



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05818-S

ID

Distr. LIMITADA

ID/WG.185/6

27 agosto 1974

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión Regional de Trabajo de Expertos
sobre Zonas Francas Industriales

Barranquilla (Colombia)

5 - 11 octubre 1974

ORGANIZACION DE ZONAS FRANCAZ Y PUERTOS FRANCOZ
ORIENTADOZ HACIA LA EXPORTACION^{1/}

ESTUDIO BASADO EN SHANNON (IRLANDA), MASAN (REPUBLICA DE COREA)
Y HONG KONG

por

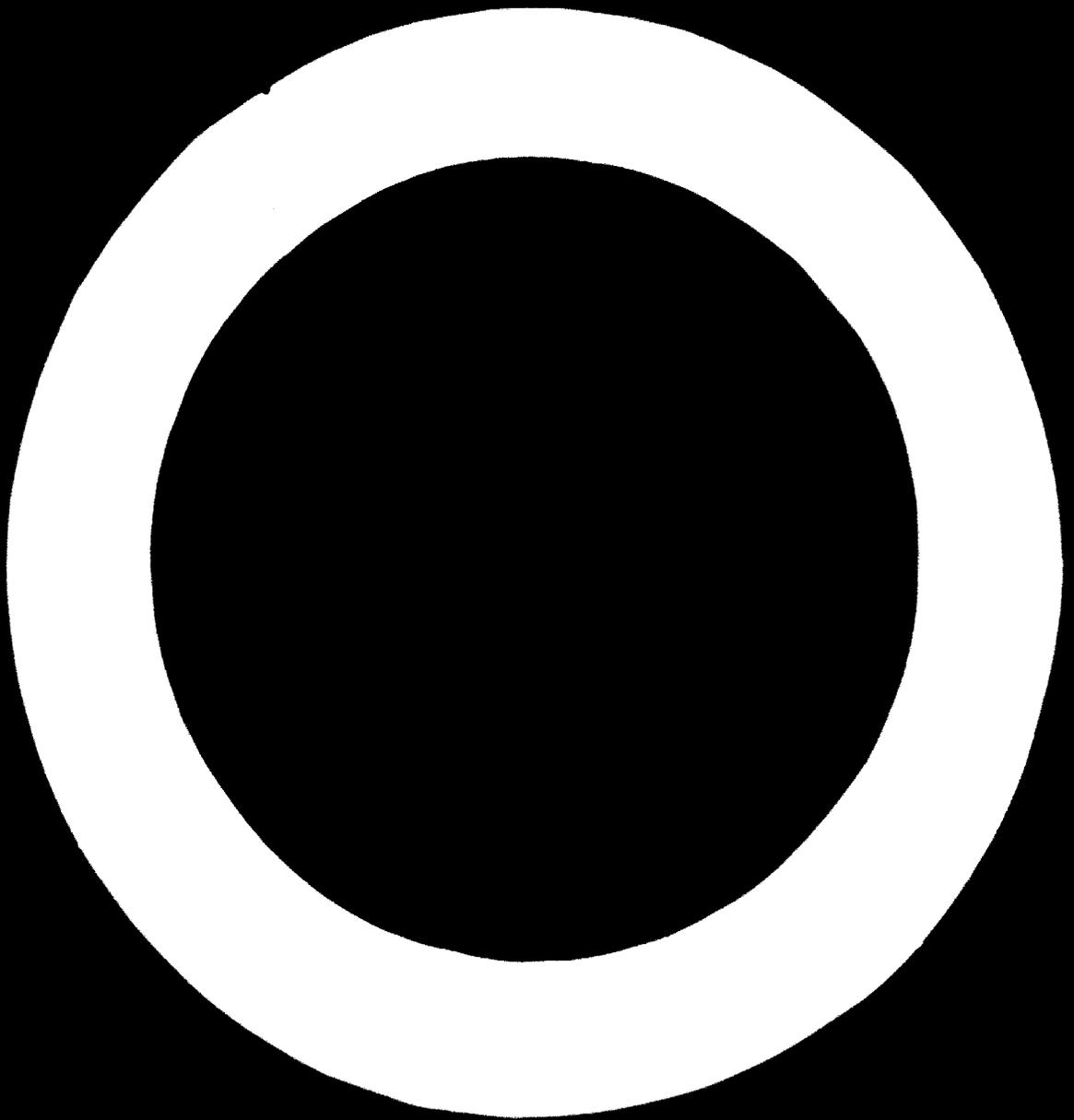
Rajinder Singh[■]

■ Funcionario superior encargado del fomento de las exportaciones, Ministerio de Comercio, Gobierno de la India.

^{1/} Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la secretaría de la COTUDI.

Id. 74-7631

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.



Indice

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
I	¿Qué se entiende por zona franca?	3
II	Desarrollo de las zonas francas comerciales o zonas de elaboración para la exportación	4
III	Incentivos y facilidades de que disponen algunas de las principales zonas francas comerciales	7
IV	Análisis crítico de las causas del éxito logrado en Shannon, Masan y Hong Kong	15
V	Factores y consideraciones respecto a la importación que han de tenerse en cuenta al establecer una zona franca comercial	27
VI	Técnicas de promoción de las zonas francas comerciales	37
VII	El plan de zonas francas comerciales en la India	33
VIII	Conclusiones y recomendaciones	41

ANEXOS

1	Zonas francas comerciales del mundo entero	49
2	Zona franca comercial de Shannon (Irlanda)	61
3	Zona franca de exportación de Masan (República de Corea)	75
4	Puerto franco de Hong Kong	81

NOTA

Dada la frecuencia con que varían los tipos de cambio, las cifras dadas en el presente trabajo se indican sólo en moneda local o en las monedas que indican los organismos locales. A los fines de comparación, y con referencia únicamente al presente informe, se han utilizado, con criterio de aproximación gruesa, los valores de conversión siguientes:

1 dólar EE.UU. = 7,60 rupias indias - 1 libra esterlina = 18,50 rupias indias
1 dólar EE.UU. = 5,05 dólares de Hong Kong - 1 libra esterlina = 2,43 dólares EE.UU.
1 dólar EE.UU. = 393 won coreanos - 1 libra esterlina = 934 won coreanos

CAPITULO I

¿Qué se entiende por zona franca?

Origen de las zonas francas

La idea de establecer zonas francas data de hace más de dos siglos. En la lista de zonas francas comerciales de todo el mundo, preparada por la ONUDI, se menciona que en 1704 existía ya en Gibraltar una de estas zonas. También se manifiesta que el puerto franco de Hong Kong fue establecido en 1842, pero hubieron de transcurrir más de cien años hasta que su función adquirió mayor utilidad, es decir, a partir de 1947. Análogamente, en 1782 se había establecido en Bangkok una zona de tránsito. La zona franca comercial de Shannon quedó establecida en 1947, pero no entró en funcionamiento hasta 1964, cuando la primera consignación de productos de exportación salió de la zona. Todo ello indica que siempre ha habido un largo período de gestación entre el establecimiento de una zona franca comercial y el momento en que realmente cobran actividad las industrias dedicadas a la exportación.

¿Por qué a una zona se le denomina zona franca comercial?

La palabra "franca" aplicada a una "zona franca comercial" indica que dicha zona está exenta de derechos de aduana y de impuestos a la importación, aparte del control que las leyes aduaneras imponen normalmente a las importaciones. En la palabra "comercial" están comprendidas toda clase de actividades comerciales, incluso el comercio de reexportación, el comercio de tránsito, el almacenamiento y la distribución, además de las actividades manufactureras permitidas en la zona. La palabra "zona" indica un área delimitada y segregada de los territorios en que rige el pago de aduanas y declarada abierta para realizar las actividades del "libre comercio". Ahora bien, el código penal y el derecho civil aplicables en el resto del país siguen teniendo vigor dentro de la zona. El concepto de zona franca comercial ha sufrido desde entonces muchas modificaciones en diferentes países del mundo que, partiendo de esta idea, han añadido algunos incentivos con objeto de que sirva más de instrumento para fomentar el crecimiento industrial, crear nuevas oportunidades de empleo y adquirir las tan necesarias divisas. El significado de la palabra "franca" ha sido ampliado, por lo tanto, para que tenga cabida la exención del pago de impuestos sobre las sociedades y sobre la

renta durante un cierto número de años. Se conceden, además, donaciones en efectivo y otros beneficios. Con el advenimiento de los aviones a reacción y de gran capacidad, se han acortado las distancias entre continentes, lo que ha dado lugar a que las actividades manufactureras con fines exclusivos de exportación, a la par que el comercio de reexportación, se hayan convertido en una ocupación más segura. El acento se ha desplazado, por consiguiente, desde el "libre comercio" a la "elaboración para la exportación", hasta el punto de que, en muchos países especializados en las actividades manufactureras, estas zonas se han denominado "zonas de elaboración para la exportación".

Zona franca comercial y zona de elaboración para la exportación

Hoy día se utilizan diversas expresiones, en los diferentes países, para calificar las zonas de libre comercio y las de elaboración para la exportación. A la de Shannon se le da el nombre de zona franca industrial, mientras que muchos países siguen prefiriendo denominarlas zonas francas comerciales. Lo que interesa son "las exenciones y los incentivos" de que realmente disfruta la zona y los objetivos que logra. El denominarla zona franca comercial o zona de elaboración para la exportación apenas tiene importancia. Sin embargo, hay que reconocer que se trata de una poderosa arma económica de que disponen los países en desarrollo hoy en día para atraer, en beneficio propio, el capital industrial y los conocimientos técnicos de los países desarrollados. Este aspecto de la cuestión se explica más abajo con mayor detalle.

CAPITULO II

Desarrollo de las zonas francas comerciales o zonas de elaboración para la exportación

Situación actual

Actualmente existen en el mundo unas 200 zonas francas comerciales, de varios tipos, y zonas de tránsito. Casi las dos terceras partes de esas zonas se encuentran en países en desarrollo (el 40%, aproximadamente, en América Latina). Las facilidades ofrecidas en estas zonas difieren de un país a otro, pero pueden dividirse en tres categorías principales: 1) zonas francas comerciales en las que las actividades manufactureras se realizan exclusivamente para la exportación; 2) puertos libres, como Hong Kong, en los que parte de los artículos producidos localmente y de los que se

autorizan para la importación están autorizados también para el consumo interior; y 3) zonas de tránsito, en las que existen instalaciones para el depósito en almacén aduanero. Una zona franca comercial está siempre exenta de derechos aduaneros y de controles a las importaciones. Existen, además, algunas zonas que garantizan una exención completa de impuestos a los beneficios obtenidos por las exportaciones, mientras que otras conceden subvenciones en efectivo en relación con el activo fijo, además de edificios terminados para fábricas y viviendas para los obreros. Un puerto franco abarca toda una zona portuaria, incluyendo el poblado, como ocurre en Hong Kong. Por el contrario, las zonas de tránsito, que han proliferado por todo el mundo, no constituyen, estrictamente hablando, un sistema de crear riqueza y empleo adicionales para la nación, sino que únicamente sirven de puntos de tránsito. El anexo I adjunto contiene una lista de las zonas francas comerciales, puertos francos y zonas de tránsito que existen en diferentes partes del mundo.

Un sistema que se populariza

El sistema de zona franca comercial o de zona de elaboración para la exportación está cobrando actualmente cada vez mayor importancia para los países en desarrollo como instrumento mediante el cual se pueden obtener del mundo desarrollado experiencia manufacturera y conocimientos técnicos en materia de comercialización. Una zona franca comercial puede abrir posibilidades inmensas para crear riqueza y oportunidades de empleo adicionales que, de lo contrario, habría perdido el país. El mero hecho de que casi todos los países en desarrollo deseen ahora desarrollar zonas francas comerciales de su propiedad indica el vivo interés que tienen por aprovechar ese sistema. Por otra parte, las compañías internacionales se están percatando también de que estas zonas francas comerciales, por lo menos las de algunos países en desarrollo, brindan excelentes oportunidades para desarrollar sus propios mercados. El simple hecho de que sólo tres o cuatro de estas zonas se hayan desarrollado hasta ahora con éxito constituye por sí mismo una respuesta suficiente respecto a las condiciones y al ambiente que busca el inversionista extranjero para establecer una industria dedicada a la exportación.

Participación insuficiente de los países en desarrollo
en el comercio mundial

La participación de los países en desarrollo en la totalidad del comercio mundial de manufacturas es tan pequeña -actualmente, se calcula en un 15-16% que, por sí misma, representa un riesgo para el comercio del mundo desarrollado. La concentración del poder económico y del capital industrializado en los países desarrollados está creando problemas de disponibilidad de mano de obra a costos económicos, de inmigración obrera, de congestión urbana, de contaminación, etc. La entrada de inversiones extranjeras presenta, por lo tanto, un campo casi ilimitado de posibilidades que podrían aprovechar los países en desarrollo.

Las zonas francas sólo prosperan en un ambiente adecuado

Lo mismo que el crecimiento de una planta requiere condiciones adecuadas de suelo, agua y clima, el desarrollo de una industria de exportación está sujeto a ciertos requisitos previos. Una industria orientada hacia la exportación radicada en una zona franca comercial, y con obligación de exportar el 100 x 100 de su producción, deberá tener una base tecnológica moderna y refinada para poder competir con las industrias de los países más adelantados. Lo más difícil de obtener es una tecnología adelantada. Esta tecnología suele estar vinculada a la inversión extranjera, y ambas exigen un ambiente fiscal y financiero que sea más atractivo que el del país de origen o el de otros lugares. Se hace a continuación una breve reseña del ambiente fiscal y financiero creado para el desarrollo de las industrias orientadas hacia la exportación en la zona franca comercial de Shannon (Irlanda) y en la zona franca comercial de Masar (República de Corea) que hoy día se consideran como felices experimentos en esta materia. Otro experimento de naturaleza algo diferente y en escala aumentada es el del puerto franco de Hong Kong. La prosperidad de Hong Kong y su razón de ser se reseñan brevemente por separado.

CAPITULO III

Incentivos y facilidades de que disponen algunas de las principales zonas francas comerciales

Aeropuerto franco de Shannon (Irlanda)

El parque industrial del aeropuerto franco de Shannon está situado junto al aeropuerto internacional de Shannon a unos 22 km de la ciudad de Limerick. También está surgiendo en Shannon un nuevo poblado que en la actualidad cuenta sólo unos 5.000 habitantes. A través del puerto de Limerick, situado a 61 km de la zona, se dispone de instalaciones para el transporte por vía marítima de mercancías importadas y exportadas para la zona franca de Shannon. El aeropuerto de Shannon está enlazado mediante servicios aéreos muy frecuentes con las principales ciudades de Europa y América del Norte. Desde Shannon se pueden efectuar envíos a cualquier aeropuerto europeo en un plazo de 24 horas. Existen servicios diarios para el transporte de mercancías entre Shannon y Nueva York, Boston, Chicago y Montreal. Además, hay exportadores que fletan aviones con carácter privado. Muchas líneas aéreas internacionales prestan servicio en Shannon, como son Aer Lingus, Air Canada, British Airways, Irish International Airlines, Pan American World Airways, Sea Board World Airways y Trans World Airlines. El puerto de Limerick, que sirve de puerto marítimo a la zona franca de Shannon, tiene servicios regulares de enlace marítimo con otros puertos de Europa y puede recibir buques de hasta 12.000 toneladas.

Aparte de la infraestructura anteriormente mencionada de que se dispone, los empresarios que instalan en la zona franca comercial de Shannon sus industrias de exportación cuentan con los principales beneficios financieros y de otras clases que a continuación se indican.

Incentivos financieros y de otras clases

- a) Exención total de impuestos sobre beneficios obtenidos por exportaciones durante 15 años, más exoneración parcial durante los años restantes hasta 1990. Los beneficios e ganancias por concepto de capital no están sujetos a impuestos. Se permite indefinidamente transportar a cuenta nueva las pérdidas comerciales;
- b) Ausencia completa de control oficial sobre la inversión de los beneficios;
- c) Acuerdos para evitar la doble tributación concertados con Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza. También se han firmado recientemente acuerdos con Bélgica, Italia, Luxemburgo, Pakistán y Zambia;

- d) Subvenciones de capital no reembolsables hasta del 60% de la inversión total para la pequeña industria y del 50% para las demás industrias;
- e) Facilidades generosas de crédito para el resto de los costos fijos y del capital de explotación;
- f) Subvenciones para investigación y desarrollo, de hasta el 100% de los gastos efectuados por unidades individuales;
- g) Edificios terminados para fábricas y viviendas en la zona franca comercial y en sus inmediaciones;
- h) Asistencia financiera del 100% en el período inicial de una nueva fábrica para sufragar los gastos de capacitación de obreros y capataces en Irlanda y en el extranjero;
- i) Criterio generoso en cuanto a la amortización del activo fijo al calcular las utilidades imponibles;
- j) Acceso con franquicia aduanera al mercado británico, en virtud del acuerdo angloirlandés de libre comercio. (Ampliado actualmente, al haber entrado Irlanda a formar parte de la Comunidad Económica Europea en unión del Reino Unido),
- k) Una red de comunicaciones bien desarrolladas en Shannon;
- l) Una legislación amplia y bien definida acerca de las zonas francas comerciales y de la política en materia de inversiones extranjeras, y una estructura con buena organización y en correcto funcionamiento para la zona franca comercial;
- m) Todas las industrias se comprometen a exportar el 100% de su producción.

República de Corea: Zona franca de exportación de Masan

La República de Corea está situada entre el Japón y China, y tiene una superficie de 98.500 kilómetros cuadrados y una población de 33 millones de habitantes. La temperatura oscila entre 1,22°C en diciembre y 24,5°C en agosto, que es el mes más cálido. Hasta 1950, la República de Corea se encontraba en una situación de estancamiento económico e inestabilidad política, pero al ponerse en práctica con éxito sus dos planes quinquenales de desarrollo económico (1962-1971), la economía experimentó una expansión espectacular tanto en lo que se refiere al producto nacional bruto como a las exportaciones. A la par de estas expansiones, la República alcanzó la autosuficiencia en las industrias pesadas y química, y logró consolidar el desarrollo agrícola.

La República estableció su primera zona franca de exportación en Masan, en 1970, en un terreno de 172,8 hectáreas, en el que las empresas constituidas mediante las inversiones extranjeras pueden fabricar, montar o elaborar productos para la exportación, utilizando materias primas exentas de impuestos y artículos semiacabados. En

cuatro años, el número de empresas radicadas en la zona ha ascendido a 113, que ocupan casi el 95% de la superficie total. Alentada por el éxito alcanzado en esta zona, la República estableció en Iri, en 1973, otra zona franca de exportación que ocupa un terreno de 92 hectáreas; casi 70 industrias ligeras han sido autorizadas ya en esta zona. El éxito logrado a velocidad tan asombrosa en estas zonas francas de exportación de Masan e Iri en la República de Corea es atribuible a los siguientes incentivos principales ofrecidos en virtud de su plan de zonas francas de exportación.

Incentivos financieros y de otra índole

- a) Las empresas constituidas con inversión extranjera están exentas, durante los primeros cinco años, del pago de impuestos sobre la renta, sobre las sociedades, sobre el patrimonio y sobre la adquisición de propiedades. Durante los tres años siguientes disfrutan de una reducción del 50%.
- b) Las actividades comerciales están totalmente exentas de impuestos en lo que respecta al negocio exportador;
- c) Los dividendos y repartos de superávit que corresponden a los inversionistas extranjeros están exentos de impuestos durante los cinco primeros años; esos impuestos se reducen en un 50% durante los tres años siguientes.
- d) Exención total del pago de derechos de importación, impuestos, etc. sobre bienes de capital, materias primas y artículos semiacabados importados;
- e) Exención total de impuestos sobre los salarios y sueldos del personal extranjero empleado en las empresas existentes;
- f) Se garantiza a los inversionistas extranjeros el derecho a repatriar capital a partir del tercer año de funcionamiento de la empresa correspondiente;
- g) Se garantiza a los inversores extranjeros el derecho a remitir utilidades y dividendos al extranjero a partir del primer año de funcionamiento de la empresa correspondiente;
- h) No se imponen restricciones a la importación de materias primas o de equipo para la producción de bienes dedicados a la exportación;
- i) Existe una administración centralizada con todas las facultades necesarias para adoptar decisiones relativas al establecimiento de industrias en la zona; la importación de instalaciones, equipo y materias primas; y todas las demás cuestiones afines que sean de incumbencia del administrador de la zona;
- j) La administración de la zona facilita edificios preparados para fábricas dentro de la zona y apartamentos para extranjeros fuera de ella;
- k) Todas las industrias de la zona se comprometen a exportar el 100% de su producción a los mercados extranjeros.

- 1) La administración de la zona toma de antemano las medidas necesarias para facilitar a las empresas en ella instaladas los servicios y comodidades auxiliares siguientes: operaciones bancarias y seguros, transporte; almacenes; carga y embalaje; agente de aduanas y servicios comerciales; servicio de reparación de maquinaria; agencia de viajes; economato para extranjeros; apartamentos para extranjeros (fuera de la zona); pabellón para la exposición de productos; centro para la información acerca de las materias primas locales; instalaciones de recreo, como campo de golf, clubs, etc.

El puerto libre de Hong Kong

El capítulo IV contiene una reseña más detallada, por separado, del sistema del puerto libre de Hong Kong. Aquí, únicamente a efectos de comparación, se enumeran más adelante las principales ventajas que reúne y las condiciones que se aplican a un inversionista extranjero que desea instalar en Hong Kong industrias de exportación:

- a) En Hong Kong no existe exoneración temporal de impuestos ni incentivos especiales en cuanto a impuestos. Sin embargo, su base tributaria es estrecha y baja. La propiedad, las utilidades y los intereses se gravan a una tasa normal del 15%, mientras que los sueldos se gravan con arreglo a una escala móvil, con un tope del 15%.
- b) No se grava la renta sobre utilidades obtenidas en el extranjero, incluso si se remiten a Hong Kong;
- c) A diferencia de Irlanda, no se conceden en Hong Kong subvenciones en efectivo no reembolsables para el establecimiento de nuevas industrias;
- d) Ningún organismo de Hong Kong aporta previamente edificios para fábricas y viviendas para atraer a los inversionistas extranjeros. Pueden obtenerse terrenos en Hong Kong por arrendamiento;
- e) No se perciben impuestos por la importación o exportación de varios artículos, excepto los comprendidos en los tres grupos siguientes: licores y bebidas alcohólicas, tabaco, y aceites hidrocarbúricos, que están sujetos a diversas exenciones. Ahora bien, han de declararse todas las mercancías y materiales de valor comercial que se importen o exporten en Hong Kong. Se les impone un gravamen del 0,5%, por concepto de Declaración Comercial, que se destina a financiar las actividades de fomento del comercio.

Aun cuando este estudio se limita a la organización de las zonas francas comerciales de Irlanda, la República de Corea y Hong Kong, quizá sea útil dar alguna información sobre el funcionamiento de las zonas francas de orientación exportadora de Malasia y Filipinas. Dado que las zonas francas de orientación exportadora de estos países han hecho ya progresos espectaculares y que, al estar próximas entre sí, ha surgido entre ellas una relación de competencia en los mercados de exportación, viene

al caso aludir muy brevemente a los incentivos y facilidades que se ofrecen también en estas zonas francas, con objeto de formarse más cabal idea de las facilidades e incentivos de que se dispone en diferentes zonas francas de exportación de la región de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

Malasia

Malasia ha declarado a dos parques industriales de Bayan Lepas y Sungei Way zonas francas comerciales para satisfacer las necesidades de las industrias orientadas hacia la exportación. Están en proyecto otras tres zonas francas comerciales en Hohore, Malacca y Kedah. Las industrias de estas zonas tienen la ventaja adicional de que las mercancías pueden entrar y salir de la zona con exención de derechos y un mínimo de trámites aduaneros. Por lo demás, las facilidades de que disponen son aproximadamente las mismas que todas las industrias orientadas hacia la exportación establecidas con inversión extranjera, dentro o fuera de la zona. Las industrias de la zona se comprometen a exportar el 100% de su producción a los mercados extranjeros, mientras que las industrias radicadas fuera de la zona pueden estar obligadas a exportar del 70 al 90% de su producción. Los principales incentivos que se ofrecen en Malasia a las industrias orientadas hacia la exportación son los siguientes:

- a) Las industrias promotoras y las industrias dedicadas a la exportación están exentas durante cinco años del 40% del impuesto de sociedades y del 5% del impuesto de desarrollo, pudiéndose ampliar ese período hasta ocho años en circunstancias especiales. La industria electrónica orientada hacia la exportación puede llegar a disfrutar de exoneración temporal de impuestos durante cerca de diez años;
- b) La inversión extranjera en Malasia está garantizada contra la nacionalización y los riesgos políticos. Se han firmado acuerdos para garantizar las inversiones con el Canadá, los Estados Unidos de América, los Países Bajos y la República Federal de Alemania;
- c) No hay restricciones a la repatriación de capital ni a la transferencia de utilidades y dividendos dentro del área de la libra esterlina. Fuera de esta zona el control es solamente nominal;
- d) Se han firmado acuerdos para evitar la doble tributación con Dinamarca, Noruega, Singapur y Suecia, cuyos nacionales han invertido principalmente en Malasia;
- e) Exportaciones con subsidio fiscal: Se autoriza un descuento sobre los ingresos brutos a razón del 5% de las ventas adicionales para la exportación que se realicen por encima del promedio de exportaciones anuales durante los cinco años precedentes. En los casos en que los productos de exportación contengan materiales locales en una proporción del 50%, el descuento fiscal por exportación puede elevarse hasta el 8%;

- f) Amortización acelerada: Las compañías que exporten el 20% de su producción o incurran en gastos de capital para la organización tienen derecho a imputar a la amortización el 40% de sus ingresos anuales, incluyendo un subsidio inicial del 20%. Esto permite amortizar en unos cinco años más del 90% de los gastos de capital amortizables en libros.
- g) Doble descuento por gastos de promoción de las exportaciones: En Malasia, los gastos que para el fomento de las exportaciones se ocasionen por publicidad en el extranjero, suministro de muestras gratuitas en el extranjero, sondeo de mercados de exportación, preparación de licitaciones en el extranjero, negociación y conclusión de contratos en el extranjero, suministro de información técnica en el extranjero, participación en exposiciones comerciales aprobadas, gastos a título de agentes de publicidad y consultores de relaciones públicas, pueden obtener descuentos en virtud de la ley de 1967 sobre el impuesto de la renta.

Filipinas: Zona de elaboración para la exportación de Bataan

La zona de elaboración para la exportación de Bataan, que comprende una superficie de 900 hectáreas para fines industriales, está situada a la entrada de la Bahía de Manila, en el extremo meridional de la provincia de Bataan, en la isla de Luzon. Esta zona está ubicada en un valle a 170 kilómetros de Manila, junto a una bahía de aguas profundas. Los principales beneficios en materia de tributación y otros incentivos de que disfruta la zona son los siguientes:

- a) Importación de maquinaria, equipo, materias primas y suministros en régimen de franquicia fiscal y aduanera;
- b) Exención del pago del impuesto sobre la exportación;
- c) Exención del pago de los impuestos municipales y provinciales;
- d) Las pérdidas netas de explotación sufridas durante los cinco primeros años de explotación pueden transportarse a cuenta nueva como deducción de la renta imponible durante los cinco años sucesivos;
- e) Amortización acelerada del activo fijo deducible de la renta imponible;
- f) Las empresas de propiedad totalmente extranjera que estén permitidas en la zona y los extranjeros que hayan invertido en la zona 100.000 dólares EE.UU. por lo menos pueden residir en las Filipinas mientras su inversión permanezca en el país;
- g) La repatriación de inversiones extranjeras y el envío de utilidades y dividendos están permitidos por completo en cualquier momento, a las tasas de cambio vigentes;

- h) Entre los procedimientos de administración simplificados figuran todas las facultades conferidas a la administración de la zona, lo que asegura el despacho de todas las importaciones y exportaciones en un plazo de 13 horas;
- i) Se dispone de edificios normales para fábricas a alquileres razonables o para la compra a tanto alzado;
- j) Todos los demás servicios e instalaciones como bancos, seguros, manutención de aeronaves, transporte, servicios médicos, viviendas y recreo quedan asegurados sobre el terreno por la administración de la zona.

India: zona franca comercial de Kandla

La zona franca comercial de Kandla, que tiene una superficie de 130 hectáreas, está situada en la costa occidental de la India, en las proximidades del importante puerto marítimo de Kandla, establecido recientemente. Los principales beneficios tributarios y otras facilidades de que disponen las industrias orientadas a la exportación en la zona son:

- a) Las instalaciones, maquinaria y materias primas requeridas para la producción de bienes destinados a la exportación pueden importarse con franquicia aduanera. Adicionalmente, no estarán gravados con contribuciones indirectas los materiales nacionales utilizados para la producción dentro de la zona, con destino a la exportación en los bienes manufacturados en la zona para su exportación a mercados extranjeros;
- b) Las nuevas empresas industriales que inicien su producción antes del 31 de marzo de 1970 estarán exentas de impuestos sobre la renta hasta el 5% del capital invertido en determinadas condiciones. También se aplica en las industrias de la zona, lo mismo que en otros lugares de la India, una bonificación por desarrollo con arreglo a unas tasas especificadas;
- c) Se permite a los extranjeros hacer inversiones hasta del 100% en cualquiera de las empresas comerciales e industriales de la zona;
- d) Se permite libremente la repatriación de utilidades después de haber pagado los impuestos;
- e) Se permite la entrada en la zona de valores en divisas, así como la apertura de cuentas de no residentes que se lleven por separado;
- f) Plena libertad para importar, con exención de derechos, instalaciones, maquinaria y materias primas que se sufraguen con los propios recursos de divisas del no residente;
- g) Se permite repatriar, sobre una base generosa, el capital invertido por los extranjeros en la zona;
- h) La administración de la zona ofrece algunos cobertizos preconstruídos y parcelas urbanizadas con suministro adecuado de agua y energía y otros servicios anejos, como apartaderos ferroviarios, etc.

- b) El Gobierno concede a los industriales residentes licencias de importación por adelantado que cubren las necesidades de materias primas durante 12 meses.
- c) En la zona se concede exoneración temporal de impuestos ni subvenciones en efectivo.

Esta zona, establecida a principios de 1957, no ha sido un gran éxito. Unas 20 unidades industriales, en su mayoría de pequeña envergadura, poseídas y administradas por nacionales de la India, funcionan actualmente en la zona, y sus exportaciones anuales se cifran en 10 millones de rupias, es decir, unas 500.000 libras esterlinas. No se han hecho inversiones extranjeras en la zona, y la inversión del Estado en el desarrollo de la zona ascendió a unas 1.500.000 rupias, o sea 25.000 libras esterlinas. Al parecer no se ha cumplido la esperanza originaria de que las industrias de la zona contribuirían a desarrollar la infraestructura industrial de la región y a crear tráfico de mercancías con el resto de India.

..... para la exportación de Junta Cruz

Otra zona de libre comercio para la exportación de productos electrónicos, ha sido establecida recientemente en el aeropuerto de Junta Cruz, Bombay. Esta zona, que actualmente ocupa una superficie de 100 acres (10 1/2 hectáreas) y cuenta con terreno suficiente para su expansión, dispone de los mismos incentivos que la zona A, pero hay algunas diferencias que la distinguen. En primer lugar, Bombay es uno de los centros comerciales más importantes del mundo y un importante nudo de comunicaciones aéreas y marítimas, y esto puede ofrecer a las industrias de la zona un nutrido acervo de mano de obra y personal especializado. Segundo, esto así como estrechos vínculos comerciales con el extranjero, hacen que la zona esté bien desarrollada en sus cercanías. Tercero, para atraer a las industrias que se establezcan en la zona la ley de libre comercio establece algunas proporciones que oscilarán entre 1:10 y 1:20, es decir, que una tonelada de mercancías se compensa en nueve toneladas más de mercancías de la zona. El desarrollo de esta zona consiste, por consiguiente, en su explotación efectiva, y para ello cuenta con un buen potencial industrial. Los incentivos que se aplican a las industrias, subvenciones en efectivo y otros, ventajosos para el comercio, se aplican a la región de la ZONA A superan con creces los que se aplican a la zona B en parte de exportación de Junta Cruz.

CAPÍTULO IV

Análisis crítico de las causas del éxito logrado en Shannon, Masan y Hong Kong

En los capítulos II y III se ha hecho una breve descripción de los antecedentes, y de los incentivos fiscales y financieros, que se dan en las zonas de Shannon, Masan y Hong Kong, zonas que, hoy en día, se consideran como los mejores ejemplos del éxito alcanzado por las zonas francas comerciales del mundo. A continuación se analizan muy brevemente las razones del extraordinario éxito alcanzado por el experimento en estos tres lugares. Se indicarán también las ventajas básicas que reporta su emplazamiento y los recursos de capital y el esfuerzo humano invertidos en estas zonas para aprovechar su ventajosa ubicación.

Las causas del éxito de la zona franca comercial de Shannon.

Ubicación ventajosa.

Irlanda tiene la ventaja excepcional de estar situada muy cerca del mercado británico y del de Europa continental. Por otra parte, tiene al oeste Canadá y los Estados Unidos y, al este, la Comunidad Económica Europea. Antes del advenimiento de los aviones a reacción en los años 60, el aeropuerto de Shannon era la estación donde repostaban todas las aeronaves procedentes de América del Norte con destino al Reino Unido y a Europa. Por eso, Shannon se había transformado ya en un importante lugar de escala para todas las líneas aéreas internacionales. Posteriormente, cuando Shannon se convirtió en centro manufacturero, su proximidad al Reino Unido y a Europa continental, y el hecho de estar situado entre Europa y los Estados Unidos de América, fue lugar de gran ventaja bajo los gastos de transporte en el traslado de materias a Shannon, y de artículos acabados desde Shannon a otros puntos de Europa y a los Estados Unidos de América, que son sus principales mercados.

Abundante industrial del país

Se adoptaron disposiciones para que el ambiente industrial general resultase muy atractivo a fin de fomentar la afluencia de tecnología y de capital extranjero. Por lo tanto, las industrias de exportación radicadas en cualquier otro lugar de Irlanda

disfrutar de muy distintos incentivos y exoneraciones temporales de impuestos. Las únicas ventajas suplementarias que goza la zona franca comercial de Shannon consisten en procedimientos más simplificados, menos documentación y exención de derechos para las importaciones de mercancías de fuera. En realidad, el desarrollo de la zona franca comercial de Shannon está intrínsecamente vinculado a la industrialización de Irlanda en su conjunto. No cabe duda de que, en circunstancias tan propicias, cualquier zona franca comercial tendría éxito.

La zona franca comercial con los países desarrollados

Por otro lado, muchos irlandeses tuvieron que emigrar anteriormente al Canadá, al oeste de los Estados Unidos de América, así como a diversos países europeos, en busca de mejores oportunidades. Muchos de ellos prosperaron en el extranjero, y esto les permitió hacer de inversiones hacia Irlanda con facilidad y rapidez.

Disponibilidad de mano de obra cualificada

Irlanda puede contar con un número adecuado de trabajadores instruidos, que pueden adaptarse a las necesidades de la industria. Por estar cerca de los mercados europeos y británicos, Irlanda atrae a muchos emigrantes y mano de obra adecuada, Irlanda se beneficia de las inversiones de las compañías multinacionales.

La zona franca comercial de Shannon

La zona franca comercial de Shannon es reconocida por el país no podría industrializarse de otro modo que a través de la inversión extranjera. El inversionista extranjero sólo puede introducir en el país actividades de este tipo, e introduce un importante conjunto de inversiones que contribuyen a la expansión de la industria. (primera parte).

Condiciones de transporte aéreo

Irlanda está bien comunicada con los principales centros europeos en menos de dos horas de vuelo. Su sistema de transporte marítimo transatlántico bastante bien desarrollado, y el tráfico de pasajeros en sus líneas aéreas ascendió a unos 100.000 pasajeros y 10.000 toneladas respectivamente en 1962.

Estructuración administrativa racional

La responsabilidad del desarrollo de la zona franca comercial corresponde a un organismo autónomo del sector público denominado Shannon Free Airport Development Company (Compañía para el Desarrollo del Aeropuerto Franco de Shannon). Tiene una junta directiva, cuyos miembros actúan en régimen de dedicación parcial, y un jefe ejecutivo de dedicación total, que es el Presidente de la Compañía. Todas las decisiones relativas al establecimiento de industrias, y a la importación de instalaciones, maquinaria y materias primas, se adoptan en Shannon. La función del Gobierno se limita a promulgar la legislación necesaria y a dar amplias pautas políticas nacionales en lo tocante a incentivos financieros y de otras clases que hayan de concederse, para los cuales el Gobierno aporta cada año los fondos correspondientes.

Amplia legislación

Los poderes legales que eran menester para desarrollar la zona franca comercial y conceder los incentivos financieros necesarios se obtuvieron por la ley de 1947 sobre Aeropuertos con Franquicia Aduanera, seguida por una ley de enmienda en 1958, por la ley de 1958 sobre Disposiciones Financieras Varias, por la ley de 1959 disponiendo la constitución de la Free Airport Development Company de Shannon y por las enmiendas ocasionales introducidas en esas leyes los años 1961, 1963, 1965 y 1970. Como no se disponía de experiencia previa, los poderes jurídicos se obtuvieron gradualmente, no obstante, los poderes obtenidos parecen ser suficientes para que las tareas transcurran sin dificultades.

Uso eficaz del turismo para el desarrollo de la zona franca comercial

La Compañía para el Desarrollo del Aeropuerto Franco de Shannon se esfuerza constantemente por aumentar por diversos métodos el tráfico turístico hacia la región de Shannon, por ejemplo fletando aviones (vuelos "charter"), alquilando casas de campo irlandesas, celebrando banquetes en castillos medievales y de otros modos, pues opina que las personas que van de vacaciones y comprueban por sí mismas las oportunidades comerciales que el país ofrece, hacen luego otros viajes a Irlanda con miras a invertir allí capitales.

Grandes inversiones del Estado

Además de la exoneración temporal de impuestos, que es el factor decisivo en el programa de industrialización de Irlanda, el Gobierno ha invertido grandes sumas de dinero para alentar en la zona las industrias dedicadas a la exportación. El segundo

incentivo, por orden de importancia, es el de la concesión, a fondo perdido, de subvenciones en efectivo de hasta el 50% de la cuantía total de la inversión en instalaciones industriales. Se tiene entendido que ya se han distribuido casi 3.500.000 libras, por concepto de donaciones en efectivo, para las industrias de la zona. El Gobierno ha desembolsado ya casi 8.000.000 libras en urbanización de terrenos para las industrias y la construcción de edificios destinados a fábricas en la zona. Otra suma de 8.700.000 libras se ha empleado en la construcción de poblados obreros cerca de la zona. Por consiguiente, las inversiones realizadas por el Estado en el desarrollo del Parque Industrial del Aeropuerto de Shannon y del Poblado de Shannon se calcula en unos 35 millones de libras, de cuya suma 14.200.000 libras corresponden a la zona. Frente a estas cantidades, las inversiones totales extranjeras que con carácter privado se han realizado en la zona son en la actualidad del orden de 13 millones de libras; y las inversiones privadas irlandesas ascienden a 1.100.000 libras. Estas inversiones en la zona, que en total suman más de 20 millones de libras, han creado empleo para 7.525 personas, que actualmente trabajan en la zona y sus proximidades; y durante los últimos nueve años de existencia de la zona franca comercial de Shannon se han obtenido beneficios netos de divisas por valor de 86.300.000 libras. En el anexo II figuran cuadros estadísticos detallados en los que se recogen las cifras anteriormente mencionadas.

Este considerable aporte de capital a la zona ha de examinarse, además, dentro del contexto nacional de Irlanda. Según se ha manifestado anteriormente, Irlanda cuenta con una situación y otras ventajas básicas que no pueden reproducirse en modo alguno en otro país. Estas ventajas básicas, combinadas con los incentivos financieros en forma de exoneración temporal de impuestos y donaciones en efectivo, que resultaron bastante atractivos, explican el éxito de la zona. Sin embargo, si se examinan las cifras globales de las inversiones extranjeras y los nuevos niveles de industrialización y de exportaciones logrados por el país en general, se observará que el éxito logrado en Irlanda es mucho mayor que el alcanzado en la zona franca comercial de Shannon. A continuación se reproduce un cálculo de las inversiones extranjeras efectuadas actualmente en Irlanda en conjunto.

	<u>Millones de libras</u>
Estados Unidos de América	86,3
Países Bajos	36,0
Reino Unido	43,1
República Federal de Alemania	16,6
Otros países	38,0
Total	220,0

De su total anual de exportaciones por valor de 630 millones de libras aproximadamente, las manufacturas representan 270 millones de libras, de cuya cantidad más del 50% corresponde a compañías extranjeras que tienen inversiones en Irlanda. En otras palabras, este significa que se ha creado un ingreso adicional neto de divisas por valor de 135 millones de libras anuales, junto con amplias oportunidades de empleo -por los procedimientos de la exoneración temporal de impuestos y las donaciones en efectivo-, que de lo contrario no se habrían aprovechado.

Este análisis nos lleva a la conclusión de que, en la zona franca comercial de Shannon, el éxito se ha logrado a costa de grandes desembolsos de capital, que ascienden a casi 7.000 libras por persona empleada directamente en la zona. Asimismo, los ingresos netos de divisas generados por la zona durante los últimos nueve años, calculados en 86.300.000 libras, resultan bajos si se les compara con las inversiones oficiales y privadas en la zona, que representan 53 millones de libras.

La segunda cuestión que surge de este análisis es que el ambiente y condiciones industriales de Irlanda en conjunto tienden a producir la entrada de inversiones extranjeras en el sector de las industrias de exportación. Las cifras citadas anteriormente son un claro ejemplo de que lo logrado por Irlanda en general en cuanto a industrialización con capital extranjero y exportaciones es más impresionante que lo logrado por la zona franca comercial de Shannon, la cual quizá se haya beneficiado también del progreso general experimentado por el país. Será oportuno, por consiguiente, sacar la conclusión de que las condiciones industriales que, en conjunto, existen en el país revisten más importancia para el desarrollo de una zona franca comercial con un cien por cien de industrias orientadas hacia la exportación. Los países cuyas circunstancias industriales o políticas sean en cierto modo peculiares no pueden esperar gran cosa de sus zonas francas comerciales recientemente creadas, aunque estén dotadas de grandes incentivos, si, a causa de esas circunstancias, el capital extranjero se retrae.

Razones del éxito de la zona de elaboración para la exportación de Masar (República de Corea)

Las razones del éxito de la zona de elaboración para la exportación de Masar son análogas a las de la zona franca comercial de Shannon, según se indica a continuación:

Ubicación ventajosa

La proximidad de la República de Corea al Japón es una de sus principales ventajas básicas, y los coreanos han hecho bien en aprovecharla. El contacto establecido con el Japón es el factor más remunerador en la economía de la República. Masan, que es donde se estableció la primera zona franca comercial en 1970, está situada cerca del puerto de Busan, a sólo 45 minutos de Osaka por vía aérea. Existe un intenso tráfico turístico de japoneses a la República de Corea, y muchos de estos turistas, a la vez que disfrutan de sus vacaciones, observan las perspectivas comerciales y regresan posteriormente como inversores potenciales para establecer nuevas industrias. De los 113 establecimientos industriales que funcionan hoy día en la zona de elaboración para la exportación de Masan, 105 son de propiedad japonesa. Los siguientes inversionistas extranjeros en la República de Corea, por orden de importancia, son empresas americanas.

Disponibilidad de mano de obra adecuada

Debido a la amplitud del sistema docente del país, más del 90% de los coreanos saben leer y escribir. A causa del rápido aumento del número de centros de formación técnica y profesional, hay trabajadores calificados en casi todos los sectores. Los salarios son todavía bajos, si se comparan con los de Europa occidental y Japón. Por ello se atraen atraídos muchos inversionistas japoneses, que encuentran terrenos coreanos con mano de obra más barata y capacitada, además de la exoneración temporal de impuestos y la asistencia oficial. Este es el tipo de ventajas que buscan los inversionistas extranjeros.

Un buen conjunto de incentivos

El conjunto de incentivos implantados por las autoridades para atraer las inversiones y la tecnología extranjeras al país y, en particular, a las zonas francas comerciales no puede considerarse importante, como en el caso de Irlanda, pero es lo suficientemente atractivo para provocar el aporte de inversiones japonesas. El capital comercial del Japón, que hoy día es el único país desarrollado del Lejano Oriente, ha llegado al punto de saturación y tiene que dirigirse al exterior en busca de inversiones rentables. En ciertos países próximos se disponía de oportunidades y beneficios adecuados en forma de exoneración temporal de impuestos y baja presión fiscal, salarios bajos y activa asistencia oficial en forma de edificios terminados para fábricas, donaciones en efectivo, etc. Por lo tanto, el capital japonés encontró oportunidades en

la República de Corea, Hong Kong y otros lugares. Muchas empresas japonesas dedicadas a la producción en la zona franca comercial de Masan controlan desde Tokio la distribución y las exportaciones.

Clima industrial del país

Las unidades industriales del país están orientadas hacia la exportación. Cada una de ellas ha de ganar sus propias divisas. No se dispone de verdaderas licencias de importación para usuarios; y los establecimientos industriales que no se dedican a la exportación tienen que comprar sus licencias de importación en el mercado libre, con prima. La segunda característica fundamental de la política económica de la República es la Ley de Aliento a la Inversión Extranjera. En virtud de esta ley, las exenciones y reducciones tributarias admisibles en impuestos sobre la renta y sobre sociedades han quedado definidos claramente en un solo lugar. Si bien el país no tiene una estrecha base tributaria, como ocurre en Hong Kong, cabe obtener una imagen completa y precisa recurriendo a un solo lugar, y se dispone de toda clase de textos para convencer a los inversionistas extranjeros de que la República de Corea es el lugar más atractivo para iniciar una nueva industria, en lo que se refiere a beneficios estipulados en el derecho tributario y asistencia oficial, así como a bajos salarios. El extraordinario crecimiento económico del país ha de atribuirse a tres factores principales, es decir, al continuo estímulo al capital extranjero, a la expansión de los productos industriales y al aumento de las exportaciones. Las exportaciones aumentaron según una tasa de crecimiento anual del 40% por término medio durante 1962-1972, llegando a alcanzar 1.624 millones de dólares, lo que representa un incremento de cuarenta veces respecto a la pequeña base de 41 millón de dólares en 1961. En 1973, las exportaciones se elevaron a 3.200 millones de dólares, logro que sorprende a los propios coreanos. Cuando el país en conjunto está dando pasos tan rápidos en el progreso económico y en lo que se refiere a las exportaciones, no hay razón para que su zona franca comercial, que ofrece condiciones más liberales sólo en lo referente a la producción destinada a la exportación, no logre un éxito análogo.

Amplia legislación

El Gobierno promulgó una ley especial en 1970, en virtud de la cual queda establecida la zona franca exportadora de Masan. En esta legislación se definieron claramente los servicios e incentivos de que dispone la zona, además de las facultades de la administración de la zona y los privilegios a que pueden acogerse los inversionistas extranjeros.

Grandes inversiones oficiales y extranjeras

El Gobierno ha dedicado hasta ahora casi 10.300.000 libras al desarrollo de la zona franca exportadora de Masan, en la que actualmente se han hecho inversiones extranjeras del orden de 35.300.000 libras e inversiones nacionales del orden de 3 millones de libras. Esta inversión de 48,6 millones de libras en total ha generado oportunidades de empleo para 23.334 personas, e ingresos por valor de 30 millones de libras esterlinas durante 1973. El resultado neto de este gasto de capital en la zona franca comercial de Masan representa casi 2.000 libras por persona empleada en la zona lo que, en cualquier caso, es muy inferior a la cifra de Shannon donde, según se ha manifestado, representa casi 7.000 libras por persona empleada en la zona. Por eso, se ha utilizado la ventaja de una mano de obra relativamente barata.

El puerto franco de Hong Kong

La superficie de la tierra firme de Hong Kong rebasa ligeramente el millar de kilómetros cuadrados y está compuesta por la isla de Hong Kong, de unos 65 km², la península de Kowloon, de unos 13 km², y los Nuevos Territorios, que ocupan unos 960 km². Entre la isla de Hong Kong y la península de Kowloon está situado Puerto Victoria, que rivaliza con San Francisco y Río de Janeiro como uno de los tres mejores puertos naturales del mundo. El clima es benigno y la temperatura diurna oscila entre 15°C en febrero y 28°C en julio, que es el mes más cálido del año. La población actual es de 4,2 millones de habitantes, mientras que en 1961 era sólo de 3,1 millones. Casi el 99% de los habitantes son chinos. Aparte de su puerto de gran calado y de su estratégica posición geográfica, Hong Kong carece prácticamente de recursos naturales. Se afirma a menudo que la prosperidad de Hong Kong estriba principalmente en la pericia e inteligencia de sus habitantes, y en el cuidadoso equilibrio que existe entre las políticas fiscal y financiera implantadas por el Gobierno, que han dado por resultado el ímpetu industrial obtenido en Hong Kong. Hasta los años 50, la economía dependía en gran parte del comercio de reexportación entre China y el resto del mundo, que dio lugar al establecimiento de excelentes servicios de banca, navegación, almacenamiento y seguros. Hasta los años 30 no se implantaron en Hong Kong pequeñas industrias. En 1950, las exportaciones de productos nacionales se calcularon en sólo el 25% de las exportaciones totales, mientras que el 75% restante eran reexportaciones. Esta posición se invirtió por

completo en diez años, y en 1960 las exportaciones de productos nacionales comprendió el 73% de las exportaciones totales, mientras que en 1972 aumentó aún más su participación hasta alcanzar el 79%. Según cálculos oficiales, casi el 85% de las mercancías producidas en Hong Kong se exportan actualmente a mercados extranjeros.

Resulta de todo punto evidente que el progreso logrado en Hong Kong durante los últimos veinte años no sólo es notable sino, más aún, extraordinario. Lógico es preguntarse cuáles son los principales factores determinantes del progreso y desarrollo de la economía de Hong Kong. Los tres factores que más han contribuido al progreso económico de Hong Kong son los siguientes:

Industrialización basada en la competitividad y en la especialización

Una tasa elevada de crecimiento demográfico, a la vez que la gente tiene conciencia en todo momento de que Hong Kong no cuenta con recursos naturales propios y que su única salida para sobrevivir es la "industrialización". Por otra parte, su crecimiento industrial ha de estar orientado principalmente hacia la exportación, puesto que el mercado nacional no tiene la amplitud suficiente. Tales industrias de exportación sólo podían mantenerse a base de mucha "competitividad y especialización".

Políticas fiscales bien ponderadas

Para lograr el objetivo anteriormente indicado, el Gobierno debía seguir políticas fiscales correctas que contribuyesen a lograr el objetivo lo antes posible. Los conceptos de "libre empresa, puerto franco y escasa presión fiscal directa" se combinaron acertadamente con los bajos salarios existentes y con la completa libertad para la entrada y salida de capital; y, de este modo, Hong Kong se convirtió en uno de los lugares del mundo más atractivos para el inversionista.

Mecanismo correctivo automático

Ultimamente, el mecanismo correctivo automático introducido en el sistema económico de Hong Kong quizá constituya el verdadero secreto del éxito obtenido. Hace veinte años, los salarios de Hong Kong figuraban entre los más bajos de Asia. Hoy en día son de los más altos, pero no por eso hay situaciones de enfrentamiento entre empleado y empleador ni de hostilidad latente y falta de confianza en el mercado laboral. La razón de ello es que, aunque han aumentado los salarios, la productividad de la mano de obra ha aumentado también considerablemente, la industria manufacturera de Hong Kong

ha tendido a concentrarse en la producción de un campo más bien reducido de artículos, y la fortaleza de las industrias de Hong Kong estriba en el hecho de que producen en general aquellos productos acabados que tienen demanda en las comunidades más refinadas del mundo, orientadas hacia el consumo. El crecimiento de Hong Kong sigue dependiendo, por consiguiente, de la marcha de sus exportaciones.

La elevación de salarios ha dado lugar, sin embargo, a una nueva tendencia en la economía de Hong Kong, y es la de reorganizar las industrias para fabricar únicamente aquellos productos de alta calidad que estén fuera del alcance de la competencia que han empezado a hacerle Corea, Filipinas, Singapur y Tailandia a causa de sus salarios más bajos. Falta por ver hasta qué punto logrará Hong Kong alcanzar este objetivo. No obstante, leyendo cuidadosamente las estadísticas que figuran en el anexo IV (facilitadas por el Consejo de Desarrollo Comercial de Hong Kong) se ponen de relieve los siguientes tres puntos dignos de atención:

- a) El número de turistas que visitan Hong Kong en un año equivale aproximadamente al 25% de la población total. El turismo es, por consiguiente, su principal fuente de ingresos. Las tiendas resplandecen en las calles hasta entrada la noche, ofreciendo un despliegue de productos fabricados en todo el mundo y, sobre todo, sus propios productos;
- b) Hoy en día la situación industrial de Hong Kong es más bien desesperada. La industria de prendas de vestir confeccionadas y la industria textil, que hasta época reciente era su principal soporte, han alcanzado ya el punto de saturación. Ya no se instalan en Hong Kong nuevas unidades textiles. Las prendas de vestir confeccionadas y los productos textiles constituyen, conjuntamente, casi el 50% de las exportaciones totales. Sin embargo, las unidades industriales de la zona franca de la República de Corea, respaldadas por las inversiones extranjeras y por una tecnología igualmente moderna, pero con salarios más bajos, han empezado ya a ofrecer una redida competencia. La India y el Pakistán la están ofreciendo también a los productos textiles y a las prendas de vestir confeccionadas que se fabrican en Hong Kong. La única salida para que sobreviva la industria consiste, por consiguiente, en producir materiales y prendas de alta calidad que los competidores no puedan copiar en mucho tiempo. Los plásticos y los productos de plástico constituyen el 10% aproximadamente de sus exportaciones totales, y casi todos los países industrializados vecinos están ofreciendo una redida competencia. Hoy día la industria siguiente por orden de importancia en Hong Kong es la electrónica, que también constituye el 10% aproximadamente de sus exportaciones totales. También en este sector la República de Corea y Singapur están ofreciendo una competencia redidísima. Los rubros correspondientes a artículos eléctricos y a objetos de metal constituyen cada uno el 2% aproximadamente de sus exportaciones totales. También en esos sectores están ofreciendo redida competencia casi todos los países industrializados vecinos. El calzado y los artículos de viaje, que constituyen el 2% aproximadamente de las exportaciones totales de Hong Kong, están disminuyendo ya, al tener que enfrentarse con la redida competencia de la República de Corea y otros países,

- c) De lo antedicho se deduce claramente que la industria de Hong Kong se encuentra en situación poco estable y está sometida a la constante amenaza de sus competidores. Además, los salarios monetarios de Hong Kong son actualmente tres veces más elevados que los de la República de Corea y el doble que los de Malasia. No obstante, la tasa de crecimiento anual de Hong Kong ha seguido subiendo continuamente. En 1950, sus exportaciones ascendieron a mil millones de dólares de Hong Kong, mientras que en 1973 se elevaron a 19.500 millones de dólares de Hong Kong. El siguiente cuadro revela algunos hechos interesantes:

Cuadro 1

Tasa de crecimiento de las exportaciones de Hong Kong desde 1950 a 1973

<u>Año</u>	<u>Exportaciones (millones de dólares de Hong Kong)</u>	<u>Empleo (personas)</u>	<u>Tasa de crecimiento anual (%)</u>	<u>Productos</u>
1950	1.000	100.000	-	Artículos de metal, calzado y prendas de vestir de baja calidad
1960	2.000	220.000	15	Idem, comienzo de la industria de los plásticos
1970	10.500	530.000	25	Mejora la calidad de los productos, comienzo de las industrias eléctrica y electrónica
1973	19.500	620.000	26,5	Concentración en industrias de alta tecnología, como son la electrónica y la de prendas de vestir de alta calidad

Se citan a continuación algunos de los principales factores a que obedece la rápida mejoría de la situación de Hong Kong en cuanto a la marcha de las exportaciones y a la creación de empleo:

- a) Las industrias diversificaron sus productos con mayor rapidez que sus competidores;
- b) Concentración en las necesidades de los mercados europeos. Indoligamente, se han estudiado detenidamente las necesidades concretas de los mercados de los países de Europa oriental, Africa y América del Sur y se han adaptado los productos para satisfacer sus gustos y necesidades;
- c) Se intensificaron las actividades de fomento de las exportaciones al establecerse el Consejo de Desarrollo Comercial;

- d) Se considera que el tipo de imposición del 15% de las utilidades brutas es el más bajo del mundo. No existe en Hong Kong la doble tributación y las sucursales de las empresas de Hong Kong radicadas en el extranjero no pagan impuestos en Hong Kong. Normalmente, en los países vecinos -Japón, la República de Corea, Filipinas, Singapur y Tailandia- las utilidades tributan entre el 30 y el 60%.
- e) Se hacen generosas concesiones fiscales por concepto de fomento de la labor de investigación y desarrollo tecnológico, lo que permite a las compañías lograr normas de calidad cada vez más elevadas y desarrollar productos nuevos.
- f) Se dispone en Hong Kong de servicios de subcontratación, y las compañías no necesitan establecer una planta completa. Existen también abundantes vínculos dentro de la industria, lo que da por resultado que las industrias auxiliares resulten muy atractivas para los pequeños empresarios de Hong Kong.
- g) Debido a la mayor libertad de que se dispone para la entrada y salida de capital en Hong Kong, y a la escasa presión fiscal, gran número de empresas de los Estados Unidos de América, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Suiza aportaron cuantiosas inversiones y variados conocimientos técnicos. Esta entrada de capital y tecnología del extranjero es la causa principal del auge y del crecimiento industrial de Hong Kong.

Sin embargo, debe mencionarse que Hong Kong no es en modo alguno un puerto franco, y que el denominarlo así es incorrecto. Por definición, un puerto franco se propone conceder exenciones completas de impuestos y supresión de derechos de aduanas y de controles a las mercancías importadas o exportadas y del registro de comerciantes, etc. Actualmente, la economía de Hong Kong está muy controlada, como la de cualquier otro puerto, a causa de los siguientes factores:

- a) No existe exención temporal de impuestos ni incentivos tributarios especiales en Hong Kong. Los impuestos sobre ingresos y utilidades se descomponen en impuestos sobre la propiedad, las utilidades, los sueldos y los intereses. Para todos ellos, excepto el que para los sueldos rige un tipo normal del 15%, mientras que los sueldos tributan con arreglo a una escala móvil que parte del 5% y llega a elevarse como límite superior al tipo normal del 15%.
- b) En virtud de un decreto que regula el registro de sociedades, toda persona natural o jurídica que haga negocios en Hong Kong deberá registrarse en el Ministerio de Industria y Comercio pagando un cánón de 25 dólares de Hong Kong. El registro de todos los fabricantes y comerciantes lo efectúa un departamento del Ministerio de Industria y Comercio, que se ocupa también de todas las reclamaciones comerciales recibidas de los compradores del extranjero.
- c) También se aplican en Hong Kong contribuciones indirectas a tres grupos de artículos -a saber, el tabaco, las bebidas alcohólicas y los aceites hidrocarbúricos- ya sean importados o fabricados localmente.
- d) Existen algunos otros impuestos, como los timbres de contribución, los impuestos por el registro de vehículos de motor, las contribuciones territoriales y las costas.

Pese a todos estos controles e impuestos, se sigue conociendo a Hong Kong en el mundo como un "puerto franco". Muchos industriales de Hong Kong comentan que, a pesar de los controles y los impuestos, la carga fiscal es todavía muy pequeña en Hong Kong, comparado con otros lugares y que siguen operando allí a causa de los bajos impuestos, la buena infraestructura y la abundancia de mano de obra bien capacitada y disciplinada que todavía desconoce lo que son las huelgas. No es precisamente la búsqueda continuamente un inversionista extranjero para minimizar sus costos de producción y maximizar sus utilidades. Y esto es lo que explica de manera convincente el secreto del éxito de Hong Kong.

CAPÍTULO V

Factores y consideraciones respecto a la importación que han de tenerse en cuenta al establecer una zona franca comercial

No sería apropiado dar pautas preceptivas para el establecimiento de parques industriales de orientación exportadora, o de zonas francas comerciales, ya que cada país debe idear un programa de acción propio en el que se tengan en cuenta sus circunstancias especiales en cuanto a situación geográfica, política e industrial. No obstante, hay factores básicos de importancia que, si se utilizan de forma adecuada, pueden contribuir mucho a acelerar el desarrollo de las industrias de la zona. De estos factores, los que tienen mayor importancia son: el emplazamiento de la zona, el conjunto de incentivos ofrecidos en la zona, un claro análisis de las industrias más adecuadas para su desarrollo en la zona y de las perspectivas de subcontratación internacional que se pueden lograr gracias a la zona; clara legislación para ejecutar el plan de la zona franca comercial, y establecimiento de la zona y creación de un marco institucional adecuado y eficaz para su administración y funcionamiento diario. Cada uno de estos factores se discute brevemente a continuación, con objeto de dar idea de las medidas que han de tomarse antes de que una zona franca comercial pueda realmente establecerse, y la relación mutua de estas medidas, que pueden favorecer o perjudicar las perspectivas de feliz establecimiento de una zona franca comercial.

Emplazamiento cerca de un aeropuerto

El emplazamiento de una zona franca comercial es el factor más importante, y deberá decidirse con mucho cuidado. Una zona franca comercial deberá estar situada únicamente en un punto focal que cuente con modernos enlaces de comunicaciones aéreas y marítimas

10/11/54

... punto de vista de los recursos humanos. De este punto de vista, el viaje... información... una ruta... internacional... tiempo... que pueda ofrecer... condiciones de... aeropuerto... una escuela de... cuando posteriormente...

El problema de la capacitación

... zona franca general por lo que... puede ser... exportación... sería perfecta... las compañías... facultades para... toda zona...

El problema de la capacitación de los recursos humanos

... se dispone el... exportación... se ha mani... junto con la... es que en la zona se... experiencia... la alta... que cuentan con puertos... la industria, las fuentes... instituciones financieras.

La Situación General y las Zonas Francas Comerciales

En los países en desarrollo se suelen esgrimir dos argumentos principales en contra del establecimiento de una zona franca comercial cerca de las grandes ciudades: a) una zona franca comercial situada en las proximidades de una gran ciudad agrava la congestión industrial y los problemas de contaminación; b) en las regiones menos industrializadas del país se dispone de terrenos más baratos para establecer zonas francas comerciales. La respuesta a estas cuestiones es muy sencilla. El establecer industrias orientadas hacia la exportación, con la obligación de exportar el 100% de sus productos, es un empleo arduo. En una zona que haya experimentado ya cierto crecimiento industrial y cuente con la infraestructura y la mano de obra correspondientes, las industrias de exportación radicadas en una zona franca comercial podrán cobrar impuestos mucho más baratos, generando así empleos nuevos e ingresos de divisas que, de lo contrario, no se habrían aprovechado. Se trata, por consiguiente, de elegir entre tener una zona dedicada a las industrias de exportación cerca de las regiones de concentración industrial, y obtener los muy necesarios divisas, además de crear nuevas oportunidades de empleo, o renunciar a tenerla. La cuestión de tener que pagar un precio más elevado por los terrenos situados cerca de una gran ciudad no reviste importancia si se la compara con los resultados y objetivos que se quieren obtener mediante el establecimiento de una zona franca comercial de éxito.

Atención contra el contrabando

Se opina también en la mayoría de los países en desarrollo que resulta más fácil controlar el contrabando si la zona está situada en una región remota que si está en una región de concentración industrial. Tal creencia está, por lo general, desprovista de fundamento y es consecuencia de la falta de conocimiento y experiencia en la materia. Una zona franca comercial o una zona de elaboración para la exportación ha de funcionar primordialmente sobre la base del control documental, y no sobre la del control material. Siempre que una empresa pueda mostrar sus ingresos por concepto de exportaciones y un historial limpio, contraponiendo sus importaciones a las exportaciones inventariadas en mano, no hay razón para exigir sospechas innecesarias. El desarrollo de la zona no deberá nunca, por consiguiente, confiarse a los servicios preventivos de los agentes de aduanas, como ocurre actualmente en la mayoría de los países en desarrollo. Los agentes de aduanas deberán regular el tráfico de importación y exportación en la zona, pero no el desarrollo de ella. Es necesario que estas dos funciones queden claramente separadas.

Conjunto de incentivos

El conjunto de incentivos y servicios que deban concederse constituye una de las decisiones más importantes que habrá de adoptarse a nivel de gobierno antes de que se establezca realmente una zona franca comercial o una zona de elaboración para la exportación. Un factor que ha de tenerse presente en primer lugar al adoptar esas decisiones es que no cabe desarrollar con éxito una zona franca sin atraer capitales y conocimientos técnicos extranjeros. Esa es la situación actual en las principales zonas francas industriales desarrolladas con éxito que ya se han mencionado. También deberá comprenderse muy claramente que lo único que busca el inversionista extranjero son las utilidades y una seguridad razonable para su capital, seguridad que ha de ofrecerse mediante políticas oficiales bien definidas. Sólo puede obtener utilidades si cuenta con condiciones de impuestos relativamente más ventajosas, donaciones a fondo perdido y edificios para fábricas ya construidos a los que pueda trasladarse, además de que la zona esté situada en un lugar adecuado y disponga de la infraestructura y mano de obra convenientes. Si una zona no ofrece estas condiciones básicas y un conjunto de incentivos en condiciones ventajosas comparables, por muy grandes que sean los esfuerzos para promoverla no se obtendrán los resultados deseados. Ha de aceptarse también que rara vez serán idénticos los conjuntos de incentivos ofrecidos en todas las zonas francas comerciales o zonas de elaboración para la exportación existentes en todo el mundo, pues cada país ha de elaborar un conjunto de incentivos en el que se tengan en cuenta la situación geográfica del país y, en particular, de la zona, la disponibilidad de mano de obra y personal capacitado, materias primas, infraestructura y servicios. Otro factor todavía más importante es el del ambiente industrial del país y, sobre todo, el de la región en que haya de establecerse la zona franca comercial. Antes de decidir durante cuántos años ha de concederse la exoneración temporal de impuestos, o determinar la magnitud de las ventajas fiscales o de las donaciones en efectivo, deberán tenerse presente los siguientes factores principales:

- a) ¿Cuáles serán los gastos de transporte de las principales materias primas que hayan de utilizarse en la zona y de los productos acabados que han de exportarse desde la misma? ¿Cuál es el resultado de compararlos con los de las zonas francas de los países vecinos o, por lo menos, con las pocas zonas francas de mayor éxito existentes en diferentes partes del mundo?
- b) La situación del país respecto a la industria y las exportaciones, sobre todo desde el punto de vista de las inversiones extranjeras. ¿Son ya bastante importantes en el país las inversiones extranjeras en las industrias orientadas hacia la exportación?

- c) ¿Cuál es el resultado de comparar los costos de la mano de obra y la situación laboral del país con otros países?
- d) ¿En qué medida los servicios previstos para la zona en forma de infraestructura, parcelas de terreno urbanizadas, edificios para fábricas y viviendas reducen la inversión inicial del inversor extranjero?

Si los cuatro factores antes mencionados fueran muy favorables, quizá no fuera necesario conceder exoneración temporal de impuestos, como ocurre en Hong Kong, y bastaría aplicar un tipo de tributación bajo para que la situación resultase bastante atractiva. En otro caso, una gran serie de incentivos en forma de exoneración temporal de impuestos durante un largo período y donaciones en efectivo para la inversión en activo fijo y la capacitación de trabajadores puede atraer a los empresarios extranjeros. Es necesario subrayar una vez más que los incentivos financieros y fiscales no bastan por sí solos para alentar las nuevas inversiones industriales. Sólo un amplio plan que contenga diversos tipos de incentivos, servicios, un grupo de hombres con sentido de la responsabilidad y de dedicación al proyecto y, sobre todo, una imagen atractiva del proyecto a los ojos de los inversionistas industriales dentro y fuera del país, podrá lograr los resultados deseados. Si se carece de esta imagen global del proyecto, que depende en gran parte de la totalidad del sistema de incentivos y del celo y dedicación de los hombres que trabajan sobre el terreno para ponerlo en práctica, ello puede ser causa suficiente para que fracase un proyecto que, por lo demás, tenga buenas condiciones. Los incentivos ofrecidos de manera complicada y las condiciones que carezcan de eficacia dejan de ser incentivos y se convierten en escollos que es preciso evitar.

Selección de industrias

Cualesquiera que sean las normas de planificación económica, no sería realista basar un programa de acción en la creencia de que un país que se está desarrollando industrialmente puede, con sus propios conocimientos y pericia técnica, iniciar la producción de artículos de alta tecnología, o incluso la instalación de industrias de alto índice de mano de obra, en igualdad de condiciones que los países desarrollados industrialmente. Según se ha manifestado anteriormente, la participación de las manufacturas de los países en desarrollo en el comercio total del mundo sigue siendo baja que representa una amenaza para el crecimiento industrial y mercado de capital de los países desarrollados en cuanto al sostenimiento y mantenimiento de relaciones comerciales con los países en desarrollo, que cada vez se están rezagando más en relación con

el progreso tecnológico y los sistemas comerciales integrados que caracterizan a los países desarrollados, particularmente en Europa. Un análisis cuidadoso de las estadísticas comerciales mundiales arroja, sin embargo, un rayo de esperanza sobre los países en desarrollo al revelar que, entre los productos objeto de transacciones comerciales, hay muchos productos finales que sería más conveniente producir -totalmente o en parte- en zonas francas comerciales de países en desarrollo, siempre que la ventaja comparativa de los menores costos de mano de obra se combinase acertadamente con desgravaciones fiscales, una estructura tributaria favorable, controles moderados sobre el movimiento de capital, utilidades y bienes, y una clara enunciación de las leyes promulgadas para atraer a las inversiones extranjeras. Las industrias que se comprometan a exportar el 100% de sus productos en una zona franca comercial han de poder equipararse técnica y comercialmente con las industrias más adelantadas de los países desarrollados que compitan con ellos en los mercados extranjeros. Es necesario, por consiguiente, un alto grado de especialización y, a este respecto, reviste especial importancia la selección de las industrias que deban desarrollarse o ampliarse en la zona franca comercial.

No cabe duda de que el limitar el crecimiento industrial de una zona franca de libre comercio mediante la preparación de una lista positiva de industrias preconcebidas tiene sus desventajas, ya que la lista puede no ser todo lo completa que debiera. El otro método generalmente aplicado es el de preparar una lista negativa en la que se indique qué industrias -tales como las de narcóticos y drogas peligrosas- no quedarán autorizadas a establecerse en la zona. Con este sistema de la lista negativa aumentan las posibilidades de que los inversionistas formulen propuestas adecuadas de iniciación de nuevas industrias. Ahora bien, esto no quiere decir que en la labor de planificación de una zona franca comercial no haya de incluirse la previa preparación de una lista de las principales categorías de industrias que más adecuado resulte desarrollar en la zona. Los datos conexos correspondientes a estas industrias -tales como los referentes a fuentes de materias primas, principales mercados en que se han de vender probablemente los productos finales, los gastos de transporte que entrañe el movimiento de materias primas hacia la zona y el de salida de productos finales de la misma, la disponibilidad de mano de obra adecuada en la comarca, los incentivos de infraestructura y de otro tipo para el aporte de capital y de conocimientos técnicos extranjeros- han de estudiarse y evaluarse con cuidado, y ha de prepararse un informe sobre el proyecto antes de lanzarse a ejecutarlo. También sería convenientísimo que ese estudio de evaluación

fuese realizado por expertos de la ONUDI, a fin de contar con un cuadro fidedigno en que la situación apareciese reflejada con todas sus ventajas e inconvenientes. Esta labor constituiría una respuesta a la pregunta, tantas veces formulada, de hasta qué punto puede tener éxito una zona franca comercial.

Subcontratación internacional

Los países europeos industrialmente adelantados echaron de ver, en los primeros años 30, que los vecinos en situación industrial igualmente adelantada no solamente eran competidores de sus productos sino que, al mismo tiempo, suponían un posible mercado para los mismos. Basándose en el reconocimiento de este hecho surgió el concepto nuevo de la subcontratación internacional que se ha convertido ya en algo muy familiar entre los países industrialmente adelantados. En la actualidad, para que un producto resulte más competitivo en cuanto a calidad y en cuanto a precio, sus diferentes partes y componentes se producen en distintos países, eligiendo en cada caso aquel en que esa producción resulte más económica. Ahora bien, ese reparto de la producción se ha muy raras veces entre países desarrollados y en desarrollo. Las zonas francas comerciales radicadas en países en desarrollo cuentan, debido a sus ventajas comparativas, con grandes posibilidades en esa esfera siempre que cuenten ya con ciertos requisitos -como conocimientos técnicos, seguridad para el capital invertido, mano de obra y personal supervisor adecuados, etc.- y que el crecimiento haya cobrado ya el impulso suficiente para que el panorama futuro resulte prometedor. De entre todas las industrias, las que más amplio campo ofrecen para la subcontratación internacional son las del sector metalmeccánico -particularmente los productos eléctricos, electrónicos, relojes y cámaras- y las del transporte y comunicación. Este programa tiene la ventaja básica de que desarrolla las vinculaciones con las industrias internacionales, lo cual puede prometer un campo ilimitado para una expansión ulterior. La ONUDI, radicada en Viena, ya ha efectuado una labor importante y valiosa en esta esfera; y sabe de muchas ofertas concretas de industrias del mundo desarrollado que buscan en los países en desarrollo participantes adecuados que puedan facilitarles los componentes y piezas que necesitan a precios inferiores a los costos que los países desarrollados pueden alcanzar en sus propios territorios.

Por consiguiente, la combinación del proceso de selección de productos con el desarrollo en la zona de servicios utilizables para la subcontratación internacional entrañaría las siguientes medidas y funciones:

- a) Selección detallada de determinados productos, con previsión de la demanda que puedan tener en los mercados de los países desarrollados. Hay que cuidar de que, en principio, las categorías de productos que se elijan resulten atractivos en cuanto a calidad y en cuanto a precio para los mercados en que probablemente hayan de venderse.
- b) Identificación de las firmas específicas de los países industrializados que se interesen por subcontratar parte de sus operaciones, también deben identificarse previamente las firmas nacionales capaces de emprender esa colaboración con el exterior.
- c) Selección detallada de la asistencia económica, jurídica y técnica requerida por los posibles inversores extranjeros para desarrollar industrias, según el plan propuesto, extrajeros o a través de firmas nacionales.
- d) Del mismo modo, se han de determinar las capacitaciones técnicas requeridas, en el país o en el extranjero, para llegar a formar un núcleo competente de técnicos, cuantitativa y cualitativa, de los cuales involucrados que podría sufragar el Gobierno y que, en su caso, se importaran del exterior, de que llegase a la hora pudiese contar con que sus gastos no resultasen excesivamente onerosos.

Después de una cuidadosa selección, examen y evaluación de estos aspectos, efectuados por expertos competentes del país y por los expertos de la ONUDI que pudiesen ser necesarios, para el estudio en cuestión, lo más probable es que los resultados que se obtengan sean mejores que los previstos en las previsiones originales.

Experiencia con zonas francas comerciales:

El desarrollo de algunos países depende por establecer la zona franca y luego, basándose en el éxito o en la experiencia adquirida, tratar de promulgar legislación semejantemente para resolver las deficiencias observadas. Construir las instalaciones para una zona franca con el propósito de una legislación apropiada para regular su funcionamiento y un programa adecuado para promover el crecimiento industrial es algo así como tener un mapa por el camino. Algunos países que han logrado éxito en esta esfera, como Irlanda, han podido promulgar hasta ocho leyes distintas a partir de 1947, que fueron la Ley de Comercio y el Arreglo con Franquicia Aduanera, porque en aquella época se basaban en experiencia anterior en este terreno, y los irlandeses fueron en realidad los primeros en experimentar la técnica de una zona franca comercial. Ahora bien, en los últimos diez años la situación ha cambiado considerablemente y ahora ya se cuenta con suficientes conocimientos técnicos tanto en el organismo que administra el Arreglo de Franquicia Aduanera de Shannon como en la Secretaría de la ONUDI, en Viena. Promulgar disposiciones legislativas y tratar de ofrecer al público las instalaciones de una zona franca con el propósito de atraer industrias resulta especialmente necesario por las siguientes razones:

- a) La legislación da, a las personas que pudieran interesarse por invertir en la zona, clara idea de cuáles son las políticas, reglas y ordenanzas del Gobierno.
- b) Ayuda a los administradores de la zona a cumplir mejor sus funciones dentro del marco dado por la legislación, con lo que se evitan las consultas repetidas al Ministerio principal así como los grandes retrasos que ello puede entrañar.

Una pregunta que se formula con gran frecuencia es la de cuáles deben ser las características principales de una legislación bien redactada para regular las actividades de una zona franca comercial. Es difícil enumerar todos los puntos que debe tener una legislación completa y de validez universal ya que, en tales asuntos, cada país tiene que trazar su propia reglamentación teniendo en cuenta sus circunstancias y condiciones específicas. Cabe opinar, empero, que, de entrada, lo mismo que debe guiar a la redacción de toda disposición legislativa referente a zonas francas comerciales es lo siguiente:

- a) Claras seguridades, dadas por el gobierno nacional, contra cualquier autorización de ninguna de las industrias de la zona.
- b) Clara indicación de los actos y prácticas de las industrias de la zona que se considerarían delictivos, así como de las multas, etc. que se imponerán en cada caso.
- c) Clara indicación de las condiciones y circunstancias precisas a las que, por obra únicamente del gobierno nacional, se permitiría la licencia para continuar las actividades en la zona a una empresa extranjera o nacional.
- d) Clara indicación de las leyes relativas a impuestos sobre el capital y sobre la renta, y de las disposiciones sobre exención fiscal temporal aplicables en la zona, así como, en su caso, de las restricciones que haya de imponerse al movimiento de entrada y salida en la zona de los capitales, utilidades y bienes de las empresas extranjeras y de los individuos extranjeros.
- e) Una declaración relativa a los privilegios aduaneros, así como en materia de impuestos indirectos, en la que se indique si existe autorización para la entrada de materiales y bienes en la zona y la salida de la misma, siempre que se trate de comercio con países extranjeros, en régimen de franquicia aduanera.
- f) Obligación de exportar a los mercados extranjeros el 100% de los bienes fabricados en la zona.
- g) Clara indicación de la forma en que se procederá a eliminar los bienes de calidad inferior a la requerida, así como la chatarra y los productos defectuosos, con indicación de si se cargarán derechos al respecto.
- h) Circunstancias en las cuales se puede permitir que determinado porcentaje de los bienes fabricados en la zona vayan a parar al mercado interno para consumo en el país.
- i) Responsabilidad del Estado en relación con los inversionistas comerciales por lo que se refiere a los riesgos políticos y de guerra.

- 1) Responsabilidad del Estado en relación con los inversionistas comerciales en cuanto a asegurarielos un suministro adecuado de agua, energía, y servicios de comunicación y de transporte con arreglo a unas tarifas razonables;
- 2) Indicación de las donaciones en efectivo o fondo perdido admisibles, en su caso, como compensación de los gastos de inversión, de los gastos generales y de los impuestos de los trabajadores;
- 3) Disposiciones en cuanto a la inmigración y a residencia en el país de los nacionales extranjeros que tengan inversiones en la zona o estén empleados en la misma;
- 4) Una indicación de las tasas de amortización permitidas, así como de los beneficios que hayan de pagarse por concepto de inscripción en el registro de sociedades, constitución de sociedades anónimas, timbres, etc.;
- 5) Inmediatamente notificar cuáles son los procedimientos simplificados que rijan para obtener en la zona la aprobación de solicitudes de inversión, licencias de importación y exportación, liquidación de divisas, registro de compañías, permisos de construcción y despacho de aluanas.

Definición de una zona franca comercial

Entendemos una "zona franca comercial" un territorio delimitado, sujeto a supervisión por la aduana, situado junto a un puerto o aeropuerto internacional o cerca del mismo, en el que las mercancías y materias primas no prohibidas de origen extranjero pueden entrar y salir sin quedar sujetas a las disposiciones sobre aduanas y derechos aduaneros. El concepto moderno de una zona franca comercial o, para decirlo de modo más apropiado, una zona de elaboración para la exportación" viene perfilándose ahora sobre una base ligeramente distinta, ya que en la actualidad a las zonas de elaboración para la exportación se las considera más como un instrumento utilizable para promover el crecimiento de industrias totalmente orientadas hacia la exportación, respaldadas por capital y know-how extranjeros, en las que las materias primas y los componentes pueden entrar sin quedar sujetas al pago de derechos de aduana. También se debe conceder una libertad total o razonable para el aporte de capital y la tecnología extranjeros y la salida de los capitales, utilidades e intereses. La construcción material de una zona franca comercial es, por lo tanto, la parte más sencilla, con mucho, de toda la labor de desarrollo. Los aspectos más importantes son el de ir plasmando y enunciando políticas gubernamentales que regulen el aporte del capital y de la tecnología del exterior, la salida de capital, utilidades e intereses, los tipos aplicables para los impuestos sobre sociedades y sobre los ingresos, la identificación de las industrias que han de desarrollarse en la zona, la localización de los puntos en que pudieran

tasarse las actividades de subcontratación internacional y colaboración con el extranjero, y la preparación de previsiones sobre la situación de la oferta y la demanda mundiales en relación con las diferentes categorías de industrias seleccionadas para la zona.

Marco institucional para la gestión y explotación de la zona

En distintos países se están probando diversas modalidades de marco institucional para la gestión y explotación de las zonas. En Irlanda, la zona franca comercial de Shannon es administrada por un organismo autónomo llamado la Compañía de Desarrollo del Aeropuerto Franco de Shannon. Además de administrar la zona franca comercial, ese organismo autónomo administra también el aeropuerto de Shannon y la labor que allí se hace en cuanto a turismo. Los directivos de esta compañía tienen la convicción de que, en gran parte, el éxito de la zona franca de Shannon se debe al estatuto autónomo de la compañía, que resulta útil para emprender programas decididos y ambiciosos de promoción industrial, así como para lograr una buena cooperación con los organismos aduaneros y otros servicios; la falta de tal cooperación puede redundar en detrimento del crecimiento normal de una zona franca de índole comercial.

En la zona franca comercial de Masan, la gestión queda en manos de un director que pertenece al Departamento de Promoción de Exportaciones, del Ministerio de Comercio. Está facultado para aprobar las solicitudes de inversión, licencias de importación-exportación, liquidaciones de divisas, licencias para la construcción de edificios, etc., y se le exige que decida en última instancia todas las solicitudes en un plazo de 48 horas. El Ministerio de Comercio concede a esta zona el trato de oficina exterior del Departamento de Promoción de Exportaciones; y a diferentes funcionarios de éste se le pide que trabajen por períodos de nueve meses en oficinas exteriores, conforme a un sistema de rotación de puestos. En la zona hay un sistema de supervisión aduanera, pero la administración de la zona cuida constantemente de vigilar que las medidas de precaución aduanera utilizadas no impidan la actividad comercial ni el crecimiento de la zona ni causen mala impresión ante los inversionistas y comerciantes extranjeros que la visitan.

Las observaciones precedentes ponen de manifiesto las dos cuestiones siguientes:

- a) No puede decirse que la administración de una zona por un organismo puramente autónomo como es el de Shannon sea la única disposición institucional posible para el buen desarrollo de una zona franca de índole comercial, la zona franca comercial de Masan, que también constituye un experimento afortunado, funciona con plena eficacia bajo la dirección directa de funcionarios gubernamentales, con formación en materia de promoción, destacados de sus puestos del Ministerio de Comercio;

- b) Confiar una zona franca comercial a la administración de un oficial de aduanas es un método pasado de moda, sobre todo porque hoy en día se presta más atención a utilizar las zonas francas comerciales no como instrumento adecuado para el "comercio de exportación", que entraña el movimiento de bienes extranjeros que entran y salen de la zona, sino para el desarrollo de un parque industrial con industrias de exportación selectas apoyadas por tecnología moderna y por una buena labor de sondeo de mercados.

Por consiguiente, si la zona franca comercial es simplemente un "territorio con privilegios aduaneros", carente de programa industrial propiamente dicho, quizá el confiar la supervisión de la misma a un oficial de aduanas resulte hasta cierto punto apropiado, puesto que es el único problema de seguridad aduanera con que se espera que la zona haya de enfrentarse. Pero si se considera que una zona de elaboración para la exportación es algo que figura en el contexto, más amplio, de un parque industrial en el que desarrollar industrias de más alta tecnología que sólo pueden prosperar con el apoyo de la tecnología y del capital extranjero, en ese caso la gestión de la zona debe ocuparse más bien de emprender programas ambiciosos de promoción industrial directamente relacionados con el comercio y con las tendencias internacionales del comercio y la inversión. En tal situación, la supervisión de la seguridad aduanera de la zona pierde importancia, pues los controles se reducen a controles documentarios más que a restricciones físicas. En tales circunstancias, es evidente que sería mejor que la administración general de la zona quedara por completo separada de las funciones de seguridad aduanera.

CAPITULO VI

Técnicas de promoción de las zonas francas comerciales

Una vez tomadas las decisiones básicas en cuanto a ubicación de la zona, conjunto de incentivos, servicios e instalaciones que ofrecer, selección de industrias que proceda desarrollar, promulgación de disposiciones legislativas para la zona, y creación de un marco institucional para la gestión y explotación de la zona, la siguiente cuestión importante que suele formularse es la de cómo acelerar el crecimiento de las industrias radicadas en la zona. Una manera racional de proceder podría consistir en adoptar sucesivamente las medidas que se exponen a continuación:

Hacer inventario de los pros y contras de la zona en relación con otras zonas francas y zonas de elaboración para la exportación de la misma región y reevaluar la situación para ver si algunas de las deficiencias observadas pueden subsanarse. Conviene

examinar anualmente hasta qué punto la zona franca comercial es un producto "con buena salida", habida cuenta de las novedades que puedan producirse en otras zonas francas comerciales de la región. Más abajo se da una fórmula matemática para probar las perspectivas de éxito de una zona franca comercial determinada. Se ha establecido, para cada una de las instalaciones e incentivos que se conceden en las diversas zonas francas comerciales del mundo, un sistema de calificación en el cual se asignan puntos hasta un máximo de 1.000. Toda una zona franca comercial o zona de elaboración para la exportación que consiga más del 50% de estos puntos cuenta con buenas posibilidades de éxito. Las zonas que no lleguen al 40% de la puntuación total posible estarían en situación desesperada, y convendría reexaminar la conveniencia del plan en su conjunto. Las zonas cuya puntuación represente entre el 40 y 60% del máximo posible no pueden considerarse como fracasos ni como éxitos. En el cuadro 2 se dan las calificaciones y puntos correspondientes a cada categoría de incentivos e instalaciones ofrecidas en una zona; los organismos competentes pueden ensayar esta fórmula y sacar sus propias conclusiones. A título simplemente de ejemplo, se comparan entre sí, asignando los puntos que corresponda por las instalaciones de que disponen, las zonas de Shannon, Masam, Hong Kong y Kadla^{1/}.

Análisis de la relación beneficios/costos en la zona

Además de aplicar el sistema de calificación sugerido más arriba, también es necesario determinar la correlación existente entre los gastos involucrados y las ventajas que se espera reporte la zona. En pocas palabras: suponiendo que haya de habilitarse una zona en unos terrenos de unas 100 ó 150 hectáreas, en la que alojar unas 200 unidades industriales, y que con ello se diera empleo a unos 50.000 trabajadores, además de obtener ingresos por concepto de exportación, es de todo punto necesario que la inversión del Estado en la zona alcance el nivel debido, es decir un nivel tal que acelere el crecimiento de la zona. Limitarse a cercar un espacio de terreno, instalar allí un gran edificio de oficinas y llamar a eso una zona franca comercial no sería muy justo.

^{1/} Este procedimiento fue concebido por el autor y en ningún modo entraña crítica a ninguna zona determinada.

Cuadro 2

Promedios ponderados correspondientes a Shannon,
Hong Kong y Kuala

Descripción de los incentivos/instalaciones	Calificación máxima (expresada en puntos)	Número de puntos asignado a				
		Shannon	Hong Kong	Kuala		
10 puntos por cada año de <u>exención fiscal</u> (con tope máximo de 200 puntos, correspondiente a 20 años). Las exenciones concedidas para periodos de menos de cinco años no puntúan.	200	150	50	200	-	
<u>Donaciones en efectivo</u> para compensar gastos de inversión. Si pasan del 50% se asignan 100 puntos. Por debajo del 20% no puntúan.	100	100	-	-	-	
<u>Controles sobre el movimiento de capitales, utilidades e intereses.</u>	100	100	100	100	50	
<u>Donaciones en efectivo</u> para compensar gastos de capacitación de trabajadores. Si pasan del 50% se asignan 100 puntos. Por debajo del 20% no puntúan.	100	100	-	-	-	
<u>Edificios para fábricas ya construidos</u>	100	100	100	-	25	
<u>Viviendas, servicios médicos y recreativos ya disponibles en la zona</u>	50	50	50	-	-	
<u>Ubicación de la zona</u>	150	150	150	150	-	
<u>Ventajas comparativas en los costos de mano de obra, disponibilidad de mano de obra calificada necesaria, y clima laboral del país</u>	100	100	100	100	25	
<u>Ventaja comparativa en los costos de transporte de las materias primas que se reciben y de los productos terminados que se expiden</u>	50	50	50	50	-	
<u>Promulgación de una legislación clara y funcionamiento eficiente de la administración de la zona</u>	50	50	50	50	-	
Total		1.000	950	650	650	100

a/ La baja tasa de tributación (15%) y la estrechez de la base impositiva que rigen en Hong Kong se consideran como las más bajas del mundo, y mejores incluso que las exenciones temporales de impuestos. Ese es el motivo de que se haya concedido el máximo número de puntos.

b/ El movimiento de capitales, utilidades e intereses se permite, pero con sujeción a ciertas condiciones, lo que explica que sólo se hayan asignado 50 puntos.

c/ Sólo se construyeron, y ofrecieron a los industriales, unos cuantos cobertizos industriales, lo que explica que sólo se asignen 25 puntos.

d/ Zonas ubicadas en rutas aéreas y marítimas internacionales: 50 puntos; buena red de comunicaciones: 50 puntos; buena infraestructura industrial en la zona: 50 puntos.

e/ Los salarios monetarios de la zona son los más bajos de todos, pero en Kuala Lumpur en una parte del país muy poco desarrollada y alejada de los grandes centros urbanos la disponibilidad de mano de obra calificada es muy limitada. De ahí que sólo se hayan asignado 25 puntos.

Como ya se ha señalado, el Gobierno irlandés gastó hasta 14,2 millones de libras esterlinas en desarrollar el parque industrial y las viviendas de la zona franca de Shannon, que ha dado empleo a unos 7.500 trabajadores. Asimismo, el Gobierno coreano gastó 10,3 millones de libras esterlinas para desarrollar la zona franca comercial de Masan, en la que trabajan hoy unos 23.300 obreros. Las ventajas que pueden obtenerse -en cuanto a empleo y en cuanto a ingreso de divisas- mediante el desarrollo racional de una zona franca comercial son tan importantes que, a la larga, compensan con creces cualquier inversión inicial. Es, pues, necesario que la cuantía de la inversión estatal en el desarrollo de las instalaciones industriales y de las viviendas de la zona sea tal que la iniciativa resulte atractiva e impresionante.

Literatura básica y multiforme para propagar la zona en el extranjero

En Hong Kong, el Consejo de Desarrollo Comercial opina que, más importante aún que vender productos en el extranjero, es prestigiar a Hong Kong en general. En efecto, si se venden ahora los productos de Hong Kong es por lo que este nombre lleva consigo. Una vez labrada una reputación, muchos otros problemas conexos se resuelven automáticamente. En Shannon, más de una docena de folletos explican, desde distintos puntos de vista, las ventajas que se encuentran en la zona franca de Shannon y dan al respecto toda clase de explicaciones, con cálculos hipotéticos sobre las ventajas fiscales, las existentes en cuanto a costos de mano de obra y de transporte, etc. La preparación y difusión de esta literatura convincente puede ser valiosísima para atraer a la zona nuevos industriales. Por consiguiente, una de las actividades de los directivos de la zona debe ser la de impulsar un vigoroso programa de publicidad, envíos postales directos y anuncios, particularmente en los países de los que se espera recibir inversiones.

Revisión y evaluación constantes de las operaciones de la zona

Entre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante su segundo Decenio para el Desarrollo, se atribuyó prioridad absoluta a la tarea de mejorar las condiciones del comercio internacional. Se prestó particular atención a la diversificación y expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Por consiguiente, éstos puedan ahora obtener asistencia especial de los organismos de

las Naciones Unidas, como el OMCB y el Banco Mundial, que han constituido un cuantioso fondo de conocimientos especializados en esta esfera, la zona franca comercial de Nassau ya ha recibido grandes beneficios a consecuencia de un estudio de evaluación efectuado por expertos de la OMCB.

Rotación de altos funcionarios en la administración de la zona

Un método para alcanzar buenos resultados es el de poner al frente de un proyecto determinado, de forma continuada, a un equipo de personas que trabajen con la debida dedicación durante bastante tiempo y que triunfen o fracasen con el proyecto. Por lo menos, esta es la opinión de los expertos de la zona franca comercial de Shannon, en la que este método ha dado excelentes resultados. El otro método, probado en la zona franca comercial de Nassau, es el de llevar a la zona a los funcionarios del Ministerio de Comercio que parezcan hábiles y estén dispuestos a ocuparse en ella por lo general en las fechas en que se los necesita cuando estos funcionarios quedan adscritos a la zona, en la cual se ponen a prueba su entusiasmo y celo durante un período de tres o cuatro años. Antes de que ese entusiasmo y celo se extingan, se sustituye a esos funcionarios con una nueva hornada de colegas del Ministerio. Todos los funcionarios, incluido el director de la zona, pasan así tres o cuatro años de servicio fuera del Ministerio, en la zona, y esto ayuda a contener cualquier ineficiencia.

Hay que pagar buen sueldo en que se trate de funcionarios que cuenten con la formación adecuada en materia de producción de exportación y de producción para la exportación; y que se les pague bien cuando están en la zona. También es necesario recompensar adecuadamente a los funcionarios que consiguen buenos resultados mediante un trabajo intenso y un esfuerzo sincero y constante, a fin de que esa recompensa sirva de incentivo para otros que asuman posteriormente los mismos cargos en la zona.

CAPÍTULO VI

El plan de zonas francas comerciales en la India

Creación de la zona franca comercial de Kandla

El plan de zonas francas comerciales se inició en la India en 1955, con el establecimiento de la zona de Kandla, en el Estado de Gujارات, al fondo del golfo deutch. El puerto de Kandla se habilitó como puerto importante en la costa occidental de la India para compensar la pérdida del puerto de Karachi en 1947. Se trata de un puerto moderno con instalaciones para mercaderías de gran calidad, muelles para buques de gran tonelaje y otras instalaciones de mantenimiento. Por aquella época, la zona que se tenía en el país en la que la simple concesión de privilegios aduaneros en forma de exenciones de impuestos de aduanas y otros derechos resultaría suficientemente atractiva para lograr que se desarrollase bien una zona franca comercial del país, y que la zona había estado en posesión de un puerto importante. Por ser el benjamín de los puertos de la India, había muchos problemas de congestión y mucho espacio libre para la ubicación de zonas francas. Se hizo por descontado que la zona tendría éxito y se calculó que proporcionaría las oportunidades de empleo que tanto necesitaba la región —menos desarrollada que otras partes del país, y alejada de los grandes núcleos urbanos— y conduciría también al más pleno aprovechamiento de las instalaciones portuarias de Kandla, cuyas muelles, muelles y otros elementos de infraestructura comercial aún tenían que desarrollarse. Los gastos del Gobierno para la construcción de la zona ascendieron a unos 10 millones de rupias, es decir a medio millón de libras esterlinas. Esta suma incluyó la construcción de un parque industrial, en un recinto de 130 hectáreas, que comprendía 10 parcelas de distintos tamaños, 16 cobertizos industriales, un apartadero ferroviario, un edificio de oficinas con las necesarias instalaciones para el suministro de agua y energía, y otros servicios conexos tales como alcantarillado, etc.

Desarrollo de la zona franca comercial de Kandla

Durante los últimos ocho años de la existencia de la zona franca comercial de Kandla, sólo empezaron a funcionar en la zona unidades industriales de una mayoría de ellas pequeñas y propiedad de nacionales indios. Entre las principales industrias se encuentran fábricas de productos de algodón, máquinas de hacer punto, sedas especiales, productos químicos, etc.

Paraná, etc. y aumentaron su vida en casi 10 millones de
rupees anuales. Pero encuentran dificultades por falta de infraestructura industrial
de la región. El puerto de Kandla no se convirtió en su puerto ordinario en el que
simplemente se cargaba y se descargaba por falta de muelle. Este círculo vicioso de que "sin
carga no se cargaba y por tanto no hay carga" frenó el crecimiento industrial de la
zona. Tanto el gobierno central como la industria de la zona empezaron a utilizar el puerto de
Bombay por agua dulce para sus cargamentos de importación y exportación, incu-
riendo así el costo de transporte adicional y haciendo que la producción para la
exportación en la zona laguna no sea competitiva. Por consiguiente, el requisito previo
básico de una zona libre comercial - es decir, el estar situada en una ruta marítima
internacional - se cumplió para la zona de Kandla, ya que el puerto no llegó a convertirse
en su puerto ordinario en el que hicieron escala los barcos. Hasta ahora no ha acudido
a la zona franca comercial de Kandla ninguna inversión extranjera, por el motivo evidente
de que el conjunto de incentivos ofrecido y las circunstancias que se dan en Kandla no
resultan suficientemente atractivas para los extranjeros en comparación con las que
pueden encontrarse en Asia, como en la República de Corea.

El rol de la zona de elaboración para la
exportación de Santa Cruz

Otra zona de elaboración para la exportación la de Santa Cruz, que se especializa
en productos electrónicos, se encuentra recientemente cerca del aeropuerto interna-
cional de Bombay. Esta zona ofrece un conjunto de incentivos pero parece tener
pocas posibilidades de éxito debido a razones, por su ubicación, que es muy favorable. Bombay se
encuentra en el cruce de rutas internacionales aéreas y marítimas, y la zona, al estar
junto al aeropuerto, tiene muy fácil acceso para los inversionistas internacionales que
viagen al extranjero al comercio y viceversa. En Bombay abunda la mano de obra califi-
cada y el personal técnico en su costo y lucra, y se cuenta con una infraestructura
industrial que es muy bien desarrollada. Se ha aprobado hasta ahora (septiembre
de 1976) la inversión de 100 millones de rupias en la zona, seis de esas empresas tienen
participaciones extranjeras del orden del 40-45%. Esta zona ha tenido ya buen comienzo,
y se espera atraer a inversionistas extranjeros que se van interesando por emprender
negocios en India. Esto en sí mismo ya es un indicio suficiente de que la ubicación de la
zona es una de importancia primordial, hasta el extremo de que, si bien los beneficios

fiscales, las donaciones en efectivo y otras instalaciones y servicios conexos que se ofrecen en muchas otras zonas francas comerciales de la región de la CEPAL superan con mucho a las que ofrece la zona de elaboración para la exportación de Santa Cruz. Ésta sigue ofreciendo buenas perspectivas.

Las necesidades de la India y el plan de zonas
francas comerciales

La India, con una extensión de unos 3,27 millones de kilómetros cuadrados, ocupa gran parte del subcontinente de Asia meridional. Tiene más de 5.600 kilómetros de costa en el Mar de Arabia, el Océano Índico y el Golfo de Bengala y una población de más de 500 millones de habitantes, entre los cuales los hay muy capacitados. Los salarios monetarios de los trabajadores de la India, tanto calificados como no, siguen siendo de los más bajos del mundo, incluso en el contexto de la región de la CEPAL en la cual, comparado con Hong Kong, la República de Corea, Malasia, etc., la India ha logrado grandes progresos en la esfera de la industrialización y del perfeccionamiento de su red de transporte interior, constituida por unos 60.000 kilómetros de líneas férreas y 300.000 de carreteras pavimentadas, que es ya una de las mayores del mundo. Un país como la India, con tantos y tan importantes puntos fuertes, resulta idealmente adecuado hoy en día para el desarrollo de por lo menos 4 ó 5 zonas francas comerciales susceptibles de alcanzar el éxito, siempre que se reconozcan y aprovechen esos puntos fuertes. Se dice que las capacidades de la India están sujetas a fuertes tensiones como consecuencia de las crecientes necesidades del país, la expansión de la población y el desarrollo del sector industrial. El plan de zonas francas comerciales, llevado a efecto en la forma debida, podría constituir una respuesta para las tensiones que presionan sobre la economía india ya que, entre otras cosas, ofrece grandes posibilidades de generar empleo e ingresos de divisas, aspectos ambos que figuran entre las necesidades primordiales del país.

Propuestas para el buen desarrollo de zonas francas en la India

A continuación se formulan algunas recomendaciones que, de llevarse a cabo, podrían contribuir en gran medida hacia el logro de zonas comerciales de éxito en la India:

Ubicación adecuada de las zonas

La India tiene la ventaja estratégica de estar situada a mitad de camino entre Europa y el Lejano Oriente, y cuenta con algunos puertos y aeropuertos bien desarrollados que se encuentran en rutas internacionales y son bastante conocidos en el mundo entero. Por consiguiente, estos puertos y aeropuertos ofrecen excelente ubicación para el desarrollo de zonas francas comerciales. Habida cuenta del tamaño del país y de la magnitud de su población, la India cuenta con posibilidades para desarrollar por lo menos cuatro o cinco zonas comerciales cerca de las grandes ciudades de Bombay, Calcuta, Cochin, Goa y Madras. Entre éstas, Bombay y Calcuta, que se encuentran en rutas marítimas y aéreas internacionales, resultan idealmente adecuadas para el fin propuesto. Una vez desarrolladas estas zonas y adquirida cierta experiencia, se podrían intensificar los trabajos. Tanto Bombay como Calcuta cuentan con infraestructura industrial bien desarrollada y pueden aportar muchos trabajadores calificados y personal que, teniendo la formación debida, percibe los salarios más bajos quizá del mundo entero.

Conjunto de incentivos

Exención fiscal. Teniendo en cuenta las oportunidades disponibles en otras zonas francas industriales del mundo, y en la región de la CEPAL en particular, en la India se debe ofrecer un cuantioso conjunto de incentivos. Para lograr los objetivos deseados, dicho conjunto debe incluir lo siguiente:

- a) Exención fiscal para sus actividades comerciales por exportaciones: completa durante los 10 primeros años y del 50% durante los 10 años siguientes, hasta 1999. Los capitales, utilidades y ganancias que se obtengan dentro de las zonas no deben estar sujetos a tributación. Se debe permitir que las pérdidas comerciales se arrastren a ejercicios posteriores por un período de hasta 10 años.
- b) Los dividendos e intereses devengados en la zona por extranjeros deberán quedar también exentos de impuestos durante los 10 primeros años y gozar de una exención del 50% durante los 10 años siguientes.
- c) No deberá gravarse con impuesto alguno los ingresos o utilidades generados en el exterior en relación a las zonas francas comerciales.
- d) Se debe permitir a todos los extranjeros, así como a los nacionales indios que vivan en el extranjero, que tengan cuentas en divisas dentro de las zonas; y no debe haber control alguno de las transferencias de fondos desde las zonas a países extranjeros. Con este fin, el Banco de Reserva de la India debe abrir una sucursal en la zona.
- e) Las remesas al extranjero de todas las utilidades y dividendos de los inversionistas extranjeros deberán garantizarse desde el primer año de explotación. Las remesas al extranjero del principal del capital de los inversionistas extranjeros deberán también garantizarse a los tres años de iniciada la explotación.

- f) Asimismo, se debe permitir, a los residentes indios que operen en las zonas, que retengan el 5% de sus ingresos netos en divisas en cuentas separadas en divisas, con plena libertad para importar cualquier producto o servicio a la zona, contra sus fondos, a los fines de producción para la exportación.
- g) Se debe conceder plena libertad, a todos los extranjeros, nacionales indios que vivan en el extranjero y nacionales indios residentes para importar a la zona cualesquiera productos, materiales o servicios que se requieran para la producción destinada a la exportación, contra haberes en divisas, con tal de que éstos sean de sus propios recursos. Cuando a una firma no le sea posible proporcionar divisas de sus propios recursos, podría continuarse la práctica actual de conceder licencias anticipadas por un monto igual al de las necesidades de materias primas de los 12 primeros meses, a compensar después con lo que contengan, en elementos importados, los productos exportados, así como la concesión de licencias para la importación de bienes de capital siempre que se averigüe primero si existen o no en el país.
- h) Podrían concederse deducciones generosas por concepto de amortización de activo fijo al calcular, con fines fiscales, las utilidades obtenidas. A este respecto, se debería autorizar a todas las industrias de la zona a aplicar una tasa de amortización acelerada del 25% anual.
- i) Asimismo, debieran concertarse acuerdos para evitar la doble tributación con algunos de los principales países desarrollados, a fin de facilitar la aportación de capital privado extranjero en las zonas francas comerciales de la India. En las actuales circunstancias, hay buenas posibilidades de que afluya capital privado extranjero a las zonas francas comerciales desde los Estados Unidos, Francia, Holanda, Hong Kong, Japón, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza. Estos acuerdos pueden hacer que las cosas resulten debidamente atractivas para el capital privado de esos países que busquen oportunidades adecuadas en otros lugares.

Donaciones en efectivo

- a) Todas las industrias establecidas en la zona mediante inversión extranjera cuyas importaciones de instalaciones y maquinaria, materias primas, etc. se financien contra recursos en divisas propios, deben tener derecho a la percepción de donaciones en efectivo a fondo perdido por un total de hasta 60% de la inversión en activos fijos instalada en la zona. Ahora bien, el porcentaje de asistencia podría decidirse en cada caso según las circunstancias del mismo teniendo en cuenta las ganancias netas de divisas y el potencial de generación de empleo que la empresa origina;
- b) Se puede conceder a todas las fábricas de la zona donaciones para investigaciones de desarrollo tecnológico de hasta 100% de los gastos en que incurran con esos fines, también decidiéndolo en cada caso según las circunstancias del mismo;
- c) Se podría conceder asistencia financiera a todas las fábricas de la zona en proporción de hasta el 100% por lo que respecta al gasto de la capacitación de trabajadores y de personal supervisor en la India y en el extranjero durante el período inicial de establecimiento de una nueva fábrica.

Edificios para fábricas

- a) A todas las empresas establecidas mediante inversión extranjera que financien con recursos propios en divisas las importaciones de instalación, maquinaria y materias primas se les debe dar la seguridad de contar con edificios construidos para fábrica, y del tamaño necesario, que debe proporcionar en condiciones de favor la administración de la zona. Si no se dispone por anticipado de edificios para fábrica, y la administración de la zona no está en condiciones de construir uno para la firma dentro de un plazo de 6 a 8 meses, la administración de la zona debe conceder un crédito de hasta el 90% de los gastos involucrados, aplicando tipos de interés liberales del 4% y con la estipulación de que tanto el capital como los intereses se puedan reembolsar en 15 plazos anuales iguales. Se deben detallar estas estipulaciones e incluirlas en el conjunto de incentivos y de servicios disponibles en la zona;
- b) Como parte del desarrollo de una zona franca comercial, las autoridades deben ocuparse de que se construya por lo menos 100 apartamentos para extranjeros y unos 1.000 apartamentos más para trabajadores fuera de la zona al principio, y se deben también facilitar las instalaciones y servicios necesarios de índole médica, centros comerciales y recreativos.

Informes sobre el proyecto

Se deben preparar informes detallados sobre el proyecto en lo que se refiere a la selección de productos para la zona y a los medios de que se disponga para desarrollar en la misma actividades de subcontratación, teniendo presente las tendencias internacionales de la actividad industrial y comercial.

Legislación

Se debe promulgar sin demora una legislación que puntualice todos los detalles de las zonas francas comerciales, antes de establecer ninguna nueva zona franca comercial o zona de elaboración ampliada, y teniendo presente todos los puntos indicados en el párrafo 5 del capítulo V y, en particular, asegurando y dando garantías contra la nacionalización de industrias de exportación tanto de propiedad india como de propiedad extranjera.

Marco institucional

Habida cuenta de la índole de la labor de que se trata, el marco institucional en que encuadrar la zona franca comercial debe ser concebido de forma tal que las funciones de supervisión en cuanto a la seguridad aduanera queden claramente separadas de las de administración general de la zona. Los directores y subdirectores de la zona deben proceder generalmente del personal de promoción de exportaciones del Ministerio de Comercio y contar con experiencia de por lo menos cinco años en materia de promoción de exportaciones; en general, debe tratarse de personas de probada capacidad y que se presten gustosas a trabajar en la zona.

Ventas en la India

A todas las unidades establecidas en la zona mediante inversión extranjera y que financien con recursos propios en divisas sus propias importaciones de instalaciones, maquinaria y materias primas, se les debe permitir vender el 40% de su producción total en la India a cambio de pagar un derecho, a tanto alzado, del 150%. Esta autorización sólo debe darse una vez que la unidad haya entrado en el régimen de marcha normal y alcanzado la cifra de exportación prevista indicada en la solicitud original de inversión; y, en todo caso, siempre que hayan transcurrido por lo menos tres años a partir de la fecha de la primera expedición exportadora y que, en el año anterior, se haya alcanzado una ganancia neta de divisas equivalente a 20 millones de rupias.

Exportaciones de la India a la zona

Todos los bienes y materiales que la India suministre a la zona y que se paguen en divisas deben considerarse como exportaciones de la India y podrán recogerse a todos los beneficios que en el país se otorgan a las exportaciones. En cuanto a los materiales suministrados desde el país pero que no se hayan pagado en divisas, sólo podrán recogerse a los beneficios concedidos a las exportaciones una vez que se hayan exportado finalmente de la zona a países extranjeros y que se obtenga la correspondiente certificación de la administración de la zona.

Publicidad de los derechos aplicables a las ventas de bienes a la India

Todos los días, la administración de la zona deberá exponer fuera de sus oficinas una clasificación separada para cada uno de los productos y componentes fabricados o almacenados en la zona, y los derechos aplicables a cada uno en caso de su exportación a la India.

Eliminación de chatarra, materiales de desecho y bienes defectuosos

Los bienes y materiales que una unidad industrial radicada en la zona no pueda exportar a mercados extranjeros se podrán entregar a la administración de la zona, siempre que no rebasen determinado porcentaje de la producción total. La administración de la zona podrá sacarlos a subasta pública el primer miércoles de cada mes y pagar a la empresa el 40% del precio que se obtenga por esos productos, mientras que el 60% restante se considerará como derechos oficiales percibidos como ingresos para la administración de la zona. Los bienes y materiales que, en dos subastas sucesivas, no puedan venderse podrán ser destruidos por la administración de la zona, y las firmas no tendrán derecho a compensación alguna al respecto. La administración de la zona no deberá recibir cantidad ninguna por concepto de celebración de subastas o de almacenamiento de esas mercancías.

Estimación de desembolsos financieros

En toda propuesta que se fomente se deberá indicar también, con precisión, qué desembolsos financieros han de efectuarse y qué ventajas se espera obtener como consecuencia de ese gasto. A continuación se dan, muy brevemente, ejemplos de estimaciones de los gastos involucrados en el desarrollo de una zona franca comercial en Sheva Neva, cerca de Bombay, o cerca del aeropuerto de Dum Dum, en Calcuta.

	<u>En decenas de millones de rupias</u>
En estos lugares se pueden encontrar terrenos adecuados que alquilan los gobiernos de los diversos Estados. Ahora bien, de no existir esos terrenos, se puede intentar la compra o adquisición directa. Bastaría un trozo de terreno de unas 200 hectáreas, para lo cual habría que disponer de una suma de 5 millones de rupias	0,50
Desarrollo del parque industrial, incluidos los trabajos de cerca, el suministro de agua, energía, alcantarillado, desagües, etc. además del edificio de oficinas	1,50
Asignación para la construcción de edificios para fábricas o préstamos por concepto de edificio puede variar entre 300.000 y 500.000 rupias. Se pueden conseguir préstamos para los edificios en el primer año y 50 en años sucesivos	4,00
Proyecto de 100 apartamentos para extranjeros	1,00
Otros 1.000 apartamentos para trabajadores	1,00
Servicio médico, comedores y recreativos	<u>0,25</u>
Subtotal	8,25
<u>Donaciones en efectivo</u>	
Asignación para donaciones en efectivo a fondo perdido, por concepto de adquisición de activos fijos	5,00
Consignación para donaciones por concepto de investigación y desarrollo tecnológico	1,00
Consignación para donaciones por concepto de capacitación de trabajadores	<u>2,00</u>
Subtotal	<u>8,00</u>
Total general	162,50
	millones de rupias

Puede verse, pues, que el desembolso mínimo necesario para establecer una zona franca comercial modesta pero razonable en la India sería de 8 millones de rupias o sea 4 millones de libras esterlinas. Esto resulta reducido si se compara con los 10,3 millones de libras esterlinas gastados en la zona franca comercial de Masar por el Gobierno de Corea e los 17 millones de libras esterlinas gastados en la zona franca comercial de Shannon por el Gobierno irlandés.

Aún más importante es la función de las donaciones en efectivo pagaderas para compensar gastos fijos e generales, la capacitación de trabajadores y los gastos de investigación y desarrollo tecnológico. El costo total involucrado en una zona sería, por tanto, de unos 160 millones de rupias y, para dos zonas (en Bombay y Calcuta) de unos 320 millones de rupias. Esto facilitaría el establecimiento de unas 200 industrias en cada zona, que proporcionarían empleo directo e indirecto a unos 50.000 trabajadores y generarían ganancias anuales de exportación del orden de por lo menos 1.000 millones de rupias en cada zona. Teniendo presentes estos objetivos, el dinero gastado en desarrollar una zona franca comercial resultaría, con toda evidencia, la inversión más provechosa que se puede hacer en comparación con otras posibilidades de efectuar inversiones con fines de desarrollo.

Asistencia de las Naciones Unidas

Por la lista dada en el anexo 1 puede observarse que no hay muchas zonas francas comerciales en la parte desarrollada del mundo, con la excepción de la de Irlanda, el resto son más bien zonas de tránsito nada más. Las zonas de elaboración para la exportación desarrolladas como parques industriales se encuentran, pues, en su mayoría en países en desarrollo exclusivamente; estos países prueban a utilizar estas zonas como instrumento para la aceleración de su crecimiento industrial, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la adquisición de las divisas que tanto necesitan. La Secretaría de la ONU, radicada en Viena, cuenta con programas perfeccionados para prestar asistencia a los países en desarrollo en las esferas siguientes: a) estudios de viabilidad; b) selección de industrias; c) recomendación de conjuntos de incentivos y privilegios; d) atracción de empresarios adecuados de países extranjeros; y e) diagnóstico de los problemas de las zonas existentes con vistas a sugerir los remedios adecuados.

CAPITULO VIII

Conclusiones y recomendaciones

A la luz de cuanto se ha dicho en los capítulos precedentes, cabe sacar algunas conclusiones básicas que se exponen a continuación para todos aquellos que se interesen por la idea de las zonas francas comerciales, sus aplicaciones prácticas y la función que cumplen en la campaña total de promoción de la producción para la exportación en un país.

Mecanismo del sistema

La construcción material de una zona franca comercial o de una zona de elaboración para la exportación es asunto relativamente sencillo. Lo que importa es el mecanismo del plan general, inclusivo el conjunto de incentivos y servicios e instalaciones que han de ofrecerse para atraer industrias al país y a la zona. A este respecto, debe prestarse especial atención a las propuestas que se formulan en los capítulos V a VII.

Las industrias de propiedad extranjera y la zona franca

A un país en desarrollo que sólo disponga de sus propios recursos de conocimientos generales y técnicos difícilmente le será posible acometer la producción de bienes de alta tecnología, o incluso el establecimiento de industrias con alto índice de mano de obra, en condiciones de igualdad con los países de gran adelanto industrial. Por lo general, los conocimientos técnicos sólo pueden obtenerse en conjunción con la participación de capital extranjero. Por consiguiente, las industrias de una zona franca comercial que pudiesen disponer de la capacidad suficiente para competir en pie de igualdad en los mercados internacionales habrían de ser exclusivamente industrias de propiedad extranjera o establecidas con la colaboración extranjera. Son muy raras las posibilidades de que industrias de propiedad totalmente nacional y que utilicen conocimientos generales y técnicos autóctonos puedan hacer gran cosa de provecho en una zona franca comercial. Para atraer a las industrias sostenidas por inversiones extranjeras se necesita disponer un conjunto especial de incentivos fiscales y de donaciones en efectivo como el que se sugiere en el capítulo VII.

La exención fiscal, arma decisiva

El incentivo de la exoneración fiscal es hoy en día el arma principal de que disponen los países en desarrollo que han quedado rezagados en la carrera industrial contra los países desarrollados. Literalmente, la exoneración fiscal no entraña gravamen alguno sobre los recursos financieros de que dispone el ministro de Hacienda del país. Los países desarrollados no pueden permitirse renunciar a esos impuestos porque se encuentran ya en el punto de saturación o en fases problemáticas del desarrollo industrial en las que la exoneración fiscal pudiera no reportarles ninguna ventaja adicional. En cambio, los países en desarrollo necesitan lograr el crecimiento industrial, crear más empleo y ganar más divisas, por lo que, en realidad, al conceder la exoneración fiscal renuncian a algo de que ni siquiera disponían.

La donación en efectivo, poderoso instrumento

Las donaciones en efectivo son otro poderoso instrumento para atraer las inversiones extranjeras, que tanto se necesitan, hacia las zonas francas comerciales de un país en desarrollo. En este mundo, no hay nada gratis, y todo país tiene que comprar, por así decirlo, su desarrollo económico y sus oportunidades de conseguir más divisas y aumentar el empleo. Una vez que las cosas están en marcha, van luego cobrando impulso. Pero bien, antes de llegar a ese punto es necesario crear circunstancias que hagan atractivas para el capital y el know-how industriales todas las posibilidades de trasladarse del mundo desarrollado, que sufre de congestión económica y de contaminación, a respirar el aire fresco y las nuevas oportunidades que se les brindan en los países en desarrollo.

Las zonas francas comerciales y el apoyo oficial

Una zona franca comercial, o una zona de elaboración para la exportación, debe aparecer, ante los ojos del mundo entero, como una iniciativa gubernamental, respaldada, con toda la fuerza de la autoridad gubernamental, por seguridades y garantías oficiales en cuanto a la seguridad de la inversión contra cualquier medida de nacionalización. Los compromisos que asume el Gobierno deben ser permanentes y revestir la forma de disposiciones legislativas, garantizando un ambiente en el que puedan prosperar las industrias de exportación.

Las zonas francas y los países con economía de planificación centralizada

El instrumento por las zonas francas comerciales constituyen es más adecuado, esencialmente, para países en desarrollo. Muchos de éstos se inclinan actualmente hacia las economías de planificación centralizada, pero todo país ha de establecer vinculaciones con los mercados internacionales de productos básicos y con los mercados internacionales de capital si quiere exportar sus bienes. Estas vinculaciones proporcionan ocasión para tender puentes de unión con los países desarrollados, que predominan en los asuntos manufactureros y comerciales, y establecer contactos con los centros comerciales del mundo entero.

Mucha empresa mediana, mejor que unas cuantas superempresas

En el contexto del empeño por atraer inversiones extranjeras, puede abrigarse el temor de que la independencia económica de un país puede ser engullida por los financieros internacionales y las compañías multinacionales, pero hoy en día eso no ocurre, sobre todo si se procura alentar la participación de muchas empresas extranjeras de mediana magnitud, y procedentes de diversos países, en el empeño general de una industrialización orientada exclusivamente hacia las exportaciones.

Argumentos contra la venta de bienes en el país

Se sostiene a menudo que, si se autoriza la venta en el país -aunque sea sólo en un porcentaje muy reducido- de los bienes producidos en la zona se pueden crear distorsiones económicas y acabar con algunas industrias nacionales. Una industria nacional que florezca al amparo de protecciones aduaneras dentro de un país que ofrezca un mercado amplio y lucrativo, como es el de la India, suele crecer como empresa monopolística muy ineficiente con producción de baja calidad. Esto no ayuda a la larga, ni a la población en el país, sino sólo a unas cuantas personas que, gracias a esos monopolios, se encuentran en situación privilegiada. Permitiendo el acceso al mercado interno de un pequeño porcentaje de productos de alta calidad de la zona, las industrias nacionales habrían de enfrentarse con una pequeña dosis de competencia, lo suficiente para sacarlas de su letargo feliz y crear la necesidad de producir bienes que pudiesen compararse, en cuanto a calidad y precio, con los procedentes de la zona. Si, aun así, algunas

industrias tienden a morir, vale la pena dejarlas morir y sustituirlas por industrias de orientación exportadora, radicadas en la zona, que exporten hacia mercados extranjeros el 90% de su producción, aproximadamente. En este proceso, un país puede transformar sus industrias acogidas a protección en industrias lanzadas a la exportación.

Necesidad de un clima industrial propicio en el país

A menudo, el clima industrial del país influye directamente en el crecimiento de la industria radicada en una zona franca comercial. Es, pues, esencial que el mismo conjunto de incentivos se ofrezca también para el establecimiento de industrias de exportación, sujetas a supervisión de seguridad aduanera, en cualquier otro lugar del país fuera de la zona, con la diferencia de que las facilidades de completa libertad para la importación de bienes, o los privilegios respecto de los derechos de aduanas y la provisión de edificios fabriles ya acondicionados -que son ventajas que se encuentran en la zona- no se darían fuera de ella. Esto contribuiría a ensanchar la base de la exportación de productos industriales del país, sector que llegaría a estar en manos de nacionales del país exclusivamente a nivel de ejecución y de dirección. Así se ha hecho en Irlanda y en la República de Corea. Por lo tanto, no hay motivo para que esa política no dé resultados igualmente buenos en cualquier otro país y, en particular, en la India.

Reembolso de derechos de importación a las empresas exportadoras

Está muy extendida en los países en desarrollo, incluida la India, la práctica de gravar con derechos la importación de materias primas. Al exportar luego manufacturas, se tiene derecho al reembolso de las cantidades que se hayan pagado en concepto de derechos de importación; la cuantía de ese reembolso corresponde al contenido en materias primas importadas del producto manufacturado que se exporte. Cada vez que un exportador o comerciante importa materias primas, paga derechos de importación; y cada vez que se expiden manufacturas, cobra el reembolso correspondiente. El sistema tiene el inconveniente de que el cobro de esos reembolsos es trabajoso, por no hablar de la carga financiera que supone el capital así inmovilizado. Tan engorroso procedimiento no ayuda ni al país ni a los exportadores, y su única consecuencia es la proliferación de los funcionarios encargados de su administración. Sería mejor hacer lo siguiente:

una vez que un exportador (inscrito como tal en el registro de exportadores) hubiese efectuado exportaciones en las que se utilizasen materiales por cuya importación se hubiesen pagado derechos, se le concederían "licencias de importación de reposición" (o "de ciclo"), por una cuantía igual al contenido en importaciones de lo exportado, que le permitirían importar esos materiales con franquicia aduanera. Sólo habría de pagar derechos de importación si importaba luego materiales en cuantía superior a la figura en las licencias para importaciones de ciclo. En resumen, no se cobrarían derechos de importación cuando ésta se efectuara al amparo de una licencia para importaciones de ciclo, y las únicas importaciones que ocasionarían pago de derechos serían las iniciales o las que entrañasen ampliación de las operaciones.

Además, a todas las industrias que produjesen con regularidad y exportasen más del 50% de su producción a mercados extranjeros, se les debería dar la facilidad especial de importar las materias primas con franquicia aduanera, a reserva de que, en un plazo de 18 meses, habrían de presentar el correspondiente justificante de exportación. De no presentarlo, habrían de satisfacer los derechos de importación impagados correspondientes. Semejantes medidas pueden contribuir mucho a realzar el prestigio del país en el extranjero a las facilidades ofrecidas para atraer más industrias extranjeras de exportación. La adopción de medidas de ese tipo en la India es muy necesaria.

Registro de exportadores e investigación de reclamaciones del extranjero.

La reputación que las industrias de exportación de un país tengan en los mercados extranjeros se refleja de modo muy directo en la que alcancen las industrias de exportación radicadas en sus zonas francas. Por lo tanto, es esencial reforzar la disciplina entre las industrias de exportación existentes en el país, sobre todo en lo tocante al registro de exportadores y a la investigación de las quejas recibidas del extranjero. En la República de Corea rige un sistema en virtud del cual sólo se permite la inscripción en el registro de exportadores a quienes posean depósitos bancarios o cartas de crédito por valor de 10.000 dólares E.E.UU. o más. Tanto en la República de Corea como en Hong Kong, las actividades de registro de todos los exportadores y de investigación de todas las quejas comerciales recibidas del extranjero incumbe exclusivamente a los funcionarios públicos competentes del Ministerio de Industria y Comercio. Contribuye a esas actividades una importancia grande, y no se permite que intervengan

en ellas ninguna asociación de industriales o entidad análoga, por estimarse que estas entidades no oficiales suelen estar compuestas por personas pertenecientes a distintos bandos, por lo que no procede que cumplan funciones de reglamentación. Se estima que el procedimiento seguido es bueno, y que, para que la reputación en el extranjero no sufra menoscabo, esas funciones de reglamentación deban reservarse a los funcionarios del departamento ministerial que se ocupa de la promoción de las exportaciones.

Las asociaciones de exportadores y la labor de promoción

Para organizar en un país el mecanismo de promoción de las exportaciones es necesario disponer de una red de asociaciones de exportadores o de consejos de exportación para amplias categorías de industrias. Estos consejos o asociaciones deben cumplir una función activa en la promoción de las exportaciones de las industrias radicadas fuera de la zona y también de las asentadas en la misma. Al igual que sucede en Hong Kong y en la República de Corea, se debe obligar a todas las industrias, por orden gubernamental, a contribuir, con el 0,5% del valor de sus importaciones, a la constitución de un fondo destinado a financiar las actividades de promoción que desarrollen esos consejos o asociaciones. Estas entidades deben desempeñar un papel puramente promocional, que pueda evaluarse constantemente en función de la relación existente entre la labor de promoción desarrollada y los resultados obtenidos. En ningún caso deben encomendarse a esos consejos o asociaciones "funciones de reglamentación" tales como la de inscripción de exportadores en el registro y la investigación de las reclamaciones llegadas del extranjero, pues, con los pocos recursos que se les asignan y abundantes recursos, con el resultado de que, gradualmente, se irán prestando cada vez menos atención a las funciones de promoción para las que esas entidades se habían creado.

Los beneficios fiscales, como incentivo para el traslado de las sedes centrales de las organizaciones multinacionales

La creación de zonas francas y de un clima adecuado para las industrias de exportación del país, reforzada con exenciones temporales de impuestos y donaciones por efectivo, puede abrir nuevas perspectivas de beneficios a largo plazo desaprovechados hasta entonces en el país. Uno de estos beneficios puede consistir en que grandes empresas extranjeras trasladen sus sedes centrales a esos países para aprovechar las ventajas fiscales, evitar la doble tributación y aumentar así la cantidad de los

diversos privados y nacionalistas. Así ha ocurrido hasta cierto punto en Hong Kong y parece ser que algunas grandes empresas del Reino Unido y la República Federal de Alemania están estudiando estas posibilidades en relación con Irlanda. En el caso de la India, las perspectivas de que se produzcan novedades de esta índole son favorables, siempre que se proceda con decisión en lo tocante a ofrecer exoneraciones fiscales y donaciones. En este respecto, podrían brindar resultados valiosos la realización de nuevas estudios por entidades como el Institute Indio de Comercio Exterior.

Código de conducta para las zonas francas

Las zonas francas comerciales o zonas de elaboración para la exportación cobrarán creciente popularidad en los países en desarrollo durante los próximos diez años. Es como una carrera en la que van a participar prácticamente todos los países en desarrollo; y el éxito que obtenga cada zona dependerá de una combinación de factores tales como la ubicación, el conjunto de incentivos ofrecido, las vinculaciones políticas con los países de que puede proceder la inversión extranjera, y la confianza que los países en que realicen las zonas puedan inspirar en cuanto a la seguridad del capital extranjero y de las utilidades que éste obtenga. Algunos países quizá no puedan ofrecer todos estos factores, y traten de ofrecer un conjunto de incentivos aún más nutrido a fin de que la inversión resulte lo suficientemente atractiva. Por lo tanto, es necesario que la ONUDI considere la posible conveniencia de elaborar en su ía un código de conducta para estas zonas francas, de modo que en sus relaciones entre ellas impero la equidad.

Necesidad de literatura informativa

Aún no se dispone de suficiente literatura sobre los experimentos realizados por los diversos países en la esfera de las zonas francas, ni se han discutido lo bastante los pros y contras de las distintas medidas adoptadas en diferentes países para impulsar con éxito las zonas francas. En la secretaría de la ONUDI, en Viena, se dispone de literatura, pero hace falta más. Cualesquiera programas de capacitación que en esta esfera pudiese organizar la ONUDI requerirían más copiosa literatura. El presente informe pudiera quizá satisfacer en parte esta necesidad en relación con las zonas que describe, pero la ONUDI quizá pudiera pensar en la conveniencia de que se preparasen otros similares para otras zonas francas y lo que se distribuyesen ampliamente en los países en desarrollo. En cualesquiera seminarios o cursos prácticos que organizase la ONUDI debiera invitarse también a participar a expertos de países en desarrollo en que las zonas francas no hubiesen tenido gran éxito, a fin de que compartiesen con otros participantes las experiencias dimanadas de los fracasos, proporcionando así nuevas corrientes de pensamiento al respecto.

Anexo 1

ZONAS FRANCAS COMERCIALES DEL MUNDO ENTERO

País o territorio	Ciudad	Tipo	Año de creación
EUROPA			
Alemania (República Federal de)	Bremen	Zona franca comercial	1883
	Hamburgo	" " "	1888
Austria	Graz	" " "	1955
	Linz	" " "	1955
	Viena	" " "	1955
Dinamarca	Copenhague	" " "	1960
España	Barcelona	" " "	1929
Finlandia	Helsinki	" " "	1960
	Turku	" " "	1965
	Hango	" " "	1961
Gibraltar	Gibraltar	" " "	1704
Grecia	Pireo	" " "	1950
	Salónica	" " "	1925
Irlanda	Shannon	" " "	1947
Italia	Trieste	" " "	1955
Suecia	Gothenburg	" " "	1935
	Estocolmo	" " "	1935
Suiza	Basilea	Puerto franco	1904
Yugoslavia	Belgrado	Zona franca comercial	1961
	Koper	" " "	1951
	Rijeka	" " "	1964
ORIENTE MEDIO			
Bahrain	Mina Sulman	" " "	1956
Líbano	Beirut	" " "	1961
	Tripoli	" " "	1956
AFRICA			
Liberia	Monrovia	" " "	1947
Marruecos	Tánger	" " "	1959
República Árabe Libia	Tripoli	" " "	1959

Anexo 1 (cont.)

<u>País o territorio</u>	<u>Ubicación</u>	<u>Tipo</u>	<u>Año de creación</u>
<u>LEJANO ORIENTE</u>			
Hong Kong	Hong Kong	Puerto franco	1842
India	Kandla	Zona franca comercial	1965
	Santa Cruz	Zona de elaboración para la exportación	1974
Malasia	Isla Penang	Puerto franco	1948
República de Corea	Masan	Zona franca para la exportación	1971
	Iri	" " "	1974
Ryukyu, Islas	Naha	Zona franca comercial	1960
Singapur	Puerto de Singapur	Puerto franco	1819
Tailandia	Bangkok	Zona de tránsito	1782
<u>AMERICA DEL NORTE</u>			
Estados Unidos de América	Honolulu (Hawaii)	Zona franca comercial	1965
	Toledo (Ohio)	" " "	1960
	Nueva Orleans (Luisiana)	" " "	1946
	Kansas City (Misuri)	" " "	1973
<u>AMERICA DEL SUR</u>			
Antillas Neerlandesas	Aruba	" " "	1956
	Curaçao	" " "	1956
Bahamas	Freeport	" " "	1955
Bermudas	Freeport	" " "	1956
	(Ireland Island)		
Brasil	Manaus	Puerto franco	1957
Colombia	Barranquilla	Zona franca comercial	1964
	Palmaseca (cerca de Cali)	" " "	1973
Chile	Arica	Zona franca del norte	1953
México	Coahuacalco	Zona franca comercial	1946
Panamá	Colón	" " "	1948
Puerto Rico	Nayaguez	" " "	1961
Uruguay	Colonia	" " "	1949
	Nueva Palmira	" " "	1949

Anexo 2

ZONA FRANCA COMERCIAL DE SHANNON (IRLANDA)

Cuadro 1. Estadísticas básicas

	Parque Industrial	Aeropuertos	Poblado	Construcción	Total
Empleo 1973 (1972)	4551 (4378)	2060 (2123)	597 (545)	516 (473)	7724 (7525)
Salarios pagados en 1973 (estimación, en libras esterlinas)	5 millones		4 millones		9 millones
	<u>millones de libras esterlinas</u>				
Inversión (estimada) en 1973	28,7	12,5	12,1	-	53,3
Del sector público	14,2	11,0	9,8	-	35,0
Del sector privado	14,5	1,5	2,3	-	18,3

Salvo que otra cosa se indique, todos los hechos y cifras se refieren a años civiles. Las cifras utilizadas han sido facilitadas por la División de Investigación y Planificación de la Compañía de Desarrollo del Aeropuerto Franco de Shannon.

ZONA FRANCA COMERCIAL DE SHANNON (IRLANDA)

Cuadro 2. Gastos de capital y donaciones en efectivo
1960-1973 (Ejercicios terminados a final de marzo)

(en libras esterlinas)

Año	Instalaciones Industriales	Viviendas	Donaciones
1960	283.000	140.000	56.354
1961	606.000	312.000	138.496
1962	397.000	333.000	167.396
1963	748.000	325.000	111.482
1964	626.000	378.000	155.868
1965	673.000	352.000	207.795
1966	707.000	263.000	261.620
1967	138.000	477.000	199.721
1968	574.000	781.000	297.343
1969	613.000	1.025.000	396.632
1970	582.000	958.000	498.248
1971	763.000	1.161.000	497.549
1972	963.000	1.230.000	217.549
1973	1.080.000	1.040.000	240.926
	<u>8.753.000</u>	<u>8.650.000</u>	<u>3.446.529</u>
Ajustes por concepto de terrenos	-90.000	+80.000	-
Total	<u>8.673.000</u>	<u>8.730.000</u>	<u>3.446.529</u>

Inversión privada estimada, 1960-1973:
(en millones de libras esterlinas)

Inversión extranjera	13,0
Inversión irlandesa	1,1
Total	<u>14,1</u>

Anexo 2 (cont.)

Cuadro 3. Comercio del Parque Industrial de Shannon, 1964-1973

Ejercicios terminados el 31 de marzo)	<u>Exportaciones</u>				<u>Importaciones</u>			
	Vía aérea	Superficie	Total	Porcentaje de variación	Vía aérea	Superficie	Total	Porcentaje de variación
1964	11,0	2,9	13,9	-	8,3	3,2	11,5	-
1965	16,8	3,9	20,7	+63,3	12,4	3,6	16,0	+39,1
1966	27,1	4,6	31,7	+39,0	19,7	4,5	24,2	+51,2
1967	27,6	5,0	32,6	+ 2,8	17,1	5,4	22,5	- 7,0
1968	30,6	4,6	35,2	+ 8,0	15,3	4,9	20,2	-10,2
1969	32,9	5,0	37,9	+ 7,7	17,9	5,3	24,2	+19,8
1970	35,0	4,7	39,7	+ 4,7	16,2	5,1	23,3	- 3,7
1971	30,1	3,9	34,0	-14,4	14,3	5,0	19,3	-17,2
1972	32,3	4,0	36,3	+ 5,8	15,7	5,0	20,7	- 7,3
1973	-	-	17,4	+30,6	-	-	23,2	12,1
			-----				-----	
			201,4				205,1	

A partir de 1971, no se desglosa el comercio según se haya efectuado por vía aérea o por superficie. Las estimaciones dadas proceden de la Compañía de Desarrollo del aeropuerto Franco de Shannon.

Anexo 3

ZONA FRANCA DE EXPORTACION DE LASAN (REPUBLICA DE COREA)

Cuadro 1. Inversión gubernamental, por concepto
 (en millones de won)

<u>Conceptos</u>	1970-1973	1974	1975	Total
			(Plano)	
Construcción del parque industrial	2.831	(7)		
Servicios de agua	10	(2)		
Construcción del puerto	341	137	1.000	1.478
Dragado para los muelles	151	100		
Servicios públicos	403	-	-	
Edificios fabriles normalizados	1.723	-	-	
Servicios de asistencia social	315	-	-	
Servicios e instalaciones públicas accesorias y gastos administrativos de construcción	223	-	-	2.006
Total	7.062	273	1.000	8.335

ZONA FRANCA DE EXPORTACION DE LASAN (REPUBLICA DE COREA)

Cuadro 2. Inversiones extranjeras y firmas, por países
 (a fines de abril de 1974)
 (en miles de dólares E.E.U.U.)

Año	Italia		Japón		Estados Unidos		Total	
	Firmas	Cantidad	Firmas	Cantidad	Firmas	Cantidad	Firmas	Cantidad
1971	-	-	20	4.689	2	200	22	4.889
1972	1	520	61	31.592	3	2.106	65	34.218
1973	1	738	105	75.658	3	2.111	109	78.507
1974	1	738	105	89.455	7	1.700	113	91.983

Nota: Las cantidades corresponden a la inversión extranjera neta (excluida la parte que corresponde a Corea en la empresa mixta). Las cifras anuales son totales acumulativos; la inversión de fuentes coreanas asciende a 7 millones de dólares E.E.U.U.

Anexo 3 (cont.)

ZONA FRANCESA DE EXPOSICION DE BOSEI (REPUBLICA DE COREA)

Tabla 3. Exportaciones y empleo

<u>Año</u>	<u>Exportaciones</u> (en millones de dólares)	<u>Duplicados</u> (personas)	<u>Número de</u> <u>funcionarios</u>
1971	...	1.416	6
1972	...	1.006	25
1973	...	1.100	71
1974	...	23.334	81

(Enero-abril)

Cifra objetiva para 1974-1977: 100 millones de dólares M.R.

ZONA FRANCESA DE EXPOSICION DE BOSEI (REPUBLICA DE COREA)

Tabla 4. Porcentaje de participación de las distintas
industrias en la zona

<u>Industria</u>	<u>Número de firmas</u>	<u>Porcentaje</u>
Electrónica	27	23,8
Maquinaria	41	36,2
Productos químicos	17	13,2
Juguetes y artesanía	10	8,9
Óptica	5	7,1
Textiles, prendas confeccionadas	5	5,3
Alimentos elaborados y pescado	1	0,9
Otras industrias	22	19,5
	<u>113</u>	<u>100,0</u>

Anexo 4

PUERTO FRANCO DE HONG KONG

Cuadro 1. Número de turistas que visitan Hong Kong

<u>Año</u>	<u>Personas</u>
1950	n.d.
1955	n.d.
1960	163.661
1965	406.506
1970	927.256
1973	1.291.950

PUERTO FRANCO DE HONG KONG

Cuadro 2. Inversión extranjera en la industria manufacturera de Hong Kong

(al 30 de septiembre de 1973)

<u>País de origen</u>	<u>Inversión (en millones de dólares de Hong Kong)</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Número de establecimientos</u>
Australia	55,0	4,7	13
Estados Unidos	179,5	41,0	120
Filipinas	13,0	1,1	8
Japón	305,9	26,1	65
Países Bajos	20,1	1,7	6
Reino Unido	117,9	10,1	25
Singapur	116,9	10,0	11
Suiza	10,9	0,9	9
Otros países (Indonesia)	36,8	3,2 ^m	33
	<u>(2,57)</u>		<u>(4)</u>
Total	<u>1.156,0</u>		<u>290</u>

o Poco legible en el original.

Anexo 4 (cont.)

PUERTO FRANCO DE HONG KONG

Cuadro 3. Comercio exterior de Hong Kong
 (en dólares de Hong Kong)

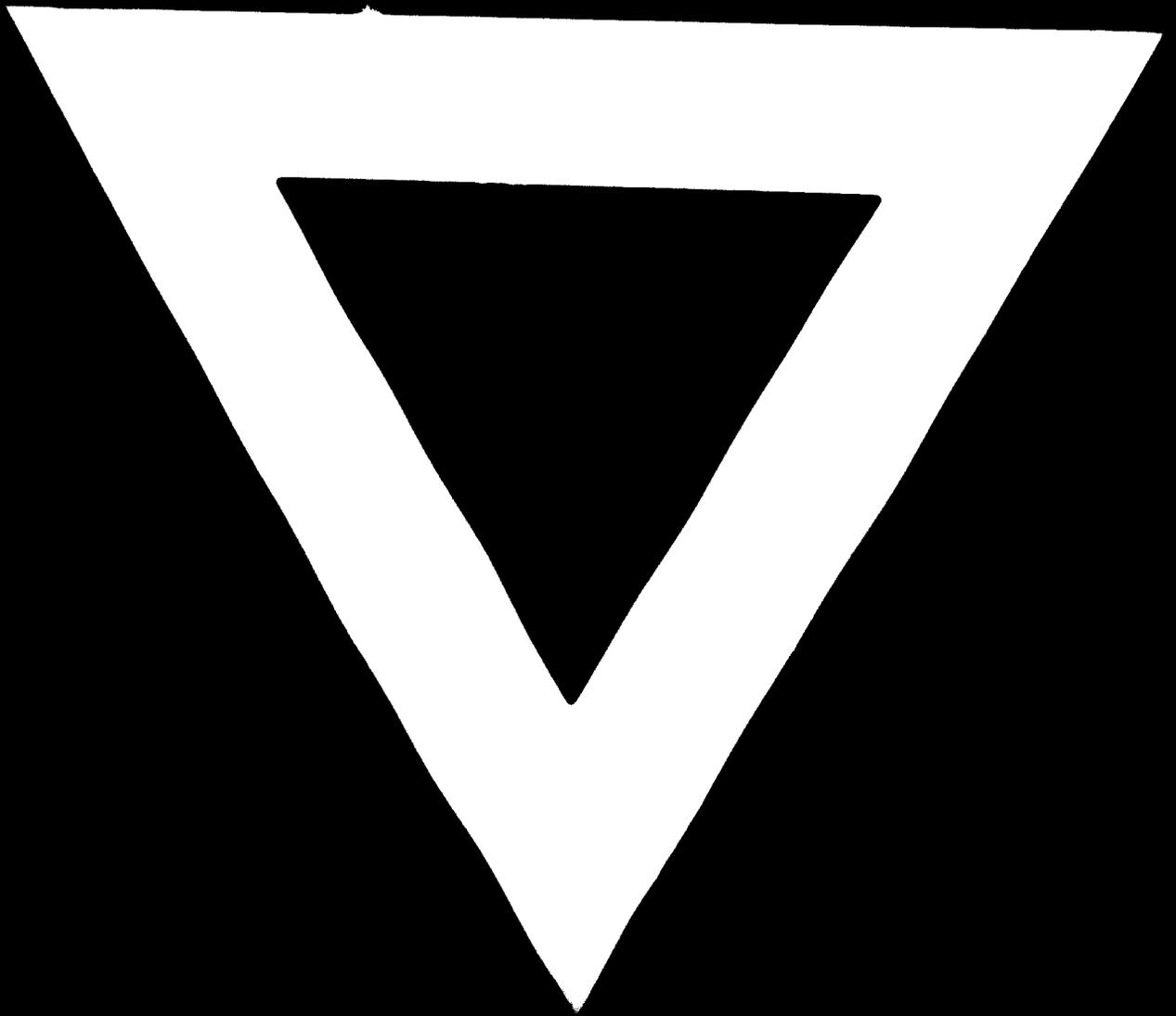
Año	Importaciones	Exportaciones ^{3/}	Reexportaciones ^{4/}
1950	3.787,56	3.713,55	
1955	3.713,92	2.533,00	
1960	5.863,69	2.867,25	1.070,45
1965	8.964,83	5.026,60	1.502,76
1970	17.606,71	12.345,50	2.891,57
1972	29.004,60	19.474,35	6.523,01

3/ Las cifras del comercio de exportación y de reexportación no se clasificaron por separado hasta 1959.

PUERTO FRANCO DE HONG KONG

Cuadro 4. Porcentaje que suponen las exportaciones
 en la producción industrial

Código de la CIU	Industria	Exportaciones en 1970 (en miles de dólares de Hong Kong)	Porcentaje de la producción total que suponen las exportaciones
11-12	Productos alimenticios	198.278	30,5
13	Bebidas	1.960	1,2
14	Tabaco	62.765	26,9
21-23-29	Textiles	1.518.812	45,3
31	Prendas de vestir, salvo calzado	4.633.315	88,3
32	Cuero y productos del cuero	27.869	50,4
33	Calzado, excepto el de caucho, plástico y madera	92.456	71,7
34	Corcho y productos de corcho excepto muebles	117.468	49,3
35	Muebles y accesorios, excepto los metálicos	54.919	38,9
41	Papel y productos de papel	19.498	7,4
42	Imprentas, editoriales e industrias conexas	61.926	15,1
51-53	Sustancias químicas y productos químicos	111.412	43,6
55	Productos de caucho	152.343	82,6
56	Productos de plástico	1.434.109	81,4
6	Productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	28.934	24,4
7	Industrias metálicas básicas	56.822	16,9
81	Fabricación de productos metálicos, salvo maquinaria y equipo	658.380	60,7
82	Maquinaria, exceptuando la eléctrica	41.740	22,9
83	Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	1.264.856	83,6
84	Material de transporte	103.270	25,9
89	Equipo profesional, aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	142.963	80,0
9	Otras industrias	936.093	82,1
	Toda la industria en general	11.722.818	65,0



75.06.06