

## ZONAS FRANCAS: LA INTERNAICIONALIZACIÓN DEL ESPACIO URUGUAYO.

ROSA BEZRUKOV PERIZ\*  
ALVARO LOPEZ GALLERO\*\*

### INTRODUCCION

Las diferencias en los costos de mano de obra entre y dentro de distintos países, ha contribuido a ampliar los márgenes espaciales de localización industrial para procesamiento y ensamblado de componentes importados de los países industrializados, facilitando el redespliegue industrial de nuestro tiempo.

En las últimas décadas han sido en particular las corporaciones transnacionales, con unidades de producción especializadas en productos de bajo peso unitario y de alto costo de mano de obra intensiva, han ubicado esas unidades en áreas creando verdaderos “minipaíses” denominados zonas francas.

Entre los productos con intensidad de mano de obra que se establecen encontramos: textiles, electrónicos de consumo es, en Estados Unidos 8 veces mayor que Taiwán y 12 veces mayor que en Costa Rica. De esta forma, se minimizan los costos adicionales de transporte hacia los grandes centros del consumo.

La primera experiencia de zona franca moderna se presenta en la republica de Irlanda, en Shannon, en la década de los 50, luego en fenómeno se multiplicó en Oriente en los años 60. En la década siguiente, la búsqueda de ventajas comparativas las extendió en América Latina, destacándose el rol de México, en su frontera septentrional, la de Manaus en Brasil, entre otras.

Actualmente, se estima en 450, las zonas francas existentes en todo el mundo, repartidas en 82 países. Las de América Latina y el Caribe están asociadas a AZOLCA (Asociación de Zonas Francas de Latinoamérica y el Caribe).

### FRONTERA Y ZONAS FRANCAS

Concebimos la frontera como un sistema de relaciones, sumamente dinámico en el cual interviene la cantidad enorme de fuerzas. La capacidad de estas que pueden tener carácter político, económico, social, ideológico, etc. Esta en función de su volumen de su dinamismo y de la distancia que la frontera guarda de los centros de poder.

---

\* Estudiante de maestría del Kulturgeografikis Institut de la Universidad de Lund, Suecia

\*\* Docente del Departamento de Geografía, Facultad de ciencias, Universidad de la Republica, Uruguay

La frontera es un espacio binacional de límites difícilmente definibles. Si bien no significa, formalmente, una frontera política, la zona franca es una frontera económica con vistos de valor político.

No enfrentan a dos países sino, lo que es de mayor trascendencia, al país con el conjunto de la economía mundial, porque con las facilidades que proporciona la extensión impositiva.

Si, normalmente no origina gestiones diplomáticas porque los interlocutores son empresas que hacen del negocio internacional la base de su existencia, no obstante no excluye la posibilidad en las presiones de los países de origen. Por estas circunstancias, el espacio de las zonas francas tiene una clara imprevisibilidad.

Para efectos del análisis, hay que distinguir el valor del espacio, del valor en el espacio. El primero estaría dado, en nuestro caso, por el conjunto de elementos que componen las zonas francas, el segundo es válido en función de las interrelaciones que se plantean con el territorio uruguayo, el regional y el mundial. Es justamente el análisis de la situación, la clave para que el inversor elija el punto adecuado para el establecimiento de su empresa, al parecer, única condición para originar una zona franca en el Uruguay actual.

Para el establecimiento de una zona franca, ya no importa el mercado interno, sino la proximidad y facilidad de acceso a los mercados externos. Interesan más que las localizaciones absolutas, la intensidad de los flujos, es en definitiva, la situación la que define la renta diferencial del punto.

Los políticos de las zonas francas de los últimos gobiernos uruguayos buscan, en última instancia, ofrecer al capital internacional, todas las posibilidades de elegir, en cualquier punto del territorio, el lugar que mejor favorezca sus intereses. Se trata de criterios neoliberales de los cuales hay una relación directamente proporcional entre inserción en el mercado de capitales, desarrollo de la iniciativa privada y prosperidad económica del país.

## **EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LA ZONA FRANCA EN URUGUAY**

Parece oportuno, metodológicamente, observar como ha evolucionado el concepto de zona franca en el país, como un reflejo de la evolución del sistema capitalista a nivel mundial y de las marchas o más bien contramarchas, de los proyectos iniciales.

En 1923, la primera ley, establecía los puestos francos que constituyeron la idea previa del objetivo actual.

Por medio de esa legislación y tomando en cuenta, la ubicación, las facilidades portuarias, las posibilidades económicas y geopolíticas, se abren las zonas de Colonia y Nueva Palmira que, con el transcurrir del tiempo no proporcionaron resultados alentadores.

En 1976 el gobierno dictatorial aprueba una ley por la cual se introduce la discrecionalidad del poder ejecutivo en la terminación de áreas a destinar a zonas francas. Se permiten establecimientos fabriles, siempre que no existan similares en el país. Se emplea el argumento de la promoción de explotaciones en un área de libre tránsito de mercancías que no puede más que servir al movimiento portuario.

En el mismo texto, la referencia a las posibilidades de integración regional resulta una infaltable declaración de buenos propósitos que esta incluida en la constitución; las zonas, más que un instrumento de desarrollo de las relaciones regionales, representan un mecanismo de competencia con los países cercanos.

Para la ley de vigencia, aprobada en 1987, las zonas son simplemente, “áreas del territorio nacional”, dejando de lado la referencia anterior a “adyacentes a puertos, aeropuertos, accesos de puentes internacionales (o...) próximas a sus fronteras o a rutas de acceso de gran importancia”, expresando por las disposiciones de 1976.

Vale decir, en todo el territorio pueden crearse ahora espacios internacionales, en todo el territorio puede haber fronteras, gobiernos locales y sectores sociales a fines a estas disposiciones, vieron a través de ellas, la posibilidad de que se abriesen fuentes de trabajo que permitiesen superar la desocupación actual. El país tiene una pobre respuesta a pesar de contar con una legislación liberal en cuanto a inversiones externas, debido, fundamentalmente a la carencia de dinamismo en su economía.

Por primera vez a partir de 1987, las zonas pueden llegar a ser controladas por una empresa privada que, a su vez, podrá desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicio al interior del predio. En este caso la pirámide tendría la siguiente estructura:

Poder ejecutivo, representado por el ministerio de la economía y finanzas, con una dependencia.

Dirección de zonas francas.

Empresa explotadora de la zona;

Usuarios directos

Usuarios indirectos.

Los usuarios podrán realizar toda clase de actividades, incluyendo la prestación de servicios financieros, de informática, reparaciones, mantenimiento, profesionales y otros que el poder ejecutivo estime “beneficios para la economía nacional o para la integración económica y social de los estados”.

Con nuestro subrayado queremos remarcar la transformación del criterio que deja de lado los conceptos regionales sustituyéndolos por expresiones que apuntan a la internacionalización del país. Las actividades deben desplegarse hacia el

interior de la zona o hacia terceros países, toda transacción entre la zona y el resto del país debe pagar los mismos tributos que las efectuadas entre el Uruguay y otro país. Por otra parte, ninguna empresa podrá estar, al mismo tiempo en las dos áreas del territorio, “por razones contables” como argumentaron los defensores del proyecto.

Uno de los puntos más delicados ha sido la comparación de las condiciones ofrecidas a los usuarios de las zonas francas y a la industria nacional. Los empresarios instalados en el país pueden ser usuarios de las mismas zonas siempre que cambien de razón social o se reinstalen, lo cual implicaría el manejo de capitales de gran volumen.

La presión de los industriales solo obtuvo: la preferencia respecto de los usuarios de zonas francas en la adjudicación de cupos comerciales no usados, concebidos por otros países en regímenes de convenios, así como en los cupos determinados por países que como los Estados Unidos, tienen regímenes restrictivos para ciertos productos; gozará de exclusividad en negocios de intercambio compensatorio, claro que para las preferencias, la industria deberá acreditar capacidad de producción de acuerdo al volumen a exportar.

Los usuarios de zonas francas están exentos de todo tributo nacional “creando o a crearse” original expresión acuñada en tiempos de la dictadura que intenta hipotecar la voluntad política de los gobiernos futuros, o al menos le acarrearán presiones internacionales innecesarias.

En el área no rigen los monopolios estatales industriales y comerciales del país, es el caso de los seguros, por ejemplo, aun así, se descuenta que ninguna empresa se instalará en la zona para brindar agua o luz a los usuarios, por lo cual, se prescribe que las tarifas promocionales especiales.

Sumamente liberal es lo vinculado con la actividad financiera, aunque, justo es decirlo, en esto las zonas no van más lejos de lo permitido en el resto del país. Lo que llama la atención es que el estado, al impedir tácticamente la instalación del banco de la república, se está autolimitado y estimulando en monopolio del sector privado extranjero.

## **ANÁLISIS ESPACIAL DEL AS ZONAS FRANCA**

A pesar de las posibilidades de extensión a otros puntos del país, observando el mapa respectivo, podemos apreciar que hay una tendencia a la concentración, tanto de zonas establecidas como proyectadas, en el suroeste del país.

En el caso particular de nuestras zonas es tradicional la vinculación en la economía argentina que arrancó con la creación de colonia y nueva Palmira en la primera ley, la razón de doble; búsqueda de capitales próximos o, eventualmente acceso al mercado del gran Buenos Aires.

Es muy lógico el lazo entre las zonas y las vías de comunicación preferentemente fluvial, pero también aérea y terrestre, según las preferencias demostradas en nuestro caso, sin embargo nueva Palmira nunca ha contado con vía férrea.

La densidad de realidades y proyectos lejos de favorecer los planes, más bien, los ha complicado, ya que ha aumentado la competencia interzonas frente a un limitado mercado real de capitales.

Santa Bernardina, junto a la ciudad de Durazno, pretende aprovechar la costosa infraestructura creada en tiempos de la dictadura como “Aeropuerto de Alternativa” perteneciente a la Fuerza Aérea, en un lugar estratégicamente equidistante de los límites del país y por ello, con escasa vocación terrestre de los canadienses y franceses por esta ubicación.

La de castillos, sería la que más se acerca al mercado de Río Grande del Sur y es el resultado de la inquietud de medios locales, por la creación de puestos de trabajo, en una población que disminuyó un 7% en 10 años, por reducción del empleo y aumento en las posibilidades en la frontera.

Nueva Helvecia, en el departamento de colonia, esgrime en nivel de su mano de obra que muchas veces es absorbida por la ciudad de Buenos Aires. Entre una decena de potenciales usuarios se habla de la instalación de una industria láctea en un departamento que se caracteriza por la actividad. Queda la interrogante acerca de cómo obtendrá la materia prima, porque de ser nacional no podrá evitar el pago de impuestos a la importación.

En el caso de Fray Bentos, se trata de usufructuar la presencia del puente internacional con una zona perteneciente a la intendencia municipal del Río Negro, en 50 ha que pertenecieron al Frigorífico anglo en sus orígenes, estatal antes de su fin. Junto a la cabecera del puente se aspira instalar una zona privada proveedora de servicios para los individuos en tránsito.

Se ha llegado a hablar del interés de inversiones de Estonia, representantes de ex – empresas estatales, hoy privatizadas, en instalar el dique flotante en lo que fuera del muelle del anglo.

Los proyectos de Paysandú y Tacuarembó no han sobrepasado la expresión de deseos. El primero tiene la ventaja de la presencia de un puente internacional. El proyecto de ley sobre empresas públicas, consideración del parlamento, establece que las mercancías en el puerto de Montevideo podrán circular libremente dentro del mismo y estarán exentas de tributos o recargos creados o a crearse e la zona franca en la principal entrada naviera del país.

La zona franca de colonia se encuentra al este del puerto de esa ciudad, muy próxima a la transnacional textil SUDAMTEX, en un área suburbana que preocupa particularmente al gobierno local a raíz de su extensión sobre un espacio

forestado y por los peligros que puede crear en la salud ambiental de los colonienses.

La zona esta a 47 Km., del puerto de Buenos Aires y abarca 100 ha de las cuales 25 están urbanizadas, es de las zonas existentes, la que cuenta con mayores instalaciones e infraestructura. Según la Asociación de Usuarios de Zonas Francas, Colonia cuenta con 30 usuarios, de los cuales, el 95% cumplen actividades comerciales, fundamentalmente depositados de mercancías que permanecen en tránsito, los puestos de trabajo no superan los 200, incluyendo un 30% que se encuentra en Montevideo. Hay 14 proyectos industriales aprobados, quizás el más difundido sea el de la planta de concentrado de Pepsi Cola.

Nueva Palmira contemporánea de colonia en su fecha de inicio como zona franca, está próxima al puerto de la ciudad. Está a 270 Km., del puerto de Montevideo y a 100 Km., de Buenos Aires, cuenta con 100 ha con escasas instalaciones e infraestructura.

Recientemente, su importancia se ha multiplicado a partir de consideraciones seriamente la posibilidad de que se convierta de la terminal de la Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata.

En el caso de esta zona, un gran tema es el relacionado con la presencia de la firma Corporación Navíos, filial de United Steel que fue autorizada en 1955 a instalar una estación transbordadora para manipulación y deposito de materiales a granel, incluyendo manganeso y otras materias primas. La empresa tiene un usufructo por un plazo inicial de los 40 años, prorrogables a opción de la adjudicataria por 30 años más.

Muchas han sido las relaciones a nivel local y nacional por las insignificancias sumas abonadas por Corporación Navíos, por uso del muelle particular en el que se hicieron durante 30 años operaciones de importación y exportación y fletes y trasbordos de granos no autorizados. Hacia 1986 se convino que la empresa debería pagar 20 000 dólares para la finalización del año 55 000 en 1987 y 64 00, más variación del índice de precios de consumo de los Estados Unidos, en años siguientes. Por la firma del nuevo convenio, la dirección de zonas francas le adjudicó una superficie adicional de 3 ha.

La empresa ha realizado una intervención de 6 millones de dólares pero al estado le será muy difícil recuperar lo que invierte en dragar, conservar y dejar en condiciones de operatividad en acceso al puerto, si la firma se limitará solo a hacer trasbordos el estado solo recibiría 5 400 millones de dólares mensuales.

Otra intervención interesante en el lugar es la estación satelital terrena que con equipos de Estados Unidos y Canadá, se propone llegar a un mercado de 90 millones de televidentes, trabajando a través del intersalt.

En la ciudad de Montevideo, a pocos Km., del aeropuerto Nacional de Carrasco, a 20 Km., por tierra del puerto de la capital y a media hora por aire de Buenos Aires, se encuentra la zona franca, explotada privadamente. Ocupa una extensión de 50 ha que pertenecían a un escuela agrícola, en la que ya se esta construyendo la primera etapa de la infraestructura; una playa de contenedores de 10 000 m<sup>2</sup> que serpia seguida de la preparación de un área de producción.

Se programaron 25 millones de inversión en 10 años. La empresa gozará de usufructo por 50 años; el estado a través de la Dirección de Zonas Francas, recibirá el 5% de lo que se recaude por arrendamientos. El grupo promotor DCA, ha sido respaldado por la guía de The services grup, organización privada norteamericana con sede en Arlington, Virginia, considerada como líder en asesoramiento y diseño de zonas francas.

La presencia de esta zona franca, dependiente del poder ejecutivo, al interior de una ciudad capital que tiene un diferente gobierno local, puede plantear problemas del punto de vista urbanístico y también del político.

En definitiva una porción del espacio internacionalizado en medio de una población que no se ha adscrito a una política económica neoliberal, espacio que, al unirse a un aeropuerto internacional tiene un claro carácter estratégico.

Notas:

**URUGUAY**

**ZONAS FRANCAS**

