitúa a 47 km de la ciudad de Buenos Aires y abarca 100 hectáreas. Indubablemente, de construirse el proyectado puente Colonia- B.A., se podría redimensionar la zona, pero, de hacerlo de manera continua en el espacio próximo provocaría un grave daño ambiental. Es la zona que tiene el mayor número de usuarios, 70, de los cuales más del 90% son depósitos fiscales de mercaderías de empresas importadoras principalmente montevideanas. Los trabajadores no superan el centenar. De los proyectos industriales aprobados por la Dirección de Zonas Francas, el de la planta de concentrados de Pepsi Cola, en construcción, se presenta como el mayor creador de fuentes de trabajo.

Nueva Palmira, creada al mismo tiempo que la anterior, en el mismo departamento, está a 270 Km del puerto de Montevideo y a 100 de Buenos Aires. Se trata de 100 hectáreas con escasas instalaciones e infraestructura. Su importancia se ha acrecentado con la posibilidad de que se convierta en la terminal de la Hidrovia Paraguay-Paraná. Ahí se encuentra la firma "Corporación Navios", filial de United Steel, autorizada en 1955 a instalar una estación transbordadora para manipulación y depósito de materiales a granel, incluyendo manganeso y otras materias primas. Luego, se le permitió construir el mejor muelle del puerto con un plazo de usufructo de 40 años, prorrogables por opción de la adjudicataria por 30 más.

Muchas han sido las reacciones a nivel local y nacional por las insignificantes sumas abonadas por Corporación Navios, por el uso del muelle particular en el que se hicieron, durante 30 años operaciones de importación y exportación, además de fletes y trasbordos. A partir de 1986 debe pagar un arrendamiento más acorde con la inversión existente.

Recientemente, el presidente de la República inauguró la Estación Satelital terrena que con equipos de Estados Unidos y Canadá, se propone alcanzar un mercado de 90 millones de televidentes; aún no ha comenzado a funcionar.

Nueva Helvecia es el lugar del proyecto presentado por un industrial carroceros que a poco más de 40 km. de Colonia y a unos 120 de Montevideo, busca crear una zona que se convierta en alternativa al hacinamiento de Colonia.

Parece evidente que la ubicación de tres zonas en el departamento de Colonia se vincula al hecho de ser el más cercano de la ciudad

de Buenos Aires. También, por el mismo motivo, aunque está relacionada con la Provincia de Entre Ríos, aparece la propuesta de Fray Bentos, junto al puente internacional que une esta ciudad con Puerto Unzué, Argentina.

La ZF Montevideo abarca 50 hectáreas situadas a 9 km del Aeropuerto de Carrasco y a 20 del puerto de Montevideo. Se promociona como "única zona franca de Sudamérica al lado de una ciudad capital", condición que logró a través de un decreto del presidente Sanguinetti, aprobado 15 días antes de asumir el gobierno de la capital, el Frente de izquierda. La ZFM se propone ser la primera ciudad industrial del departamento con una infraestructura de avanzada tecnología, con 25 millones de inversión declarada en 10 años. Gozará del usufructo por 50 años, mientras el Estado percibirá el 5% de lo recaudado por arrendamientos.

Entre las aplicaciones de nuevas tecnologías, en este caso se presenta la aspiración a crear un Telepuerto que busca, por ejemplo, constituirse en un centro de procesamiento de "inputs", principalmente contables, de los EEUU, a través de comunicaciones satelitales que encuentran el obstáculo del control nacional que efectúa la estatal ANTEL.

La zona de San José, prácticamente en el área metropolitana de Montevideo, cuenta con el patrocinio municipal, la iniciativa de un operador privado y el consentimiento de la empresa Calvin Klein.

Flórida, lugar de la declaratoria de la independencia, aspira a ser inaugurada en el mes de agosto, durante los festejos patrios, con la presencia de los presidentes de Uruguay y Argentina. Son unas 15 hectáreas en la que se están instalando 14 galpones de 150 m<sup>2</sup> y 2 de 360 m<sup>2</sup>. Su política de marketing destaca que "el precio para ingresar a la Zona Franca Florida es francamente bajo. Por lo que paga de alquiler en otras zonas francas por un año, en Florida lo paga por 30 años en este caso, la cuota mensual es de 877 dólares. La firma administradora reunió a los propietarios de una antigua curtiembre y a un distribuidor de periódicos, contando con el respaldo del municipio local.

### Zonas Francas e Integración

La constitución vigente en el Uruguay declara en su artículo 60, que "La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas", mientras que la ley de ZF se plantea como objetivo "incentivar la integración económica internacional". Hay un notorio viraje político que obedece a una coherencia con un texto que no favorece la integración latinoamericana y/o a que está respondiendo al interés de sectores

económicamente poderosos que aspiran a una integración abierta con el capitalismo internacional.

La realidad es que tampoco la mayoría de los intervinientes en la firma del MERCOSUR pensaron en una unión latinoamericana, sino más bien en una antesala de la integración panamericana, la "nueva sociedad económica" propuesta por el presidente Bush en junio de 1990.

El Planteo de zonas francas guarda relación con la impotencia de los sectores dominantes del Uruguay para dinamizar la economía. Desde marzo de 1974 rigen las leyes de Promoción Industrial y la de Inversiones Extranjeras. Ambas permiten el acceso a ciertas facilidades crediticias y exoneraciones de impuestos. Dado que es factible acogerse a ambas a la vez, no hay dudas de que el estudio de la aplicación de la primera es indicativa de toda la inversión industrial y turística.

Entre marzo de 1974 y el 31 de diciembre de 1991, fueron aprobados sólo 693 proyectos por un total de 818,5 millones de dólares que sólo crearon 15.424 puestos de trabajo. Esas inversiones se asentaron en un 67% en lo que podemos considerar el área metropolitana de Montevideo, e, incluso, en los departamentos de Tacuarembó y Riviera no hubo ninguna creación de empleos (ver mapa anexo). Mientras tanto, han habido cierres de plantas industriales principalmente en las industrias frigorífica, textil y pesqueras, las que mantienen importantes deudas con el Banco República. Es una de las consecuencias que el país ha sufrido por los empeños gubernamentales (dictatoriales o no) de convertir el país en una sólida plaza financiera.

Los defensores de las zonas francas señalan que se dirigen a terceros países que no participan del proceso de integración. No obstante, hay publicidad que recuerda "Exportación de productos desde la zona franca con certificado de origen Uruguay"<sup>(15)</sup> lo cual le permite al usuario acceder el mercado regional. Una delegación comercial de Río Grande del Sur que visitara días pasados la ZFM expresó su inquietud por el espacio que se está creando a una invasión de los denominados "tigres asiáticos".

Las ZF son la avanzada de un mundo capitalista sin fronteras económicas, pero esa instancia es, una vez más, una concesión nuestra al mundo desarrollado, concesión que no tiene contrapartidas en los países de origen.

La política de ZF multiplica los espacios ajenos a la legislación nacional y de hecho significa un paso hacia la derogación de esa legislación.

Pocos son los aportes de las zonas francas: importaciones y exportaciones in márgenes impositivos, reducida ocupación, pago de servicios baratos, tecnología restringida a la empresa usuaria, circulación de capitales sin

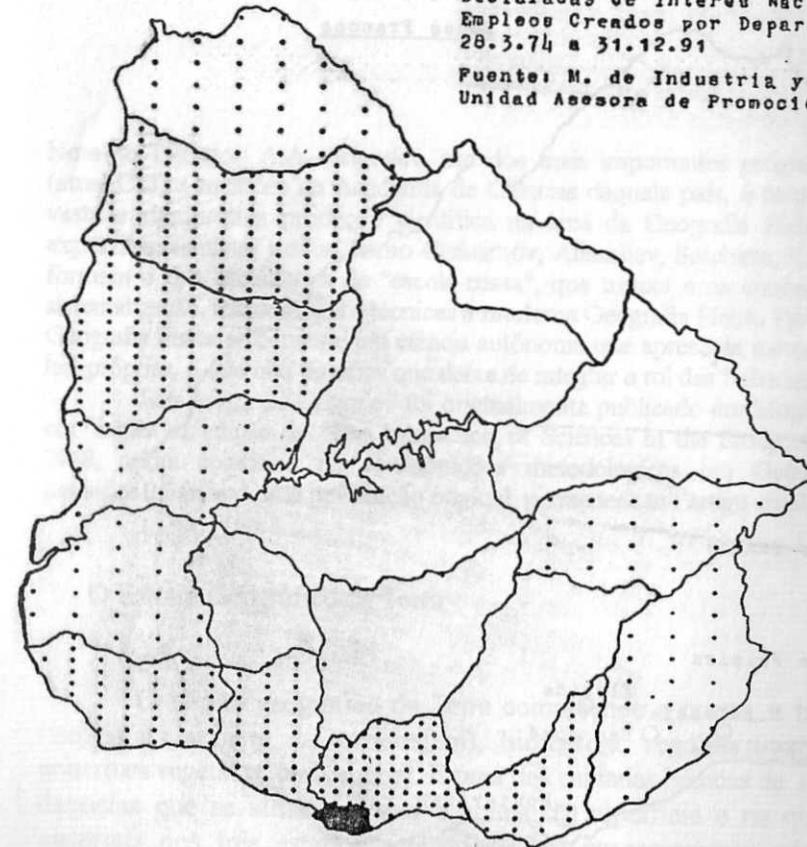
(15) Folleto promocional de la ZF de Florida.

control, etc.

Pensamos en una política integradora que favorezca la posición de nuestros países ante la presión del capitalismo avanzado, que permita un mejor nivel de vida a nuestros conciudadanos, que aproveche todos los avances progressitas de cada nación, que estimule nuestros valores más rescatables. En ese esquema no caben las zonas francas. Sin embargo, el cuestionamiento no es suficiente, se debe buscar una salida factible e inmediata en favor de la gente, que no signifique la desarticulación, la desregulación y la desintegración que impone la globalización.

LEY DE PROMOCION INDUSTRIAL  
Distribución Regional de Solicitudes  
Declaradas de Interés Nacional  
Empleos Creados por Departamento  
28.3.74 a 31.12.91

Fuente: M. de Industria y Energía  
Unidad Asesora de Promoción Industrial



Montevideo 57%.  
::: 10%  
: : 3-6%  
: : 1-2%  
Menos de 1% en blanco  
(Riviera y Tacuarembó 0%)

URUGUAY

Zonas Francas



□ Zona en funcionamiento

○ Zona aprobada