



Las Zonas de Libre Comercio y el comercio de SAO



¿QUÉ ES UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO?

Las “Zonas de Libre Comercio” (ZLC) son áreas definidas dentro de un país a las cuales se pueden importar o ingresar bienes, que además pueden ser manipulados, procesados, ensamblados, manufacturados o reconfigurados y re-exportados, con una variedad de beneficios para las compañías implicadas en dichos negocios. Dichos beneficios incluyen exenciones de impuestos, procesos administrativos simplificados y la exportación de materias primas, maquinaria, partes y equipos sin impuestos. Las ZLC generalmente se ubican en cercanías de puertos importantes, aeropuertos internacionales y fronteras nacionales, o lugares que ofrezcan ventajas geográficas para la comercialización de los bienes en cuestión.

Las regulaciones más relajadas, los impuestos limitados y un menor nivel de control típicos de las ZLC ofrecen significativas oportunidades para las empresas y juegan un papel de fundamental importancia en el comercio global, al impulsar el crecimiento económico, facilitando el comercio y la inversión internacionales. Las ZLC tienen como propósito “fomentar la exportación... motivar la producción y la competencia, atraer a inversionistas extranjeros y directos, reducir las desigualdades, estimular la difusión de la tecnología y el desarrollo económico”¹. Las ZLC son conocidas con diversos nombres (ver recuadro)

También conocidas como...

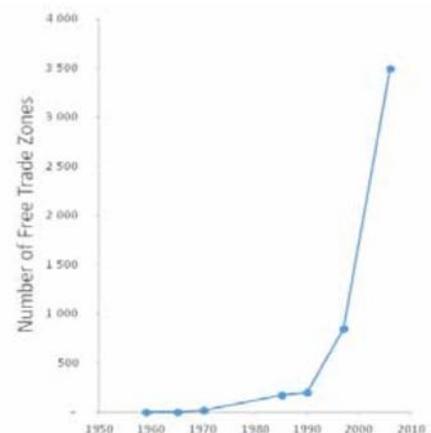
Las Zonas de Libre comercio reciben diferentes nombres alrededor del mundo, entre ellos:

- Zonas Francas
- Zonas Libres de impuestos
- Puertos Libres

- Zonas de Libre Comercio
- Zonas de Procesamiento de Exportaciones
- Zonas Económicas Especiales
- Zonas Francas Industriales
- Zonas Francas de Exportación
- Zonas Industriales Acreditadas
- Zonas de Tratamiento de Exportaciones

CRECIMIENTO DE LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

En la actualidad existen aproximadamente 3,500 ZLC ubicadas en 135 países alrededor del mundo. Emplean globalmente a más de 66 millones de trabajadores (principalmente en trabajos de manufactura). La mayoría de ZLC se encuentra en países en vía de desarrollo, encontrándose las de mayor tamaño en China, Singapur, y los Emiratos Árabes Unidos. Por ejemplo, la ZLC más grande de China, la Zona de Libre Comercio de Shanghái, tiene un área de 11Km² y contiene 4,600 compañías (incluyendo 280 empresas extranjeras).²



Fuente: Datos de las Naciones Unidas y la OIT, reportados en Bolle y Williams, 2001³

CONTROL AL DESPLAZAMIENTO DE BIENES DESDE Y HACIA LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO

La Convención de Kioto (Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de Procedimientos de Aduanas)³ define las ZLC como una clase particular de “Zonas Económicas Especiales” y “una parte del territorio de un país miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), donde los bienes introducidos son considerados, desde la perspectiva de impuestos y deberes, por fuera del territorio de la Aduana”. La convención además establece que,

- “La legislación Nacional debe especificar los requerimientos en relación al establecimiento de zonas libres, los tipos de bienes admisibles a dichas zonas y la naturaleza de las operaciones a las que dichos bienes podrán ser sometidos en ellas”. Establece además que
- “Las autoridades aduaneras deben tendrán derecho a realizar controles sobre los bienes almacenados en las instalaciones de cualquier persona que introduzca mercancía a una zona libre”.

El enfoque que se da al monitoreo y control comercial

dentro de las ZLC es poco consistente alrededor del mundo y con frecuencia se encuentra la falsa concepción de que las ZLC son “extra-territoriales” y por lo tanto no están sujetas a las leyes de aduana nacionales o generales. Esta inconsistencia y confusión pueden conducir a la proliferación de actividades ilegales en algunas zonas. La OMA ha intentado abordar este problema introduciendo algunas pautas en la Convención Revisada de Kioto, entre las que se incluyen: jurisdicción aduanera explícita sobre las ZLC, normas sobre el origen de los bienes, y procedimientos para el tránsito y transbordo de los mismos. Sin embargo, pocos países han implementado las provisiones de la Convención Revisada de Kioto.

“Junto con la reciente proliferación global de ZLC se ha acrecentado la vulnerabilidad hacia un amplio rango de abusos cometidos por actores criminales, que aprovechan la laxa vigilancia, los débiles controles aduaneros y la falta de transparencia en estas zonas”

- Cámara Internacional de Comercio⁴

LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y EL PROTOCOLO DE MONTREAL

Las sustancias agotadoras de Ozono (SAO) controladas por el Protocolo de Montreal, específicamente los hidroclorofluorocarbonos (HCFCs) y los equipos que contienen o dependen de los HCFCs, son susceptibles de comercio ilegal debido a las restricciones que existen en varios países para su importación y exportación, junto a su constante alta demanda. Muchos cargamentos de (SAO) pasan por las ZLC haciendo parte del comercio internacional.

La ausencia de una adecuada vigilancia y de controles suficientes en algunas ZLC pueden promover un ambiente en el cual prolifera el comercio ilegal de SAO. Esto podría permitir la importación y exportación de SAO sin las licencias adecuadas, y sin adherirse a las cuotas determinadas por cada país como lo requiere el Protocolo de Montreal. El transbordo fraudulento a través de las ZLC constituye una de las vías más comunes de contrabando ilegal de SAO; los envíos de SAO están destinados oficialmente a mercados legales, pero al pasar por las ZLC son desviados al mercado ilegal. También existe evidencia de falsificación de contenedores y empaques de SAO durante el tránsito de los cargamentos por las ZLC.

Aunque la consideración de los problemas que surgen de las estipulaciones comerciales propuestas por el Protocolo de Montreal en relación con las SAO se encuentra bajo el mandato del Protocolo (el mandato de la Reunión del Grupo de Composición Abierta fue extendido mediante la decisión III/15 para incluir este tema), el asunto no ha sido ampliamente considerado por las Partes.

Ocasionalmente se menciona el comercio a través de las ZLC en la Reunión de las Partes y el Comité de Implementación, como una de las razones que potencialmente explican las diferencias entre las cantidades reportadas de SAO exportadas e importadas y las dificultades para identificar claramente los países de origen de las importaciones. Algunas veces se mencionan las ZLC en la información sobre comercio ilegal de SAO que se reporta a la Secretaría del Ozono. Las pautas para reportar datos que se estipulan en el Artículo 7 indican que los países que tienen ZLC en sus territorios deben hacer particular esfuerzo para incluir datos relacionados con importaciones y exportaciones relacionados con dichas zonas.⁵

A través de los años, han sido varios los países que, preocupados por el rol que desempeñan las ZLC en el comercio ilegal de SAO, han señalado este como un problema potencial que afecta el monitoreo y control del comercio ilegal, así como el reporte correcto de datos, durante las reuniones de las Redes Regionales de Oficiales de Ozono del PNUMA. El manual de capacitación del Programa Acción por el Ozono del PNUMA destaca a las ZLC como “fuentes frecuentes de comercio ilegal de SAO”.

“Con frecuencia, los países no-productores y las zonas francas son abusados como puntos de tránsito para la distribución de SAO, de este modo infringiendo el sistema de licencias del Protocolo de Montreal”.

-Kunio Mkuriya, Secretario General de la OMA⁶



Ejemplos de regulaciones aduaneras en las Zonas de Libre Comercio.

En la mayoría de países las disposiciones jurídicas relacionadas con el comercio a través de ZLC se incluyen dentro de las regulaciones nacionales de aduana. Sin embargo, en algunos países se han desarrollado leyes específicas sobre las ZLC para mejorar la vigilancia y fortalecer el monitoreo y control del comercio a través de ellas.

La Unión Europea (UE)

En la actualidad existen 93 ZLC en la UE, situadas en 23 Países Miembros. En la UE, las disposiciones legales que regulan el comercio en las ZLC forman parte del Código Aduanero Comunitario establecido en 2008, que declaran, entre otros que:

- El perímetro y los puntos de entrada y salida de las Zonas de Libre Comercio deben estar sujetos a la supervisión de la aduana.
- Las personas, bienes, y medios de transporte que entren o salgan de un Área de Libre Comercio deben someterse a los controles de la aduana.
- Cualquier actividad realizada en una Zona de Libre Comercio debe ser notificada por adelantado a las autoridades aduaneras.
- La concesión de licencias para la importación y exportación de SAO y productos y equipos que contengan o dependan de cualquier SAO por vía de las ZLC situadas en el territorio de la UE, no es requerida si los bienes permanecen en la dichas zonas por un período menor a 45 días. Si se requiere licencia cuando los bienes importados son liberados posteriormente para su libre circulación en la UE.
- (Regulación EC No 1005/2009)⁷
- Las SAO (o productos y equipos que contengan o dependan de SAO), que estén prohibidos en la UE, no tienen permitida la entrada a un ALC situada en el territorio de la UE.

Singapur

En Singapur existen actualmente cinco ZLC, todas las cuales se encuentran en el puerto marítimo de Singapur. Este país es uno de los pocos en los que se ha establecido un Acta específica para las Zonas de Libre Comercio⁸. Esta dice:

- Los bienes de cualquier naturaleza, excepto aquellos específicamente prohibidos por la ley, pueden ser ingresados a una Zona de Libre Comercio, retirados de esta misma, destruidos o enviados al territorio aduanero o a otra ZLC en su empaque original o de otra manera y, a menos que una autoridad declare lo contrario, ser guardados, vendidos, exhibidos, desagregados, re-empacados, ensamblados, distribuidos, clasificados, catalogados, limpiados, mezclados o manipulados de cualquier otra forma o ser manufacturados. Sin embargo, cuando los bienes son exportados desde una Zona de Libre Comercio, aplican los procedimientos aduaneros regulares.
- Cualquier actividad que se lleve a cabo en una Zona de Libre Comercio debe ser notificada a la autoridad competente dentro de la misma, para así tramitar los permisos a que haya lugar.
- Las autoridades deben permitir que se establezcan oficinas en las Zonas de Libre Comercio y deben proveer de instalaciones adecuadas a los oficiales de aduana que deban estar presentes en el área o en el perímetro que la rodea.

Emiratos Árabes Unidos (EAU)

Actualmente existen más de 38 ZLC en los EAU, 20 de las cuales se encuentran en Dubái. Las disposiciones jurídicas de los EAU relacionadas con las ZLC están comprendidas dentro de las Leyes de la Unión Aduanera de Cooperación del Golfo e incluyen las siguientes cláusulas:

- La administración de el ZLC deberá presentar a las Autoridades Estatales, en el momento en que éstas lo requieran, un listado de los bienes que fueron ingresados o sacados de la ZLC.
- Los Estados Miembros del Consejo de Cooperación del Golfo podrán hacer un listado de aquellos bienes cuya entrada a la ZLC no se encuentra autorizada.
- La oficina de aduana podrá llevar a cabo inspecciones en la ZLC en busca de bienes prohibidos, y podrá revisar documentos y examinar los bienes si tiene sospecha de que exista contrabando.

PUNTOS IMPORTANTES PARA LOS OFICIALES DE OZONO

- El Protocolo de Montreal no faculta a las Partes para eximir ciertas partes de su territorio de sus requerimientos - tales como una ZLC.
- Puesto que todos los países son ahora Partes de la Enmienda de Montreal, aquellos que no regulen la importación y exportación de SAO hacia o desde las ZLC, estarán por definición incumpliendo sus obligaciones bajo el Protocolo.
- Los países pueden tener que mejorar sus medidas de control para asegurar que las importaciones y exportaciones hacia y desde las ZLC no generen discrepancias en el reporte de datos requerido bajo el Artículo 7, incluyendo la incertidumbre acerca del origen de los materiales.
- La falta de controles adecuados en las ZLC puede abrir el camino para que las SAO sean comercializadas sin ninguna forma de monitoreo o regulación.
- Los países podrían tomar medidas adicionales de control y monitoreo dentro de las ZLC, que ayuden a prevenir la importación y exportación de SAO falsificadas y mal etiquetadas a través de ellas.
- Las administraciones de aduana en cada país podrían considerar la inclusión de la exportación de SAO desde las ZLC a los factores de riesgo específico en sus sistemas de caracterización de riesgos



Información Adicional

1. Export Processing Zones and the Law of the World Trade Organization, M.C. Almeida, <http://www.sielnet.org>
2. M. J. Bolle, B. R. Williams, US Foreign-Trade Zones – Background and issues for Congress, November 12, 2007, Congressional Research Service, 7-5700, <http://www.crs.gov>, R42686
3. Text of special Annex D of “International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures (as amended)” called also “ revised Kyoto Convention” http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spand.aspx
4. Controlling the zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world’s free trade zones, International Chamber of Commerce Publication, May 2013, <http://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2013/05/FTZ-report.pdf>
5. Report of the 3rd Meeting of the Parties, UNEP/OzL.Pro.3/11, pg 74. http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/03mop/3mop-11.e.doc
6. OzonAction Special Issue 2009. http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/3139-e-OASI09_2010andThen.pdf
7. Regulation (EC) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer (recast), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:286:0001:0030:EN:PDF>
8. Singapore Free Trade Zones Act (2014), <http://www.customs.gov.sg/topNav/leg/act/Free+Trade+Zones+Act.html>

OzonAction
Programa de las Naciones Unidas para
el Medio Ambiente (PNUMA)
División de Economía
C/ Miollis 1, 75015 París, Francia
www.unep.org/ozonaction
ozonaction@unep.org