La OMC y las zonas francas industriales (ZFI)

¿Qué dicen las reglas actuales de la OMC sobre las ZFI?

Las reglas de la OMC no se refieren directamente en ningún momento a las zonas francas industriales (ZFI) ni tampoco tiene la OMC una definición oficial de la ZFI. No obstante, algunos aspectos de las distintas reglas que se aplican a las ZFI con respecto al resto de los territorios nacionales no son acordes a los principios de los acuerdos de la OMC (las referentes a cuestiones como acceso preferencia a infraestructura y suministro de incentivos financieros, como exenciones impositivas o tasas impositivas más bajas).

Tales aspectos prohibidos de las ZFI tienen que ver, en particular, con el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). Dicho acuerdo reglamenta la utilización de subvenciones y las acciones que los países pueden tomar para contrarrestar los efectos de las subvenciones.

Las medidas disciplinarias del acuerdo se aplican a las "*subvenciones específicas*", que son subvenciones a los que pueden acceder únicamente las empresas, industrias, grupos de empresas o grupos de industrias del país que otorga el subsidio. Las *subvenciones específicas* del acuerdo pueden estar "*prohibidas*" o ser "*recurribles*". Solía haber una categoría de "*subvenciones* [específicas] *no recurribles*", pero se la eliminó a finales de 1999.

El acuerdo de la OMC sobre subvenciones y medidas compensatorias actualmente se aplica únicamente a las subvenciones a las mercancías ya que las negociaciones sobre las subvenciones que forman parte del AGCS todavía no han finalizado.

Subvenciones prohibidas

Las subvenciones prohibidas son subvenciones específicas que exigen que los beneficiarios cumplan ciertas metas en materia de exportación o utilicen productos nacionales con preferencia a los importados. En consecuencia, constituyen una "distorsión" del libre comercio. Los ejemplos son: 1. suministro de bienes y servicios por parte del gobierno a precios inferiores a los de la producción nacional; 2. condonación o no recaudación de impuestos directos o de aportes a bienestar social, específicamente relacionados con las exportaciones; 3. transporte interno y costos de flete más favorables que los disponibles para los embarques nacionales; y 4. garantías o seguros gubernamentales para los créditos a las exportaciones.

Subvenciones recurribles

Los subvenciones recurribles son subvenciones específicas que tienen efectos adversos sobre los intereses de otros países, ya sea porque

dichas subvenciones perjudican la industria nacional de un país importador o porque perjudican a los exportadores rivales del mercado de un tercer país; o bien porque perjudican a los exportadores del mercado nacional.

Se autoriza condonar o no recaudar los impuestos indirectos sobre un producto de exportación, tales como el impuesto al valor agregado.

Exenciones

Hay dos exenciones a la prohibición de la utilización de subvenciones para las exportaciones. En primerísimo lugar, los Países Menos Adelantados y los países en desarrollo con un PIB per cápita inferior a los US$1.000 anuales quedan fuera del ámbito de aplicación de esta reglamentación y se los autoriza a brindar subvenciones a las exportaciones. Pierden el derecho a esta exención cuando dejan de ser Países Menos Adelantados o cuando su PIB pasa a ser superior a los US$1.000 por año.

Otros países en desarrollo consiguieron que se les concediera un período de exención (Art. 27.4 del ASMC). El período de exención finalizó en 2002 pero en Doha una serie de países en desarrollo negociaron una prolongación del mismo hasta finales de 2007 (G/SMC/39), acompañada de un período de dos años durante los cuales se las iría eliminando progresivamente, con lo que la fecha final quedó fijada en 2009. Los países comprendidos en esta exención son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Jamaica, Jordania, Mauricio, Panamá, Papua Nueva Guinea, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Tailandia y Uruguay.

En abril de 2006, una serie de países (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Fiji, Granada, Jamaica, Mauricio, Papua Nueva Guinea, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) presentaron una propuesta (G/SMC/W/535) donde solicitaban una prolongación de los programas de subvenciones a las exportaciones hasta fin de 2018. Otra propuesta fue presentada en junio de 2006 (G/SMC/W/537) por Panamá, a la que posteriormente se sumaron Costa Rica, Uruguay y Jordania. En dicha propuesta también se solicitaba una prolongación del programa de subvenciones a las exportaciones hasta fin de 2018.

El 13 de julio de 2007, El Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias adoptó una decisión provisional con respecto a la prolongación de las subvenciones para las exportaciones hasta fin de 2013, con un período de dos años de eliminación progresiva de las mismas. En este momento falta que la decisión provisional sea aprobada por el Consejo General, que se reúne el 27 de julio. Los países que se beneficiarán con esta prolongación del período de exención son: Antigua Y Barbuda, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Jamaica, Jordania,

Mauricio, Panamá, Papua Nueva Guinea, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Uruguay. Cuatro países que están exceptuados de la prohibición de subvenciones a las exportaciones debido a su bajo PIB per cápita (inferior a los US$1.000 anuales) se reservaron el derecho de gozar de la prolongación del período en caso de que salieran de esa situación antes de 2015.

¿Qué efectos tendrá la prohibición de las subvenciones a las exportaciones sobre las ZFI?

Si se prohíbe a las autoridades de las ZFI utilizar las formas de subvenciones a las exportaciones anteriormente descritas, es probable que procuren obtener otros incentivos o circunstancias para atraer inversiones extranjeras directas (IED), como por ejemplo:

- Las ZFI pueden continuar dejando a las exportaciones exentas de impuestos directos, impuestos fronterizos y gastos de importación.
- Otros incentivos, tales como tarifas inferiores sobre la maquinaria utilizada en la producción serían compatibles con las reglas de la OMC.
- Se podrían mantener los incentivos si los gobiernos eliminaran el hecho de que éstos solamente fueran accesibles a las exportaciones, permitiendo que los productos se vendieran también en los mercados nacionales.
- Los gobiernos pueden brindar nuevos incentivos que no estén supeditados al rendimiento de las exportaciones.

Otra de las consecuencias –que quizás sea la que más preocupa a los sindicatos- es que algunos gobiernos pueden inclinarse a aumentar la presión sobre la reglamentación laboral de las ZFI con el fin de reducir los costos de las exportaciones y de esa manera seguir atrayendo IED.

Las reglas de la OMC y los incentivos laborales

Aunque la mayoría de los gobiernos que tienen ZFI no aplican debidamente la legislación laboral en dichas zonas, ya sea porque efectúan exenciones por ley o porque en dichas zonas directamente no hacen aplicar la legislación laboral, el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias nada dice sobre tales cuestiones. Solamente tiene medidas disciplinarias con respecto a las subvenciones financieras definidas de manera muy estricta. La definición que figura en el artículo 1 del ASMC[1] haría que fuera difícil sostener que

[1] *Artículo 1: Definición de subvención*

1.1 A los efectos del presente acuerdo, se considerará que existe subvención:

(a)(1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un

una exención de la legislación laboral (inclusive una que prohibiera los sindicatos) entraría dentro de tales subvenciones, a pesar de los evidentes beneficios financieros que resultarían de dejar a las empresas en cuestión fuera del marco de aplicación de la legislación laboral.

Parecería no haber otros precedentes en acuerdos de la OMC que prohíban utilizar exenciones a la legislación laboral en las ZFI. Lo único que se prohibiría sería suministrar un trato más favorable a las empresas nacionales que a las empresas extranjeras, lo que no sucede en las ZFI; o dar un trato más favorable a unas empresas extranjeras que a otras, lo que tampoco generalmente sucede. Pero, en todo caso, dentro del marco de las actuales prácticas de la OMC, es poco probable que ésta efectúe alguna recomendación sobre la legislación laboral

Propuestas iniciales para medidas de la OMC contra abusos de los derechos sindicales en las ZFI

Se debería enmendar el artículo 1 del ASMC a fin de incluir en el mismo un inciso relativo a la prohibición de formas no financieras de subvenciones a las exportaciones, lo que permitiría que en esa definición se abarcaran las violaciones de los derechos sindicales.

En las negociaciones de la Ronda de Doha sobre las subvenciones (párrafo 28 del Acuerdo de Doha), destinadas a aclarar y mejorar las medidas disciplinarias existentes, se deberían estipular nuevas medidas disciplinarias contra el debilitamiento de la legislación laboral en las ZFI.

El artículo XX (e) del GATT sobre el trabajo carcelario se debería utilizar con relación a las horas extraordinarias obligatorias en las ZFI. Esto se aplicaría especialmente a los casos en que se encierra a los trabajadores

---

Miembro (denominados en el presente acuerdo "gobierno"), es decir:

(i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportes de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

(ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

(iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios –que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

(iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos (i) a (iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

(a)(2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y

(b) con ello se otorgue un beneficio.

y trabajadoras en las fábricas hasta que se cumplen las metas de producción. También se aplicaría, en virtud de la jurisprudencia de la OIT, a los casos en que se exige a los trabajadores y trabajadoras hacer horas extraordinarias bajo amenaza de despido u otra sanción en caso de que se negaran a hacerlas.