

Zonas Francas Industriales en el Proyecto de Ley General de Comercio Exterior*

José Daniel Amado V.
Abogado y Magister en Derecho

Pocos instrumentos de política de desarrollo industrial han concitado la atención y el interés que las Zonas Francas Industriales (ZFIs) han despertado en las naciones en desarrollo. Basta con decir que en la actualidad operan unas 106 ZFIs en 50 países tercermundistas,¹ algunos de los cuales han alcanzado por esta vía un éxito relativo en generar empleo industrial, incrementar el ingreso de divisas, atraer capitales extranjeros, aumentar la actividad económica en regiones pobres y de regular las industrias orientadas a la exportación. Las ZFIs son, en general, áreas consideradas fuera del territorio aduanero de un país en las que se ofrecen facilidades e incentivos a inversionistas para el establecimiento de industrias orientadas primordialmente a la exportación.²

En este artículo se presenta un breve recuento del desarrollo histórico de la institución de las ZFIs en el mundo y de la iniciativa para implementarlas en el Perú. Después, se analizan algunas cuestiones generales y específicas en torno a la iniciativa de incluir la creación de ZFIs en el marco legal de la nueva Ley General de Comercio Exterior, como actualmente se proyecta. Finalmente, se incluyen algunas recomendaciones sobre los aspectos de las ZFIs que podrían ser incorporados en la Ley, así como sobre el manejo

que debería darse a la iniciativa de establecer ZFIs en el Perú de hoy.

1. LAS ZFIs EN EL MUNDO

El antecedente más remoto de las ZFIs es la antigua institución de los Puertos Libres (PLs), originados en los países mediterráneos durante el apogeo de los mercaderes fenicios.³ A través de la historia, Puertos Libres (PLs) fueron establecidos en localidades ubicadas en rutas comerciales internacionales importantes como Gibraltar (1704), Singapur (1819) y Hong Kong (1818). En 1888, Hamburgo se convirtió en el primer PL en autorizar actividades manufactureras orientadas al mercado externo.⁴ El moderno concepto de "Zonas" Francas, en contraposición al de "Puertos" Libres, fue introducido por la Ley de Zonas de Comercio Exterior de los Estados Unidos, promulgada en 1934.⁵ El auge de las Zonas Francas estadounidenses se inicia recién en la década del 50, cuando se autoriza la instalación de industrias exportadoras.⁶

* Nota de Redacción: Este artículo está parcialmente basado en el apéndice del libro del autor que bajo el título de "Zonas Francas Industriales: Un estudio de Derecho y Desarrollo" editará en breve la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1. La cifra proviene de información consignada principalmente en W. Diamond y D. Diamond, *Tax-Free Trade Zones of the World* (Zonas Comerciales Libres de Impuestos en el Mundo), Nueva York, 1987; y en J. Currie, *Export Processing Zones in the 1980s: Customs-Free Manufacturing* (Zonas Industriales para la Exportación en los 80: Manufactura Libre de Derechos Aduaneros), Londres, 1985.

2. Los fundamentos de esta definición pueden ser hallados en J. Amado, *Free Industrial Zones Revisited: A Legal and Developmental Study* (Zonas Francas Industriales re-examinadas: Un Estudio de Derecho y Desarrollo), Tesis de Magister en Derecho, Universidad de Harvard, 1988, pp. 8-18.

3. Un puerto libre es un área que generalmente comprende todo un puerto y la localidad vecina a éste, en el cual bienes de origen extranjero pueden ser almacenados sin necesidad de abonar derechos de aduana o sujetos a un arancel mínimo, sea que dichos bienes estén destinados a ser re-exportados o a ser comercializados en el mercado local. Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Free Trade Zones and Related Facilities Abroad* (Zonas Francas Comerciales y Facilidades Similares en el Exterior), Washington, 1970, p. 6.

4. Véase D. L. Jayawardena, *Free Trade Zones* (Zonas Francas Comerciales), 17 *Jornal of World Trade Law* 427 (1983). Para una historia del origen de los puertos libres y de su desarrollo hasta la mitad de este siglo, puede verse R. Thoman, *Free Ports and Zones* (Puertos y Zonas Libres), New York, 1956, p. 11 y ss.

5. Véase Foreign Zones Act of 1934 (Ley de Zonas de Comercio Exterior de 1934), Public Law N° 73-397, 48 Statutes 998, codificada en 19 United States Code 81a-81u (1982).

6. Para una historia de las zonas francas estadounidenses, puede verse D. de Kieffer y G. Thompson, *Political and Policy*

Algunos años después, en 1959, Irlanda dio un paso fundamental al combinar en la localidad de Shannon las características de una Zona Franca Comercial con la naciente institución de los Parques Industriales —áreas parceladas y habilitadas para el uso de una comunidad de empresas industriales de conformidad con un detallado plan de desarrollo—⁷ estableciendo de esta manera la primera ZFI del mundo. El modelo de ZFI ideado por Shannon fue casi inmediatamente adoptado por algunos países en desarrollo como Puerto Rico (1962) e India (1965), pero su verdadera difusión se inicia en 1967, cuando la Organización de las Naciones Unidas comienza a promover decididamente su creación como un medio idóneo para el incremento y la diversificación de las exportaciones de los países tercermundistas.⁸

A consecuencia de la adopción de la institución como instrumento de desarrollo se producen dos modificaciones importantes en el modelo de Shannon. En primer lugar, los países tercermundistas no se limitaron a ofrecer las facilidades de infraestructura y extraterritorialidad aduanera inherentes al concepto de ZFIs, sino que sumaron a sus ventajas comparativas en sueldos y salarios una serie de incentivos tales como exoneraciones tributarias, créditos preferenciales y subsidios, destinados a hacer de las ZFIs un paraíso para el capital transnacional donde los costos de producción industrial son los más bajos del mundo. De otro lado, debido a recientes tendencias en la inversión transnacional en manufacturas y en el comercio internacional, la mayoría de las ZFIs ubicadas en países en desarrollo devinieron en zonas de ensamblaje orientadas a la exportación, con vínculos muy limitados con la economía interna del país, en tanto que la mayor parte de los insumos utilizados provienen del exterior y al mercado externo está orientada la mayor parte de la producción.

La vertiginosa expansión del concepto en los últimos años y el excepcional desarrollo de algunas zonas, como las ubicadas en México, Sri Lanka, Formosa y Túnez, parece estar muy vinculado con el

Dimensions of Foreign Trade Zones: Expansion of the Begging of the End? (Dimensión política de las Zonas de Comercio Exterior: ¿Expansión o el comienzo del fin?), 18 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 239, 240 (1985); y E. L. Russel, Note, *Foreign Trade Zones: "Everything except the Customs"?* (Nota, Zonas de Comercio Exterior: "¿Todo a excepción de las aduanas?"), 31 *University of Florida Law Review* 727 (1979).

7. Véase W. Bredo, *Industrial Estates: Tool for Industrialization* (Parques Industriales: Instrumento para la industrialización), Stanford, 1960, p. 1.
8. Véase, por ejemplo, las actas de la 1506ta. Sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, del 4 de agosto de 1967. Véase también UNCTAD, *The Use of Free Zones as a Means for expanding and Diversifying Exports in Developing Countries* (El uso de Zonas Francas como un medio para expandir y diversificar las exportaciones en países en desarrollo), U. N. Doc. TD/B/C.2/144, 8 junio 1973.

auge que en esta década ha alcanzado la integración vertical multinacional en la producción manufacturera.⁹ Mediante la integración vertical, las distintas etapas del proceso productivo se dividen en plantas industriales localizadas en dos o más países, instalándose en las ZFIs las etapas que son intensivas en mano de obra. Así, mientras que en 1979 existían 57 zonas en naciones tercermundistas,¹⁰ hacia 1987 el número de ZFIs operando en el mundo en desarrollo se incrementó a 106 zonas en 50 países.¹¹

El apogeo de las ZFIs no sólo se debe a esa nueva división internacional del trabajo en la producción industrial, sino también al redescubrimiento de la asombrosa flexibilidad de la institución como instrumento de política industrial. La experiencia de diversos países ha revelado que las ZFIs no son sólo un vehículo importante para la promoción de exportaciones, sino que también pueden constituir un medio idóneo para sustituir importaciones, generar empleo industrial, atraer capitales foráneos, aumentar la actividad económica en regiones pobres y de regular la actividad industrial orientada a la exportación, especialmente en naciones que han venido adoptando políticas proteccionistas de desarrollo industrial. Si bien diversos estudios coinciden en que las ZFIs distan de ser una panacea y destacan que los efectos macroeconómicos de su implementación son de una importancia relativo, lo cierto es que en varios países se han constituido en un medio importante para alcanzar determinadas metas que son propias del desarrollo industrial.

2. PROYECTOS PARA ESTABLECER ZFIS EN EL PERU

La iniciativa de crear ZFIs en el Perú se remonta al inicio de la difusión del concepto entre los países en desarrollo, o sea hacia la segunda mitad de la década del 60. Sin embargo, el hecho de que el país adoptase durante la mayor parte de la década pasada una política industrial eminentemente proteccionista y de sustitución de importaciones, impidió que el interés por el tema se tradujera en una verdadera voluntad política de incorporar legislativamente a nuestra

9. La vinculación del actual apogeo de las ZFIs con la nueva división internacional del trabajo en manufacturas, a través de arreglos de integración vertical multinacional en la producción, ha sido destacada en diversos estudios recientes. Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Export Processing Free Zones in Developing Countries: Implications for Trade and Industrialization Policies* (Zonas Francas Industriales para la Exportación en países en desarrollo: Implicancias de política comercial e industrial), New York, 1985, p. 12.
10. Puede verse J. Currie, *Investment: The Growing Role of Export Processing Zones* (Inversión: El rol creciente de las Zonas Industriales para la exportación), Londres, 1979, p. 7.
11. Para una relación actualizada de las ZFIs existentes en países en desarrollo, puede verse el Anexo I de la tesis de Magister del autor, J. Amado, op. cit., pp. 138-142.

vida económica un concepto teóricamente vinculado con estrategias de orientación a la exportación.

Recién cuando el gobierno del general Morales Bermúdez concentra sus esfuerzos en promocionar las exportaciones industriales, la voluntad política de establecer ZFIs comienza a consolidarse. El fracaso del modelo de sustitución de importaciones había dado lugar al renacimiento del interés por aquellos instrumentos de política industrial orientados a incrementar y diversificar las exportaciones. Los efectos del modelo proteccionista y del endeudamiento externo en la balanza de pagos comenzaban a hacerse evidentes y el lema "exportar o morir" se acuñaba en los círculos empresariales nacionales. Es en ese contexto que al final de los años 60 el gobierno promulga un decreto ley autorizando la creación de ZFIs en el territorio nacional.¹² Si bien esta disposición no fue más que una declaración de carácter general y nunca fue aplicada, constituye obligado punto de referencia para posteriores esfuerzos de establecer ZFIs en el Perú.

Durante la administración del arquitecto Belaúnde, el Ministerio de Industria y Comercio remitió al Parlamento un proyecto de ley de creación de ZFIs elaborado por funcionarios del Fondo de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales (FOPEX).¹³ Los estudios que el FOPEX había encargado a una empresa consultora indicaban que el lugar más apropiado para la instalación de una ZFI en el Perú era la región de Pisco, posición que fue posteriormente comentada en un ensayo que publicó la Sociedad Nacional de Industrias.¹⁴ El proyecto del Poder Ejecutivo no recibió el apoyo político necesario en el Congreso y quedó finalmente encapetado en alguna comisión parlamentaria.

Al instalarse el gobierno actual, el tema de las Zonas Francas ha vuelto a ocupar un lugar importante en el discurso político. Cuando menos tres proyectos de ley que contemplan la creación de ZFIs se están

12. El Decreto Ley 22342 de noviembre de 1978 establece en su artículo 28 lo siguiente:

"Autorízase el establecimiento de Zonas Francas en el territorio nacional con la finalidad de fomentar la instalación y/o funcionamiento de industrias cuya producción se destine exclusivamente a la exportación. Asimismo, para facilitar el abastecimiento de insumos y repuestos industriales, se autoriza a establecer instalaciones para el almacenamiento de mercancías y Almacenes Generales de Depósito".

13. El Proyecto fue comentado en una publicación de esta entidad, véase Zonas Francas Industriales, Revista Peruana de Comercio Internacional 13 (1981), y en una exposición del asesor legal del FOPEX, véase C. Guzmán-Barrón, Revista del Foro, N° 1, año 1981.

14. Véase E. Ciriani, Zonas Francas Industriales, en Sociedad Nacional de Industrias, Proyecto Perú: Hacia un plan nacional de desarrollo a mediano y largo plazo, Lima, 1985, p. 252.

debatido en el Congreso, o sea los de Ley de Zonas Francas, Ley General de Comercio Exterior y Ley de Inversiones Extranjeras. El tema viene siendo trabajado por diversas comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, así como por otros organismos e instituciones como el Ministerio de Industrias, el Instituto de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras y la Sociedad Nacional de Industrias.

Demás está decir que las iniciativas actualmente en discusión difieren sustancialmente en la manera de concebir y estructurar las ZFIs, en los objetivos que con ellas se persiguen, en su número y posible ubicación, y en las facilidades e incentivos que se ofrecerían a los inversionistas, sólo para mencionar algunas discrepancias fundamentales. Lo lamentable no es la diversidad de opiniones sobre el tema —que es siempre saludable a pesar de esta inusitada manera de manifestarse— sino que la multiplicidad de proyectos pone en evidencia la descoordinación en la que se viene trabajando, en tanto que una lectura atenta de sus textos revela la carencia de estudios técnicos orientados a conocer la experiencia de otros países en el establecimiento y operación de las zonas y, lo que es más importante, a definir si en el Perú de hoy es viable y deseable el establecimiento de ZFIs.

3. ZFIs EN EL PROYECTO DE LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Con el propósito de contribuir al debate técnico que debe iniciarse sobre la materia, vamos a analizar el tratamiento de la iniciativa de establecer ZFIs que se hace en el Proyecto de Ley General de Comercio Exterior elaborado por el Instituto de Comercio Exterior (ICE).¹⁵ El mencionado proyecto consta de 106 artículos divididos en una sección preliminar y cuatro títulos, además de disposiciones complementarias y transitorias. Las ZFIs son reguladas en el Título Tercero, denominado **Del Desarrollo del Comercio Exterior**, más precisamente en la Sección 3 del Capítulo I titulado **Del Fomento para la Exportación de Bienes**. La Sección trata del régimen de las Zonas Industriales de Exportación y consta de once artículos numerados del 28 al 38.

En primer lugar, es necesario destacar que la experiencia mundial sobre la materia indica que una Ley General de Comercio Exterior no es el marco legal adecuado para la creación de ZFIs. En efecto, dada la multiplicidad y diversidad de objetivos que motivan la creación de las ZFIs y dado el carácter particular del marco legal que rige la actividad económica en las zonas, éstas requieren de una ley especial en la que se estructure una política económica de

15. El texto analizado corresponde al manuscrito difundido por el ICE, Ley General de Comercio Exterior: Ante-Proyecto para debate nacional, Lima, 11 de abril de 1988 (en adelante será citado como ICE, Ante-Proyecto).

aplicación exclusiva, distinta de aquélla que regula la actividad industrial en el resto del territorio. El establecimiento de ZFIs implica la combinación de una serie de políticas de desarrollo y descentralización industrial, de captación y tratamiento de inversión extranjera, de incentivos fiscales, de facilidades para la generación de empleo, de comercio exterior, de desburocratización y de regulación administrativa, de adquisición y uso de moneda extranjera, entre otras, que van a determinar la vigencia de una política económica especial y compleja, que necesariamente debe plasmarse en una normatividad particularmente simple y coherente.

Además, la importancia de las ZFIs para el desarrollo del comercio exterior y su incidencia en la balanza de pagos, no constituye sino uno entre varios aspectos relevantes en su implementación en un país. Otros objetivos vinculados a la descentralización industrial, la generación de empleo, la captación de inversiones foráneas y al desarrollo regional, pueden ser tanto o más importantes de acuerdo a lo que el país defina como sus intereses primordiales. En consecuencia, mal podría una ley expresamente consagrada a definir la política de comercio exterior del país,¹⁶ extender su ámbito regulatorio hasta englobar una serie de cuestiones que escapan a su objeto, sin que antes se haya definido y jerarquizado los objetivos que el país persigue con el establecimiento de ZFIs. De la misma manera y por fundamentos análogos, no parece acertado encargar al ICE —organismo ejecutor de la política nacional de comercio exterior—¹⁷ la evaluación y supervisión de la política nacional de ZFIs, como se hace en el proyecto.¹⁸

De otro lado, merece comentarse la opción que toman los autores del proyecto de regular únicamente determinados puntos relevantes relacionados con el establecimiento y la operación de las ZFIs, dejando "la organización y los aspectos operativos del régimen" para ser "determinados en el Reglamento" de la Ley.¹⁹ Fuera de que algunas cuestiones de organización y aspectos operativos son de hecho incluidos en el proyecto, es necesario anotar que la decisión de remitir la regulación de puntos fundamentales del régimen a un Decreto Supremo puede determinar la frustración definitiva de la iniciativa de establecer ZFIs en el Perú. En efecto, diversos estudios han demostrado que dentro de un marco económico especial, como es el de las ZFIs, la estabilidad política del régimen legal aplicable constituye uno de los elementos fundamentales para la captación de inversiones. Demás está decir que en un país que padece una ines-

tabilidad crónica en el orden jurídico, el establecimiento de un régimen legal de excepción, como es el de las ZFIs, debe implementarse a través de los canales legales que otorguen la mayor seguridad a los inversionistas potenciales y de ninguna manera plasmarse en un instrumento legal de alta vulnerabilidad política.²⁰

Antes de pasar a comentar determinados puntos específicos del proyecto, se hace necesario advertir que una lectura atenta del mismo parece revelar que el articulado no constituye una excepción al lamentable apresuramiento e improvisación que parece caracterizar al proceso de implementación legislativa de las ZFIs en nuestro país. En efecto, es poco lo que en el proyecto nos permitiría suponer que aquél es el resultado de un estudio técnico y actual sobre la viabilidad y deseabilidad de establecer ZFIs en el Perú de hoy, ni que se hayan tenido en consideración la experiencia internacional en la materia y las más recientes tendencias en el comercio internacional y la inversión transnacional. Ciertamente es que los expertos del ICE deben haber tenido acceso a los estudios de factibilidad que hiciera el FOPEX a principios de esta década, pero no es menos cierto que el panorama económico internacional ha variado mucho desde entonces y que la experiencia reciente de otros países en desarrollo en materia de ZFIs ha sido particularmente aleccionadora.

4. COMENTARIO AL ARTICULADO DEL PROYECTO

Dejando de lado por un momento las cuestiones generales sobre la incorporación en el proyecto de la normatividad sobre ZFIs, pasemos a examinar brevemente algunos puntos relevantes del articulado. En primer lugar, llama la atención la falta de una definición del concepto de ZFIs, o Zonas Industriales de Exportación como las llama el proyecto. Al respecto, debe advertirse que existe cierta discusión a nivel conceptual, especialmente en cuanto al tema de la "extraterritorialidad" que algunos autores atribuyen a las zonas, a la "exclusividad" de la orientación a la exportación y al carácter intrínseco del paquete de incentivos y facilidades que se ofrecen en las zonas, puntos que harían aconsejable la inclusión de una definición que evitara polémicas que inclusive han sido objeto de controversias judiciales y administrativas en algunos países.²¹

Los objetivos señalados expresamente en el articulado —"el desarrollo de actividades productivas de

16. ICE, Ante-Proyecto, artículos I y 1.

17. ICE, Ante-Proyecto, art. 3.

18. ICE, Ante-Proyecto, art. 35.

19. ICE, Ante-Proyecto, art. 38.

20. En mi opinión, en el Perú de hoy, el instrumento legal más adecuado a la realidad concreta de las ZFIs es el de las leyes orgánicas, que para su modificación requieren del voto aprobatorio de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara legislativa. Véase, Constitución Política del Perú, art. 194.

21. Al respecto, puede verse la definición que se sugiere en la tesis de Magister del autor. *Supra*, nota 3.

exportación y de empresas que brinden servicios conexos a las mismas"—²² debería ser ampliado a otros, como los de descentralización y desarrollo industrial, generación de empleo, utilización de recursos naturales, creación de polos de desarrollo, captación de inversiones foráneas, incremento del ingreso de divisas e incorporación de la industria nacional a la nueva división internacional del trabajo. Obviamente algunos de estos fines se hallan implícitos en el objeto consignado en el proyecto, pero su enorme relevancia justifica su incorporación expresa, que podría además constituirse en un importante elemento para la interpretación de la ley.

De otro lado, dado el alto costo que representa la puesta en operación de una ZFI, los criterios para seleccionar su ubicación geográfica que se consignan en el proyecto —contribución a la utilización de recursos humanos y materiales de la región, infraestructura básica, generación de empleo y captación de inversión y tecnología—²³ deberían ser tratados como "condiciones mínimas" para la autorización de su creación. En ese caso, deberían agregarse otros elementos de similar relevancia, como son la cercanía a puertos adecuados para el comercio internacional, la existencia de estudios técnicos que revelen la factibilidad económica de una ZFI en el área escogida, la disponibilidad de los recursos necesarios para financiar su construcción, la existencia de la infraestructura requerida para la operación de industrias exportadoras, la disponibilidad de mano de obra en el área, entre otros criterios. Cabe anotar que la experiencia internacional en la materia indica que no debería permitirse la implementación simultánea de ZFIs, ni la creación de más de una zona en una misma región geográfica.

Es necesario mencionar que la virtual inmunidad tributaria que se establece en el proyecto en favor de las empresas instaladas en las ZFIs²⁴ no constituye un atractivo importante para potenciales inversionistas, principalmente debido a su fácil removilidad y a su frecuente neutralización por las normas tributarias del país de origen del inversionista, en el caso de extranjeros.²⁵ La experiencia de otros países parece sugerir que el atractivo de las ZFIs no se vería mermado por la inclusión de un impuesto único de tasa fija inferior a un 10% de las utilidades, reforzado por un régimen de contratos-ley de estabilidad tributaria que podría basarse en una combinación de las disposiciones con-

tenidas en los artículos 1357 del Código Civil²⁶ y 17 del proyecto.²⁷

En el proyecto, se establece que el personal que labore en las empresas instaladas en las ZFIs estará sujeto al régimen laboral actualmente vigente para el sector privado.²⁸ Demás está decir que dicho régimen, que incluye estabilidad laboral y comunidad industrial, va a resultar un gran escollo para atraer inversiones foráneas. La inclusión de esta norma resulta inexplicable en un régimen de promoción destinado precisamente a generar empleo, más aún cuando lo más coherente hubiese sido establecer la vigencia del régimen laboral a plazo fijo que rige actualmente a las empresas exportadoras.

Por otro lado, se considera en el proyecto que las ventas de bienes y servicios realizadas a empresas instaladas en las ZFIs serán tratadas como exportaciones.²⁹ Esta disposición es sin duda plausible y conceptualmente coherente con el elemento de la extraterritorialidad aduanera que caracteriza a las ZFIs. Sin embargo, queda en duda de si también se considera en el proyecto como exportaciones las ventas al exterior de bienes producidos por las propias empresas instaladas en las zonas, una cuestión relevante para efectos de los incentivos establecidos en el proyecto y en otras disposiciones.

Se establece en el proyecto que las Empresas Multinacionales Andinas "serán privilegiadas en la selección para instalación de unidades productivas" en las ZFIs.³⁰ Resulta difícil entender el propósito de esta disposición que aparentemente pretende vincular la creación de las zonas con el proceso de integración subregional,³¹ posiblemente como una suerte de desagravio al conflicto jurídico que evidentemente existirá entre el régimen promocional de inversión de las ZFIs y el régimen común del tratamiento a los capitales extranjeros del Pacto Andino.³² Lo más coherente

22. ICE, Ante-Proyecto, art. 29.

23. *Ibidem*.

24. Se les exonera de todo derecho y tributo creado o por crearse. ICE, Ante-Proyecto, art. 31, literales a y c.

25. Véase al respecto, UNCTAD, op. cit., p. 25 y las opiniones de D. Wall, *Export Processing Zones (Zonas Industriales para la Exportación)*, 10 *Journal of World Trade Law* 487, 483 (1976) y J. Currie, *El rol creciente de las ZFIs*, p. 22.

26. "Por ley sustentada en razones de interés social, nacional o público, pueden establecerse garantías y seguridades otorgadas por el Estado mediante contrato."

27. "Facúltese al Poder Ejecutivo a que por Decreto Supremo celebre contratos de largo plazo orientados a garantizar la estabilidad tributaria a favor de las empresas que desarrollen proyectos de inversión con fines de ampliar la base productiva de exportación."

28. ICE, Ante-Proyecto, art. 32.

29. ICE, Ante-Proyecto, art. 33.

30. ICE, Ante-Proyecto, art. 34.

31. La institución de las Empresas Multinacionales Andinas fue creada por la Decisión 169 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y fue incorporada a la legislación peruana por Decreto Supremo 020-82-ITL/IG del 21 de mayo de 1982.

32. Aprobado por la Decisión 220 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena e incorporado automáticamente a nuestra legis-

hubiese sido establecer que la prioridad en la autorización para instalarse corresponda a aquellos proyectos industriales que representen un mayor ingreso de divisas, la generación de más puestos de trabajo, una mayor utilización de insumos y recursos locales y, en general, a aquéllos que se adecúen más a los objetivos de la creación de ZFIs.

Es necesario advertir que varias omisiones colocan al proyecto a la zaga de las más recientes tendencias en materia de ZFIs. Entre las más importantes debe mencionarse el hecho de no contemplarse el concepto de sub-zonas, es decir, aquellas empresas aptas para participar del régimen de las ZFIs, pero que por sus dimensiones o por la necesidad de mantenerse próximas a la fuente de un determinado insumo, están imposibilitadas de instalarse dentro del perímetro de una de las zonas, por lo que debe asignárseles un status legal análogo.³³ A pesar de las dificultades de control que la proliferación de sub-zonas podría conllevar, la experiencia de otros países indica que la institución debería ser incluida fijándose ciertos requisitos en cuanto a la creación de puestos de trabajo, la generación de divisas y la utilización de insumos locales, que justifiquen el gasto administrativo adicional.

Otra omisión relevante está constituida por la falta de un régimen que permita la construcción de ZFIs por empresarios privados, previa autorización de la autoridad de zonas francas, mecanismo que ha sido adoptado en varias de las legislaciones más modernas sobre la materia.³⁴ Además, una disposición en este sentido podría devenir en un ahorro considerable para el Estado, teniendo en consideración el alto nivel de inversión que la infraestructura básica de una moderna ZFI requiere.³⁵

lación en virtud de lo dispuesto por el Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia.

33. Para una explicación del funcionamiento del sistema de sub-zonas en su país de origen, o sea los Estados Unidos de América, véase A. Atkins, D. Doyle y S. Schwidtzky, *Foreign Trade Zones: Sub Zones, State Taxation and State Legislation (Zonas de Comercio Exterior: Sub-zonas, Tributación Estatal y Legislación Estatal)*, 8 *Denver International Law and Policy Journal* 445, 448 (1979). El sistema sub-zonas se ha implementado con éxito en varios países en desarrollo como Colombia (Plan Vallejo), México (Programa de Maquiladoras) y Malasia (Licensed Manufacturing Warehouse Programme).
34. Véanse, por ejemplo, el artículo 39 del Estatuto de Zonas Francas de Colombia de 1985, Ley N° 109 de 1985, publicada en *Colombia Exporta*, julio/agosto 1986, Suplemento Especial, pp. 5-11; y la Ley de Zonas Francas de Uruguay de 1988, 330 diario oficial de la República Oriental del Uruguay, pp. 75 y ss.
35. El costo por hectárea que tendría la infraestructura básica de una ZFI en la región de Pisco se calculó a principios de esta década en US\$ 314,000. Véase E. Ciriani, op. cit., p. 252.

Algunos otros puntos importantes que no han sido incluidos en el proyecto y que la experiencia internacional sobre ZFIs aconsejaría examinar, son los siguientes:

- Considerar expresamente la participación de empresas ensambladoras integradas a un proceso de producción transnacional en las ZFIs, estableciéndose que tendrán preferencia aquéllas que ensamblen bajo la modalidad de subcontratación de empresas locales³⁶ y las que utilicen el mayor porcentaje de recursos e insumos nacionales, generen más empleo, tengan un efecto más positivo en la balanza de pagos y, en general, las que se adecúen más a los objetivos del régimen de ZFIs.
- Prohibir la reubicación en las ZFIs de empresas actualmente en operación, salvo que se trate de industrias exportadoras en peligro inminente de quiebra y que se compruebe que la mudanza les devolvería viabilidad económica. Cuando la actividad industrial que desarrolla una empresa sea de interés nacional podría concedérsele el régimen de una sub-zona, siempre que cumpla con los requisitos establecidos para la creación de estas últimas.
- Fijar requisitos generales para dar acceso al mercado local a la producción de empresas instaladas en las ZFIs. La sustitución de importaciones y la utilización de insumos locales deben ser las consideraciones principales. En todo caso, el acceso debe limitarse a un porcentaje de la producción cuyo valor total sea inferior al de los insumos locales utilizados. Disposiciones análogas podrían incorporarse para el uso de cuotas de exportación preferencial a terceros países, siempre que las industrias instaladas en el territorio aduanero del país no puedan cubrir la totalidad de las mismas.
- Facultar a la entidad encargada de la administración de las ZFIs para coordinar con sus similares de países de la región y en otros países en desarrollo, para la uniformización de los incentivos ofrecidos. Asimismo, dicha entidad debe cumplir importante labor en la promoción en el exterior de nuestras ZFIs y debe estar autorizada para recomendar la suscripción por el país de tratados

36. En términos comerciales y de inversión transnacional, "subcontratación internacional" ha sido definida como el acuerdo mediante el cual un "contratante principal", usualmente domiciliado en un país industrializado, coloca órdenes o pedidos en un "subcontratante", típicamente domiciliado en una ZFI, para la producción de componentes o en ensamblaje de productos terminados con los insumos que proporciona el "contratante principal" o sus afiliadas. El producto final es normalmente comercializado por el principal, frecuentemente en su país de origen. Véase C. Oman, *New Forms of Investment in Developing Countries (Nuevas Formas de Inversión en Países en Desarrollo)*, Washington, 1984.

y convenios internacionales que sean convenientes para que se obtengan mayores beneficios del establecimiento de ZFIs en el Perú.

5. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

La lista de observaciones al proyecto podría extenderse aún más, pero no es la intención de este comentario limitarse a un análisis detallado del proyecto de ley, sino poner en evidencia la forma poco acertada en que la iniciativa de crear ZFIs en el país está siendo manejada. Consecuencia de este planteamiento es proponer una vía alternativa que permita asegurar que la creación de ZFIs en el Perú de hoy no va a ser otro de esos casos donde el apresuramiento y la improvisación han frustrado una iniciativa que sobre el papel constituye una esperanza para cientos de miles de peruanos que actualmente están desempleados.

La propuesta consiste en poner fin al trabajo descoordinado e infructuoso en el que están actualmente sumidas una serie de instituciones. En su lugar, debería crearse una comisión técnica del más alto nivel, integrado por representantes del ICE, del Ministerio de Industrias, de la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras y de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, que se encargue de recoger toda la información existente sobre la operación de ZFIs en países en desarrollo. Al mismo tiempo, la Comisión debería iniciar un estudio consciente sobre la viabilidad de establecer ZFIs en el Perú de hoy, haciendo uso de la información en poder de cada una de las instituciones que la conformen. La Comisión podría además escuchar la opinión de técnicos de todas las vertientes políticas y de representantes de las regiones interesadas en ser anfitrionas de una ZFI. Finalizados estos estudios, si la Comisión opinara por la creación de ZFIs, podría recién concentrarse en la selección de las localidades que albergarían las ZFIs y en la preparación de un proyecto único de ley orgánica de creación de ZFIs, que el poder ejecutivo presentaría al Congreso.

En cualquier caso, si se insistiera en incluir en la Ley General de Comercio Exterior normas relativas a la creación de ZFIs, el articulado respectivo podría limitarse a aquellas cuestiones vinculadas con la política de Comercio Exterior. Podría así considerarse que se dará preferencia a proyectos industriales cuya producción esté orientada a la exportación y que utilicen el mayor porcentaje de insumos nacionales; que en la selección de los lugares donde se establecerán ZFIs se tendrá en consideración —entre otros elementos— la cercanía a puertos adecuados para el comercio internacional y la existencia de la infraestructura básica requerida para la operación de industrias exportadoras; que las empresas industriales instaladas en las ZFIs y las empresas que las provean de insumos gozarán de los regímenes generales y especiales de incentivos a la exportación previstos en la Ley y en otras normas legales, etc.

De la misma manera, podría regularse la participación del ICE en la planificación y operación de las ZFIs, pudiéndose disponer, por ejemplo que tendrá participación institucional en toda entidad o comisión oficial cuyo objeto sea el estudio, la implementación o la administración de ZFIs; que se requerirá su opinión favorable para la creación y la reglamentación de ZFIs; que dicha entidad regulará el acceso a las cuotas preferenciales de exportación a otros países, etc.

Aunque las ZFIs distan de ser en sí una estrategia de desarrollo, en varios países se han constituido en un medio importante para alcanzar ciertas metas propias del desarrollo industrial. Algo más importante, las ZFIs constituyen una esperanza concreta para un gran número de peruanos actualmente sin empleo y para nuestras tantas veces proclamada necesidad de exportar más. Ningún proyecto de creación de ZFIs debería convertirse en ley sin que se hayan efectuado los estudios técnicos que nos permitan suponer que nuestra iniciativa no nos alineara con las decenas de países en desarrollo donde las ZFIs no han pasado de ser un gasto inútil de recursos.

¿El crecimiento de su empresa le ha dejado con demasiado peso encima?

IBM puede ayudarle a aligerar su carga.

A través de años de experiencia en América Latina, trabajando con empresas como la suya, hemos desarrollado las soluciones de computación que usted necesita.

IBM o uno de sus representantes autorizados pueden ofrecerle una línea completa de equipos y servicios. Programas específicos para su tipo de negocio. Y el entrenamiento necesario para empezar de inmediato.

Poner un sistema IBM a trabajar para usted puede resultar mucho más económico de lo que jamás se imaginó.

Llámenos. Usted puede descubrir una nueva forma de eliminar en su empresa los problemas del crecimiento.

IBM
IBM del Perú S.A.
Telf. 34-4346.

