

ZONA FRANCA EN VALPARAÍSO*

Tomás Sepúlveda Whittle

El Tratado Argentino-Chileno, un desafío para Valparaíso

Como ustedes saben, este año Valparaíso cumple cuatro siglos y medio de su entrada en la historia, ya que no de su fundación. Normalmente, el conquistador español tomaba posesión solemne del lugar, en nombre de Dios y del Rey, implantaba en cada esquina de la plaza mayor los símbolos de la autoridad —en un rincón, la Cruz de la Iglesia; en la otra, la horca de la Justicia— separaba los terrenos para el cabildo y repartía los solares y encomiendas de indios entre sus soldados.

En cambio, en Valparaíso nunca se llevó a cabo tal ceremonia, porque nació como puerto natural de Santiago, y desde entonces ha desempeñado a cabalidad su función básica, fundamental. A través de este *puerto de Chile* fue posible mantener durante la Conquista y la Colonia la comunicación con el Perú, que era la única posibilidad de subsistir para los valerosos hijos de España en este alejado rincón del planeta. Apenas declarada la independencia, aquí se formó la Primera Escuadra Nacional, que dio a Chile el dominio del Pacífico, y se organizó la Expedición Libertadora de Perú, factor determinante en la emancipación definitiva de América meridional. En esta rada nació también la marina mercante nacional, otrora la más importante del continente, y durante décadas, a partir de 1819, frágiles y audaces embarcaciones, al amparo de la bandera tricolor, surcaron incansablemente los océanos desde este puerto a la India y a Australia, a San Francisco de California y a Méjico, a Panamá, a Hawai y a las islas de la Polinesia. De esta bahía zarparon los evangelizadores de Rapa Nui y el comandante Policarpo Toro, que anexara la isla de Pascua a la soberanía nacional, y aquí estaba el centro mundial del comercio de la copra y de las perlas de la Oceanía.

Hombres de empresa porteños fundaron el que es hoy día el diario más antiguo de habla castellana —el sesquicentenario *El Mercurio*— el primer banco comercial, la primera bolsa de comercio, la primera sociedad aseguradora del país, así como la primera compañía de bomberos y el primer equipo de fútbol; organizaron la empresa que construyó el primer ferrocarril de Sudamérica y las que explotaron el carbón de Lota, la plata de Chañarillo, el salitre de Antofagasta e Iquique y el estaño de Bolivia. En esta ciudad funcionó el primer faro, el primer telégrafo y el primer alumbrado eléctrico de Chile.

Pero cambió la marea... La apertura del canal de Panamá y, más aún, la habilitación del puerto de San Antonio, a 42 millas de distancia, y el avance del centralismo, determinaron la disminución del movimiento marítimo y comercial de Valparaíso. Hoy día sigue siendo el primer puerto importador del país, pero ha dejado de ser un centro comercial de primera categoría, debido en gran parte al intervencionismo estatal, que ha creado una exagerada concentración de poder político, económico y social, en la capital.

* Trabajo presentado por el autor, profesor de la Escuela de Ingeniería de Transporte (UCV) y Consultor en Transporte de CEPAL, en las Primeras Jornadas Académico-Empresariales de Integración Chileno-Argentina, organizadas por la Universidad Católica de Valparaíso y el Instituto de Economía y Organización de Mendoza, y patrocinadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Católica de Cuyo y el Consejo de Rectores de las Universidades chilenas (Viña del Mar, 19 a 22 de marzo de 1986).

Se impone, pues una reacción substancial para revitalizar Valparaíso, y ésta no puede ser sino en base a su destino permanente, a su función natural de puerta abierta al comercio exterior y al progreso de Chile. Como dijera el gerente de operaciones de la Cámara Marítima de Chile, Diego Sepúlveda, en el Seminario sobre Contenedores, organizado por la Universidad Católica de Valparaíso, en marzo de 1983: "En resumen, el problema es saber si la ciudad de Valparaíso es una ciudad-puerto o si solamente la ciudad de Valparaíso tiene un puerto..."

Para aclararlo habrá que recurrir a las lecciones de la historia. Recordar, por ejemplo, que don Francisco Antonio Encina en su magna *Historia de Chile*, atribuye en buena parte el auge comercial del país en el siglo pasado a los Almacenes de depósito Franco de Valparaíso, establecidos en 1839 por el ministro Rengifo, en la administración de Portales, que durante tres decenios atrajeron a este puerto la actividad mercantil de la costa del Pacífico.

En cuanto a la integración chileno-argentina, parece oportuno recordar que no es asunto de ayer, sino que data desde antes de que ambos países se convirtieran en naciones. En efecto, durante la Conquista, aguerridos capitanes españoles de la Gobernación de Chile poblaron Tucumán, Santiago del Estero y Mendoza, en el siglo XVI. El caso más notable es el de Mendoza, fundada el 2 de marzo de 1561 por Pedro del Castillo, por orden del Gobernador don García Hurtado de Mendoza —en cuyo homenaje fue bautizada— y que formó parte del Reino de Chile, hasta 1788; hasta después de la independencia, el comercio internacional de Cuyo se efectuaba enteramente a través de Valparaíso. (Incidentalmente, permítasenos traer a la memoria el hecho que en ese entonces no había diferencias de nacionalidad, como que el ilustre patriota don Juan Martínez de Rozas, vocal de la Primera Junta de Gobierno de Chile, era mendocino).

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de estas Jornadas Académico-Empresariales, la reactivación del puerto de Valparaíso y la complementación económica entre las provincias de Cuyo y la V Región de Chile resultan de la mayor conveniencia mutua. Una posibilidad de alcanzar ambos objetivos estriba en el establecimiento de una zona franca industrial, contemplado en el artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad, que encarga a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, "el estudio de la habilitación mutua de puertos y zonas francas", entre otras tareas. Una zona franca industrial constituye un elemento eficaz para facilitar el comercio, estimular la industrialización y fomentar las exportaciones, lo que interesa por igual a las fuerzas vivas de ambos lados de la cordillera.

Los regímenes de privilegio aduanero

El sistema de conceder privilegios aduaneros a determinados puertos, para impulsar el comercio internacional, tiene más de dos mil años de existencia. La práctica viene de los tiempos de la antigua Grecia, del Imperio romano y de Cartago, y hay constancia en un documento oficial del siglo III a de C. de las protestas que formulara la isla de Rodas por la desfavorable influencia que había ejercido en sus actividades mercantiles el tratamiento aduanero preferencial otorgado al puerto de Delos.

Durante la Edad Media florecieron los puertos libres de la Liga Anseática, y en los siglos XVIII y XIX fueron declarados puertos francos, entre otros, Gibraltar, Hamburgo, Bremen, Trieste, Copenhague, Génova, Hong Kong y Singapur.

Estos enclaves de franquicias aduaneras estaban destinados al almacenamiento de mercancías para exportación e importación, sin implicar labores de preparación o

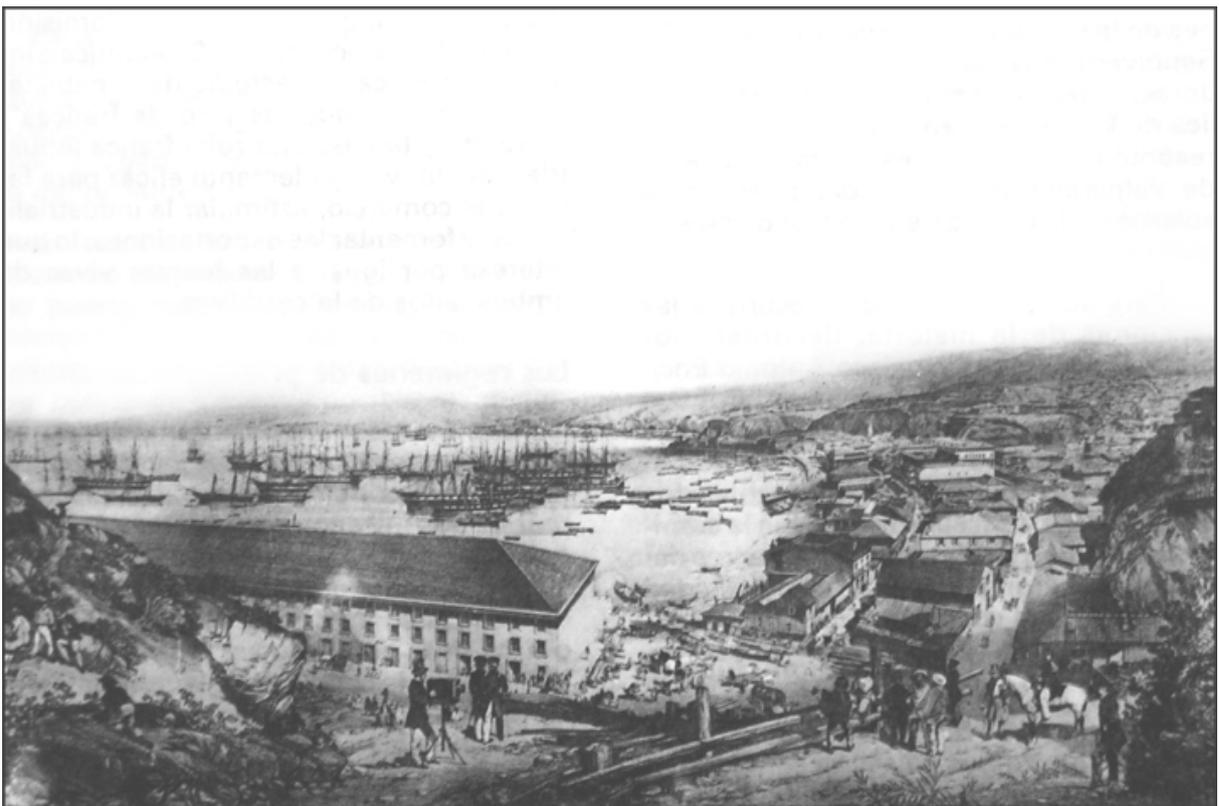
elaboración. A lo largo del tiempo se ha producido un proceso evolutivo que comprende actualmente cuatro grandes categorías: depósito franco, puerto libre, zona franca comercial y zona franca industrial o zona franca para la elaboración de productos de exportación, como las llama la UNCTAD en un reciente estudio (*Las zonas francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo: sus consecuencias para las políticas comerciales y de industrialización* (TD/B/C.2/211/Rev. 1, Nueva York, 1985).

A continuación se indica las principales características de estos regímenes de privilegios aduaneros:

- Depósito franco (*Free depot*). Recinto en que se permite el almacenamiento y algún manipuleo de mercancías, libre de derechos aduaneros, bajo la supervigilancia de la Aduana, para ser reexportadas o internadas al país, en cuyo caso pagan los derechos correspondientes.

- Puerto libre o puerto franco (*Free port*). Area segregada (que generalmente abarca un puerto y la ciudad que lo rodea, y, a veces, la región en que está enclavada) en que es lícita la importación y exportación de mercancías libre de derechos aduaneros y de impuestos, y en que se puede depositar, reenvasar, ensamblar, manipular, transformar y fabricar productos con materias primas importadas o nacionales, así como venderlas para consumo local, en algunos casos, e internarlas al resto del territorio nacional, pagando los derechos e impuestos atinentes.

- Zona Franca Comercial (*Free Trade Zone*) y Zona Franca Industrial (*Industrial Free Zone*). Según el Consejo de Cooperación Aduanera, "se entiende por zona franca una parte del territorio de un Estado en la que las mercancías allí introducidas se considera que no están en territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos e impuestos a la importación, y no están sometidas al control habitual de la Aduana. Puede hacerse una



VISTA DE VALPARAISO A MEDIADOS DEL SIGLO PASADO

distinción entre las zonas francas comerciales y las zonas francas industriales. En las zonas francas comerciales las mercancías se admiten en espera de su destino ulterior, estando normalmente prohibidas la elaboración o la transformación. En las zonas francas industriales las mercancías allí admitidas pueden ser sometidas a las operaciones de perfeccionamiento autorizadas".

En una zona franca comercial se puede realizar las operaciones de depósito, fraccionamiento, limpieza, secado, empaque, desempaqué, separación, clasificación, inspección, envase, etiquetado, reembalaje, ensamblado, montaje, exhibición y comercialización de los productos, sin que éstos puedan ser transformados industrialmente.

En cambio, según el citado estudio de la UNCTAD, "las zonas francas para la elaboración de productos de exportación son polígonos industriales que forman enclaves dentro del territorio aduanero nacional y están generalmente situados cerca de un puerto y/o aeropuerto internacional. Toda la producción de esas zonas se destina normalmente a la exportación. Las importaciones de las materias primas, los productos intermedios y el equipo y la maquinaria necesarios para la producción con miras a la exportación, disfrutan de franquicia aduanera".

Por cierto, "no todo es soplar y hacer botellas...". Es decir, la creación de una zona franca industrial no es tarea fácil y requiere de infraestructura moderna y adecuada, de una administración ágil, de excelente organización comercial y de los mejores servicios de apoyo, así como de mano de obra calificada y barata y de suficiente promoción en el país y en el exterior.

Las zonas francas industriales en la actualidad

En la actualidad existen numerosas zonas francas industriales o zonas francas de elaboración de productos para la exportación, tanto en las naciones desarrolladas como en los países en desarrollo.

La primera de este tipo fue creada en 1959 en el aeropuerto de Shannon, República de Irlanda, país que había sido pionero en establecer las tiendas libres de impuestos (*duty-free shops*) para pasajeros en tránsito. Administrada por Shannon Free Airport Development Company Limited, una empresa autónoma perteneciente al gobierno, la moderna Zona Franca ha tenido una extraordinaria trayectoria de éxito y ha absorbido una gran cantidad de mano de obra, a la vez que ha atraído ingentes capitales extranjeros y ha contribuido fuertemente a la industrialización del país. Según su última memoria, en 1984 las mercaderías exportadas alcanzaron a £ 283 millones, y las importadas a £ 114 millones, con aumentos de 19% y 26%, respectivamente, sobre el nivel del año anterior. A fines de 1984 operaban en la zona 93 empresas fabriles y de servicios, las que empleaban 7.520 personas aparte de otras 75.065 ocupadas en el Programa de la Pequeña Industria Doméstica, administrado también por la Zona Franca. Además, unas 100 empresas de la región proveen piezas y componentes, así como servicios de transporte y transitarios, a los usuarios de Shannon Free Zone.

Otro caso digno de citarse, aunque no corresponde a la misma categoría, es el del Puerto Libre de Hamburgo. Establecido en 1881, hoy día —después de superar las dos grandes guerras mundiales— tiene un área de 16 kilómetros cuadrados e incluye amplios terminales de contenedores, facilidades para el manipuleo de carga general y a granel, el complejo de almacenes portuarios más grande del mundo y un sistema de comunicaciones ultramoderno. Casi mil firmas industriales y de servicios operan en el Puerto Libre, tanto

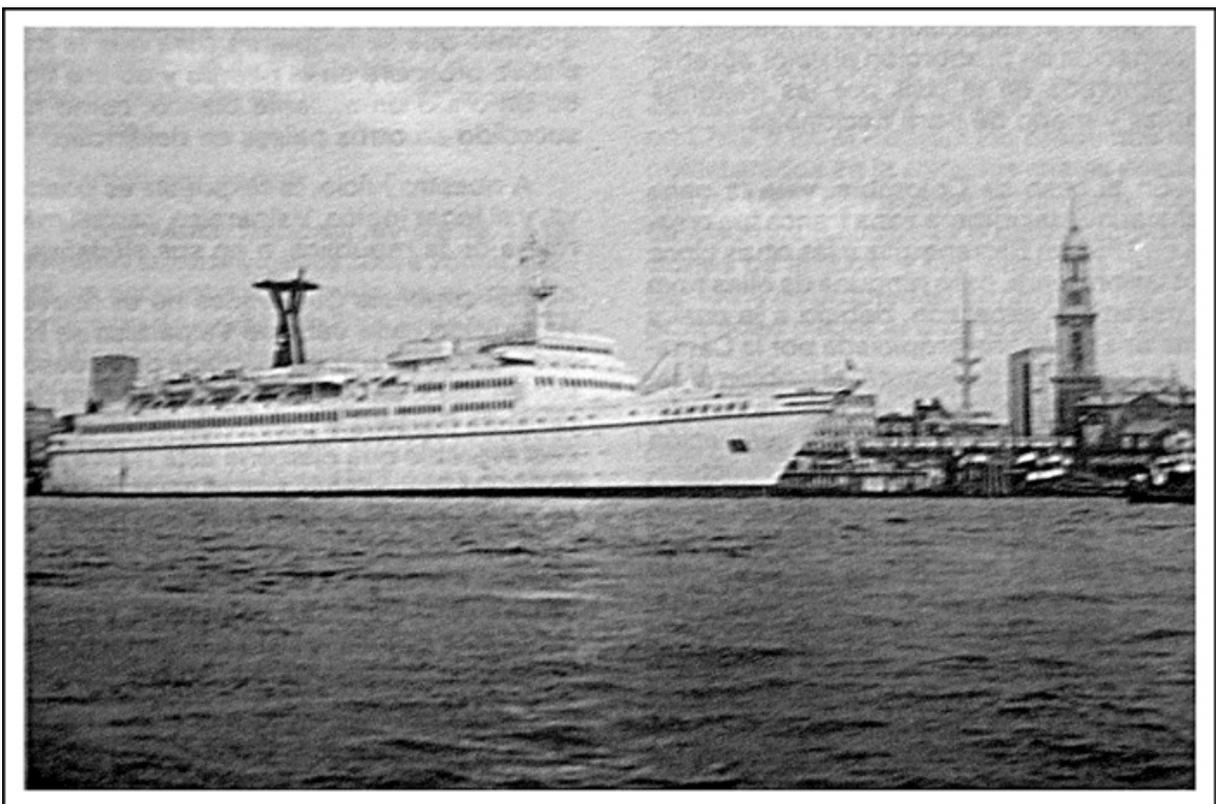
compañías estibadoras y de almacenaje, importadores, empresas navieras y transitarías, proveedores de buques y bancos comerciales, como astilleros de construcción y reparación de naves, e industrias de ingeniería mecánica y refinería de petróleo, las que ocupan alrededor de 60 mil personas. Estas empresas son arrendatarias, porque toda el área pertenece a la Ciudad Libre y Anseática de Hamburgo.

Hay puertos libres en otras cinco ciudades alemanas de la República Federal: Bremen, Bremerhaven, Emden, Cuxhaven y Kiel, pero ninguno tiene la importancia internacional de Hamburgo.

Existen zonas francas o puertos francos en varios otros países desarrollados, como Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia y Suecia.

En Estados Unidos de América, las Foreign Trade Zones fueron creadas por ley de 1934, pero al principio operaron solo unas pocas, entre ellas, las de Nueva York, Nueva Orleans, Kansas City, Miami, San Francisco de California, Honolulu (Hawái) y Mayagüez (Puerto Rico). Desde 1970 han sido autorizadas cerca de cien, de las cuales 73 se encontraban funcionando en 1985. Esas zonas francas pueden designar, como subzonas bajo su jurisdicción, determinadas fábricas para que procesen productos importados; actualmente operan 60 subzonas, 40 de las cuales se dedican a la industria automovilística, no sólo de propiedad norteamericana, como Ford y Chrysler, sino también de empresas extranjeras (Volkswagen, Toyota, Kawasaki, Honda).

Según el estudio de la UNCTAD a que se ha hecho referencia, a partir de la década de los años 1960 han proliferado en los países en desarrollo las zonas francas dedicadas a la elaboración de productos de exportación, de las cuales en 1980 había 54: 20 en Asia, 8 en Medio Oriente, 6 en países africanos, una en Oceanía y 19 en América Latina y el Caribe, y se había planeado o se estaba instalando otras 33 en diversas regiones del mundo.



PUERTO DE HAMBURGO

Por cierto que la experiencia en materia de zonas francas ha variado considerablemente entre sí. Algunas han resultado realmente exitosas, como las de Taiwán, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y una que otra de Filipinas y de Malasia, las que han generado miles de empleos y contribuido poderosamente a la industrialización nacional. En cambio, otras fracasaron rotundamente en sus intentos, sobre todo aquellas instaladas en áreas poco desarrolladas y con serios problemas de infraestructura y comunicaciones.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, de acuerdo a nuestras investigaciones, existen hoy en día 30 enclaves de extraterritorialidad aduanera, a saber: en Argentina, el Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego; en las Antillas Neerlandesas, la free Trade Zone de Aruba; en Bolivia, la Zona Franca de Cobija; en Brasil, la Suframa, de Manaus; siete en Colombia (las zonas francas comerciales e industriales de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta, la Zona Franca de Palmaseca y el puerto libre de San Andrés); dos zonas francas en Chile (las de Iquique y Punta Arenas); de San Bartolo, en El Salvador; la de Santo Tomás de Castilla, en Guatemala; la de Puerto Cortés, en Honduras; la Kingston Free Trade Zone, en Jamaica; dos zonas francas en Méjico (las de Baja California y de Quintana Roo); la Zona Libre de Colón, en Panamá; dos en Puerto Rico (las Free Trade Zones de Mayagüez y San Juan); cuatro en República Dominicana (las zonas francas de Puerto Plata, Santiago, La Romana y San Pedro de Macoris); dos en Uruguay (las de Colonia y Nueva Palmira); y dos en Venezuela (la Zona Franca Industrial de Paraguaná y el puerto libre de isla Margarita).

Por otra parte, varios países ribereños iberoamericanos han creado enclaves de privilegios aduaneros para uso exclusivo de los estados mediterráneos: Bolivia cuenta con dos aduanas propias, y muy activas, en Chile (Antofagasta y Arica), una en el Perú (Matarani) y con dos depósitos francos en Argentina (Rosario y Barranqueras), mientras Paraguay dispone de dos depósitos francos en Argentina (Buenos Aires y Rosario), de uno en Brasil (Paranaguá) y otro en Uruguay (Montevideo). Hay también un depósito franco en Antofagasta, que Chile ha puesto a disposición del Paraguay, de acuerdo con el Convenio suscrito en Asunción el 18 de agosto de 1968, pero que hace más de 15 años que no se usa. Además, Brasil mantiene depósitos francos en Belem de Pará, para el tránsito directo de mercaderías destinadas al Perú, y en Manaus para el Ecuador. Méjico tiene diez depósitos francos para mercaderías en tránsito, en Acapulco, Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Salina Cruz, Tampico y Veracruz, y está en estudio la instalación de uno más, en Lázaro Cárdenas.

Tal como ha ocurrido en el resto del mundo, estos enclaves han venido operando con distinta suerte, y un buen número de ellos han tenido hasta ahora escasa actividad.

El Area Aduanera Especial para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, de la República Argentina, aunque fue creada recién en 1972 constituye un ejemplo de excelente aplicación de un régimen de promoción regional industrial y de los positivos efectos que pueden alcanzarse. Según un interesante documento presentado por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, durante el Seminario sobre Integración y Desarrollo de la Patagonia argentino-chilena, organizado por la CEPAL con participación de universidades argentinas y chilenas, y realizado en Punta Arenas en noviembre de 1985, la promoción fueguina ha resultado muy exitosa. En tal sentido —dice— "cabría resaltar que: se radicaron cerca de cien establecimientos nuevos, incrementándose la ocupación industrial en cerca de seis mil personas, diez veces más que la dotación total a mediados del decenio de 1970; se inició la producción local en ramas que no existían hacia mediados de la década de 1970, tales, como la textil sintética y de confecciones, los productos plásticos, algunos rubros de maquinarias y equipos, aparatos eléctricos y

electrónicos; dada la naturaleza de los incentivos ofrecidos y, con ello, el tipo de actividades implantadas, las importaciones de la isla, que antes de 1975 no alcanzaban a superar los cinco millones de dólares, pasaron a totalizar en 1984 más de doscientos millones de dólares.

La más antigua de las zonas francas de América Latina, y la que ha alcanzado el más alto grado de desarrollo, es la Zona Libre de Colón, establecida en 1948 como institución autónoma del Estado y que empezó a funcionar en 1953 en un área de 38 hectáreas. Hoy en día ocupa más de 300 hectáreas y operan en ella 5.908 empleados de las empresas privadas establecidas en el área (excluye el Sector Público), a quienes se pagó en 1984 más de tres millones de dólares. El movimiento comercial —si bien ha descendido desde 1981, en que alcanzó a 4.320 millones de dólares— fue de 2.878 millones en 1984 (1.342 millones de importación y 1.536 millones de dólares de reexportación), en tanto que el volumen físico manejado superó las 298 mil toneladas (157 mil de importación y más de 141 mil toneladas de reexportación). Además, la Zona Libre de Colón ha hecho posible que se establezcan en Panamá unos cien bancos comerciales y que el país se haya transformado en uno de los 20 centros financieros más importantes del mundo.

Otra zona franca iberoamericana que ha conseguido buenos resultados es la de Manaus, la que ha influido favorablemente en el desarrollo de la Amazonía brasileña y ofrece interesantes ventajas a la región, pues las mercaderías importadas y las industrializadas en ella están exentas de impuestos, y los productos transformados en Manaus se pueden exportar al mercado brasileño con reducción del impuesto de importación en proporción al valor agregado generado en el país por las materias primas y mano de obra nacionales.

En el caso de Colombia, vale la pena señalar que la primera zona franca fue creada en 1958 en Barranquilla y las otras cinco posteriormente, pero ninguna de ellas tuvo el desarrollo esperado, debido a lo cual y ante una campaña propiciada por la Cámara de Comercio de Bogotá, el gobierno reformó sustancialmente en 1984 la legislación respectiva. De acuerdo a la evaluación realizada por el Comité de Reestructuración de las Zonas Francas, entre los factores que incidieron en dicho fracaso merecen citarse: "la ausencia de conocimiento sobre las condiciones e incentivos brindados por las zonas francas del resto del mundo, contra las cuales se estaba compitiendo; la carencia de una política clara en la materia por parte del gobierno; la carencia de un órgano central que coordinara las actividades de las seis zonas francas; la falta de promoción internacional y la inexistencia de una legislación adecuada".

A raíz de esta situación, el 15 de febrero de 1984 se dictó el decreto supremo 369, por el cual se regulan los aspectos de comercio exterior de las zonas francas colombianas, se establecen dos categorías —industriales y comerciales— y se ratifica la exigencia del permiso previa de introducción de las mercancías, a fin de controlar las importaciones ilícitas, ante los cargos de contrabando de que eran objeto dichos enclaves.

Aunque no disponemos de antecedentes acerca de los resultados de la nueva legislación colombiana, entendemos, que las zonas francas han tomado un rumbo seguro, a juzgar por las campañas de promoción emprendidas desde el año 1985, con el decidido apoyo de PROEXPO, el organismo estatal encargado de impulsar las exportaciones.

Un proyecto viable en la V región

A esta altura del tema, cumple preguntarse si sería factible y conveniente el establecimiento de una zona franca industrial en la V Región de Chile. Y dónde sería la ubicación que mejor responda a las condiciones que se requieren para que la iniciativa prospere en el tiempo y no sea flor de un día o un elefante blanco, como ha sucedido en otros países en desarrollo.

A nuestro juicio la respuesta es positiva y el lugar lógico, Valparaíso, capital marítima de la república, o en sus alrededores.

Por supuesto que la idea no es nueva. Ha surgido cada vez que Valparaíso se ha encontrado en una encrucijada de su destino: en 1913 en vísperas de la apertura del canal de Panamá y previendo la influencia desfavorable que ejercería esta nueva ruta sobre las actividades porteñas, el destacado hombre público don Francisco Rivas Vicuña, en una conferencia sobre política comercial e industrial abogó por la creación de un puerto franco en Valparaíso, y emitió conceptos que no resisto a la tentación de reproducir porque mantienen hoy día toda su vigencia:

"Un puerto franco es un centro marítimo al cual llegan, sin pagar derechos, mercancías de todo el mundo; en él se guardan hasta que el consumidor las solicite; en él forman un objeto de comercio; en él se mezclan, se elaboran, se transforman y salen después al extranjero sin pagar derechos de aduana, o se internan al país bajo su régimen tributario. Mientras tanto el comercio y la industria han tenido la materia prima al más bajo costo posible y pueden desarrollarse en el ambiente del puerto, libres, vigorosos, como en su ambiente natural. Valparaíso debe el éxito de sus primeros pasos a las facilidades aduaneras para la reexportación de mercaderías, y su desarrollo habría sido mayor si no nos hubiéramos detenido a medio camino en ese programa de libertad..."

Y en 1960, al ponerse en marcha ese otro desafío para el destino de Valparaíso, que se llamó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —y que no supimos aprovechar— el recordado intendente don Luis Guevara Ortúzar hizo intentos para reflotar la iniciativa, pero desafortunadamente tropezó en la piedra de tope de la indiferencia de los Poderes Públicos.

Varios factores respaldan la viabilidad del proyecto: legislación nacional favorable, buena experiencia de las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas, situación geovial propicia de Valparaíso, y disponibilidad de mano de obra calificada, a precios razonables.

Vamos por partes:

- *Legislación nacional favorable.* La legislación chilena vigente sobre zonas francas se encuentra contenida en el decreto con fuerza de ley 341 de 8 de junio de 1977, del Ministerio de Hacienda, texto refundido y coordinado de los decretos leyes 1055 y 1233 de 1975, 1611 de 1976 y 1698 de 1977, más las modificaciones introducidas por los decretos-ley 1845 de 1977, 2401 de 1978 y 3580 de 1981, y de las leyes 18046 de 1981, 18110 y 18164 de 1982, 18349 de 1984 y 18485 de 1986.

Las citadas disposiciones legales conceden franquicias aduaneras e incentivos tributarios, bancarios y complementarios a las empresas que se instalan en las zonas francas de Iquique (ZOFRI) y Punta Arenas (PARENAZON), franquicias que, lógicamente, podrían extenderse a la Zona Franca de Valparaíso, a la que llamaremos ZOFRAVAL.

Dichos privilegios son, en síntesis, de la siguiente naturaleza:

a) Aduaneros. Exención de todo tipo de aranceles, tasas y sobretasas aduaneras por las mercancías extranjeras que ingresen a zona franca; exención de aranceles e impuestos a la

exportación o reexportación, y permanencia de las mercancías en los recintos por tiempo ilimitado.

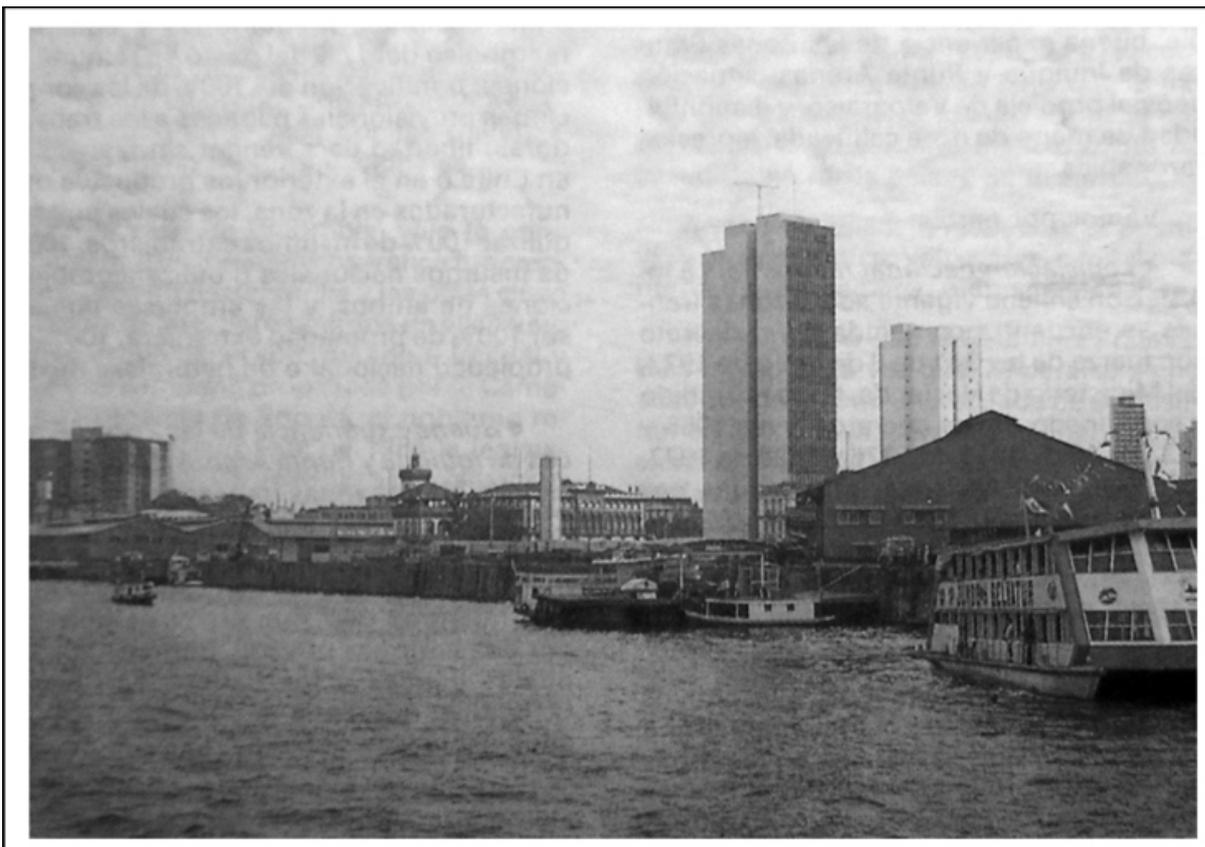
b) Tributarios. Exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las mercancías extranjeras y nacionales que ingresen a zona franca, así como a las mercaderías nacionales o nacionalizadas vendidas al exterior.

c) Bancarios. Ingreso de mercancías sin controles del Banco Central de Chile; reexportación de mercaderías extranjeras exenta de controles del Banco Central y acceso al mercado bancario de divisas por las ventas de productos extranjeros en moneda nacional, al resto de Chile.

d) Complementarios. Bonificación de 20% a las inversiones o reinversiones en construcciones, maquinarias y equipos; reembolso del 17% del gasto en remuneraciones; bonificación del 100% de las cotizaciones previsionales pagadas a los trabajadores; libertad para vender sin restricción en Chile o en el exterior los productos manufacturados en la zona, los cuales pueden utilizar 100% de insumos extranjeros, 100% de insumos nacionales o utilizar combinaciones de ambos, y las empresas pueden ser 100% de propiedad extranjera, 100% de propiedad nacional o de naturaleza mixta.

- *Buena experiencia de las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas.* La organización de las dos zonas francas instaladas en Chile difiere entre ambas ya que ZOFRI es administrada por una institución autonomía de derecho público con patrimonio propio mientras que PARENAZON es operada por una empresa privada, formada por capitales ligados a los Bancos de Chile y O'Higgins, que tiene la concesión por 30 años del Estado chileno.

ZOFRI es regida por una Junta de Administración y Vigilancia, presidida por el intendente de la I Región, Tarapacá, e integrada por el Administrador Regional de Aduanas,



MANAOS, VISTA DESDE EL RIO NEGRO

el agente del Banco Central, un representante de la Cámara de Comercio e industria de Iquique, otro de la Asociación de Industriales de Iquique, una persona designada por el intendente regional; el gerente general, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, es el encargado de la dirección técnica y administrativa. En cambio, PARENAZON, como empresa privada de responsabilidad limitada, depende de un directorio compuesto por el presidente, tres directores y el gerente general.

En los demás aspectos institucionales y en las ventajas económicas y sociales que ofrecen, ambas zonas son similares, aunque difieren en el alcance geográfico de sus beneficios, a través de la respectiva Zona Franca de Extensión. Esta es un área adyacente a la zona franca, a la cual pueden ingresar para su uso y consumo las mercaderías adquiridas en la zona franca, liberadas del Impuesto al Valor Agregado y de derechos arancelarios, y afecta solamente a un impuesto especial del 9% sobre el valor de venta. La Zona Franca de Extensión de PARENAZON comprende la superficie de territorio de la XII Región, Magallanes y Antártica Chilena, mientras la de la ZOFRI abarca toda la Primera Región, Tarapacá, y el régimen preferencial se aplica en los mismos términos a las empresas instaladas en la ciudad de Arica, que desarrollen actividades productivas propias de las industrias electrónica, metalmecánica, química y de fabricación de prendas de vestir, excepto zapatos.

En cuanto a los resultados operativos de su gestión, el movimiento de ZOFRI subió de 21 millones de dólares en 1976 a 1.286 millones en 1981, pero descendió casi a la mitad en los dos años siguientes, empezando a repuntar en 1984 y alcanzando a 711 millones de dólares en 1985. Pero, más importante aún es señalar que la tradicional comercialización de productos de consumo habitual de los primeros años ha dado paso a un activo proceso de industrialización, con la consiguiente absorción de mano de obra, ya que en la actualidad laboran en ZOFRI 3.227 personas, de las cuales alrededor de 1.400 se desempeñan en faenas industriales.

En este momento funcionan en ZOFRI (Iquique), industrias de confección de ropas, calzado, plásticos, muebles, envases de hojalata, impresos, papel higiénico, metalmecánica, productos químicos, envasado de alimentos y termo-metalúrgica, entre otras, mientras en Arica las empresas acogidas al sistema dan ocupación a 544 personas y elaboran ropa, ácido sulfúrico, compuestos de PVC, perfumes y cosméticos, casas rodantes, estructuras metálicas, papel autocopiativo, marcos de aluminio y hierro, espuma plástica y armado de bicicletas. ZOFRI se ha destacado por su carácter internacional, sirviendo considerablemente a la integración con las regiones limítrofes del noroeste argentino, Bolivia y Perú. La actividad de la Zona Franca de Iquique es la segunda, en importancia, de la región, después de la industria pesquera, y su desarrollo ha motivado también el crecimiento urbano y el mejoramiento de los servicios comunitarios.

Por su parte, PARENAZON movilizó mercancías por valor de 61 millones de dólares en 1977, hasta llegar a casi 400 millones en 1981, en que empezó a descender, para situarse en 186 millones de dólares en 1984. Al 31 de diciembre de 1984 daba empleo directo a 780 personas, estimándose en una cantidad similar los que trabajan indirectamente bajo el sistema franco. Originalmente dedicó sus actividades a la comercialización, pero a partir de la ley 18349 de 1984, que eximió del impuesto *ad valorem* el ingreso a una zona franca de extensión a 5 productos industrializados en una Zona Franca, se ha concretado la radicación de tres nuevas importantes industrias, una dedicada a la construcción naval y las otras a la fabricación de equipos para la industria petrolera.

Se espera que con la construcción del nuevo puerto de Punta Arenas, ya aprobada, y con el proceso de integración comercial de la Patagonia argentino-chilena, que se avecina, la situación de PARENAZON se recuperará en el corto plazo.

Sumando y restando, puede decirse que la experiencia de las zonas francas de Iquique y Punta Arenas ha sido provechosa para el país, en general, y para las regiones en que están instaladas, en particular.

- *Situación geovial propicia.* Valparaíso ofrece una situación geovial propicia para el establecimiento de una zona franca industrial; ubicado en el centro del país, a corta distancia de Santiago y de la región de Cuyo, a las cuales se encuentra unido por buenos caminos, dispone de servicios marítimos regulares, frecuentes y eficientes con todos los países del mundo y cuenta con facilidades especiales para el manipuleo de contenedores y, por tanto, para su expresión dinámica, que es el transporte multimodal.

El terremoto de marzo de 1985 probó que el puerto sabe hacer frente a las emergencias, ya que restableció rápidamente sus servicios a las naves y a las cargas, y los planes de mejoramiento de los recintos portuarios aseguran que el terminal marítimo podrá atender eficientemente las necesidades del mayor tráfico que inevitablemente traerá la aplicación del Tratado de Integración Argentino-Chileno.

Por otra parte, Valparaíso dispone de suficiente mano de obra calificada, a precios razonables, puesto que se experimenta desempleo en la región y que los costos laborales en Chile son más bajos que en otros países latinoamericanos donde existen zonas francas. Por ejemplo, el costo de la mano de obra en la Zona Franca de Iquique era de US\$ 0.50/hora como promedio, en 1985, mientras que en 1979 (última información disponible) fluctuaba entre US\$ 0.50 y US\$ 1.00 en la Zona Franca de Barranquilla, Colombia, y en la Zona Libre de Colón iba de US\$ 1.00 a US\$ 1.75 la hora, según el documento de referencia, de la UNCTAD.

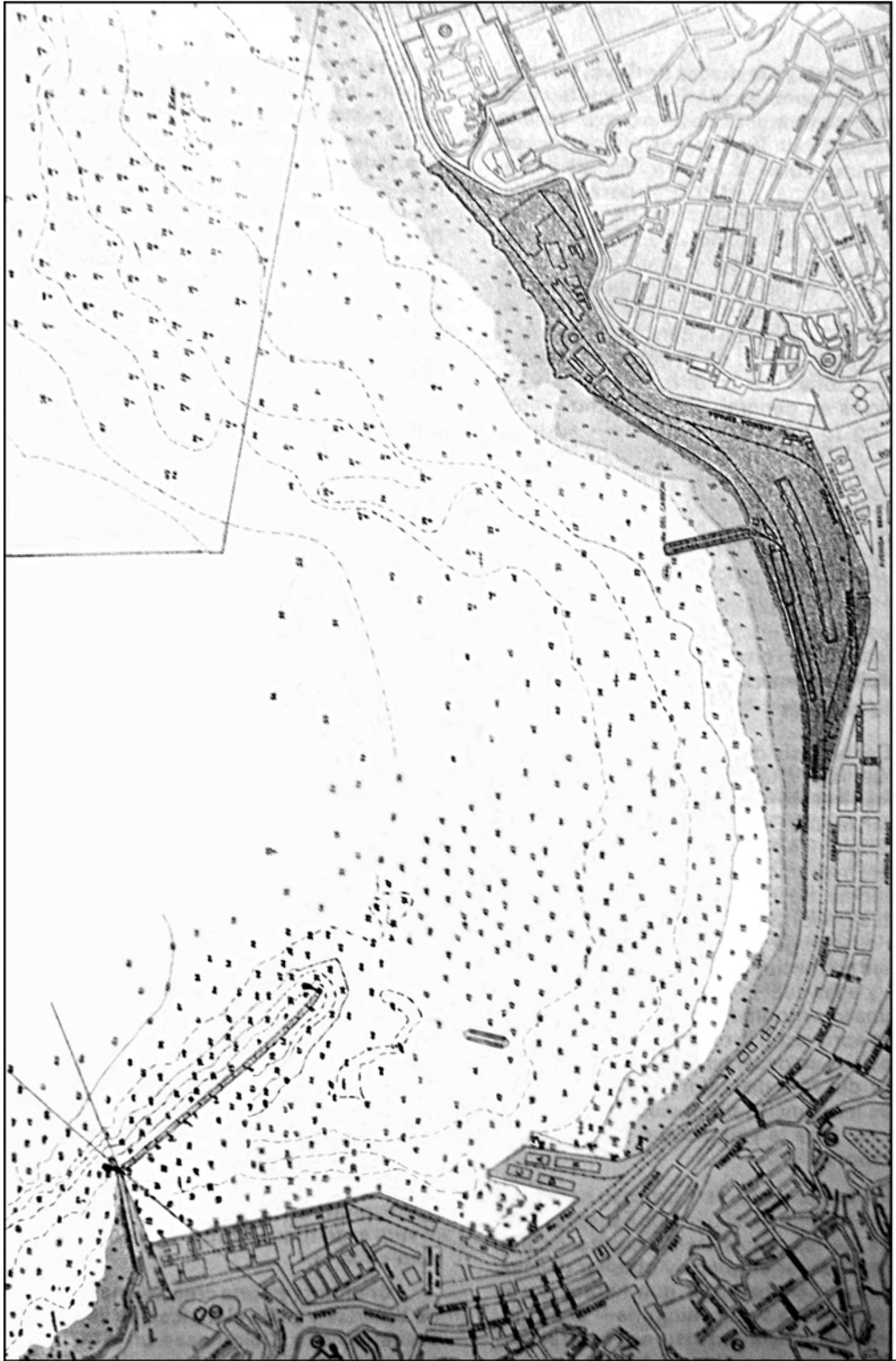
En cuanto a la organización que cabría darle a ZOFRAVAL, habría que estudiar si sería más conveniente crear una entidad autónoma de propiedad estatal, como en ZOFRI, o entregar su administración y explotación en concesión a una empresa privada, como en PARENAZON.

En cualquier caso, se considera que sería factible obtener asistencia financiera inicial de organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o de entidades de cooperación técnica y financiera de algunas naciones industrializadas, como Japan's Overseas Economic Co-operation Fund o el Kredit für Wiederaufbau (kfw) de la República Federal Alemana, todos los cuales se interesan por cooperar al progreso de los países en desarrollo.

Alternativas de ubicación

Un aspecto muy interesante es el de determinar la ubicación física de un lugar de privilegio aduanero. En el caso que nos ocupa, nuestro primer impulso fue seguir las pautas tradicionales de instalar una zona franca en las inmediaciones del puerto o aeropuerto respectivo, debido a las ventajas inherentes al tránsito de mercancías de importación y exportación y a la facilidad de control aduanero.

De ahí surgió como una de las posibles alternativas aprovechar los terrenos, edificios, bodegas, talleres y patios de la ex Maestranza de los Ferrocarriles del Estado, en el sector Barón-Yolanda, a continuación de los recintos portuarios de Valparaíso, incluyendo el muelle del carbón. (Ver plano). Dichos espacios comprenden una superficie aproximada de 380 mil



POSIBLE UBICACION DE ZOFRAVAL (ZONA TRAMADA)

metros cuadrados y pertenecen al Ferrocarril del Norte, que ocupa directamente unos 250 mil metros cuadrados y arrienda 53 mil a particulares relacionados con actividades marítimas (entre ellos, un frigorífico), con contratos a mediano plazo que podrían rescindirse en caso necesario.

Sin embargo, nos asalta la duda de si sería conveniente para los intereses del país, en el largo plazo, hipotecar la futura expansión del principal terminal portuario, al considerar que los escasos terrenos del puerto representan un valor inapreciable, y que hoy en día, gracias a la irrupción del contenedor y al sistema de transporte multimodal, prácticamente ha desaparecido el problema del riesgo de hurtos, rapiñas y contrabando de las mercaderías de tráfico internacional.

Correspondería, entonces, examinar otras posibles opciones para la instalación de ZOFRAVAL, ya sea en terrenos adyacentes a la ciudad o en pueblos aledaños, en la ruta hasta Los Andes. En el primer caso, podría pensarse en Placilla, en las cercanías de Valparaíso y de San Antonio, donde ya están instalados varios depósitos de contenedores vacíos y donde habría espacio disponible y existe el proyecto de abrir el camino de acceso por el sur a los recintos portuarios de Valparaíso.

En cuanto a las comunas cercanas, Villa Alemana, Peñablanca, Limache, Quillota, Llay-Llay, Los Andes, Quintero, ofrecen perspectivas favorables para establecer en alguna de ellas a ZOFRAVAL. En caso de situarse esta en el puerto mismo, las localidades vecinas servirían de sede a zonas francas de extensión —como se hace en ZOFRI y PARENAZON— a fin de permitir a determinadas industrias procesar y fabricar productos bajo franquicia, lo que les daría, la posibilidad de integrarse a la cadena de industrialización, con el consiguiente empleo de mano de obra y la incorporación al desarrollo económico-social de la región.

No obstante, cualquiera que sea la ubicación que se adopte, habría que considerar ciertos factores fundamentales para el buen funcionamiento de ZOFRAVAL, a saber: en materia institucional, la dictación del decreto-ley o de la ley que complemente la actual legislación sobre zonas francas, tanto para incorporar la nueva entidad como para mejorar algunas disposiciones vigentes sobre tributación que, según los usuarios, han dejado de actuar de incentivo para los capitales invertidos, como igualmente la necesidad de contar con una administración idónea, ágil y con independencia operativa, y la conveniencia de concertar previamente una campaña de promoción nacional e internacional destinada a interesar a potenciales usuarios; en el orden material, mejorar las comunicaciones camineras y ferroviarias con el *hinterland*, que llega hasta las provincias de Cuyo, y preparar oportunamente la infraestructura necesaria. Esta última debe abarcar un recinto amurallado, de fácil control al acceso, con almacenes públicos, silos y frigoríficos, talleres y bodegas particulares para el procesamiento e industrialización de productos, pabellón de exhibición y ventas en locales comerciales, patios y explanadas para vehículos, edificios para las dependencias de la administración y para las agencias de aduana y las empresas bancarias, financieras, de transporte, de seguros, de telecomunicaciones de créditos Warrants y de servicios en general, y, por último —aunque no lo menos importante— equipos computarizados para el control de inventarios y de transacciones comerciales de los usuarios. Por supuesto que los usuarios pueden construir por su cuenta instalaciones comerciales e industriales en los terrenos de la Zona Franca, entregados en concesión a largo plazo.

Posibles operaciones comerciales e industriales

Del análisis de los antecedentes reunidos se llega a la conclusión que las zonas francas industriales más exitosas —en particular, las del Extremo Oriente— son aquellas que se dedican de preferencia a actividades manufactureras sencillas, con alto contenido de materias primas o componentes importados. Muchas veces se emplea el sistema de maquila, en el que empresas trasnacionales suministran los insumos y a las cuales se exportan los productos una vez montados o elaborados. Es decir, se aprovecha la mano de obra barata de los países en desarrollo, la que forma alrededor del 70% del valor agregado interno de las mercancías producidas en las zonas francas, para la elaboración de productos de exportación.

Evidentemente, este proceso no constituye el modelo ideal para los Estados huéspedes de las zonas francas, pero es una forma de crear empleos y obtener divisas. Además, cabe recordar que habría pocas ventajas —o, a veces, ninguna— al producir una mercancía con insumos enteramente nacionales en una zona franca.

En cambio, un ejemplo típico de la conveniencia del sistema podría ser la elaboración de conservas enlatadas en base a frutas, legumbres, mariscos o pescados chilenos, y de azúcar argentina y hojalata brasileña. En la actualidad, no se importa azúcar de Tucumán —de la cual hay excedente y tiene un precio muy conveniente en el mercado mundial— porque Chile, a fin de defender la industria estatal, le aplica un derecho específico de 150 dólares por tonelada, gravamen que no pagaría en el régimen franco; en cuanto a la hojalata, se importa del Brasil, Japón y Francia, porque cuesta un 30% menos que lo que cobra en el país la industria siderúrgica nacional (US\$ 1.000 la tonelada), no obstante que exporta al precio del mercado internacional.

Habría que evaluar esos factores y coyunturas al considerar las operaciones industriales que podrían realizarse en ZOFRAVAL, aparte del manipuleo propio de los procesos de comercialización.

En primer término, habría que examinar las posibilidades de formar empresas conjuntas binacionales para la producción y comercialización de mercaderías destinadas primordialmente a la exportación, que ofrezcan ventajas comparativas sobre las de la competencia externa, empleando insumos importados y nacionales.

Entre otras muchas posibilidades, se nos ocurre que podría ser conveniente abordar las siguientes operaciones: importar cacao de algún país miembro de la ALADI y hacer chocolates, traer tabaco y fabricar cigarrillos, refinar y envasar aceites comestibles, transformar productos lácteos, confeccionar prendas de vestir, instalar un molino para elaborar harina y fideos con el trigo que el país normalmente importa, manufacturar artículos y equipos metalmecánicos y electrónicos, procesar productos plásticos, químicos y farmacéuticos, establecer una fábrica de conservas alimenticias —como la ya sugerida— producir alcohol, pinturas y barnices, en vez de botar el vino argentino y limitar la producción del vino chileno.

Por último, podría crearse una industria de baterías y pilas eléctricas de litio, aprovechando que Chile posee un 40% de las reservas mundiales de este valioso metal y que se abre una era de incalculables proyecciones para su uso en la industria automovilística del futuro inmediato. Habría que estudiar qué ingrediente importado tendría que incorporarse —tal vez, aluminio como aleación o vasos plásticos especiales— para que resulte más conveniente producir las baterías y pilas en la Zona Franca de Valparaíso que establecer la industria directamente en Antofagasta, próxima a la fuente de abastecimiento de la materia

prima. A la vez, seguramente habría que asociarse a alguna de las grandes empresas transnacionales que manejan el mercado internacional de las baterías y pilas eléctricas, a fin de poder participar en el negocio a nivel mundial.

En fin, la determinación de lo que podría hacerse en ZOFRAVAL sería materia de especialistas, en cuyo estudio deberían participar organismos de gobierno, junto a las universidades y a las entidades de cúpula empresarial de Argentina y Chile y, específicamente de las provincias de Cuyo y de la Quinta Región de Chile.

Conclusiones

Para terminar, cúmprenos recordar que una zona franca es una herramienta de desarrollo económico-social, no una panacea universal. En otras palabras, que no puede esperarse que un régimen de privilegio aduanero baste por sí solo para devolver a la antigua Perla del Pacífico su pasado esplendor. Tampoco sería suficiente, por cierto, para conseguir la esperada integración económico-social entre las provincias de Cuyo y la V Región de Chile. Pero, indudablemente, contribuiría en forma positiva al logro de ambas metas: reactivar Valparaíso y abrir su ancha puerta al comercio trasandino hacia las naciones que bordean el más ancho océano de la tierra.

Personalmente, nos parece que sería útil, conveniente y necesaria la instauración de una zona franca industrial en esta región. Sin embargo, nuestra opinión es lo de menos, puesto que no nos corresponde otro papel que presentar ante ustedes los antecedentes del caso para que sirvan de elementos de juicio a fin de decidir en la materia.

Séanos permitido, pues, invitarlos cordialmente a pronunciarse en concreto acerca de tres cuestiones básicas puntuales; 1°) ¿Creen ustedes que sería interesante y provechoso para la integración económico-social argentino-chilena, en general, y para el desarrollo de la Quinta Región de Chile en particular, el establecimiento de una zona franca industrial?, 2°) ¿Es viable su realización?, y 3°) ¿Dónde debería quedar instalada: en los recintos portuarios de Valparaíso, en Placilla, en Los Andes, o en otro lugar aledaño?

Creemos sinceramente que es muy importante —y diríamos que vital— una decisión de estas Jornadas al respecto, en que al rigor académico se une el poder empresarial y el valioso apoyo de los Poderes Públicos, porque su respaldo permitiría que la Zona Franca Industrial se estableciera, se mantuviera y prosperara. Sólo nos resta agregar, de corazón: ¡Ojalá!, que en árabe significa: ¡y quiera Dios! (*uaxa-Alah*).

