

LAS NEGOCIACIONES EN GINEBRA y su Impacto en Puerto Rico¹

Por *Amadeo I. D. FRANCIS*

En mayo de 1963, los participantes en la sexta ronda de negociaciones comerciales dentro del marco del GATT, negociaciones que se conocen como el "Kennedy Round", acordaron los siguientes objetivos:

1. Que las negociaciones cubrirían toda clase de artículos.
2. Que se proveerían condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos agrícolas.
3. Que las negociaciones cubrirían tanto las barreras arancelarias como las no-arancelarias.
4. Que se haría una gestión especial para reducir las barreras a las exportaciones de los países menos desarrollados, aun cuando no se esperaba una reciprocidad completa de éstos.
5. Que las negociaciones se llevarían a cabo sobre la base de una reducción sustancial de aplicación general (across-the-board) con un mínimo absoluto de artículos excluidos de su alcance.

Cuando se inauguró formalmente la sexta ronda de negociaciones en

¹ Disertación dictada por el Sr. Amadeo I. D. Francis, Asesor Económico del Administrador, Administración de Fomento Económico, a participantes del Programa Graduado de Planificación, Universidad de Puerto Rico, en la tarde del 28 de octubre de 1966.

Ginebra en mayo de 1964, los participantes principales acordaron fijar como objetivo la reducción general de un 50% en los niveles arancelarios. Estados Unidos insistió en que este principio debería aplicarse tanto a los productos agrícolas como a los industriales. Las excepciones, o sea aquellos productos que no se someterían a la reducción completa, se limitarían a aquellos artículos que fuese preciso excluir del alcance general por motivos de preponderante interés nacional.

Estas negociaciones tienen su origen en la iniciativa del difunto Presidente Kennedy, quien logró que el Congreso estadounidense facultara al Primer Ejecutivo con amplios poderes para alterar los aranceles norteamericanos en la forma que considerase más conveniente al interés nacional. Concedió al Presidente autoridad general para, entre otras cosas, reducir los aranceles vigentes hasta un 50 por ciento de las tasas existentes al 1o. de julio de 1962. Esta es la autoridad más amplia que el Congreso jamás haya concedido a Presidente alguno para fines de semejantes negociaciones comerciales.

Una innovación sumamente importante en los acuerdos iniciales de los principales participantes fue que las rebajas tarifarias se basarían en un concepto nuevo de rebajas lineales uniformes, con un mínimo de excepciones, sujetas éstas individualmente a examen y justificación. En vez de negociaciones individuales y sumamente complejas sobre cada uno de los miles de artículos incluidos en las listas tarifarias de los países participantes, cada participante determinaría qué artículos se excluirían de las negociaciones. Estas exclusiones se mantendrían al mínimo y sería necesario justificar cada exclusión. Entonces se determinaría el porcentaje de la rebaja, la cual se aplicaría uniformemente a todos los artículos incluidos en las listas tarifarias, salvo los excluidos. Alternativamente, se aplicarían distintos niveles de rebajas tarifarias a renglones de productos. De todos modos, la negociación no sería de artículo por artículo. Como se indicó anteriormente, los Estados Unidos tienen autoridad para negociar rebajas hasta un 50 por ciento en la mayoría de sus tarifas (y hasta en algunos casos específicos, para eliminarlas completamente).

Otro principio novel incluido en el marco de referencia acordado inicialmente por los participantes en estas negociaciones, fue el de incluir en las mismas no sólo las tarifas *per se*, que se han venido reduciendo paulatinamente en las últimas cinco rondas, sino también las barreras no tarifarias que obstaculizan el intercambio comercial, a saber, restricciones cuantitativas, licencias para la importación, etc.

El congresista Curtis de Missouri, uno de los cuatro congresistas asesores de los negociadores de Estados Unidos, ha dicho lo siguiente sobre las barreras no-arancelarias:

... Si la Ronda Kennedy finalizase exitosamente, las tarifas en general dejarían de ser una de las barreras comerciales más importantes. Desafortunadamente, según se han ido disminuyendo las barreras tarifarias, otras más perniciosas y disimuladas han surgido en el mercado internacional. Estas "barreras no-tarifarias" pueden tomar diferentes formas... Pueden conllevar efectos protectores considerables... Las futuras negociaciones comerciales tendrán que concentrarse no sólo en tarifas, sino en barreras no-tarifarias. Estos problemas internacionales mucho más difíciles deben ser objeto de continuos esfuerzos por parte del Representante Especial para Negociaciones Comerciales, durante y entre negociaciones formales del GATT. Las trabas del comercio internacional no podrán ser removidas mientras exista preocupación por las tarifas y descuido por las barreras no-tarifarias.

A través de los años, varios países se han quejado de que existen numerosas leyes, reglamentos y prácticas del gobierno estadounidense que tienen un impacto restrictivo sobre las importaciones. En igual forma, muchos exportadores de Estados Unidos se quejan de las numerosas restricciones extranjeras, tanto cuantitativas como de otra índole.

Las quejas sobre las restricciones no-tarifarias de los Estados Unidos se refieren principalmente a: 1) la manera de valorizar varias de las importaciones a base del precio de venta en el mercado estadounidense (el llamado "American Selling Price") en vez del precio libre a bordo (f.o.b.); 2) la preferencia que se concede a los productos nacionales en las compras del gobierno; 3) los procedimientos que utiliza el Gobierno Federal cuando se determina qué mercaderías importadas están vendiéndose en el mercado interno a un precio por debajo de aquel a que se vende en el mercado de origen cuando estas ventas están perjudicando una industria nacional ("antidumping procedures"); y 4) otras restricciones, tales como cuotas que impone el Gobierno bajo las cláusulas de escape y de seguridad nacional (ej. petróleo, plomo, zinc).

Igualmente, los países extranjeros tienen una serie de restricciones similares. Las restricciones cuantitativas sobre las importaciones por razones de la balanza de pagos, muy comunes durante la época de la post-guerra, ahora son utilizadas principalmente por los países en vías de desarrollo, tales como el Brasil, Chile y el Uruguay, en nuestro hemisferio. Muchos países europeos imponen tributos sobre las importaciones para compensar la carga fiscal que grava a los productores domésticos de artículos similares. Este problema surge de la diferencia entre los sistemas contributivos norteamericanos y europeos. Estados Unidos utiliza princi-

palmente los tributos directos, tales como la contribución sobre ingresos, mientras los europeos utilizan un sistema de arbitrios que se recauda en las distintas etapas del proceso de producción y distribución ("turnover tax"). Los estadounidenses también se quejan de los sistemas de valorización de las importaciones que utilizan otros países; mientras que en Estados Unidos se utiliza principalmente el valor libre a bordo (f.o.b.) como base para la valorización, muchos países le agregan el seguro y el flete (c.i.f.), lo que generalmente resulta en una valorización alrededor de un diez por ciento mayor que la que se consigue usando el valor libre a bordo.

Desde que se comenzaron las negociaciones formalmente en mayo de 1964, éstas se han caracterizado por un sinnúmero de debates, tropiezos y otras dificultades. Ha contribuido a estos atrasos:

1. La insistencia norteamericana de que las negociaciones abarquen los productos agrícolas, facilitándoles mayor acceso a los mercados mundiales particularmente el europeo. (Los embarques de productos agrícolas representan una cuarta parte de las exportaciones totales de Estados Unidos).

2. Las dificultades que ha experimentado el Mercado Común en llegar a un acuerdo sobre su propia política agraria; y

3. La naturaleza de las concesiones que se ofrecerían a los demás países participantes, particularmente a Estados Unidos, para facilitar el acceso a sus productos agrícolas. (Francia se ha opuesto tenazmente a que se ofrezcan concesiones significativas por anticipar que los agricultores franceses pueden expandir sus mercados notablemente si gozasen de la requerida protección. Mientras tanto Alemania, que tiene mucho interés en ensanchar el acceso a los mercados norteamericanos para sus productos industriales, ha venido presionando para que se faciliten tales concesiones).

4. Las dificultades internas de la Comunidad Europea que culminaron en un período extenso de absoluta inactividad al retirarse los franceses de los distintos consejos comunes, ha resultado en que estos seis países no han podido cumplir con el itinerario acordado por los participantes en estas negociaciones.

Ya se anticipa que la reducción general en el nivel de las tarifas será marcadamente menor que el 50 por ciento inicialmente anticipado; que Estados Unidos muy probablemente tendrá que conformarse con concesiones agrícolas mínimas por parte de la comunidad europea; que se violará el principio de que haya un *mínimo* de excepciones; que los países poco desarrollados les conceden concesiones significativas como resultado de esta ronda de negociaciones; y que las reducciones en las barreras no

tarifarias que obstaculizan el intercambio comercial, serán mínimas vis-a-vis lo anticipado. A pesar de todo lo antedicho, lo más probable es que el resultado final de la sexta ronda será el más significativo jamás logrado en discusiones internacionales de esta índole. Es decir, el resultado neto de las negociaciones se quedará bastante corto de lo que inicialmente se visualizó hace unos cuatro años (1962) cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley para la Expansión del Comercio; no obstante, representará el mayor paso que jamás hayan dado las naciones del mundo hacia reducir efectivamente las barreras comerciales existentes en un momento dado.

En la actualidad, las negociaciones se encuentran en su fase más crítica; la legislación permisiva estadounidense expira a mediados del 1967. La actividad intensiva, tanto de índole multilateral como bilateral se aceleró marcadamente en septiembre; el objetivo general es que las ofertas ya extensamente delineadas se presenten a mediados de noviembre, después de la cual será posible para que los participantes determinen qué deben hacer para lograr un balance general en la negociación. La reciprocidad entre los participantes principales —los seis países del EEC, los siete del EFTA, Estados Unidos y Japón— requerirá que se modifiquen las ofertas a través de un proceso de mejora o retiro de las mismas, dependiendo de la calidad relativa de las concesiones de cada país. Se espera que esta fase final intensiva de negociación —más bien regateo— concluya a fines de febrero de 1967. Anticipamos que se requerirá unos cuatro meses para completar los procedimientos técnicos del organismo internacional (el GATT), y para que los participantes finalicen la labor técnica relacionada con las exigencias domésticas antes de que se pueda firmar el acuerdo final.

Importancia y Significación para Puerto Rico

Las reducciones en el nivel de los aranceles que resultará de las antedichas negociaciones traerá, sin lugar a dudas, una competencia más intensa en los mercados domésticos —tanto el de Puerto Rico como el estadounidense— para los productores puertorriqueños. A la vez, estas rebajas pueden significar una reducción en el costo de algunos de los insumos industriales (e.d., materia prima en forma de ingredientes) que resultará menos costoso importar de suplidores foráneos, lo cual podría resultar en una rebaja en los costos de producción; así como una reducción en el costo de los artículos, tanto de consumo como de capital, que importamos del exterior. Desde el punto de vista del programa de industrialización del país, resulta evidente que las rebajas en las tarifas y, posiblemente otras

restricciones comerciales, de los países participantes en las negociaciones, significará un acceso más fácil que el actual a los mercados de exportación. Será menester que el industrial y comerciante puertorriqueño examine su situación actual en los mercados foráneos y estudie las ventajas que lo colocarían en una situación más favorable en estos mercados.

El Gobierno del Estado Libre Asociado, en representación de los mejores intereses estatales, reiteradamente ha hecho representaciones oficiales ante los principales representantes federales, recalcando nuestro interés en que el resultado de estas negociaciones nos perjudiquen lo menos posible y, en la medida que sea viable, que el país logre beneficiarse. No obstante, la verdad es que, hasta el momento, el examen exhaustivo de la situación, ha reflejado más peligros que beneficios. El cuadro del resultado posible de estas negociaciones, no parece favorecer, en balance, los intereses estatales. Al momento nuestra experiencia en los mercados de exportación resulta ser sumamente limitada; y por ende, no es factible precisar las áreas donde los exportadores puertorriqueños, actuales o futuros, se beneficiarán de las concesiones que posiblemente logre conseguir Estados Unidos de los demás participantes. Se ha señalado a los representantes federales, varias áreas en que las reducciones arancelarias o la remoción de alguna que otra barrera comercial, previsiblemente podrían beneficiar a la industria y al comercio local.

El examen de las características de nuestros embarques actuales al mercado nacional puntualiza la vulnerabilidad de un sinnúmero de éstos a la competencia foránea resultante de una reducción de la protección arancelaria y de otra índole, que actualmente tienen los productos puertorriqueños en el mercado nacional. En un trabajo que presenté ante la Comisión de *Status* en las vistas que esta entidad celebró en San Juan en diciembre del año pasado hice un análisis detenido de este punto. Cito textualmente las conclusiones del capítulo relevante de dicho testimonio.

... El análisis anterior nos da una muestra de la importancia crítica de las estipulaciones tarifarias y no-tarifarias contenidas en la política comercial de los Estados Unidos para la actual viabilidad de la economía puertorriqueña y para la continua prosperidad de esa comunidad. Cuotas para el atún, azúcar, petróleo y para las industrias algodoneras son esenciales. Gran parte de la capacidad competitiva de los embarques de ron a los Estados Unidos, que proveen 10 por ciento de las entradas recurrentes del gobierno del Estado Libre Asociado, se debe a la forma discriminatoria en que se establecen los arbitrios y aranceles sobre las importaciones de bebidas alcohólicas. Los aranceles altos ofrecen una inestimable protección para el tabaco

puertorriqueño, ropa, zapatos y otras industrias de cuero, donde los altos costos de mano de obra en Puerto Rico han colocado a estas industrias en una situación virtualmente no competitiva en relación a otros productores del exterior en una economía de mercado libre.

Es claro que la economía de Puerto Rico, cuya prosperidad presente y futura depende en gran medida de la capacidad competitiva y la vitalidad de su comunidad manufacturera, es excesivamente vulnerable a las presiones internacionales que puedan ejercerse sobre los representantes de los Estados Unidos en las conferencias del GATT, y que pueden afectar al bienestar de la economía de la isla seria y permanente. Es preciso que los Estados Unidos le dé consideración especial a estos sectores de producción en sus discusiones con los otros socios del GATT; que excluyan estos renglones de tales negociaciones o que limiten la extensión de las reducciones esperadas a niveles que no sean inconsistentes con la supervivencia continuada y la expansión necesaria de estas actividades en Puerto Rico. De otra forma, los logros realizados por Puerto Rico hasta el presente podrían ser afectados tan seriamente que sería casi improbable que haya oportunidad de recuperación.

En relación a esto, se debe aclarar que los paliativos o remedios provistos en la ley de expansión comercial de 1962 —asistencia financiera y técnica y compensaciones impositivas— no pueden aplicarse efectivamente a la situación de Puerto Rico. El aspecto de los impuestos del programa de asistencia no beneficiaría a las firmas de Puerto Rico ya que generalmente éstas no están sujetas a los impuestos de los Estados Unidos. Un programa de asistencia técnica y financiera no necesariamente mantendría las firmas afectadas en Puerto Rico y el capital del exterior, esencial para el desarrollo del país, se retiraría según declinen los negocios. Las medidas concernientes al trabajo no se adaptan a la situación puertorriqueña tampoco ya que realmente existe muy poca oportunidad de readiestramiento o movilidad hacia otras firmas en expansión en el área de Puerto Rico. Las perspectivas serían mucho más oscuras si la estructura industrial fuese afectada por un golpe tan devastador y de naturaleza tan abarcadora como el que hemos señalado anteriormente.

En resumen, la economía en desarrollo de Puerto Rico es excesivamente vulnerable a cualquier negociación tarifaria o de cuotas de los Estados Unidos. Si el acceso preferencial de Puerto Rico al mercado de los Estados Unidos, del cual depende en gran medida, fuese disminuido por una rebaja general de las barreras tarifarias

de los Estados Unidos, sin consideración especial a las circunstancias puertorriqueñas, su habilidad para mantener una tasa aceptable de desarrollo sería seriamente afectada, presentando peligrosos problemas económicos y políticos para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y consecuentemente para los Estados Unidos. Debemos señalar que esta vulnerabilidad es mayor y mucho más aguda que la de cualquier otra área bajo la bandera de los Estados Unidos.

Finalmente, para concluir y antes de ponerme a disposición de ustedes para las preguntas que deseen dirigirme, me permito resumir el planteamiento oficial de los representantes oficiales del ELA a los funcionarios federales que bregan con este asunto.

1. Hemos recalcado la importancia política de Puerto Rico en el Caribe, frente a la Cuba de Fidel Castro empeñada en "exportar" el comunismo a toda la región del Caribe y Latino América.

2. Hemos puntualizado la importancia de Puerto Rico como mercado de los Estados Unidos. Toda reducción tarifaria que perjudique a Puerto Rico, por ende, perjudicaría a los Estados Unidos. Es, por lo tanto, muy importante que se tenga muy en cuenta la posición de Puerto Rico.

3. Hemos notado la inaplicabilidad de los remedios de la Ley de Expansión Comercial de 1962 para ayudar a Puerto Rico. Puerto Rico goza de autonomía fiscal y no puede ser ayudado en las contribuciones. La movilidad de los obreros puertorriqueños se imposibilita por razones culturales y de destrezas técnicas. La ayuda técnica a las fábricas es académica, porque si Puerto Rico pierde sus fábricas, no hay posibilidades de reemplazo.

4. Hemos insistido en la necesidad de darle a Puerto Rico un tratamiento único y especial en la negociación. Las pérdidas de Puerto Rico no pueden ser compensadas por la ganancia de otros Estados. Esto, aunque cierto cuando se aplica a los 50 Estados, no tiene aplicabilidad a Puerto Rico. Es responsabilidad del negociador de los Estados Unidos tener una hoja de balance —crédito y débito— que se refiera solamente a Puerto Rico y que pueda reflejar los débitos y créditos en lo que se refiere única y exclusivamente a Puerto Rico.

5. Y, finalmente, hemos recalcado la importancia de una consulta periódica sobre la presentación de Puerto Rico. Es posible que, por falta de asesoramiento adecuado, Puerto Rico pueda ser perjudicado. Es muy importante que cuando llegue el momento crítico de hacer decisiones que

afecten a Puerto Rico, se cuente con el consejo de los representantes de Puerto Rico.

Francamente, tengo esperanza de que el resultado neto de estas gestiones, junto con la visión anteriormente apuntada del éxito relativo de las negociaciones, minimizarán el impacto adverso que éstas puedan tener.