

The Impact of the Jones Act (1920) on the Economy of Puerto Rico

Discussion Paper Prepared
under the Auspices
of the
Fundación Francisco Carvajal

Francisco E. Martínez,
President, EconoAnalítica, Inc



**THE IMPACT OF THE JONES ACT (1920)
ON THE ECONOMY OF PUERTO RICO**

FUNDACION FRANCISCO CARVAJAL GUAYNABO, PUERTO RICO

A finales de 2014, la Fundación Francisco Carvajal, en su empeño por aportar a la discusión pública sobre la crisis fiscal y financiera que confronta el País, encomendó un estudio al economista, Profesor Francisco E. Martínez Aponte, con el propósito de analizar el impacto de la Ley de Cabotaje en la economía de Puerto Rico.

El trabajo tiene tres objetivos: revisar el marco de referencia bajo el cual se podría conceder una liberalización a Puerto Rico examinando la Ley Jones del 1920; examinar los costos de transportación marítima y las tendencias; y por último sugerir recomendaciones para lograr la eliminación de la aplicación de requerimientos de la Ley Jones a Puerto Rico.

La conclusión del estudio es que se deben intensificar las gestiones para la remoción de aplicaciones de la Ley Jones a Puerto Rico consistente con las recomendaciones de los estudios tanto amigables como opuestos a ley Jones de 1920. Esta recomendación es consistente con las conclusiones del *United States International Trade Commission*. Cuando haya esa voluntad, hemos visto como en el pasado se han encontrado soluciones efectivas dentro de las estructuras existentes.

Agradecemos al Profesor Martínez, ilustre economista puertorriqueño que durante 32 años dictó cátedra y ocupó posiciones importantes en la Universidad de Puerto Rico por este excelente trabajo y lo presentamos al Gobierno de Puerto Rico y a la sociedad civil como una contribución desinteresada, animados solamente por provocar un diálogo productivo sobre temas de gran relevancia para todos los puertorriqueños.

LA JUNTA DE DIRECTORES

Francisco Carvajal Narváez

Lourdes Carvajal Fuentes

Tania Carvajal Fuentes

Lic. Manuel de J. González

Lic. Fernando Torrent

Dr. Juan B. Aponte

Elías Blanco

Enrique Fierres

Dr. Angel Rivera

Octubre 2015

About the author

Francisco E. Martínez is a Professor (*Catedrático*) of Economics (retired) at the University of Puerto Rico, Río Piedras Campus where he was a member of the faculty for 32 years and still teaches graduate courses on occasional basis. Consultant to several federal savings banks in Puerto Rico and Florida, retail enterprises, government agencies and a Puerto Rico project at the Federal Reserve Bank of New York.

Economic Advisor to the Treasury Committee of the Puerto Rico House of Representatives, the Puerto Rico Teacher's Retirement System and the City of Ponce, Puerto Rico.

Director of the Office of Economic Studies and Corporate Planning, *First Federal Savings and Loan Association* now *First Bank* in San Juan, Puerto Rico; and Director of the Division of Economic Research of *Clapp & Mayne, Inc.*, a management consulting firm.

Director of the Economics Research Unit of the Department of Economics and acting Dean of Administration, University of Puerto Rico, Río Piedras Campus. Director of Finance of the University of Puerto Rico System and economic advisor to Presidents of the University of Puerto Rico from 1985 to 2000 and presently a member of an *Advisory Group* of its Governing Board.

He was President of the Puerto Rican Economist Association and has academic and professional publications related to Puerto Rican economy, regional economics and finance, including the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and the Federal Reserve Bank of New York.

He has B.A. and a M.A. in economics from the University of Puerto Rico, also a M.A. from the University of Pennsylvania where he obtained a PhD candidacy under the auspices of University of Pennsylvania and Ford Foundation fellowships.

The Impact of the Jones Act (1920) on the Economy of Puerto Rico:
Potential Assistance Tools for Policy Makers

Discussion Paper Prepared Under the Auspices of the
Fundación Carvajal*

By

Francisco E. Martínez, President, EconoAnalítca, Inc.

October 2014

* This discussion paper is part of a broader project funded by the Fundación Francisco Carvajal, Guaynabo, Puerto Rico. The project focuses on economic and financial issues in two main topic areas, Puerto Rico government debt and the application of U.S. maritime law to Puerto Rico. Co-principal investigators in the project are Arturo Estrella, Professor of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute and Francisco E. Martínez, President, EconoAnalítca, Inc.

Esta publicación es propiedad de la FUNDACIÓN FRANCISCO CARVAJAL entidad que tienen todos los derechos de la investigación. Ninguna parte podrá ser reproducida de forma alguna sin permiso de la institución citada.

Primera edición 2015

© Fundación Francisco Carvajal
Apartado 1298
Guaynabo, Puerto Rico, 00970-1298

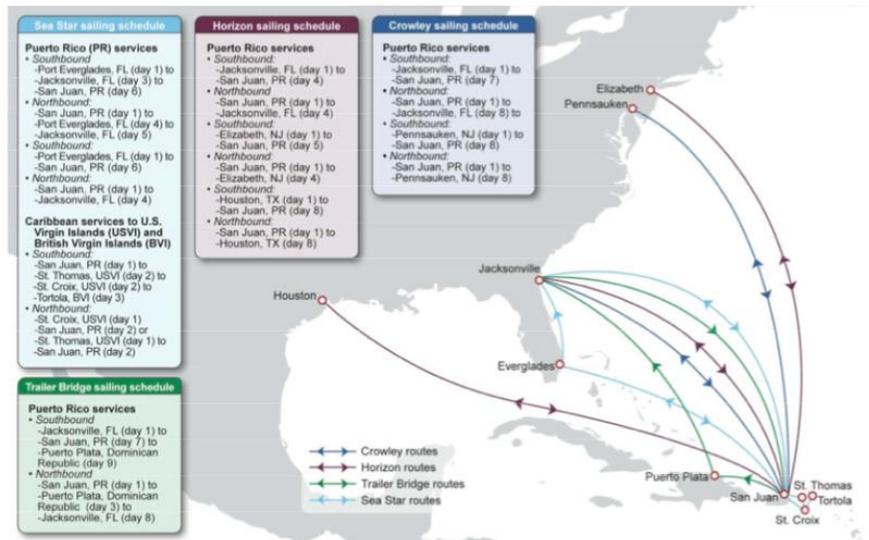
Table of Contents

1. Introduction.....	2
1.1 The Jones Act.....	3
1.2 Welfare Costs.....	3
1.3 Liberalization of Requirements.....	4
2. Public and Private Statements about the Impact of the Jones Act in Puerto Rico.....	4
2.1 Policy Makers Statements.....	6
2.1.1 Mr. Luis E. Otríz Ortíz, Executive Director PRIDCO.....	6
2.1.2 Dr. Myrna Comas Pagán, Secretary of Agriculture.....	7
2.1.3 Víctor A. Suárez Meléndez, Director, Ports Authority.....	8
2.1.4 Mr. Nery E. Adames-Soto, Secretary of Consumer Affairs.....	8
2.2 Private Sector Statements.....	9
2.2.1 Mr. José J. Villamil, President of Estudios Técnicos, Inc.....	9
2.2.2 Dr. Jeffrey Valentín, Professor of Economics.....	14
3. Shipping Costs and Trends	17
3.1 Costs.....	17
3.2 Trends	20
3.2.1 Some Puerto Rico Trends.....	20
3.2.2 The U.S. Fleet.....	21
4. A Note on Industrial Organization.....	23
4.1 Trade Liberalization.....	24
4.2 Jones Act Carriers Collusion Cases.....	25
4.3 The Jones Act and Local Producers.....	27
5. Recommendations and Conclusion.....	29
6. Appendix.....	31

1. Introduction¹

One of issues in perennial discussion in Puerto Rico is the Jones Act of 1920². The Merchant Marine Act of 1920 (Jones Act) of the United States [46. U.S.C. § 50101 et seq. (2006)] is the statutory mainstay of the US Merchant Marine³. Its origins go back to the coastwise laws of the young American republic. As discussed below, the Jones Act is in the tradition of cabotage laws that reserve the coastwise trade, that is trade between jurisdictions of the United States and its territories (except where explicitly excluded) to its citizens as protective trade policy. These trade restrictions benefit the carriers and the maritime industry as whole but at a cost in terms of the total welfare of the nation.

The purpose of this paper is to explain and discuss the impact of the Jones Act on the economy of Puerto Rico. It is not a research paper in the sense that original research and results are presented. It is a discussion paper where the opinions of stakeholders (government and the community) are discussed within a framework of a wider discussion on restrictions to trade.



Source: General Accountability Office

¹ I wish to thank Dr. Arturo Estrella for his comments and suggestions particularly in section 4.3.

² This is one of two Jones Acts related to Puerto Rico. The first one is the Jones(-Shafroth) Act of 1917 on the political organization of the Island.

³ The Jones Act is specifically Section 27 of the Merchant Marine Act of 1920.

1.1 The Jones Act

The purpose of the Jones Act is to support and sustain a viable Merchant Marine and Maritime Industry. An additional objective is the availability of seaborne vessels for national security needs. The Jones Act requires that waterborne shipments between U.S. jurisdictions be carried in vessels built, owned and manned with 75% citizens.

46 USC § 50101 – Objectives and policy (a) Objectives.— It is necessary for the national defense and the development of the domestic and foreign commerce of the United States that the United States have a merchant marine— (1) sufficient to carry the waterborne domestic commerce and a substantial part of the waterborne export and import foreign commerce of the United States and to provide shipping service essential for maintaining the flow of the waterborne domestic and foreign commerce at all times; (2) capable of serving as a naval and military auxiliary in time of war or national emergency; (3) owned and operated as vessels of the United States by citizens of the United States; (4) composed of the best-equipped, safest, and most suitable types of vessels constructed in the United States and manned with a trained and efficient citizen personnel; and (5) supplemented by efficient facilities for building and repairing vessels. (b) Policy. — It is the policy of the United States to encourage and aid the development and maintenance of a merchant marine satisfying the objectives described in subsection (a). (Bold text supplied)

1.2. Welfare Costs

The Jones Act corresponds to the tradition of cabotage laws that restrict coastwise trade to nationals as a protective measure against the competition of foreign vessels. These restrictive measures benefit the carriers and the maritime industry as whole but at a cost in terms of the total welfare of the nation. In 1999 it was estimated by the US International Trade Commission (USITC) that the welfare cost to the US of the Jones Act provisions was as much as \$1.3 billion for 1996.⁴

In 2004 the USITC estimated that these welfare costs had shrunk to \$656 million. This figure is similar to results obtained in 2013 by Lewis, where the welfare cost was estimated between \$578 and \$682 million a year.⁵ As noted by USITC the dramatic reduction in Jones Act carriers and also in its shipments is mirrored in the reduction in welfare costs. Although these figures are minuscule when compare to the \$16 trillion base US economy, as noted by Lewis, they represent yearly savings amounts of over 30% of the

⁴ U.S. International Trade Commission, *The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints*, 1999. The welfare costs are what consumers would save annually purchasing the same services that they already do.
⁵ Lewis, J., “Veiled Waters: Examining the Jones Act’s Consumer Welfare Effect”, *Issues in Political Economy*, Vol. 22, 2013, pp. 77-113.

annual output of the Jones Act trade.⁶ In conclusion, it could be argued that the US merchant marine employment has been dramatically reduced since the legislation was enacted and that instead of fostering shipping infrastructure, the Jones Act has reduced it, leaving in place only the means to meet the demand of shippers using cabotage⁷.

1.3 Liberalization of Requirements

In terms of the promotion of the shipbuilding sector, a repeal of the Jones Act, or the liberalization of the US- build vessels requirement would only imply a 4% reduction in the output of the shipbuilding industry⁸ The liberalization of the domestic-build requirement has long run effects. Since US shipbuilding is significantly more expensive than foreign shipbuilding, lower capital costs result eventually in lower operating costs. The USITC estimates that without the domestic-build requirement, the Jones Act Fleet would not only experience reduced capital costs, but the output of coastwise Jones Act shipments would increase by 6% with cost savings passed forward in a 11 percent rate reduction.⁹

2. Public and Private Statements about the Impact of the Jones Act in Puerto Rico

The Senate of Puerto Rico passed on May 6, 2013, *Senate Resolution 237*:
“To order that the Puerto Rico Senate’s *Commission on Civil Rights, Citizen’s Participation and Social Economy* realize a comprehensive study regarding the economic impact of the cost of marine transportation between Puerto Rico and the United States, as a consequence of the enactment of the federal Cabotage Laws, based on the report by the Government Accountability Office (GAO), published on March 14, 2013.”

The public hearings held by the Senate of Puerto Rico were attended by a significant cross section of representatives from the government, the academic community, industry, commerce, trade associations and community in general. More than 40 statements were read or delivered to the Senate Commission by the Puerto Rican community regarding the

⁶ Lewis, *ibid*, p.99.

⁷ *Ibid*.

⁸ U.S. International Trade Commission, *The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints*, 2002, p.129.

⁹ *Ibid*.

Jones Act and its impact on the Island's Economy. As expected most of the statements delivered were in favor exempting Puerto Rico from the Jones Act. A few of the statements were in favor of the Jones Act, and most of them were from members of the maritime industry with the exception of a study commissioned by the Maritime Alliance. Although the Jones Act has been discussed in Puerto Rico since its enactment in 1920, what makes the current discussion significant is the fact that it is supported by several studies. All sides of the controversy surrounding the Jones Act have contributed studies to support their positions. In fact, the Senate Resolution is motivated by a report from the US General Accountability Office (GAO), that for all practical purposes posed an ambiguous conclusion about the impact of the Jones Act over Puerto Rico, leaving the field open to a continuing controversy. The GAO report was requested by the Puerto Rico Resident Commissioner to the U.S. Congress. The GAO was expected by many in Puerto Rico to mediate in the controversy as an uninterested party. In the end the report opened more questions than those answered. The report found, among other things, that:¹⁰

Freight rates are determined by a number of factors, including the supply of vessels and consumer demand in the market, as well as costs that carriers face to operate, some of which (e.g., crew costs) are affected by Jones Act requirements. The average freight rates of the four major Jones Act carriers in this market were lower in 2010 than they were in 2006, which was the onset of the recent recession in Puerto Rico that has contributed to decreases in demand. Foreign-flag carriers serving Puerto Rico from foreign ports operate under different rules, regulations, and supply and demand conditions and generally have lower costs to operate than Jones Act carriers have. Shippers doing business in Puerto Rico that GAO contacted reported that the freight rates are often—although not always—lower for foreign carriers going to and from Puerto Rico and foreign locations than the rates shippers pay to ship similar cargo to and from the United States, despite longer distances. However, data were not available to allow us to validate the examples given or verify the extent to which this difference occurred. According to these shippers, lower rates, as well as the limited availability of qualified vessels

¹⁰ U.S. General Accountability Office, *PUERTO RICO: Characteristics of the Island's Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act*, Highlights, Washington, D.C., March, 2013.

in some cases, can lead companies to source products from foreign countries rather than the United States.

In the Highlights page of the Report, GAO enunciated: *GAO is not making recommendations in this report.*¹¹

Although the GAO Report was inconclusive, it was what prompted the PR Senate Commission to call for public hearings on the Jones Act. In what follows some of the statements delivered and the studies advanced to the Senate Commission are summarized.

2.1. Policy Makers Statements

Although the government agencies that participated in the public hearings supported the view of an exemption from the Jones Act, their positions were not consistent among themselves.

2.1.1-Mr. Luis E. Ortíz Ortíz

For example, Mr. Luis E. Ortíz Ortíz, Acting Executive Director of the Puerto Rico Industrial Development Company (PRIDCO), one of the leading economic development agencies of the Island, concluded that the GAO Report is not conclusive and fails to present evidence on the effects of the use of the United States Merchant Marine under the statutes of the Jones Act. Mr. Ortíz argues that the Report may represent a base of what should be contained in a study about this issue, but should not limit itself to an analysis of tariffs but rather should encompass external factors and considerations regarding international maritime markets.

Mr. Ortíz suggested assigning funds and commissioning an independent entity to carry out a comprehensive study regarding the effects of the Jones Act. Regarding this recommendation, he feels the study carried out by the consultancy *Estudios Técnicos, Inc.* (on behalf of the pro Jones Act Maritime Alliance) should be considered, in which case, “*if it is determined valid*”, the previous recommendation becomes academic. He also recommended, that there be efforts to exempt Puerto Rico from certain stipulations of the Jones Act such as those related to the transportation of petroleum and natural gas, such that U.S. shipping companies may lease or buy foreign vessels for transporting these items between the United States and Puerto Rico. Finally, he suggested a request to the

¹¹ Ibid.

Department of Defense for a subsidy to finance the high cost of the U.S. merchant marine for the jurisdictions where the Jones Act applies. A cautionary note on Mr. Ortíz’s testimony is that to determine the validity of the *Estudios Técnicos, Inc.* Report, would require the comprehensive study he recommends.

2.1.2-Dr. Myrna Comas Pagán, Secretary of Agriculture

Another of the statements given by a government official is the Secretary of Agriculture Dr. Myrna Comas Pagán. Dr. Comas declared that in 2009 Puerto Rico imported 85% of the foodstuffs it consumes; of these, 75% is shipped from the United States. She states, that the GAO Report acknowledges that the addition of shipments in foreign flag vessels could imply lower economic costs to Puerto Rico, but that the underlying analysis is not found in the Report. Also, she states that the GAO Report acknowledges that vessels used to transport energy products, agricultural goods, and other shipments in bulk do not satisfy entirely the Island’s needs. In her written testimony two charts were submitted to show an example of transportation costs for a food item and the distances traveled by imported foodstuffs to Puerto Rico. The charts are reproduced below.

Chart 1. Shipping Distances to the Port of San Juan, Puerto Rico (SJU).

Country of Origin	Shipping Ports	Days at Sea	Nautical Miles	Food Items
United States	Florida, Texas and New Jersey - SJU	4 - 7	1310	All Types
Brazil	Río de Janeiro - Colon (Panama) — SJU	17	5329	Fruits
Canada	Vancouver —Panama Canal — SJU	16	5190	Potatoes, Chickens
	Montreal — Elizabeth (New York) — SJU	9	2806	
China	Shanghai — Panama Canal — SJU	29	9482	Seafood and Cereals
Costa Rica	Limón — Colón (Panama) — SJU	6	1298	Farinaceous (Sweet potatoes and other starchy items)
	Limón — SJU	4	1118	
Ecuador	Guayaquil — Cartagena (Colombia)—Colon (Panama) - SJU	4	1118	Plantains
Greece	Pireaus — Livorno (Italia) — Valencia(España) - SJU	9	1970	Olive oil
Dominican Republic	Caucedo — SJU	2	502	Vegetables , grains

Chart 2 . Maritime Transport Costs of Onions Shipped to Puerto Rico, 2012-2013

Country of Origin	Cents per pound	Per 50 Pounds Sack
United States	0.12	\$6.00
Canada-United States	0.12	\$6.00
Holland	0.08	\$4.00

2.1.3-Víctor A. Suárez Meléndez, Executive Director, Ports Authorities

Another testimony presented by a government official was from Víctor A. Suárez-Meléndez, Esq., as Executive Director of the Ports Authority. Mr. Suarez-Meléndez is currently Chief of Staff (*Secretario de la Gobernación*) for Governor García-Padilla. Mr. Suárez, after asserting that the GAO Report mentions the higher cost of shipments due to the cabotage laws and discussing the Jones Act, emphasized that the Ports Authority has the legal faculty to impose port tariffs regardless of the place of origin of the vessel that arrives at our coasts. Therefore, the Jones Act does not inhibit the Ports Authority from raising revenue from the instrument provided by the Ports Authority enabling act. Thus, he understands that the restrictions imposed by the Jones Act on the Merchant Marine have no effect on the tariffs to be charged for the use of its ports and other facilities. Mr. Suárez-Meléndez does not delve into the impacts that these port charges have, jointly with the Jones Act requirements, on the cost of goods shipped. This is an issue that is frequently raised by the advocates of the Jones Act.

2.1.4-Mr. Nery E. Adames-Soto, Esq., Secretary of Consumer Affairs

Another government testimony was offered by Mr. Nery E. Adames-Soto, Esq., Secretary of the Department of Consumer Affairs (DACO, Spanish acronym). Mr. Adames expressed criticism that the GAO Report is largely silent with regard to the allegations of price control by some maritime shipping companies. Being the Secretary of the Department that deals with consumer affairs and pricing fairness in local markets, he was concerned that the Jones Act requirements have reduced shipping between Puerto Rico and other U.S. ports to four maritime companies. This, he claims is a significant limitation to competition. In his testimony, he asked why not let free competition (outside the limitations of the Jones Act) determine which shipping companies serve the Island? He added that, as claimed by some, this limitation to competition imposed by the Jones Act encouraged collusion among some of the shipping companies serving the Island. This led, at the end of 2012, three shipping companies (*Horizon, Sea Star and Crowley*) serving Puerto Rico under the Jones Act to be found guilty of collusion to fix freight prices. The Secretary also stated that due to the freight charges, merchants preferred to buy goods in foreign countries, at farther distances, using foreign flag vessels, even though the same items may have a similar or lower price in the

United States. Therefore, he argues, the Jones Act not only has an adverse impact to Puerto Rico but also to U.S. producers. He added that is absurd that Puerto Rico does not buy corn and potatoes from the United States when they would be cheaper absent the higher costs of the maritime companies that operate under the Jones Act. In his extensive testimony the Secretary of Consumer Affairs, states that the GAO Report describes that not only Puerto Rico faces high shipping costs but also that maritime companies offer few diverse means for the transportation of some goods. In particular the Secretary points the fact that food importers in Puerto Rico denounce the limited availability of refrigerated containers from shippers under the Jones Act.

The Secretary further claimed that if the U.S. maritime shipping companies were efficient, they would be chosen without the need to have to enforce the Jones Act. Finally, he expressed that he is in favor of focusing efforts in specific exemptions to the Jones Act, for example the requirements that ships be constructed in U.S. shipyards, and so on, instead of striving for the difficult task of a full repeal of the Law.

The testimonies offered above are just a small number of those given by government officials. See Appendix.

2.2- Private Sector Statements

The private sector offered a variety of testimonies with respect the Jones Act. As follows, summary of a sample of testimonies offered by private sector.

2.2.1-Mr. José J. Villamil, President of Estudios Técnicos, Inc.

There are two testimonies offered by the Puerto Rico Shipping Association and by Mr. José J. Villamil of the consultancy Estudios Técnicos, Inc., that based their arguments in a study (the *Study*) prepared by the latter for the Maritime Alliance, which includes the Shipping Association.¹² Therefore what is summarized is Mr. Villamil's statement. This testimony encompasses, in general, a position that supports the Jones Act, although it allows for changes that might benefit Puerto Rico.

¹² Estudios Técnicos, Inc., *The Maritime Industry in Puerto Rico*, submitted to the Maritime Alliance, San Juan, PR, May 3, 2013.

Mr. Villamil's testimony asserts that the findings presented in the GAO report correspond to legislative objectives of the United States that are not necessarily compatible with the conditions of Puerto Rico. Moreover, this "*institutional dissonance*" shown in the report is clear when confronting its interests in protecting the U.S. merchant marine, shipyard industry, and national security. Second, the GAO report's methodology does not include any more than second-hand investigation and only considers interviews within the sector. The research is ambiguous and lacks reference to potential implications for Puerto Rico. The report includes, among others, the following findings and conclusions:

- The U.S. is not the only player in cabotage laws; other countries also impose similar cabotage restrictions for the same reasons.
- Implications of the Act lead to costs that vary depending on the type of product and whether it is imported or exported.
- The four companies known as the Jones Act Carriers (JAC) were the objects of a federal lawsuit for restricting competition.
- The lifespan of ships in use by the JAC has already ended or are close to ending.
- On the other hand, two of the four companies are building new vessels.
- Tariffs involving the JAC were reduced between 2006 and 2010.
- The JAC only offers services between PR and the U.S. mainland, providing fewer opportunities for maximizing earnings than international carriers.
- Out of the total transport costs for containers, 62% are incurred at the dock.
- But then again, costs attributed to the law are due to labor and depreciation costs.
- However, the JAC offer size options on carriage transportation, where 45-, 48- and 53-foot containers contrast with 20- or 40-foot norms of worldwide commerce.
- The costs of cabotage laws to the production in PR are unclear because the factors involved are difficult to isolate and are not only due to the Jones Act.
- Various interviewees stated that it was cheaper to purchase products in foreign countries and transport them to PR in non-U.S. flagged ships.
- In addition, in 2011 the majority of ships used by the San Juan dock were under a foreign flag.

Mr. Villamil presented a summary of the findings from the (Estudios Técnicos, Inc.), *Study*, which analyzed maritime shipping and assessed the impact of compliance with the Jones Act in container trade with Puerto Rico. The *Study* excludes bulk cargo and fuel transportation. He emphasized that the *Study* was limited to the macroeconomic impact to Puerto Rico of the Jones Act, which concludes is relatively minor. The main findings of the *Study*, according to the testimony, were the following¹³:

1. The costs, due to the Jones Act (ship depreciation plus labor), of transporting a container from the U.S. to San Juan, sum up to 20% of the total cost of transportation. All other costs, (including what GAO labels *no-vessel costs*¹⁴) will have to be borne by all vessels being or not, under the Jones Act. The implication of the testimony is that these costs will be the same.
2. The merchant marine, under the Jones Act, operates a “dedicated service”, which provides security and lessens the uncertainty over timely delivery. The security of timely delivery lowers risks and the necessity of incurring major inventory costs. The Jones Act Carriers (JAC) "on time performance" is of 98% compared to 80% for the rest of international shipping.
3. Also, 26% of U.S. cargo consists of 53-foot containers, almost 50% more volume than the 40-foot container, generating significant economies not only on overseas transportation, but also in land transport and dock loading and unloading costs. The benefit of these economies, not available to international carriers, was estimated at more than \$100 million¹⁵.
4. Total billing (including all costs) by the four JAC on the Island, was \$710 million dollars in 2011. Hence, the testimony asserts, it would be impossible that the aggregate impact of the law would reach \$2 billion dollars as suggested by a few individuals.

¹³Footnotes 10-13 are editor notes and not part of the testimony.

¹⁴ GAO Report, Highlights.

¹⁵ International carriers typically transport TEU (Twenty [feet] Equivalent Unit) and FEU (Forty [feet] Equivalent Unit) containers mainly due to land transportation restrictions. In the U.S. land transportation is not restricted to these volumes, such that 53-feet and other volume containers may be used in shipping. On the other hand, if Jones Act restrictions are lifted, it could be argued that international shippers could also transport merchandise between Puerto Rico and the U.S. in 53-foot containers.

5. On average, southbound (SB) tariffs are higher than in international markets, but the combination of south and northbound (NB) tariffs is lower than the international average. Other studies about the impact of the Jones Act have focused only on SB trade¹⁶.
6. The capacity utilization of JAC ships has been reduced from 87.7% to 64.1% from 2004 to 2011. Moreover, the capacity utilization by NB ships is merely 20%. This makes for a costly and unattractive service, with ships returning mostly empty. Moreover, JAC ships cannot stop in other ports in route, collect cargo and increase income and profits as indicated in the GAO Report. (Note: non-JAC ships can stop in ports and load cargo and do not return as empty).
7. Container volume of PR as proportion of the total in the U.S. Atlantic routes decreased from 18% to 8% between 1993 and 2011. This reduction is a result, not only from the economic contraction, but also of structural changes in the production of goods in Puerto Rico toward goods with a higher value added without maritime transport.
8. It is asserted that, if an international/foreign carrier enters *coastwise shipping* it would be subject to the same laws and regulations that, in part, are responsible for the higher labor costs in U.S. flag carriers. This in effect would reduce the cost differentials between them. Therefore, comparisons should be done not with the current costs differentials, but with the costs incurred by an international carrier in *coastwise shipping*.

In summary, according to the testimony based on the *Study*, the impact of the Jones Act to the economy of Puerto Rico is low, possibly less than \$100 million. In the testimony it is asserted that evaluating the impact of eliminating the Jones Act is difficult for the following reasons:

- The international water transport industry is not competitive; therefore, it is not reasonable to believe that the market would move from an oligopoly towards a competitive market.

¹⁶ South bound (SB) trade is from US ports to Puerto Rico, north bound (NB) is in the opposite direction.

- In general, sea transportation markets are volatile, that is, subject to cycles of excess and scarce capacity. Recently, international maritime freight rates have increased more than those between PR and the U.S. mainland.
- Global trends point to an increase in container trade among Asia, the United States, and Europe. This trend will have an effect on the shipping services offered and freight rates charged in maritime routes with limited expansion possibilities particularly NB.
- Although most of the current carriers may remain providing shipping services even if Puerto Rico is exempted from the Jones Act, dedicated and timely service may be forgone.
- In contrast, eliminating ship construction requirements in the Act would diminish costs. Yet the impact of this reduction would be according to the depreciation rule adopted (30 or 40 years). These depreciation charges are minor compared to total costs.

The testimony upholds that the limited impact of the Jones Act on the economy is reinforced as production in PR moves toward intangible goods and services, where commercial exchange is more relevant electronically rather than thru air or sea transportation. On the other hand, the Island continues to have important sectors where tangible production is significant and could benefit from the low tariffs of NB trade. Nevertheless, it is also recognized that in Puerto Rico, 80% of its consumption is imported, thus preserving the importance of the maritime cargo and SB shipping costs related to these imports.

The testimony acknowledges, that the *Study* does not imply that in the future, changes to the Jones Act may be necessary to deal for example with Liquid Natural Gas (LNG) shipments, or amendments to allow that new vessels could be constructed outside the U.S., or exemptions to shipments between Puerto Rico and the island municipalities of Vieques and Culebra. An example was the exemption given in the 1970s to cruise ships between Puerto Rico and the Virgin Islands.

In conclusion, it is affirmed that the *Study* does imply that public policy making should convey evidence-based analysis over unrealistic perceptions, which can negatively

affect PR for a long time. If the facts change, the conclusions and decisions should also change.

2.2.2-Dr. Jeffrey Valentín, Professor of Economics

Another nongovernmental testimony based on studies of the impact of the Jones Act to Puerto Rico is that of Dr. Jeffrey Valentín, Professor of Economics at the University of Puerto Rico- Mayagüez. Dr. Valentín referred to a study he realized with regard to the GAO Report in collaboration with Dr. José I. Alameda, which is a part of the *Economic Report to the Governor 2013*¹⁷. Dr. Valentín also referred to previous research regarding this topic. He offers five reasons that explain why this topic is pertinent to the present economic situation: Free trade, the Panama Canal and the Colón Free Zone, non contestable markets, the Great Recession and, finally, the exemption of cruise ships. These, in turn:

1. Free trade: international agencies such as the International Trade Organization (ITO), and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) have promoted policies of free trade, particularly in the Services Sector, including a partial or total elimination of cabotage laws applied to maritime shipping. See *Regulatory Issues in International Maritime Transport, OECD, 2001*, cited in Dr. Valentín testimony. In the case of the ITO, the testimony states the fact that it has compelled its members to be more flexible with such restrictions. Although the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) of 1947 expressly rejects restrictions to coastwise trade, the Jones Act is exempted since it was enacted previously to the U.S. becoming a signatory. Notwithstanding, more recent accords in GATT suggest recurrent review of legislation such as the Jones Act to ascertain its validity, as expressed in the testimony.
2. The Panama Canal and the Colón Free Zone: the expansion of the Panama Canal with the foreseeable increase in transit of Post-Panama ships and the increase of economic activity in the Colon Free Trade Zone, presents an unrepeatable opportunity for Puerto Rico. Given, the geographical proximity and historical

¹⁷ Puerto Rico Planning Board, *Economic Report to the Governor 2013*, Chapter IV, *Impacto económico del Jones Act en la economía de Puerto Rico: Discusión, análisis y medición*, San Juan, PR, March, 2014.

and commercial relations with Panama, these conditions should be considered seriously for positioning Puerto Rico as significant aerial and maritime commercial hub. All this requires an exemption to the Jones Act.

3. Non-contestable markets: there are only four Jones Act carriers that service Puerto Rico such that, they can behave as an oligopoly. The market is non contestable, that is, there is not the threat of an increase in competition (Note: other carriers *waiting in the wings*) which can lower prices. Therefore, the conditions exist for the collusive behavior shown by the carriers.
4. The Great Recession: the need to identify in the Island nontraditional sectors, such as a deep water port that can serve as a transshipment hub with its value added free zone, can be a stimulus to the other productive sectors. Such an endeavor can ameliorate significantly; even eliminate the reduction in economic activity experienced in Puerto Rico since 2006. This also requires an exemption to the Jones Act.
5. The exemption of cruise ships: this is the only permanent exemption to the Jones Act experienced by Puerto Rico. The testimony shows that in the last two decades cruise ship passengers visiting the Island have increased by 3% per year. Passengers stopping in Puerto Rico increased 66% between 1990 and 2011.

Dr. Valentín offers 2012 estimates of the impact of the Jones Act in Puerto Rico, as follows:

1. Total transportation costs of \$4,255 million, in real terms (adjusted for inflation) from imports were estimated for Puerto Rico in 2012.
2. The proportion of the total trade (exports plus imports) of Puerto Rico attributed to the United States was 58.43% in 2012¹⁸.
3. Obtaining the 58.43% of total transportation costs, result in transportation costs ascribed to U.S. trade in the amount of \$2,486 million.
4. The transportation costs obtained from U.S. trade must be compared to transportation costs that would be incurred with international carriers. The

¹⁸ The proportion of total trade (export plus imports) attributed to countries other than the US was 41.57% (100% -58.43%) in 2012.

testimony uses a proxy for the difference in transportation costs, the difference in the proportion of the total trade of Puerto Rico between the U.S. and the other countries: 16.86%¹⁹. In the testimony, is also asserted that the difference in transport cost has been estimated by some U.S. agencies from 33% - 48%²⁰ up to 169%²¹.

5. Therefore, the economic impact of the Jones Act was estimated with the differential between transporting merchandise between the U.S. and Puerto Rico, utilizing U.S.-flagged vessels as opposed to utilizing international vessels and was estimated to be \$419 million in 2012. This amount represented 0.5% of the Gross Domestic Product for that year.²²

The testimony of Dr. Valentín concludes by asserting that the various studies examining the impact of the Jones Act have concluded with opposing views on the subject. The issues involving national security and the protection of an industry make it impossible to make an objective decision. If the promoters of the Jones Act claim that the Jones Act Carriers are more cost-effective, providing a better quality service at a better price than international carriers, that is the best reason to ask for the Jones Act exemption, since local merchants and businessmen will demand its services.

Dr. Valentín in his testimony made the following recommendations, summarized as follows:

1. A concerted effort should be made between the economic, social and political sectors to formally request the government of the United States to exempt Puerto Rico from the requirements of the Jones Act, following international agreements of which it is signatory.
2. If the complete exemption from the requirements of the Jones Act is not currently feasible, the government of Puerto Rico should negotiate with federal authorities to obtain waivers such as:
 - a. Remove from the Jones Act requirement that ships used in Puerto Rico must be built in the United States.

¹⁹ The difference is obtained subtracting 58.43 from 41.57.

²⁰ Congressional Budget Office in 1994

²¹ US DOT Maritime Administration in 2011.

²² The GDP of Puerto Rico at 2012 prices was \$92,086 million.

- b. Allow Puerto Rico the use of international carriers that originate from countries that subscribe a reciprocal agreement with the United States.

Finally, the testimony ends by asserting that if above recommendations are obtained, all carriers used in Puerto Rico, be they from the United States or other countries should abide by all internationally agreed standards relating to construction, safety, environment and labor issues.

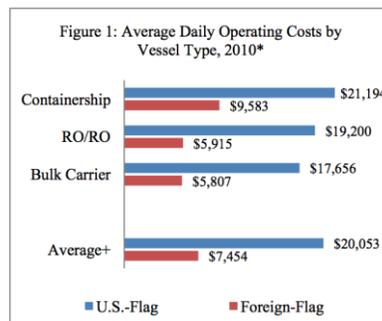
3. Shipping Costs and Trends

3.1 Costs

The following quotation from a Federal Reserve Bank of New York Report on Puerto Rico has been widely cited in the Island as a reference to shipping costs contributed by the Jones Act ²³.

Available data show that shipping is more costly to Puerto Rico than to regional peers and that Puerto Rican ports have lagged other regional ports in activity in recent years. While causality from the Jones Act has not been established, it stands to reason that the act is an important contributor insofar as it reduces competition (shipments between the Island and the U.S. mainland are handled by just four carriers). It costs an estimated \$3,063 to ship a twenty-foot container of household and commercial goods from the East Coast of the United States to Puerto Rico; the same shipment costs \$1,504 to nearby Santo Domingo (Dominican Republic) and \$1,687 to Kingston (Jamaica)—destinations that are not subject to Jones Act restrictions.

The U.S. Maritime Administration (MARAD) in a recent Study compared cost between U.S.-Flag ships and Foreign-flag ships²⁴.



*US-flag costs are weighted by the number of vessels in each operator's U.S.-flag fleet.
 †Tanker costs omitted to protect operator confidentiality.

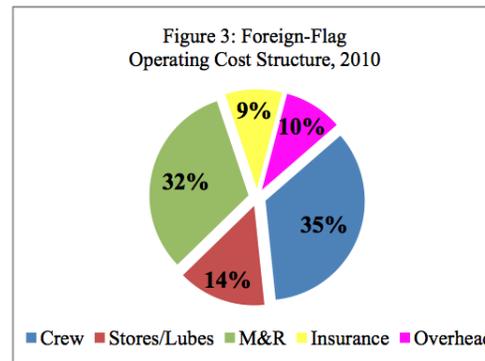
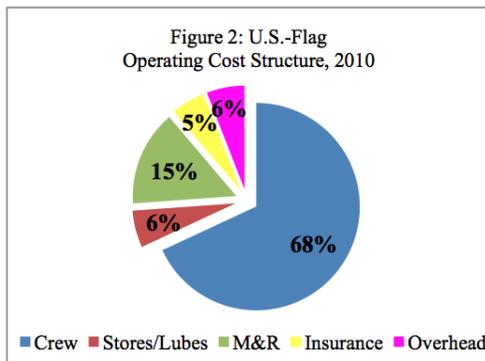
Source: U.S. Department of Transportation Maritime Administration

²³ Federal Reserve Bank of New York, *Report on the Competitiveness of Puerto Rico's Economy* June 29, 2012, p.13.

²⁴ U.S. Department of Transportation Maritime Administration, *Comparisons of US and Foreign Flag Operating Costs*, September 2011.

Figure 1 shows the average operating costs per vessel type. As expected, due to labor and other costs, daily operating cost is more expensive in U.S.-flagged ships.²⁵ On average, U.S.-Flag ships are more than 2.5 times expensive to operate than foreign flagships.

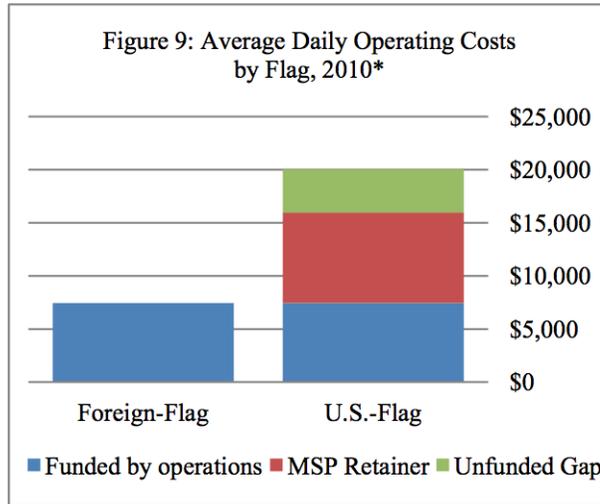
Figures 2 and 3 show the distribution of operating costs for U.S.-flag and foreign-flag vessels. The crew costs of U.S.-flag are proportionally double than those of foreign-flag vessels. The other items, Maintenance and repairs (M&R), Storage (tools, etc.) and lubricants (Store/Lubes), Overhead (administrative costs) rank the same in both, with significant differences in proportions.



Source: U.S. Department of Transportation Maritime Administration

The chart below shows the operating costs funded by the business operation of ships. Foreign-flags ships are fully covered by their operation, while U.S.-flag vessels operations have unfunded costs. These costs are funded in part by the Maritime Security Program (MSP), a retainer fee paid in exchange for providing access to the vessels for national security purposes. The unfunded costs are covered by preferential cargo at above market rates. The MSP retainer represents the 50 percent of the fund for operational costs of the U.S. flag vessels. It is of relevance to know that the MSP could be at risk during a budget crisis or growing deficit. Meanwhile, the foreign flag vessels fully funded their costs with their shipping operations.

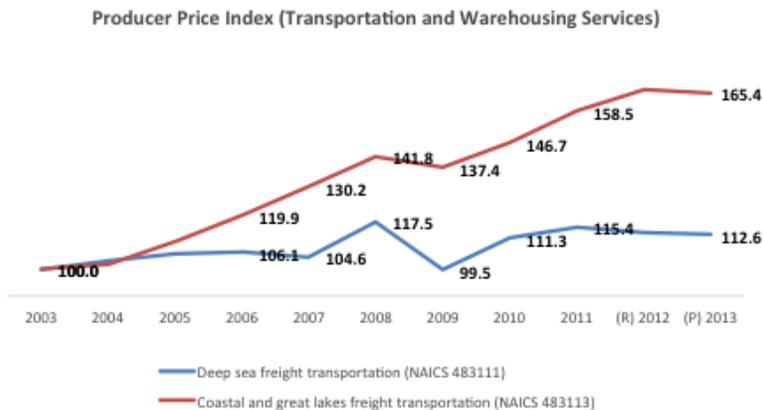
²⁵ Ro/Ro (Roll-on/Roll-off) are vessels designed to carry wheel cargo, such as automobiles or a mobile platform.



*US-flag costs are weighted by the number of vessels in each operator's U.S.-flag fleet.

Source: U.S. Department of Transportation Maritime Administration

The next chart shows the difference between the increase in the producer price index (PPI)²⁶ for U.S. industry establishments primarily engaged in providing deep sea transportation of cargo to or from foreign ports and those U.S. industry establishments carrying goods in the coastwise trade (Jones Act), using 2003 as base year.



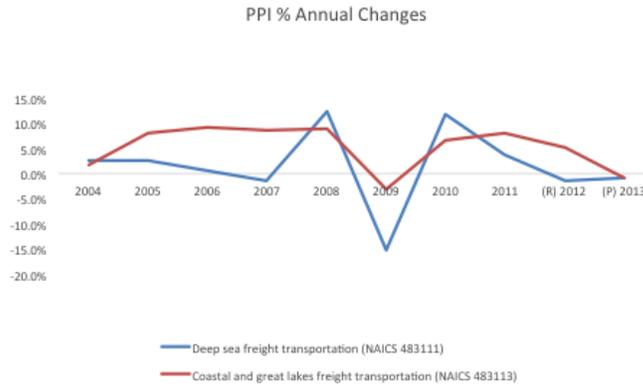
Source: Bureau of Labor Statistics

The PPI for deep-sea freight transportation (excluding Jones Act routes) increased by 12.6 % (100 to 112.6) between 2003 and 2013. Meanwhile the index for coastal and great lakes transportation (including all Jones Act routes) increased by 65.4% (100 to 165.4)

²⁶ The Producer Price Index (PPI) measures the average change over time in the selling prices received by domestic producers for their output (shipping services).

during the same period, resulting in an increasing gap between the two trends. Both trends show a slight reduction for 2013 preserving the gap.

The next chart depicts the rate of change of the PPI. The deep-sea freight transportation PPI usually grows faster than the coastal and great lakes freight transportation PPI with a few exceptions. In 2013 as noted, both grew the same, preserving the gap.



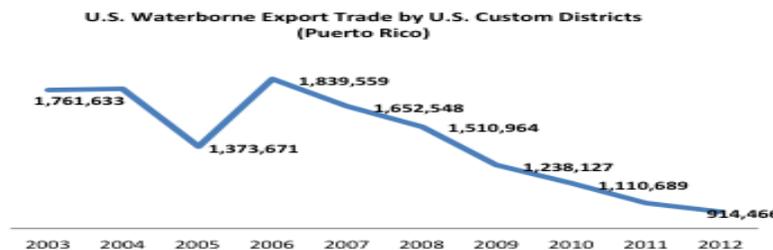
Source: Bureau of Labor Statistics

Finally, these charts (although a small sample) show, the significant difference in operating and freight costs between the Jones Act trade and other deep-sea freight transport.

3.2 Trends

3.2.1 Some Puerto Rico Trends

The following charts show some illustrative trends in the waterborne trade of Puerto Rico. The chart below shows the fall of the Puerto Rico export tonnage trade from 2003 to 2012. This reduction exemplifies, particularly after 2006, the significant reduction in required waterborne volume capacity for exports. In 2012, the reduction in the tonnage of exports in PR, reached its lowest point (914,466), of the decade and reveals a negative trend which shows no signs of stabilizing. The export tonnage load achieved a maximum in 2006, but then began a process of steady decline, which reached its nadir in 2012.



Source: Census Bureau's Foreign Trade Division

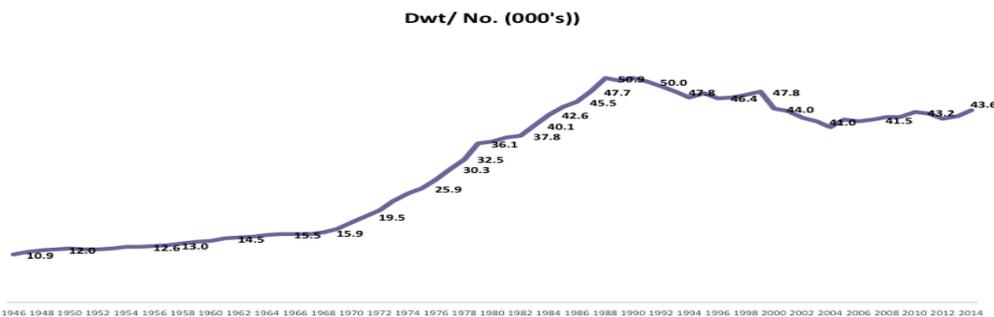
As the chart above shows, while exports continued to decline, and showed no sign of stabilizing, imports tonnage trade did show a significant turnaround in 2012 as shown in the chart below. Therefore, import growth increased the impact of freight rates on prices in Puerto Rico.

U.S. Waterborne Import and Export Trade (PR)				
	Export		Import	
2003	1,761,633		13,552,988	
2004	1,774,439	1%	14,162,222	4%
2005	1,373,671	-23%	13,845,423	-2%
2006	1,839,559	34%	13,975,332	1%
2007	1,652,548	-10%	14,860,257	6%
2008	1,510,964	-9%	12,597,139	-15%
2009	1,238,127	-18%	10,436,127	-17%
2010	1,110,689	-10%	10,228,765	-2%
2011	973,499	-12%	9,841,168	-4%
2012	914,466	-6%	11,929,347	21%

Source: Census Bureau's Foreign Trade Division

3.2.2 The U.S. Fleet

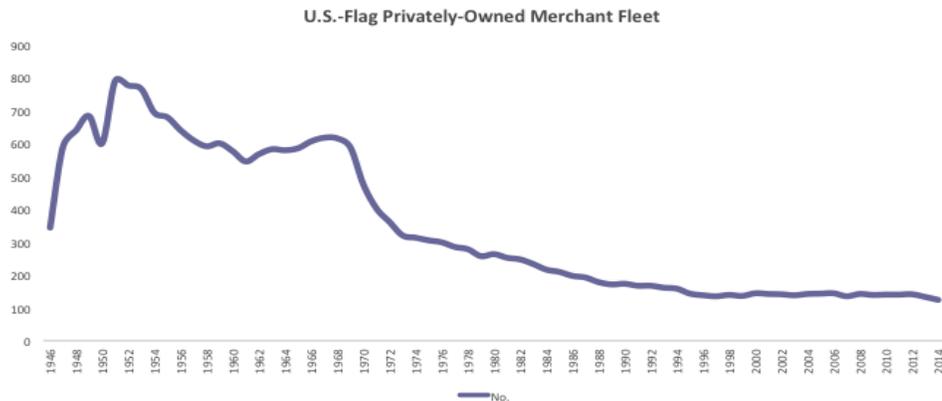
The graph below presents the trend in deadweight tonnage (DwT) per ship by U.S.-flag vessels.²⁷ Since the late 40s up to the 80s the trend in the U.S. fleet was to increase continuously deadweight per ship to exploit economies of scale. Starting during the 90s the trend has reversed somewhat and the fleet turned to smaller vessels, in terms of cargo volume. After 2004, the trend picked-up showing a slight increase in deadweight tonnage per ship.



Source: U.S. Maritime Administration

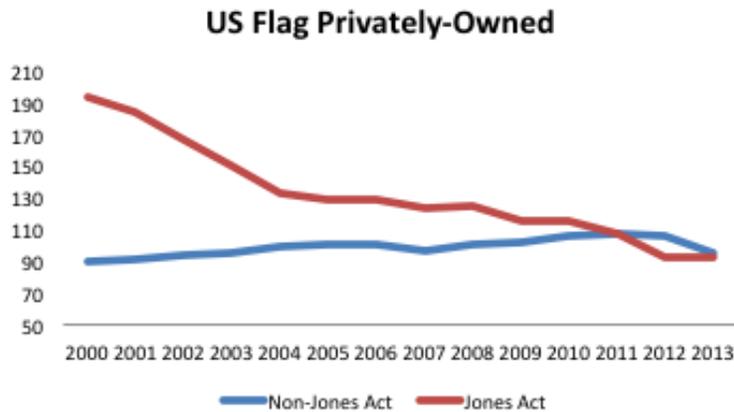
²⁷ Deadweight tonnage, is the sum of the weights of cargo, fuel, fresh water, ballast water, provisions, passengers, and crew.

The size of the of the U.S.-Flag merchant fleet, one of the objectives of the Jones Act, currently has shown a dramatic reduction in numbers and volume carrying capacity. In January, 2014 the US-flag merchant fleet had 179 vessels with a 7.8 million deadweight tonnage from a peak in 1990 of 20.8 million deadweight tonnage . The size of the U.S.-flag merchant fleet today resembles the one in 1946 with 7.0 million deadweight tonnage. Even if the trend has been one of larger-volume ships, the reduction in the US-flag fleet is still dramatic.



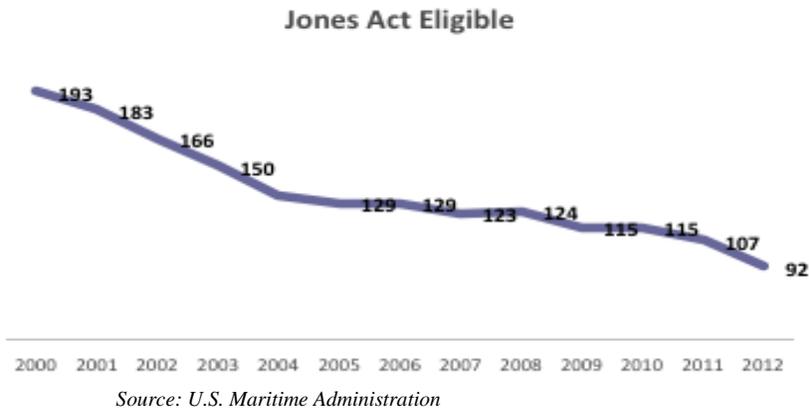
Source: U.S. Maritime Administration

The Jones Act fleet has averaged about from 50% to 70% of the US-flag merchant fleet from 2000 to 2013. What is notable is that the Jones Act fleet has significantly been reduced in proportion to the whole fleet. The non-Jones Act portion has shown a slight increase.

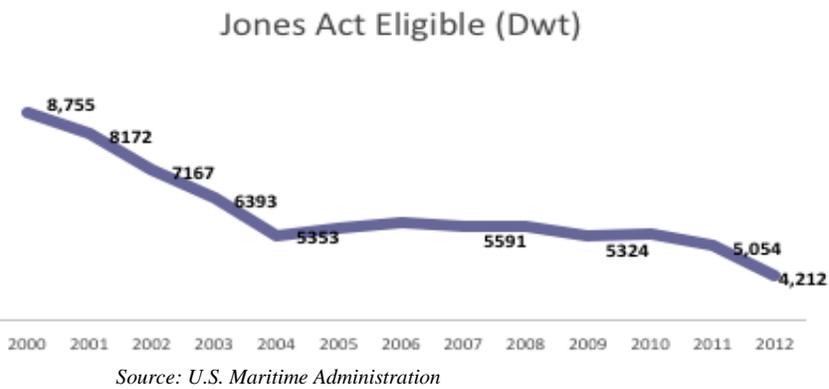


Source: U.S. Maritime Administration

The number of U.S. flag vessels under the Jones Act dropped from 193 in 2000 to 92 in 2012. This reduction represents a minus 52 % change, the decline has set a trend, which seems to be a constant in coming years.



Also volume carrying capacity shows a decreasing trend during the past decade. Deadweight tonnage has decreased during the past decade, from 8.8 million in 2000 to 4.2 million in 2012 a minus 48%. Similarly to the number of ships, it does not show any indication of change in the trend.



The following table shows how the size of US-flag merchant fleet matches with foreign flags of registry vessels. Most of the foreign flags registries are flag of convenience due to fiscal and other incentives. The table shows that United States flag merchant fleet is 0.52% of total registries in deadweight tonnage (cargo volume).

Flag of Register	Total		
	No.	GT (000)	Dwt (000)
Panama	6,158	210,661	328,206
Liberia	2,974	124,207	193,408
Marshall Islands	1,876	82,484	136,328
Hong Kong	1,855	76,474	127,077
Singapore	1,776	59,814	92,513
Greece	704	39,909	72,480
United States of America	187	7,073	7,902
Netherlands	749	5,453	7,171
Total	36,307	975,176	1,508,939

Source: U.S. Maritime Administration

The current figures for the U.S. merchant fleet show a decreasing trend in terms of numbers and deadweight tonnage. Recent reports imply that Jones Act carriers serving Puerto Rico may be in a process of developing new lines of business. The new business will combine Jones Act trade with non-Jones Act carriers and do transshipment to other Caribbean ports.²⁸

4. A Note on Industrial Organization

4.1 Trade Liberalization

This impact of the Great Recession also coincided with policies at the European Union repealing exemptions to shipping conferences in the European Trade.²⁹ Also the United States enacted policies (Ocean Shipping Reform Act of 1998) to increase competition in the shipping markets. The traditional shipping *conferences* have been gradually replaced by *discussion agreements*.³⁰

The distinction between “discussion agreements” and “conferences” is an important one, ... it is worth noting that the original EU block exemption was rationalized in terms of the activities of traditional liner conferences (such as establishing a common conference tariff as the vehicle for the member lines’ collective pricing activities, accompanied by the legal requirement that member lines actually charge the prices posted in the common tariff). At least in theory, traditional conferences also had the authority to collectively control capacity in the trade in which they operated. In the late 1980s, as traditional conferences struggled to maintain rates in the face of competition by new non-conference competitors, a new type of organization –

²⁸ Xaviera Negggers Crescioni, *Sea Star submits RFP for \$25 million improvements to S.J. facility*, Caribbean Business, Thursday, October 9, 2014, p. 8.

²⁹ EC (European Commission) Regulation No. 1419/2006, allowing a two-year transition period that postponed implementation of the repeal until October 18, 2008.

³⁰ Federal Maritime Commission, *Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law*, Bureau of Trade Analysis, Staff Report, Washington, DC January 2012.

carrier discussion agreements (“CDAs”) – was developed in which conference member lines and non-conference lines could discuss market conditions, pricing levels, and the like. Unlike traditional conferences, CDAs have no common tariff and are not required to abide by jointly proposed rates or rate levels. After the Ocean Shipping Reform Act of 1998 took effect and confidential one-to-one contracting spread, traditional conferences were largely replaced by CDAs in the U.S. trades.

As noted above, the trend in the shipping industry is one of liberalization. The traditional shipping cartels such as Far Eastern Freight Conference (FEFC) and others, although still active, are being replaced by other less collusive arrangements such as the CDAs. In the US coastwise Jones Act trade there is an incentive for collusive behavior since the industry is limited to its carriers.

It is reported that the Puerto Rico trade, under the Jones Act, is currently served by the following shippers: Crowley Maritime Corp. with 33% of the market, Horizon Lines Inc. with 27%, Sea Star Line with 25%, Trailer Bridge with 13%, and National Shipping Agencies, Inc. with 2%³¹. Also, it is reported *that the Puerto Rico trade has shrunk 20% since 2006, from 600,000 TEUs (20-foot equivalent units) to 480,000 TEUs.*

The effects of the global Great Recession since 2008 (anticipated in Puerto Rico since 2006), have created excess capacity with two consequences, a reduction in freight rates and an increase in acquisitions³². In the near future there is the possibility of Puerto Rico being served by three carriers if the level of trade and acquisitions continue. Thus the trend in Jones Act trade, at least from the Puerto Rico perspective, runs contrary to worldwide liberalization.

4.2 Jones Act Carriers Collusion Cases

In 2013, a Federal jury in San Juan, Puerto Rico, convicted Frank Peake for being a participant in the collusion and conspiracy to fix prices for transportation of goods from United States to Puerto Rico³³. Mr. Peake, a former executive of Sea Star Line (a Florida-based coastal shipping company) conspired to fix and raise the shipping rates charged for customers such as Walmart, Procter & Gamble, and the U.S. Department of Agriculture’s

³¹ Xaviera Neggers Crescioni, *Caribbean Business*, Ibid.

³² Federal Maritime Commission, 2010.

³³ U.S. Department of Justice, Press Release January 29, 2013, Former Executive Convicted for Role in Price-Fixing Conspiracy Involving Coastal Freight Services Between the Continental United States and Puerto Rico.

School Lunch Program. This conduct affected nearly all goods that were shipped to and from Puerto Rico during the charged period, including food, medicines, and electronics.

As a result of investigations by the Federal Grand Jury, three companies and six individuals have pleaded guilty or been convicted at trial. Five of the individuals and the three companies have been ordered to serve sentences ranging from seven months to four years in prison and to pay more than \$46 million in criminal fines.

On August 1, 2012, Crowley Liner Services Inc., pleaded guilty and was sentenced to pay a \$17 million criminal fine for its role in a conspiracy to fix prices in the coastal water freight transportation industry. According to the U.S. District Court for the District of Puerto Rico, Crowley Liner Services engaged in a conspiracy to fix base rates for water transportation for certain freight between United States and Puerto Rico from January 2006 until at least April 2008. According to the charges, Crowley Liner Services and co-conspirators carried out the conspiracy by agreeing during meetings and discussions to fix the base rates to be charged to non-government purchasers of water transportation of certain freight between United States and Puerto Rico. The U.S. Justice Department stated that Crowley Liner Services and co-conspirators also engaged in meetings for the purpose of monitoring and enforcing adherence to the agreed-upon rates and sold Puerto Rico freight services at collusive and noncompetitive rates.

The means and methods of the conspiracy were³⁴:

1. Participating in meetings, conversations, and communications in the continental United States and Puerto Rico to discuss customers, rates, surcharges, and bids for the sale of Puerto Rico freight services;
2. Agreeing during those meetings, conversations and communications to identify customers of Puerto Rico freight services between and among the conspirators;
3. Agreeing during those meetings, conversations, and communications to fix, stabilize, and maintain rates and surcharges charged for Puerto Rico customers' freight services;

³⁴ The United States Department of Justice. Anti-Trust Commission. Public Documents. http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2013/291962.htm. United States District Court for the District of Puerto Rico, Case 3:12-cr-00590-DRD Document 10 Filed 07/31/12.

4. Agreeing during those meetings, conversations, and communications to rig bids submitted to government and commercial customers of Puerto Rico freight services; engaging in meetings, conversations and communications for the purpose of monitoring and enforcing adherence to the agreed-upon rates and surcharges;
5. Selling Puerto Rico freight services at collusive and noncompetitive rates and surcharges pursuant to the agreements reached;
6. Accepting payment for Puerto Rico freight services at collusive and noncompetitive rates and surcharges; and
7. Authorizing and consenting to the participation of subordinate employees in the conspiracy.

The cases were filed in the U.S. District Court for Puerto Rico under the Sherman Act and the result was the payment of fines, penalties, and imprisonment at the federal level. Puerto Rico did not pursue a civil suit against the shipping companies, and the extent of the damages caused by the collusive behavior were never assessed. These certainly are part of the economic impact of the Jones Act to Puerto Rico.

4.3 The Jones Act and Local Producers

Research on the effects of the Jones Act on the economy of Puerto Rico has focused on the import sector and on welfare effects for local consumers. Potentially, the Act also may affect local producers in two ways not addressed by previous research. First, the higher import costs attributable to the Act effectively provide an element of protectionism for the segment of local industry that competes directly with imports from the United States. The prime beneficiaries would be local industry that uses lower cost domestic and/or lower cost non-U.S. sourced intermediate goods that enhance local value added.³⁵ Second, if external trade affected by the Act is predominantly south bound, as seems to be the case, local firms that export to the United States may receive a de facto subsidy in the form of lower shipping rates on vessels that return to U.S. ports (north bound) with a low volume of cargo. Both

³⁵ Organization for Economic Co-operation and Development & World Trade Organization, *Trade in value-added: concepts, methodologies and challenges* (Joint OECD-WTO Note), Paris/ Geneva, March, 2013.

of these aspects depend crucially on the particular industrial organization of Puerto Rico but empirical studies are not available. How important are these effects likely to be in practice, especially in relation to the negative welfare effects on local consumers?

There is no question that both of these effects are positive for some local producers, namely those that compete directly with U.S. industry using intermediate goods not subject to south bound tariffs. The other positive aspect, the level of north bound tariffs are for those that export primarily to the United States. However, the magnitude of the effects is limited because these sectors are small relative to the aggregate economy of Puerto Rico and because the relevant import prices are largely determined by external markets and by trade restrictions, such as those in the Jones Act.

In the case of the Act's protection for local industry, the number of local firms that compete directly with products from the United States is very limited. Also, intermediate goods used in production imported from the United States, particularly in bulk and tankers, are subjected to south bound tariffs that could reduce or eliminate any element of protectionism.³⁶ Furthermore, even when some items are formally in the same category as U.S. imports, there is sufficient actual, or perceived, product differentiation so that competition is not between direct substitutes, but between products with different demand. That may be the case of some local products, where a premium is paid due to actual or perceived quality differences and timely market availability. Moreover, as a small country, Puerto Rico is a price taker with regard to import prices, so that the costs of imports are largely determined by external prices and by importation costs. An increase in import costs, such as results from the Jones Act, has a large and broad negative impact on the welfare of the full consumer sector, and the industry importing U.S. intermediate goods, but only a relatively minor positive impact on the economy through a small sector of local industry.

The effective subsidy to local exporters to the United States associated with the Jones Act also affects a relatively small sector of the Puerto Rican economy. The subsidy does not arise directly from provisions of the Act but rather from its application to a local

³⁶ "This creates problems for local users of bulk-cargo shipping services. The Puerto Rico Electric Power Authority is one such example." Another example of other intermediate goods imports is fertilizers. " 'Our local manufacturing plant pays 100% more in transportation fees than our plant in Jamaica because of the need to use U.S.-flagged vessels. At present, we can't secure any ship or barge to handle our required cargo volumes' ". Sourced from an article otherwise amicable to the Jones Act. See, "Bulk Cargo...Still Different", in Santiago, J., The Jones Act is good for Puerto Rico! *Caribbean Business*, Vol.40, No. 16, April 26, 2012.

economy with limited export volume to the United States. As in the case of the protectionist aspect of the law, the positive effect is likely minor from an aggregate perspective and is concentrated on a relatively small sector of local industry.

Empirical research on both of these aspects of the Jones Act would be very valuable, but is beyond the scope of the present survey. Subject to data limitations, such research could help quantify the positive welfare effects on local production sectors and compare their magnitude to existing estimates of the large negative welfare effects on the consumer sector. Based on general considerations, as argued above, the negative consumption and intermediate goods effects are likely to dominate.

5. Recommendations and Conclusion

The following recommendations summarize those made by testimonies discussed in the text. When recommendations recur only one is presented.

1. Efforts should be focused on specific exemptions to the Jones Act, for example the requirements that ships be constructed in U.S. shipyards, and so on, instead of striving for the difficult task of a full repeal of the law.
2. Assign funds to commission an independent entity to carry a comprehensive study regarding the effects of the Jones Act.
3. Make efforts to exempt Puerto Rico from certain stipulations of the Jones Act such as those related to the transportation of petroleum and natural gas, such that U.S. shipping companies may use leased or bought foreign vessels for transporting these items between the United States and Puerto Rico.
4. A concerted effort should be made between the economic, social and political sectors to formally request the government of the United States to exempt Puerto Rico from requirements of the Jones Act, following international agreements of which is signatory.

Conclusion

A recurrent theme throughout the recommendations in the statements above, be in favor or against, the Jones Act is that cost reductions could be achieved by the removal of the requirement that ships must be built in the United States.

The consensus of the recommendations, is that efforts should be made to obtain a waiver from the requirement of the Jones Act that ships, serving the coastwise trade with Puerto Rico, must be built in the United States.

This recommendation is consistent with the findings of the U.S. International Trade Commission discussed before (see section 1.2 on Welfare Costs), that estimates that without the domestic-build requirements, the Jones Act Fleet would not only experience reduced capital costs, but the output of coastwise Jones Act shipments would increase with cost savings passed forward in rate reductions.

Appendixes



28 de enero de 2014

Hon. Rossana López León
Presidenta
Comisión de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social
Senado de Puerto Rico
Capitolio
San Juan, Puerto Rico 00902

Re: R. del S. 237

Estimada señora Senadora:

Nos ha sido referida para comentarios la medida de referencia cuyo título dispone lo siguiente:

“Para ordenar a las Comisiones de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica y de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social del Senado de Puerto Rico realizar un estudio abarcador sobre el impacto económico del costo de los fletes marítimos entre Puerto Rico y Estados Unidos, a consecuencia de la imposición de las Leyes de Cabotaje Federal, tomando como base el informe presentado por la “Government Accountability Office” (GAO), el 14 de marzo de 2013.”

Ciertamente el estudio del Government Accountability Office (“GAO”, por sus siglas en inglés) adolece de fuertes y convincentes conclusiones sobre el aspecto principal del impacto real a la economía de Puerto Rico de la aplicación de la Sección 27 (“Cabotaje”) de la Ley de la Marina Mercante de 1920, conocida como la Ley Jones (de la autoría del Senador Wesley Livsey Jones). Si bien es cierto que algunos estudios realizados en el pasado han tratado de cuantificar el impacto de la Ley Jones, la realidad es que no ha habido un estudio gubernamental o financiado por el Gobierno o por la empresa privada que pueda empíricamente demostrar cual es el impacto de dicha ley de forma bastante precisa. Por otro lado, debemos señalar que el último estudio comisionado a estos efectos fue el de la Alianza Marítima realizado por la firma Estudios Técnicos Inc., estudio que debería ser

considerado en futuros esfuerzos para medir el impacto de la Ley Jones en la economía de Puerto Rico.

El Informe del GAO, examina las características de la transportación marítima hacia y desde Puerto Rico y como la Ley Jones afecta dicho comercio y los posibles efectos de la modificación de la aplicación en Puerto Rico de dicha Ley. Para esto, el Informe indica que se analizaron datos, se revisó literatura el respecto, se recopiló la opinión y experiencia de partes interesadas de los sectores público y privado, incluyendo compañías dedicadas al transporte marítimo, que operan bajo la Ley Jones. Además, se contactó a 10 compañías internacionales de transporte, de las cuales 9 declinaron participar. Como resultado, el GAO no pudo obtener información detallada de las operaciones de éstas en Puerto Rico.

Bajo la Ley Jones, 4 empresas marítimas ofrecen servicios bajo dicho estatuto al comercio entre Estados Unidos y Puerto Rico. Estas son las siguientes:

1. Crowley
2. Horizon Lines
3. Sea Star Line
4. Trailer Bridge

Estas empresas poseen barcos sobre los cuales su expectativa de vida fue alcanzada. Para los servicios de comercio marítimo internacional, las exportaciones e importaciones se acarrean en su gran mayoría en barcos no domésticos y como parte de rutas más largas internacionalmente hablando.

En el estudio se menciona que las tarifas de las embarcaciones que operan bajo la Ley Jones han sido más bajas en el 2010 que comparadas con las de 2006, esto por razones de una reducción en el volumen así como la presente recesión económica. Es importante mencionar que las tarifas en este mercado, según el estudio, están influenciadas por factores como el número de barcos disponibles, así como los costos asociados que estas empresas encaran para operar, de los cuales algunos de estos costos están asociados a los requisitos de la Ley Jones. Sobre los barcos bajo bandera extranjera, estos operan bajo distintas condiciones, regulaciones y leyes, condiciones de oferta y demanda y generalmente tienen costos menores que aquellos barcos bajo la Ley Jones. Aún con esta aseveración, el estudio menciona que con la información recopilada no permite validar estas aseveraciones.

Relacionado a las cuatro empresas de transporte que operan bajo la Ley Jones, estas poseen 17 embarcaciones y su regularidad es aproximadamente

cada 3 días. Mientras, aproximadamente 55 embarcaciones de bandera extranjera han operado en Puerto Rico en los pasados años, estas con rutas hacia países extranjeros. La mayoría de los barcos de bandera extranjera utilizan la bandera panameña, luego la de Bahamas, la de Antigua y Barbuda y la de Liberia.

Los costos de los fletes están basados en factores de oferta y demanda, que en algunos casos están afectados por disposiciones de la Ley Jones. Sin embargo, el estudio menciona que por razón de que hay muchos otros factores más allá de aquellos asociados a la Ley Jones, se hizo difícil detallar la extensión de los costos asociados a las disposiciones de la Ley Jones en las tarifas marítimas. Por otro lado, de acuerdo a la información presentada por las 4 compañías principales bajo la Ley Jones, las tarifas del tráfico de EEUU hacia Puerto Rico se han reducido en 10% desde 2006 a 2010 como consecuencia de una disminución en el volumen comercial asociado a la recesión que ha experimentado Puerto Rico, mientras las tarifas desde Puerto Rico hacia EEUU se han reducido en 17% durante el mismo periodo. Como resultado, Crowley ajustó sus operaciones, eliminando una de las embarcaciones y ajustando el número de viajes hacia Jacksonville en 2009 mientras que Sea Star eliminó sus viajes a Filadelfia.

Algunas compañías han estudiado la posibilidad de reducir su nivel de servicios dada la baja en la oferta y demanda. No obstante, hay mercados que han aumentado, tales como el comercio de petróleo y productos de petróleo así como gas natural. El primero se debe al cierre de la refinería de Islas Vírgenes y el segundo obedece a un mayor uso de gas natural para la generación de energía eléctrica. Aun así, no hay suficientes barcos para cubrir ese mercado, según el estudio. Esto provocaría un alza en las tarifas como medio de ajuste entre la oferta y la demanda, además de que los barcos extranjeros no pueden servir ese mercado desde EEUU por lo que se necesitaría la construcción de nuevos barcos asociados a la transportación marítima regulada por la Ley Jones, esto en el largo plazo mientras las expectativas de demanda del mercado y las tarifas sean suficientes como para promover una inversión de capital de este tipo.

Sobre los costos operacionales de los transportistas, estos constituyen un factor importante en las tarifas. Según el estudio, en el año 2011, 69% de estos costos operacionales fueron costos no relacionados a la operación de la embarcación, por lo que no están asociados a los requisitos de la Ley Jones. Estos costos incluyen: costos del puerto y del terminal. Los costos asociados a las operaciones de las embarcaciones (31%) son el costo de la tripulación, seguros, mantenimiento, reparaciones, y combustible entre otros. El factor de costo de nómina para los barcos representa el 20% de estos ya que la mayoría

de la tripulación debe corresponder a personas con ciudadanía norteamericana y por ende les aplican todas las leyes y regulaciones de responsabilidades y derechos a los trabajadores bajo la ley federal y estatal en algunos casos. En el caso de los barcos de bandera extranjera, esto no es aplicable. En promedio, esto representa un costo 5 veces mayor a la operación de barcos extranjeros. Además, los barcos bajo la Ley Jones están sujetos a regulaciones de seguridad y protección ambiental, a lo que barcos de bandera extranjera no están sujetos, por lo que son costos operacionales menores para ellos.

Relacionado al combustible, este representa en promedio el 64% del costo de operaciones de los buques. Es importante mencionar que estos buques son "viejos", por lo tanto son menos eficientes en el uso del combustible. No obstante, la mayoría de la transportación es realizada en barcazas, las cuales resultan ser más eficientes que los buques. La reparación y mantenimiento representa aproximadamente el 4% del costo de la operación.

De acuerdo al estudio, existen otros costos que no necesariamente están asociados a los requisitos de la Ley Jones y que contribuyen al establecimiento de fletes o las tarifas. Estos son:

1. Aproximadamente el 85% de la carga marítima entre EEUU y Puerto Rico tiene tarifas previamente negociadas, lo que no es común en el mercado internacional marítimo. A mayor volumen de carga, mayor poder de negociación en la consecución de tarifas más bajas, mientras lo opuesto es evidente. Sobre este punto, es importante mencionar que los barcos bajo la Ley Jones tienen una mayor capacidad de volumen que los barcos de bandera extranjera.
2. La corta distancia entre EEUU y Puerto Rico ofrece la disponibilidad del uso de barcazas, las cuales son menos costosas aunque más lentas que los barcos. Para el comercio donde los productos no son tan sensitivos al tiempo, según el estudio, esta es una opción muy preferida.
3. Un por ciento de la carga desde EEUU está relacionada a productos perecederos o controlados por temperatura. De acuerdo al "Puerto Rico Farm Bureau", el costo y la disponibilidad de transportación de estos productos es muy importante ya que la Isla tiene una capacidad o reserva de productos perecederos de una (1) semana solamente. Se ha reportado que se ha pagado sustancialmente más por contenedores refrigerados que no refrigerados. Aunque esto es

la norma en el mercado marítimo internacional, algunas organizaciones de importadores de alimentos han percibido una menor competencia para este sector en particular.

4. De acuerdo a las compañías operando bajo la Ley Jones y según se señala en el estudio del GAO, típicamente los contenedores en los barcos que van desde EEUU a Puerto Rico están a un 80% de su capacidad, mientras que de Puerto Rico a EEUU esta capacidad es de 20%. Esto de por si hace que las tarifas de los contenedores de vuelta sea significativamente más baja, esto en aproximadamente 55%. Algunos transportistas han mencionado que esto ha sido beneficioso para sus empresas.

El estudio menciona que uno de los factores por el cual las tarifas de los buques de bandera extranjera son más bajas es que estos tienen una ruta mucho más larga, por lo que pueden distribuir el costo entre otros exportadores o importadores, consiguiendo economías de escala. Además, al igual que ha sucedido con los barcos de bandera estadounidense, la recesión ha provocado una baja en el volumen por lo que también estas empresas marítimas extranjeras han tenido que reducir sus tarifas.

Hay un factor importante en el estudio que concierne a nuestra industria. Algunos empresarios expresaron que prefieren comprar productos agrícolas o de alimentos a empresas de países extranjeros por que el costo asociado de traer estos productos es suficientemente menor como para justificar dicha decisión. Otro ejemplo ofrecido es el de la transportación de petróleo y productos de petróleo y de gas natural. Además de los problemas de la oferta de buques para este tipo de productos, el costo asociado a la transportación de éstos es relativamente menor usando buques de bandera extranjera. En algunos casos, esto se debe a la falta de disponibilidad de buques de bandera estadounidense para este tipo de producto. Hay que recordar que estos productos se han encarecido debido al cierre de la refinería que ubicada en Islas Vírgenes.

Sobre el uso del gas natural en Puerto Rico, el informe menciona que la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) tiene una preocupación respecto a la importación del mismo. Actualmente, la AEE importa la mayoría del gas natural de Trinidad y Tobago. Sin embargo y debido a la disponibilidad y bajos precios del gas natural en los EEUU, la AEE espera renegociar estas compras con suplidores de EEUU. No obstante, actualmente no existe una disponibilidad de buques para este tipo de producto entre EEUU y Puerto Rico

y los que se pudiesen usar tienen una vida en promedio de 16 años, lo que trae preocupaciones de seguridad y de eficiencia en los costos de transportación. La AEE menciona que la construcción y operación de nuevos buques bajo la Ley Jones pudiera resultar en altos costos de envío, y ello pudiese neutralizar el ahorro por la compra de gas natural desde los EEUU. La AEE también menciona que se puede solicitar una exención para la transportación de gas natural bajo barcos de bandera extranjera, sin embargo menciona también que la disponibilidad de éstos está en entredicho ya que estos barcos operan bajo contratos de largo plazo, además de que también tienen más de 16 años de vida representando mayores riesgos de seguridad y eficiencia.

Sobre los precios de los bienes que se venden en Puerto Rico, el estudio del GAO establece que es muy difícil, sino imposible, determinar con precisión el impacto de la Ley Jones sobre éstos. Algunos transportistas entrevistados por el GAO han expresado que el costo de los bienes asociado a la Ley Jones representa una parte mínima de estos costos mientras otros mencionan que sí representan un costo significativo. Las diferencias están en el tipo de producto. Por otro lado, también ha habido expresiones a los fines de que el costo asociado a realizar negocios en la Isla es alto en relación a los costos de hacer los mismos tipos de negocios en los Estados Unidos. En particular, se ha mencionado que los costos asociados al almacenaje y distribución en Puerto Rico son más altos que en los Estados Unidos.

Algunos han mencionado que los precios están influenciados por la competencia y no necesariamente por los costos asociados de la Ley Jones. Representantes de algunas compañías operando en Puerto Rico mencionaron para el estudio que sus precios pueden o no ser similares a los de la misma cadena en EEUU y que estas diferencias no están determinadas por los costos de transportación. Además, en algunos casos las decisiones de precios de artículos están determinadas a nivel corporativo para que no se refleje mucha distorsión entre distintas jurisdicciones, aunque existan diferencias en los costos de transportación.

Algunos exportadores mencionaron que permitir el uso de barcos de bandera extranjera en el comercio entre EEUU y Puerto Rico podría crear un mercado más competitivo y reducir las tarifas, además de la posibilidad de mayores compras a productores estadounidenses, lo que también podría producir precios más bajos en los mercados. Sin embargo, debe quedar claro que permitir el uso de barcos de bandera extranjera haría que éstos tuviesen que cumplir con los requisitos y regulaciones federales lo que en efecto haría que aumentasen los costos de estas empresas. El estudio no menciona a cuanto pudiesen aumentar estos costos pero argumenta que la diferencia en las tarifas se reduciría.

Por otro lado, el estudio establece que en la teoría económica de permitirse la libre competencia con barcos extranjeros, la entrada de competidores con bajas tarifas afectaría la dinámica del mercado, que en este caso, podría resultar en la desaparición de los barcos de bandera estadounidense ya que estaría en condiciones muy difíciles de competir. Lo que podría ocurrir es el uso de barcos con bandera extranjera por empresas norteamericanas.

De otra parte, esto produciría una reducción en la inversión de capital en el sentido de una disminución o la desaparición de la construcción de nuevos barcos de bandera estadounidense. El estudio menciona que habrá una pérdida de empleos y de personal altamente diestro para el manejo de embarcaciones de alta mar, poniendo en peligro la seguridad nacional en tiempos de emergencia, además de reducir significativamente la garantía de servicio marítimo entre EEUU y Puerto Rico. Se menciona que existe una probabilidad de que el uso y servicio de embarcaciones de bandera extranjera se mantenga inalterado, asumiendo que estos barcos sigan las mismas rutas que al presente utilizan, lo que a su vez crea preocupación en varios sectores sobre la disponibilidad real del servicio marítimo entre EEUU y Puerto Rico.

De acuerdo a algunas partes entrevistadas, una reducción en la disponibilidad de este servicio marítimo haría que las empresas mantuviesen altos niveles de inventarios de productos, lo que haría que aumentase el nivel de almacenaje y por ende el costo asociado en compañías operando en Puerto Rico. Como se menciona, al igual que en la teoría económica, la administración y manejo de inventario procedente de las importaciones depende mucho de la regularidad de los embarques y del manejo de inventarios preferiblemente en anaqueles que en almacenes, pues el movimiento de la mercancía es mucho más rápido. También, se ha planteado que la no disponibilidad de embarcaciones en tránsito hacia EEUU podría resultar en servicios esporádicos o tarifas más altas, además de que las mercancías irían por rutas más largas afectando la entrega de las mismas.

Una alternativa planteada por algunas partes, de acuerdo al Informe, es que se dé una exención a las compañías navieras estadounidenses de las disposiciones de la Ley Jones que tengan que ver con el uso de embarcaciones construidas en EEUU, lo que permitiría que estas empresas navieras estadounidenses puedan comprar o usar barcos construidos en el exterior para el comercio entre EEUU y Puerto Rico. Según el estudio, esto haría que las tarifas fuesen aproximadamente 20% menores en el caso de las barcasas y de 50% en el caso de los barcos de contenedores. Los

proponentes de esta alternativa indican, y según se menciona en el estudio, estimularía la “recapitalización” de la flota actual, lo que a su vez, reduciría los costos de operación asociados con la eficiencia del uso de los barcos o barcazas y por ende de las tarifas. La parte negativa de esta idea es que podría resultar en la pérdida de los astilleros en EEUU para la construcción de embarcaciones. Los astilleros en Japón y Corea, por ejemplo, pueden alcanzar economías de escala en tanto su producción es continua y uniforme. En EEUU, la construcción de embarcaciones es por medio de especificaciones, por lo que no se pueden alcanzar economías de escala ya que la construcción de embarcaciones no es mucha. Sin embargo, representantes de esta industria aseguran que si las condiciones del mercado requieren la construcción de muchas embarcaciones, sí pueden alcanzar economías de escalas.

El estudio menciona que la Ley Jones efectivamente puede acarrear precios de las tarifas mayores que el de los barcos de bandera extranjera, sin embargo no presenta evidencia empírica de cuanto es esta diferencia. Lo que sí plantea es que la Ley Jones asegura a Puerto Rico una continuidad, regularidad y seguridad de que habrá un servicio marítimo entre EEUU y Puerto Rico.

Por último, el debate de la seguridad nacional entra en escena una vez más ya que el Departamento de la Defensa siempre ha estado a favor de mantener una marina mercante en reserva en caso de una emergencia nacional. Representantes del Departamento de la Defensa plantean en el estudio que a consecuencia de que la Ley Jones no pueda sostener una marina mercante segura, esta entidad tendrá que incurrir en unos costos significativos en aras de mantener y recapitalizar dicha flota por su cuenta.

Conclusión

Luego de haber repasado los hallazgos del informe del GAO, esencialmente lo que el mismo plantea es precisamente lo que su título menciona, las características del comercio marítimo entre EEUU y Puerto Rico según las disposiciones de la Ley Jones. De lo que adolece este Informe, es de la falta de suficiente evidencia empírica que demuestre los efectos del uso de la marina mercante estadounidense bajo los requisitos de la Ley Jones.

A nuestro juicio, la intención inicial de la petición de este estudio era ver más allá de las mismas características, ver los efectos económicos de la ley y los posibles efectos de la eliminación esta o la exención de algunos requisitos, a los fines de que pudieran usarse barcos de bandera extranjera en el comercio marítimo entre EEUU y Puerto Rico, entre otras recomendaciones de grupos

particulares. No obstante, entendemos que el estudio, ya sea por la naturaleza de la industria o por la falta de información de compañías extranjeras o por la misma cantidad de información a recopilarse entre tantas variables, adolece precisamente de una conclusión sobre los efectos que acarrea la Ley Jones a la economía de Puerto Rico, aunque la misma no fuese precisa.

Hay que reconocer que el estudio es bastante claro en explicar características importantes que deben ser consideradas al momento de analizar el asunto de las implicaciones económicas de la Ley, ya que el análisis exclusivo del monto de las tarifas como medida para demostrar que la Ley afecta o no afecta a la economía de Puerto Rico no es concluyente y fácilmente pudiera ser debatido. Además, hay que reconocer que el estudio es una base sobre lo que debería observarse en estudios posteriores.

En este sentido, el Informe no explica las externalidades, así como las externalidades de lo que implicaría el uso de barcos de bandera extranjera bajo las condiciones actuales del mercado marítimo, no tan solo entre EEUU y Puerto Rico, sino a nivel internacional. Además, habrá que tomar en cuenta los distintos escenarios económicos según la composición del mercado marítimo entre EEUU y Puerto Rico y de alguna forma la composición del mercado marítimo a nivel internacional. De más está decir que el estudio plantea estas características de una forma general a modo de poder entenderse por la población general ya que los conceptos de precios, oferta y demanda en el mercado marítimo, economías de escalas, economía laboral, regulaciones, economías geográficas y de transportación, entre otras, son complicadas y de por sí todas interactuando a la vez.

En otras palabras, esto es un asunto mucho más complicado del mero análisis de tarifas. Esto va más, allá de todos aquellos conceptos plasmados en el párrafo r ya que somos una isla, no poseemos marina mercante, dependemos en un 90% de productos alimenticios importados y la reserva de alimentos perecederos en la isla es de apenas una (1) semana. Aun así si dependiéramos en un 50%, el fácil acceso a una marina mercante eficiente debe ser un asunto de seguridad nacional, por lo que es extremadamente importante tomar en consideración todos los aspectos necesarios para llegar a una conclusión del costo real de operar bajo la Ley Jones.

A tales efectos, recomendamos lo siguiente:

1. Que se tome en consideración el no realizar un estudio exhaustivo del estudio del GAO. Ya este estudio contiene una información

básica de las características de la Ley aplicadas a Puerto Rico y las posibles implicaciones de una exención en alguna disposición de la Ley o la eliminación de la aplicabilidad de la Ley a Puerto Rico y sus efectos sobre la marina mercante estadounidense y la marina mercante extranjera. Este estudio muy bien puede ser usado como base a otro estudio más abarcador.

2. Entendemos que sería más eficiente y mucho más rápido, comisionar un estudio más abarcador sobre los efectos de la Ley Jones sobre la economía de Puerto Rico.

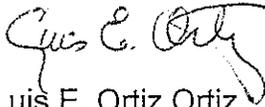
En este punto, entendemos lo siguiente:

- a. Que se consigne una asignación presupuestaria para poder sufragar este estudio. Entre EEUU y Puerto Rico se comercia anualmente alrededor de \$60 mil millones en mercancías, por lo que una asignación de \$5 a \$6 millones para establecer el costo asociado de la Ley Jones sobre la economía de Puerto Rico es razonable. Aun tomando en consideración que el costo de la Ley Jones fuesen de entre \$600 a \$1,000 millones anuales, el costo de un estudio de esta naturaleza resulta razonable.
- b. De realizar este estudio, recomendamos que el mismo sea comisionado a una institución que no tenga ningún tipo de relación de negocio con la marina mercante estadounidense así como tampoco con la marina mercante extranjera. Esta compañía debe ser una compañía de alto prestigio a nivel internacional que se dedique a trabajar o estudiar asunto de comercio marítimo.
- c. Que se tome en consideración otros estudios, en especial, el recién estudio comisionado por la Alianza Marítima realizado por la empresa Estudios Técnicos Inc. En este sentido, de llegarse a una conclusión de que este estudio realizado por Estudios Técnicos Inc. es relevante y de paso revelador sobre el impacto económico en Puerto Rico de la Ley Jones, entonces sería académico comisionar a otra entidad realizar un estudio exhaustivo del asunto. Debe ponderarse el estudio de este estudio, valga la redundancia.

3. Que se tome en consideración aunar esfuerzos y concentrarlos en eximir a Puerto Rico de ciertas disposiciones de la Ley como aquellas relacionadas al transporte de petróleo y productos de petróleos y más importante de Gas Natural Líquido (LNG, por sus siglas en inglés) o como aquellas donde las empresas estadounidenses puedan usar o comprar barcos de fabricación extranjera para ser usados en el comercio marítimo entre EEUU y Puerto Rico.

4. Que se tome en consideración solicitar al Departamento de la Defensa un subsidio por mantener una marina mercante estadounidense de alto costo bajo la Ley Jones a las jurisdicciones a las cuales le es de aplicación la Ley Jones, de forma que todas las partes sean protegidas, entiéndase la seguridad nacional, las jurisdicciones y la industria marítima estadounidense.

Cordialmente,



Luis E. Ortiz Ortiz
Director Ejecutivo Interino



28 de enero de 2014

Hon. Rossana López León
Presidenta
Comisión de Derechos Civiles,
Participación Ciudadana y Economía Social
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

RE: Resolución del Senado 237

Estimada senadora López León:

Reciba usted y los demás miembros de la Comisión que dirige un cordial saludo. A tenor con el requerimiento de la Comisión de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social, sometemos a su consideración la posición y recomendaciones del Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) sobre la Resolución del Senado 237.

La Resolución del Senado 237 persigue realizar un estudio sobre el Informe realizado por la "Government Accountability Office" (GAO) el 14 de marzo de 2013, *"relacionado al impacto económico del costo de los fletes marítimos entre Puerto Rico y Estados Unidos, a consecuencia de la imposición de las Leyes de Cabotaje Federal"*.

El DACO fue creado por virtud de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada; con el objetivo primordial de vindicar e implementar los derechos de los consumidores. Conforme a ello, dicha Ley facultó al Secretario con amplios poderes para: ~~representar al consumidor ante entidades públicas o privadas; realizar las investigaciones pertinentes conforme a este propósito; recomendar la legislación que estime necesaria y velar junto a otras agencias y organismos gubernamentales, por el cumplimiento de las leyes y reglamentos que puedan afectar los intereses de los consumidores.~~

La búsqueda de medios por los cuales el consumidor pueda beneficiarse de los mejores precios nos impulsa a abordar el tema de las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones. Una de las hipótesis fundamentales en las cuales descansa la crítica



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 2

de éstas es que el uso exclusivo de la marina mercante de los Estados Unidos para la importación de las distintas mercancías tiene el efecto de que el consumidor puertorriqueño pague precios más altos que los que se ofrecen en ese país.

La Ley de Cabotaje contiene tres directrices básicas que aplican a la circulación de mercancías entre los puertos de Estados Unidos y Puerto Rico, a saber: que los buques utilizados tienen que ser propiedad estadounidense; construidos en astilleros de dicho país y la tripulación tiene que estar compuesta por ciudadanos americanos. Buques que incumplan con alguno de estos tres requisitos no pueden utilizarse para el comercio marítimo entre los mencionados países. En la práctica, esto ha tenido el efecto de limitar las compañías navieras que hacen comercio entre Puerto Rico y los Estados Unidos **a tan sólo cuatro**, Crowley Liner, Sea Star Line, Horizon Lines y Trailer Bridge.

No es ninguna aportación innovadora aseverar, que la diversificación de competidores en el mercado que ofrecen un mismo bien o servicio, en lo general, debe fomentar la competencia entre éstos y provocar la mejor propuesta de precios posibles para los consumidores. No hay razón alguna para pensar que el servicio naviero escapa a esta lógica. Sin embargo el efecto directo de la Ley de Cabotaje impide la libre competencia, negando la posibilidad de diversificación entre competidores por el servicio naviero.

La pregunta de umbral que debería imperar en las consideraciones sobre la Ley de Cabotaje es; ¿por qué no permitir que sea la libre competencia la que determine las compañías navieras que ofrecen servicios entre Puerto Rico y los Estados Unidos?

Distintas voces del País advertían la probabilidad de que las restricciones que impone la Ley de Cabotaje promovieran acuerdos monopolísticos entre las únicas cuatro compañías que pueden cumplir su mandato. Las previsiones quedaron contundentemente comprobadas cuando las compañías navieras que operan en Puerto Rico fueron demandadas en una acción de clase por violación de leyes antimonopolísticas por conspirar y fijar precios de transportación marítima entre Puerto Rico y Estados Unidos. A finales del 2012, tres de esas cuatro compañías, (*Horizon, Sea Star y Crowley*), resultaron culpables por haberse puesto de



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 3

acuerdo para fijar precios en las tarifas del mercado de Puerto Rico. Aquel mal que previmos como País, aconteció.

El informe emitido por el GAO el 14 de marzo de 2013, (el Informe, en adelante), tenía como objetivo examinar los costos de los fletes marítimos entre Puerto Rico y Estados Unidos, a consecuencia de la imposición de las Leyes de Cabotaje Federal, los cuales, se aduce, tienen un efecto detrimental en la economía de Puerto Rico. El propósito que tenía el Informe, ofrecer datos sobre el impacto en la economía puertorriqueña de la imposición de la Ley de Cabotaje, no se cumplió. El DACO tenía la expectativa de que el Informe revelara, de una vez y por todas, si efectivamente se encarecen los precios de los artículos vendidos a los **consumidores** puertorriqueños por la obligación de los comercios que hacen negocio en Puerto Rico de someterse al uso de la marina mercante estadounidense, impuesta por las disposiciones de la Ley de Cabotaje. En cuanto a este punto de tanta relevancia, el Informe no ofreció ninguna respuesta más allá de afirmar que: "[t]he impact of rates to ship between the Unites States and Puerto Rico on prices of goods in Puerto Rico is difficult to determine with any precision and likely varies by type of good". Con todo, en el camino el Informe sí reportó otro tipo de información pertinente en la evaluación del tema de las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones en general, que exponemos a continuación.

Al inicio del Informe se destaca que los Estados Unidos no es la única nación que tiene leyes de cabotaje que limiten el tránsito marítimo mercantil entre sus puertos. En la manera que está redactada esta aseveración parecería sugerir que las leyes de cabotaje estadounidense imponen unas limitaciones ordinarias o similares a las regulaciones que sobre sus marinas mercantes tienen otros países. Queda minimizado así en el Informe, de salida, el peso que pueda tener las leyes de cabotaje impuestas bajo la Ley Jones. Sin embargo, contrasta esto con la afirmación recogida en el *World Economic Report* del 2012-2013, sobre las distintas leyes de cabotaje de varios países. En ese documento se afirma que las leyes de cabotaje de los Estados Unidos bajo la Ley Jones **son las más restrictivas entre todos los países estudiados**, tan restrictivas como para que se les denomine como las *super cabotaje*.¹ De este modo, lo pertinente no

¹ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 4

es apuntar que todas las naciones tengan leyes de cabotaje, sino cuán restrictiva son las que se legislaron bajo la Ley Jones frente a la de los demás países.

El Informe a su vez refleja que los requerimientos que las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones imponen a Puerto Rico han resultado en un "discrete shipping market", representado por tan sólo cuatro compañías navieras que cumplen con sus disposiciones. Ese *discrete shipping market*, no es sino un eufemismo para evitar nombrar la situación real de que la Ley Jones supone un impedimento a la libre competencia que ha causado que tan sólo cuatro compañías controlen por completo el tráfico de bienes entre Puerto Rico y Estados Unidos.

Bajo el subtítulo "*characteristics of maritime transportation to and from Puerto Rico*", el Informe nos confronta con un hecho de particular importancia. Indica que del total de las embarcaciones utilizadas por las cuatro compañías navieras que operan bajo la Ley Jones, casi todas se encuentran operando más allá de su expectativa de vida útil. En palabras sencillas, la flota de las compañías que operan bajo la Ley Jones es vieja. Más aún, el Informe expresamente indica que estas embarcaciones **servirían de manera muy limitada para fines militares**. La Ley Jones reconoce como uno de sus propósitos principales, para justificar las restricciones que inserta en sus leyes de cabotaje, que la marina mercante que cumpla con sus términos deber servir para la defensa nacional. De hecho, los privilegios concedidos por la Ley Jones se justifican, en parte, por la posibilidad de que en tiempos de guerra las embarcaciones de la marina mercante comercial sean aptas para fines militares. Reconocido en el Informe el limitadísimo uso para fines de la defensa de los Estados Unidos que podrían tener las embarcaciones de las cuatro compañías navieras que operan en Puerto Rico, cabe preguntarse: ¿cuál es entonces el sustento racional que justifica mantener las condiciones monopolísticas que supone la aplicación de la Ley Jones en Puerto Rico?

A tenor, en el 2011 el 67 por ciento de las embarcaciones que operaron en el Puerto de San Juan fueron de banderas foráneas. Es significativo que la vida útil de las embarcaciones foráneas en promedio se encontraba entre los 11 a 12 años, mientras que la vida útil de las embarcaciones bajo la Ley Jones promediaba unos 39 años. La vejez de la flota de las marinas bajo la Ley Jones resulta del hecho de que las embarcaciones hechas en los Estados Unidos

Apartado 41059
Estación Minillas
San Juan, Puerto Rico 00940-1059
T. (787) 294-3702 www.daco.gobierno.pr



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 5

resultan mucho más costosas que las construidas en otros astilleros de otras partes del mundo, lo que desanima la compra de nuevas embarcaciones. El Informe indica que las embarcaciones viejas queman el combustible de manera más rápida y menos eficiente en comparación con las embarcaciones nuevas, lo que resulta en mayores costos de operación, (aunque también debería hacer mención de más daño al ambiente). Además, las embarcaciones viejas requieren mayor mantenimiento y reparaciones más costosas en comparación con las embarcaciones modernas. A lo que se suma que el personal que labora en las marinas mercantes bajo la Ley Jones es hasta cinco veces más caro en su remuneración que aquel de las marinas mercantes foráneas. Cónsono con ello, el Informe destaca que las tarifas de las marinas mercantes foráneas son, generalmente, más baratas que las que están bajo la Ley Jones, aun cuando transporten los mismos bienes, realizando viajes más largos.

De conformidad, no es de extrañar las expresiones de varios comerciantes en Puerto Rico recogidas en el Informe, indicando que optan por no comprar artículos en el mercado de los Estados Unidos para tratar de evitar los altos costos que significa transportar los bienes desde allí. Este fenómeno se experimenta con mayor peso en las compras a granel de materiales relacionados a la comida para animales, fertilizantes y actividades de la agricultura en general. Es por ello que los comerciantes prefieren comprar los bienes que necesitan en otros países que quedan a mucha mayor distancia e importarlos utilizando el servicio de embarcaciones bajo bandera foránea con mejores tarifas, a pesar de que los mismos artículos en los Estados Unidos estén a igual o mejor precio y menor distancia de Puerto Rico. Así las cosas, las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones no solo afectan a Puerto Rico sino que lesiona también los intereses de compañías norteamericanas que podrían beneficiarse de nuestro mercado y terminan no vendiéndonos sus productos por causa de los altos costos de trasladarlos a Puerto Rico. Visto así, las leyes de cabotaje de la Ley Jones operan en contra de los mejores intereses de las compañías norteamericanas. Es absurdo que Puerto Rico no compre el maíz y las papas de los Estados Unidos de ser más baratos, por causa de los altos costos de la marina mercante que opera bajo la Ley Jones.

Este mismo modo de actuar acontece en las empresas de Puerto Rico que trafican con productos derivados del petróleo como lo son la gasolina, el diésel y el gas. El Informe expone, tal como acontece con los productos agrícolas, cómo el costo de transportar combustibles provenientes de los Estados Unidos a través



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 6

de las navieras que están bajo la Ley Jones encarece de tal modo el negocio que termina prefiriéndose importarlos de otros países.

Íntimamente ligado a lo anterior, la limitación que tiene Puerto Rico de utilizar sólo las cuatro compañías navieras bajo la Ley Jones cuenta con otro percance, además de los altos costos en comparación con las tarifas de navieras extranjeras, y es que ofrecen poca diversidad para la transportación de algunos bienes. Los representantes del comercio en Puerto Rico que importan alimentos desde los Estados Unidos, denuncian la poca disponibilidad de contenedores refrigerados que existe con las compañías navieras bajo la Ley Jones, y así lo recoge el Informe. El costo y la confianza en los servicios de las compañías navieras que importan alimentos a Puerto Rico cobra mayor relevancia, cuando nos enfrentamos al hecho de que la Isla cuenta en cualquier momento con menos de una semana de bienes perecederos almacenados.

La carencia de embarcaciones para transportar ciertos bienes, como gasolina o gas natural, limita nuestras opciones de obtener combustibles a mejores precios. Esta Comisión debe tomar conocimiento de que actualmente Estado Unidos pasa por un momento trascendental en su evolución energética, mediante la cual se dirige a ser el mayor productor de petróleo y gas natural del mundo. Sin embargo, aún con nuestras ventajas en el mercado estadounidense, no podemos aprovechar ese buen momento energético por causa, en parte, de que no hay embarcaciones bajo la Ley de Cabotaje que puedan transportar esos bienes. Reiteradamente así lo han manifestado los importadores de gas en Puerto Rico, además de que del mismo Informe surgen las dificultades de la Autoridad de Energía Eléctrica para importar gas desde los Estados Unidos por este motivo.

El Informe es parco al encarar el tema aún reciente de la convicción de altos dirigentes de varias de las compañías navieras bajo la Ley Jones en Puerto Rico y las millonarias indemnizaciones pagadas por las diversas demandas presentadas contra tres de las compañías, que dieron cuenta de la criminal conspiración para imponerle precios acordados al mercado local. Este asunto debió ser tratado con mayor rigor, particularmente ante el hecho de que la vigencia de las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones no sufrieron cambio alguno, a pesar de los actos



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 7

criminales probados en corte dirigidos contra el pueblo de Puerto Rico. Lo cierto es que las condiciones para que esta conducta se repita quedan intactas, a la espera de que nuevamente ocurran. Recomendamos que esta Honorable Comisión confronte a las compañías que resultaron culpables, o que tuvieron que pagar alguna indemnización, para que expliquen al País qué medidas están tomando para que la conducta no se repita. Aunque reiteramos que abrir el mercado a la libre competencia sería la manera adecuada de prevenir este tipo de conducta.

Sin duda el Informe identifica áreas positivas de las compañías navieras que operan bajo la protección de la Ley Jones. Entre ellas, que los contenedores utilizados son más grandes que los que usan las compañías navieras foráneas y que el tamaño facilita su utilización con los medios de transportación local y el almacenaje, provocando ahorros en costos a los comercios que reciben sus servicios. Añade, además, que en Puerto Rico las compañías navieras bajo la Ley Jones dan un servicio confiable y aportan seguridad al tráfico de las mercancías, y expresa que no está claro que otras compañías estén interesadas en hacer negocios en Puerto Rico si se levantara la restricción.

Nos parece evidente que si las compañías navieras bajo la Ley Jones fueran las más eficientes y confiables los comercios que reciben sus servicios seguirán contratándolas aún sin las restricciones de las leyes de cabotaje actuales. ¿Por qué no abrir el mercado a la libre competencia si, de seguro, por esas mismas buenas características los comerciantes de Puerto Rico las seguirán apoyando? Por el contrario, es claro que los intereses identificados con mantener la Ley de Cabotaje se oponen a su modificación porque les aterra manejar sus negocios en un mercado donde sea la libre competencia, en lugar de privilegios dictados por la ley, la que determine su éxito.

A tenor, causa insatisfacción que el Informe no realizara un mayor esfuerzo por requerir información de las navieras foráneas en general. En este sentido, no sabemos, por ejemplo, si las compañías foráneas son tan confiables y aportan tanta seguridad en el tráfico de las mercancías que transportan como las que, se aduce, están bajo la Ley Jones. Estos datos son vitales para una comparación adecuada entre las compañías bajo la Ley Jones y las foráneas. De todos modos,



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 8

el hecho de que el Informe recoja los testimonios de comerciantes en Puerto Rico indicando que prefieren en muchas instancias utilizar las marinas mercantes foráneas, llevarían a pensar que éstas también son confiables y ofrecen buenos servicios, de otro modo no vemos cómo las prefieran sobre las de la Ley Jones.

De igual forma, el hecho de que en el Informe se admita falta de información sobre los fletes por servicio de las marinas mercantes foráneas supone una laguna importante. Consideramos que para hacer una comparación seria entre los precios de las distintas marinas mercantes que prestan servicio a Puerto Rico, aquellas bajo la Ley Jones y las foráneas, hay que contar con los números certeros de ambas partes. En este sentido, recomendamos que esta Honorable Comisión obtenga las tarifas de servicios de un número representativo de las compañías foráneas y de las que están bajo la Ley Jones para estar en posición de hacer una comparación adecuada.

A fin de cuenta, estimamos que el Informe revela realmente cuál es la razón para mantener en vigor las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones, y en ésta no se tiene en consideración los intereses de Puerto Rico. Según el Informe indica, la apertura al libre mercado de los servicios navieros probablemente significaría la desaparición de la mayoría de las embarcaciones bajo bandera americana que trafica o hace negocios en estas rutas, porque difícilmente estarían en posición de competir contra las foráneas. Así, no se trata de si los fletes que se pagan por el mismo servicio son más altos, ni si las compañías que operan bajo la Ley Jones son mejores, más eficientes, o cualquier otra razón que se pueda esgrimir a su favor para mantener la legitimidad de las leyes de cabotajes actuales. Se trata de mantener viva la marina mercante estadounidense, a través de las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones, aunque sea a costa del bienestar del comercio en Puerto Rico, o más bien con cargo al pueblo de Puerto Rico. Lo que no ofrece género de dudas es que los intereses del Pueblo de Puerto Rico no deben supeditarse a los de la marina mercante estadounidense.

En la liberalización del mercado de los servicios navieros entre Puerto Rico y Estados Unidos debemos enfocarnos en realizaciones concretas, como sería lograr una exención a las leyes de cabotaje actuales mediante la cual se permita la utilización de embarcaciones que no sean construidas en astilleros de los Estados Unidos. Restringir la conquista a la que aspiramos a la "eliminación de



Hon. Rossana López León
Resolución del Senado 237
Pág. 9

las leyes de cabotaje bajo la Ley Jones", es pretender lograr todo de golpe, menospreciando la conquista de un punto limitado pero que puede resultar decisivo.

Esperamos que nuestra ponencia escrita sea de utilidad. Habida cuenta de que hemos cumplido con su requerimiento, solicitamos que esta ponencia se haga formar parte del expediente de los procedimientos. Agradecemos la oportunidad brindada de colaborar en los trabajos de esta Honorable Comisión.

Cordialmente,



Nery Enoc Adames Soto
Secretario



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
P U E R T O R I C O
Departamento de Agricultura

24 de enero de 2014

Hon. Rossana López León
Presidenta
Comisión de Derechos Civiles, Participación
Ciudadana y Economía Social
Senado de Puerto Rico
PO Box 9023431
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

RE: R del S. 237

Estimada señora Presidenta:

Se nos ha solicitado realizar un análisis sobre la medida de referencia la cual se titula de la siguiente manera:

Para que las Comisiones de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica y de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social del Senado de Puerto Rico realicen un estudio abarcador sobre el Informe realizado por la "Government Accountability Office" (GAO) en 14 de marzo de 2013, relacionado al impacto económico del costo de los fletes marítimos entre Puerto Rico y Estados Unidos, a consecuencia de la imposición de las Leyes de Cabotaje Federal.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la medida, sabido es, que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico está bajo la sujeción de la legislación de cabotaje estadounidense desde 1900, cuando el Congreso aprobó la primera Ley Orgánica para establecer un gobierno civil en nuestra Isla o Ley Foraker.¹ Posteriormente, se enmendó la ley federal y se sujetó a Puerto Rico a lo dispuesto en la Ley Jones-Shafroth de 1917, y dos años más tarde se aplicó la Sección 27, de la Ley Pública Núm. 66-261² relacionada al cabotaje que desde entonces impera en nuestro estado de derecho. El Acta Jones de 1920, en su espíritu y vigencia, limita el tránsito marítimo en territorio de Estados Unidos y sus posesiones y/o territorios. Esto, implica que todo transporte marítimo entre nuestra isla y cualesquiera otros puertos de Estado Unidos, tiene que realizarse en buques construidos y de matrícula norteamericana. En esencia, estas leyes requieren que las mercancías transportadas entre los estados y desde

¹ Ley Pública Núm. 56-191, de 12 de abril de 1900.

² Ley de Marina Mercante de 1920 (46 U.S.C. § 55102), mejor conocida como el Acta Jones de 1920





ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
P U E R T O R I C O
 Departamento de Agricultura

lugares dentro del territorio de Estados Unidos, sean a través de la marina mercante norteamericana; registradas o con franquicias otorgadas por autoridad de Estados Unidos; con tripulación de ciudadanos norteamericanos; y por medio de navíos allí fabricados.

Las Leyes de Cabotaje fueron redactadas a principios de Siglo XX en los Estados Unidos, bajo las necesidades y criterios de aquel momento, los que sin duda alguna han cambiado dramáticamente desde entonces. Puerto Rico es dependiente del comercio marítimo, principalmente con Estados Unidos, por lo que existe una relación directa de causa y efecto entre las Leyes de Cabotaje y nuestro desarrollo económico. Por ejemplo en el año 2009 se importó a la isla cerca del 85 % de los alimentos que consumimos. De este 85% el 75% vino de los Estados Unidos.

Recientemente, la Contraloría General de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) investigó el efecto de las Leyes de Cabotaje en Puerto Rico. La GAO reconoció que para Puerto Rico sería más económico utilizar otros barcos y no solamente la flota con bandera estadounidense. Sin embargo, no se desprende del informe el análisis económico del que hacen referencia. También presenta que que las embarcaciones de bandera americana que se utilizan para transportar fuentes de energía, materiales agrícolas y otro producto de carga a granel no atienden debidamente las necesidades económicas de la Isla, pero no sustentan lo mismo.

El Departamento de Agricultura de Puerto Rico, como cuestión de política pública, fomentará, impulsará y desarrollará los intereses agrícolas, industriales y comerciales de Puerto Rico. Asimismo, procurará el manejo de los asuntos agrícolas del país como un asunto de seguridad alimentaria, y que Puerto Rico cuente con la producción necesaria para satisfacer en lo posible el consumo local ordinario de toda nuestra población y aquél que sea necesario en épocas venideras de escasez mundial.³

Las cadenas de suministros de alimentos son consideradas sistemas complejos y altamente vulnerables que manejan productos muy susceptibles a factores ambientales. Esta vulnerabilidad se acrecienta en países como Puerto Rico donde se importan más del 80 % en alimentos de los que se consumen y donde los recursos agrícolas no están diseñados para permitir la autosuficiencia. Para satisfacer la demanda local, en Puerto Rico se importan alimentos que recorren miles de millas desde sus puntos de origen hasta el consumidor (Cuadro 1). Por los que los costos de fletes marítimos, principal medio de transporte mundial, son importantes.

La necesidad alimentaria de nuestros ciudadanos hace impostergable y obligatoria la implementación de las leyes que tienen como política pública asegurar los abastos de alimentos continuos de productos locales e importados. Nuestro gobierno ha tomado en serio el problema alimentario mundial y la dependencia de Puerto Rico de los productos importados y ha iniciado con éxito un programa agrícola de vanguardia, utilizando las

³ TITULO TRES Poder Ejecutivo, Capítulo 17, § 353





ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
P U E R T O R I C O
 Departamento de Agricultura

tierras disponibles en las reservas agrícolas creadas por ley, para la implementación de un plan de siembras de diferentes productos agrícolas, y así abastecer la demanda alimentaria puertorriqueña. El proyecto de siembra de arroz en la reserva agrícola del Valle de Lajas, los mercados familiares, el proyecto de siembra de caña en los valles de Lajas, Coloso y Guanajibo, son el inicio y la punta de lanza de un estructurado plan de desarrollo agrícola a gran escala. Pero debemos reconocer que la sustitución del 100% de nuestras importaciones no es posible por lo limitado de nuestros recursos.

Cuadro 1. Rutas marítimas hacia Puerto Rico				
País de origen	Ruta marítima	Días de travesía	Millas náuticas	Productos
Estados Unidos	Promedio de Florida, Texas y New Jersey	4-7	1310	De todos los renglones
Brasil	Río de Janeiro - Colón (Panamá) - SJU	17	5329	frutas
Canadá	Vancouver - Canal de Panamá - SJU	16	5190	Papas, pollo
	Montreal - Elizabeth (New York) - SJU	9	2806	
China	Shangai - Canal de Panamá - SJU	29	9482	Pescados y mariscos, cereales
Costa Rica	Limón - Colón (Panamá) - SJU	6	1298	Farináceos (yuca, yautía, batata, ñame)
	Limón - SJU	4	1118	
Ecuador	Guayaquil - Cartagena (Colombia)-Colón (Panamá) - SJU	4	1118	plátanos
Grecia	Pireaus - Livorno (Italia) - Valencia (España) - SJU	9	1970	aceite
República Dominicana	Caucedo - SJU	2	502	Hortalizas, granos

Por lo que el análisis de los costos de transporte marítimo es esencial en el análisis de los costos de los alimentos consumidos localmente. En principio podríamos hacer un análisis evaluando los costos de transporte desde Estados Unidos utilizando su marina mercante versus los costos de transporte desde otros países. Por ejemplo si utilizamos los costos de transporte de cebolla para el año 2012-2013 nos podría parecer a primera vista que el costo de transporte utilizando otras marinas mercantes es más barato que el de otras pero la realidad es que debemos tomar en consideración otros factores (Cuadro 2). Por ejemplo en el caso de la cebolla que viene de Holanda, el costo de transporte por libra es más barato porque este país subsidia el transporte desde el puerto de Ámsterdam hasta San Juan.





ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
P U E R T O R I C O
 Departamento de Agricultura

Cuadro 2. Costo de transporte marítimo de cebolla hacia Puerto Rico, 2012-2013		
País	Centavos por Libra	Precio Saco 50 Libras
Estados Unidos-Puerto Rico	0.1200	6.00
Canadá-Estados Unidos- Puerto Rico	0.1200	6.00
Holanda – Puerto Rico	0.0800	4.00

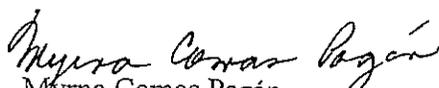
La Ley de Cabotaje requiere de un análisis mucho más amplio y que debe de incluir otros factores en la transportación marítima. La transportación marítima es parte del precio final que pagan los consumidores.

Por otro lado, la política pública de esta administración, dispone que “la transportación de carga y el trasbordo son dos de las industrias de mayor crecimiento y empleos mejor pagos a nivel mundial. Estamos localizados en el lugar perfecto para convertirnos en un líder en esta área, especialmente con la nueva expansión del Canal de Panamá, que estimulará el crecimiento del tráfico de carga en el Caribe. Nuestra Administración se enfocará en una inversión a largo plazo en infraestructura económica, como nuestros puertos y el Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín, para hacer de nuestra Isla uno de los centros de distribución de carga más grandes del mundo. Proveeremos también los incentivos necesarios para lograr esta meta, aprovechando nuestra autonomía fiscal. Cabildearemos para eximir a Puerto Rico de la aplicación de las leyes de cabotaje, que encarecen el transporte desde y hacia nuestra Isla. Esta exención nos permitirá reducir los costos de transporte de combustibles como el gas natural.” (Acción #59 Plataforma de Gobierno)

Reconocemos la importancia de llevar a cabo este análisis, y de que la misma produzca los hallazgos necesarios que permitan resolver la situación que se plantea en la presente resolución. No obstante, es importante fomentar la competitividad y el desarrollo económico de Puerto Rico, y en consecuencia, que los consumidores se beneficien con más variedad de productos a unos mejores precios.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación de la Resolución del Senado Núm. 237

Cordialmente,


 Myrna Comas Pagán
 Secretaria



Ponencia
José J. Villamil
Estudios Técnicos, Inc.

Comisión de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y
Economía Social
Senado de Puerto Rico

30 de enero de 2014

Muy buenos días y mi agradecimiento por la invitación a comparecer ante esta honorable Comisión en relación a la R. del S. 237. Dicha Resolución ordena a la Comisión a llevar a cabo una investigación sobre los costos que conlleva la Ley de Cabotaje para Puerto Rico, tomando como punto de partida el informe sometido en marzo del 2013 por el Government Accountability Office (GAO) con el título, *Puerto Rico: Characteristics of the Island's Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act.*

Antes de entrar en los impactos posibles de eliminar la Ley Jones, es pertinente mencionar algunos aspectos contenidos en el informe del GAO. Lo primero que llama la atención del informe es que estamos ante una de esas situaciones que generan lo que he llamado “desfase institucional” o, como le llamé en una conferencia hace unos días en el Center for Strategic and International Studies (CSIS) en Washington, DC,

“institutional dissonance”. Por eso, me refiero a legislación de Estados Unidos que se adopta para satisfacer una necesidad de ese país pero que, al aplicarse a Puerto Rico, no necesariamente es compatible con nuestra realidad, lo cual resulta en impactos inesperados y no necesariamente beneficiosos. En el caso del informe del GAO queda claro que el propósito de la Ley de Cabotaje es proteger a la marina mercante norteamericana, a la industria de astilleros y velar por la seguridad nacional garantizando que habrán barcos disponibles en caso de una emergencia.

Es tomando en consideración los objetivos de la Ley que el GAO lleva a cabo su investigación, más que en las posibles implicaciones para Puerto Rico. Esta se limitó esencialmente a entrevistas a personas de diversos sectores y no se hizo una investigación adicional más allá de hacer referencia a fuentes secundarias. Por tal razón el informe sufre de un nivel muy alto de ambigüedad y contribuye muy poco a esclarecer los interrogantes en torno al tema en lo que respecta a Puerto Rico.

El informe incluye, entre otros, los siguientes hallazgos y conclusiones:

- El Acta Jones no es el único que contiene disposiciones relacionadas al cabotaje; muchos países tienen leyes similares con el mismo propósito.

- Los costos de la Ley de Cabotaje varían por tipo de producto y dependiendo si se trata de exportaciones o importaciones.
- Las cuatro compañías que sirven a Puerto Rico (Jones Act Carriers – JAC) fueron objeto de una demanda por el gobierno federal por acciones dirigidas a restringir la competencia.
- Los barcos utilizados por las cuatro compañías son barcos que sobrepasaron o están cerca de sobrepasar el tiempo de vida útil de embarcaciones de este tipo.
- Las compañías, sin embargo, han actualizado sus barcos e, inclusive dos de ellas están construyendo nuevas embarcaciones.
- Las tarifas de los JAC se redujeron entre el 2006 y el 2010.
- Existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de barcos para transportar carga a granel y combustibles.
- Los JAC ofrecen un servicio dedicado entre USA y Puerto Rico.
- Estas líneas tienen menos opciones para maximizar sus ganancias que líneas activas en el mercado internacional por ese hecho.
- Del costo total de transportar un furgón de USA a Puerto Rico el 62% corresponde a lo que llaman “non-vessel costs”, o costos incurridos en los muelles.
- Los costos atribuibles a la Ley Jones son los de mano de obra en el barco y su depreciación.

- Los JAC ofrecen opciones de tamaño de los furgones transportados (45', 48' y 53') y no tan solo los de 20' o 40' que son la norma en el comercio internacional.
- No llegan a conclusiones en torno al impacto del cabotaje en el costo de los productos en Puerto Rico, indicando que los costos se deben a un conjunto de factores difíciles de aislar y no únicamente a la Ley de Cabotaje.
- La mayoría de los barcos que utilizaron el Puerto de San Juan en el 2011 eran barcos de matrícula extranjera.
- El GAO indica que varios entrevistados le indicaron que como el costo de transportación entre Estados Unidos y Puerto Rico es alto, prefieren hacer sus compras en otros lugares y transportarlas a Puerto Rico en barcos que no son de matrícula norteamericana.

La lista de temas no es exhaustiva, pero incluye varios puntos necesarios en la evaluación del impacto de la Ley y de su eliminación. Mi ponencia parte de los hallazgos de un estudio hecho para la Alianza Marítima en el 2013 por Estudios Técnicos, Inc. Dicho estudio analizó la actividad de carga marítima en Puerto Rico y, como parte del mismo, el impacto de la Ley Jones en el comercio de furgones. No consideró la carga a granel ni el transporte de combustibles. El mismo se limitó al impacto macro-económico y concluye que éste es relativamente menor.

Pueden existir razones no-económicas para querer modificar la Ley, pero éstas no se consideraron.

El estudio tomó cerca de un año en completarse y en él trabajaron varios economistas de la empresa e independientes. En gran medida el estudio tardó tanto en completarse por la dificultad en obtener y validar la información utilizada. Si los números presentados resultan ser incorrectos habría, por supuesto, que cambiar las conclusiones del estudio.

Los hallazgos principales del estudio fueron los siguientes:

1. En el costo de transportar un furgón de Estados Unidos a San Juan los componentes de dicho costo que están determinados por la Ley de Cabotaje son dos: la depreciación del barco y el costo de mano de obra en el barco. Ambos suman alrededor del 20% del costo total. Otros costos como el combustible, el costo del equipo (furgones) en sí, los costos de cargar y descargar, los seguros y algunos otros que el GAO llama “non-vessel costs” no tienen nada que ver con lo requerido en el Acta Jones y tendrían que incurrirse de eliminarse la Ley por cualquier embarcación sea o no JAC.
2. En Puerto Rico, las líneas operan un “dedicated service” que provee seguridad a importadores y exportadores en cuanto a

fechas de entrega, reduciendo la incertidumbre y la necesidad de tener que contar con inventarios mayores. "On time performance" es 98%, comparado con 80% en el comercio internacional. Esto permite a empresas en la Isla utilizar prácticas de inventario "just in time" que conllevan importantes economías en el costo de almacenaje y de mantener y financiar inventarios.

3. El 26% de la carga de EE.UU. llega en furgones de 53 pies que tienen cerca del 50% más de capacidad que un furgón de 40', generándose economías importantes, no solamente en el costo de la transportación marítima, sino también en la transportación terrestre, y en cargar y en descargar los barcos. El beneficio de esta condición, no disponible en la industria a nivel internacional, se calculó en sobre \$100 millones. Este beneficio se constató con empresas locales.
4. La facturación total de las cuatro JAC fue de unos \$710 millones en el 2011. Los estimados mencionados por algunos de que el impacto económico para la economía puede ser hasta de \$2,000 millones sencillamente no se sostiene. La facturación total incluye los costos de transportación atribuibles al Acta Jones y los que no lo son.
5. Las tarifas "southbound" (SB) son más altas en promedio que las del mercado internacional, pero promediando el costo "northbound" (NB) y SB, resulta en que la tarifa combinada NB y

SB es menor que las tarifas a nivel internacional. Las tarifas NB son muy bajas, y muy por debajo de las prevalecientes en el mercado internacional. Los análisis hechos sobre el cabotaje y su impacto en Puerto Rico se han centrado únicamente en la carga SB.

6. La utilización de la capacidad de los JAC bajó de 87.7% en 2004 a 64.1% en el 2011. La utilización de capacidad en los barcos NB es del 20%, lo cual hace costoso el servicio y poco atractivo, ya que los barcos zarpan vacíos de Puerto Rico. Los JAC no tienen la opción de desviarse a otros puertos intermedios para recoger carga adicional y, de esa manera, aumentar su ingreso. De ahí el señalamiento del GAO de que estas líneas tienen menos opciones para maximizar ganancias.
7. El por ciento del volumen en furgones de Puerto Rico en las rutas de EE.UU. del Atlántico bajó de 18.0% a 8.0% entre el 1993 y el 2011, reflejo no solamente de la contracción económica sino también del cambio en la estructura de la producción en Puerto Rico hacia productos con mayor valor añadido, que no usan transportación marítima.
8. De entrar al mercado de carga doméstica (“coastwise shipping”), cualquier línea internacional estaría sujeta a los reglamentos y leyes que son, en parte, responsables por el costo de mano de obra más alto en barcos de bandera norteamericana. Esto

reduciría el diferencial en costos que existe actualmente. Por esa razón entendemos que las comparaciones deben hacerse no con el diferencial actual sino con lo que serían los costos de una línea internacional que entrara al mercado “coastwise” o doméstico.

En resumen, el impacto en la economía es muy poco de acuerdo al estudio, posiblemente inferior a \$100 millones. ¿Qué impactos tendría eliminar la Ley de Cabotaje? Precisar lo que ocurriría de eliminarse es difícil por varias razones:

- El mercado de carga marítima internacional no es competitivo, como ha quedado demostrado recientemente con una acción de la Comisión Europea contra 14 líneas de carga marítima por las mismas razones que las cuatro líneas que sirven la ruta EE.UU. – Puerto Rico fueron acusadas por el gobierno federal. No es razonable pensar que nos moveríamos de un mercado que se ha caracterizado como oligopólico a uno competitivo, porque ese no sería el caso. Resulta imprescindible analizar detalladamente la estructura de la industria de carga marítima a nivel internacional para poder llegar a conclusiones precisas sobre las implicaciones de eliminar la Ley de Cabotaje.

- El mercado de carga marítima es volátil y tiene ciclos de exceso de capacidad y de falta de capacidad, lo cual incide en los servicios ofrecidos y en los costos. En los tres pasados años las tarifas en la carga internacional han subido significativamente, mucho más que en las rutas Estados Unidos-Puerto Rico.
- La tendencia global es al crecimiento en el volumen de la carga marítima en furgones, pero en determinadas rutas como aquellas que unen a Asia con Estados Unidos y Europa. Esta realidad afectará las políticas de las distintas empresas de la industria en cuanto a los servicios ofrecidos y las tarifas a cobrar en otras rutas de menor crecimiento. Todo indica que, de eliminarse la Ley de Cabotaje, Puerto Rico tendría dificultad en contar con servicio de carga marítima NB con el mismo nivel de certeza en cuanto a tiempos de travesía que el servicio actual.
- Eliminar la Ley posiblemente resultaría en que el grueso de la carga se seguiría transportando por las mismas compañías que ahora sirven a Puerto Rico, pero posiblemente se perderían algunas características del servicio actual como es el servicio dedicado.
- Aunque eliminar el requisito de que los barcos se construyan en los Estados Unidos podría abaratar su costo, es pertinente

mencionar que el impacto del diferencial en el costo sería en la depreciación anual por unos 30 o 40 años. Además, las tarifas en el mercado internacional dependen de las condiciones del mercado, de acuerdos entre las navieras y las empresas y no únicamente del costo incurrido. La depreciación es, en todo caso, una parte pequeña del costo total.

La conclusión de que la Ley de Cabotaje tiene un impacto limitado en la economía se refuerza por el hecho de que en la medida que la economía se mueve a la producción de intangibles o productos de alto valor añadido, la carga marítima pierde importancia. El caso extremo es el de varios servicios avanzados en que el medio de intercambio es electrónico, ni aéreo ni marítimo.

Por supuesto, Puerto Rico aún tiene un sector importante de producción material para el cual la carga marítima sigue siendo importante y para el cual la situación actual es beneficiosa por los costos bajos en la carga NB. Igualmente, siendo el 80 por ciento de lo que se consume importado – descontando, por supuesto, el consumo de servicios - la carga marítima mantiene su importancia en relación a estas importaciones. El volumen de carga SB refleja una tendencia a la baja desde algunos años, producto de la contracción económica prolongada.

La Ley de Cabotaje, como ya indicamos, puede tener beneficios para la economía, siendo uno de ellos el “dedicated service”, al cual hace referencia el GAO. Éste permite a empresas en Puerto Rico reducir la necesidad de mantener inventarios altos. La certeza que provee esta condición contrasta con niveles más altos de incertidumbre y volatilidad en el ámbito internacional.

Lo anterior no quiere decir que no serán necesarios cambios para el manejo de LNG, por ejemplo, o enmiendas a la Ley para permitir que los nuevos barcos no tengan que ser construidos en Estados Unidos y, en el caso nuestro, solicitar exenciones para el comercio entre la Isla Grande y los municipios de Vieques y Culebra. En los años setenta se logró eximir de las disposiciones de la Ley a barcos cruceros que viajan entre Puerto Rico e Islas Vírgenes.

Lo que sí implican las conclusiones del estudio mencionado es que las posturas en torno a la eliminación de la Ley no deben partir de supuestos irreales en cuanto a los beneficios que conllevaría para el desarrollo económico futuro de Puerto Rico.

Las decisiones de política pública deben tomarse luego de un análisis cuidadoso de la evidencia empírica y no únicamente sobre percepciones

u opiniones. La historia está llena de decisiones que se tomaron sin el debido proceso de análisis que tuvieron resultados muy negativos sobre la economía y sobre la sociedad.

Puerto Rico necesita urgentemente que el proceso de formular la política pública se adhiera a lo que se ha llamado en inglés “evidence based decision-making”. En el mundo tan complejo y cambiante en el que vivimos la intuición no es un guía confiable para la toma de decisiones, particularmente cuando éstas tienen un impacto importante en las estructuras sociales y económicas y cuyos efectos se sentirán por mucho tiempo.

Reitero lo dicho al comenzar esta ponencia. Si se comprueba que los números presentados son erróneos, las conclusiones tendrán que ser enmendadas. El más importante economista del siglo pasado, John Maynard Keynes, fue criticado por haber cambiado de opinión en relación a algún asunto y su contestación fue la siguiente: *“When the facts change, I change my mind. What do you do, sir?”*

Muchas gracias. Estoy a disposición de la Comisión para cualquier pregunta o aclaración que requieran.

27 de enero de 2014

Hon. Rossana López León
Presidente
Comisión de Derecho Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social
Senado de Puerto Rico
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
El Capitolio PO BOX 9023431
San Juan, PR 00902-3431

Estimada Sra. Presidenta y demás Miembros de esta Comisión:

Re.: Resolución del Senado de Puerto Rico Núm. 237

Mi nombre es Dr. Jeffry Valentín Mari, Catedrático de Departamento de Economía del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico. Quiero extenderles mi agradecimiento por la oportunidad de poder comparecer ante esta Comisión y proveer información relacionada a la Resolución de la Cámara 237 de 12 de abril de 2013. La Resolución 132 tiene el propósito de, y cito -- "realicen un estudio abarcador sobre el informe realizado por la Government Accountability Office (GAO) en 14 de marzo de 2013, relacionado al impacto económico del costo de los fletes marítimos en Puerto Rico y Estados Unidos, a consecuencia de la imposición de las Leyes de Cabotaje Federal." La información a ser provista en esta ponencia es parte de un estudio sometido para publicación en el Informe Económico al Gobernador, el cual prepara anualmente la Junta de Planificación. El estudio fue elaborado por este servidor junto al Dr. José I. Alameda Lozada, catedrático del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico.

El *Jones Act* o leyes de cabotaje como popularmente se le conoce es uno de los temas económicos que más se ha beneficiado en recibir una diversidad de análisis, que abarcan investigaciones procedentes de la Universidad de Puerto Rico como Pesquera (1965), Quiñones (1990) y Herrero, Soriano y Valentín (1999) y Alameda (2002); de estudios comisionados por el gobierno federal de los Estados Unidos como el *Federal Maritime Commission* (1970) y el *General Accountability Office* (2013); de estudios realizados a petición del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como Eastman y Marx (1953), Clover y Harris (1959) y *Puerto Rico Management & Economic Consultants* (1994); y aquellos procurados por grupos de interés como es el caso de la Alianza Marítima reflejado recientemente en *Estudios Técnicos* (2013). A pesar del variado análisis, la discusión de los efectos del *Jones Act* continúa siendo un asunto de alta pertinencia en la coyuntura económica actual de Puerto Rico por cinco razones.

(1) Libre Comercio. Organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) han sido firmes en abogar por una mayor apertura comercial en el sector de servicios, incluyendo la derogación total o parcial de leyes de cabotaje que apliquen a los servicios de transporte marítimo. La OCDE (2001) en su informe titulado *Regulatory Issues in International Maritime Transport* expreso lo siguiente:

*Cabotaje es reconocido como importante para muchos países. Sin embargo, se ha cuestionado la efectividad del cabotaje en la preservación de empleo y flotas nacionales y regulaciones de cabotaje se han relajado en la Unión Europea y en otros lugares sin evidente desventaja en costos. Por lo tanto, teniendo en cuenta los beneficios que siguió a la liberalización interna en otros sectores económicos, se sugiere que los países que restringen el cabotaje deben considerar retirar esas disposiciones. Incluso si no es políticamente viable para lograr la plena liberalización inmediatamente, debe prestarse atención seria a fijar un plazo para esa liberalización, con acceso dado inicialmente a países miembros de la OCDE. Plena liberalización puede seguir en una etapa posterior.*¹

De igual manera, la OMC ha presionado a sus países miembros con la intención de flexibilizar tales regulaciones. En el caso del *Jones Act*, es interesante observar que esta, por un lado, infringe los términos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) como una ley discriminatoria en función del abanderamiento del buque.² Como cuestión de hecho, el párrafo 2 del Artículo 5 del GATT 1947 indica que:

“[h]abrá libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tráfico en tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional. No se hará distinción alguna que se funde en el pabellón de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino, o en consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.”³

Por otro lado, el *Jones Act* se encuentra exenta de la disposición anterior, según se expresa en el párrafo 3 del GATT 1994, al referirse como una legislación obligatoria específica promulgada

¹ OCDE (2001), Organization for Economic Cooperation and Development (2001), *Regulatory Issues in International Maritime Transport*, Paris: OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, 12 August, www.oecd.org. p.11.

² El texto original del GATT aprobado en 1947 continúan vigente bajo la institucionalidad de la OMC, sujeto a las modificaciones aprobadas en el GATT 1994 o comúnmente conocida como la Ronda de Uruguay.

³ Refiérase al *General Agreement on Tariffs and Trade*, Oct. 30, 1947, 61 Stat A-11, 55 U.N.T.S. 194, art. V, [párrafo] 2. Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

antes de que los Estados Unidos se convirtiera en una parte contratante del GATT de 1947.⁴ Sin embargo, la misma disposición especifica más adelante que el impacto del *Jones Act* debe ser revisado cada dos años para determinar si persisten las condiciones que crearon la necesidad de la exención.⁵

La comunidad internacional representada en la OMC ha sido enfática sobre este planteamiento dual sobre el *Jones Act*, esto se reflejó en las conclusiones de la Octava Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en el 22 y 24 de marzo de 2006, titulada "Examen de las Políticas Comerciales: Estados Unidos," en donde las observaciones formuladas por su Director General, Pascal Lamy expreso lo siguiente: "[e]n cuanto al transporte marítimo, algunos miembros le solicitaron a los Estados Unidos que revisara el *Jones Act* y presentara una oferta en el contexto de las actuales negociaciones sobre servicios."⁶

(2) Canal de Panamá y Zona Libre de Colón. Panamá busca convertirse en los próximos años en un centro logístico multimodal de orden mundial y la posible inserción de Puerto Rico como un centro de trasbordo portuario y aéreo satélite a la Zona del Canal debe ser considerado seriamente como un objetivo estratégico que requerirá la exclusión de la aplicación de las disposiciones del *Jones Act*. Dos razones a considerar, en primer lugar, los avances en el Programa de Ampliación de la Zona del Canal de Panamá a un costo total de \$5,250 millones, proyectándose su terminación con un tercer juego de esclusas aumentara el tránsito de buques de mayor calado en el área de Caribe como los *Post-Panamax* en el año 2014.⁷ En segundo lugar, el área que comprende la Zona Libre de Colón, la cual apporto el 7.5 por ciento del Producto Interno Bruto de Panamá en el 2012.⁸ Se estima que las transacciones comerciales o los movimientos comerciales anuales de la Zona Colón totalizaron \$30,740 millones en

⁴ El Párrafo 3 del GATT 1994 estipula que "...no se aplicarán a las medidas adoptadas por un Miembro en virtud de una legislación imperativa específica promulgada por ese Miembro antes de pasar a ser parte contratante del GATT de 1947 que prohíba la utilización, venta o alquiler de embarcaciones construidas o reconstruidas en el extranjero para aplicaciones comerciales entre puntos situados en aguas nacionales o en las aguas de una zona económica exclusiva." Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt.pdf

⁵ El Párrafo 3b del GATT 1994 indica que: "[l]a Conferencia Ministerial examinará esta exención a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y después, en tanto que la exención siga en vigor, cada dos años, con el fin de comprobar si subsisten las condiciones que crearon la necesidad de la exención." Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt.pdf

⁶ Refiérase al documento original en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp261_crc_s.htm

⁷ Información adicional en Whitefield, Mimi. (2012, Abril 7). El Canal en el Panorama Internacional. *El Faro*. No. 60: 20-21. Refiérase a <https://micanaldepanama.com/>

⁸ Refiérase al sitio oficial de la Zona Libre de Colón en <http://www.zolicol.gob.pa/index.php>

importaciones y reexportaciones en el 2012, generados por 23,436 empleos permanentes distribuidos en 2,251 empresas segregadas en la zona.⁹ Ambos desarrollos deben ser motivo de reflexión, al momento de evaluar cambios al marco institucional legal en que opera el comercio exterior de Puerto Rico.

(3) Mercado No Contestable. La organización industrial del servicio de transporte marítimo de mercancías en Puerto Rico ha estado caracterizado por una estructura oligopólica que consiste actualmente de cuatro empresas navieras, protegidas de la competencia extranjera por virtud del *Jones Act*.¹⁰ El resultado de esta protección ha sido la formación de un mercado no contestable en el transporte marítimo de mercancías de Puerto Rico. Según Baumol (1982), la teoría de mercados contestables trata de demostrar que un mercado oligopólico puede llegar a asemejarse bastante a una estructura de mercado competitiva. Esto ocurre cuando el conjunto de empresas que dominan el mercado son amenazadas por competidores potenciales, candidatos a entrar en el mercado, que en cualquier momento podrían acabar con el poder de monopolio. Para que esto no ocurra, y considerando que las empresas incumbentes realiza prácticas legítimas, las empresas dominantes no tiene más opción que tomar medidas cercanas a la competencia perfecta, como por ejemplo disminuyendo el precio de venta hasta igualarlo al costo marginal, mejorando e innovando el producto o servicio. Lo que provoca que su poder monopolista de mercado se vea notablemente mermado.

Sin embargo, esto no parece evidenciarse en los últimos años en Puerto Rico, debido a los recientes acontecimientos que se ha desarrollado en torno a las acusaciones del gobierno federal hacía varias compañías navieras por quebrantar disposiciones de las leyes de antimonopolio del gobierno federal y de Puerto Rico.

La presencia de un mercado no contestable en el servicio de transporte marítimo de Puerto Rico refleja la debilidad de crear las condiciones necesarias para la formación de acuerdos cooperativos o colusivos entre las empresas incumbentes. La razón principal para que empresas rivales coincidan en propósitos comunes, no es otra, que apropiarse de manera coordinada de los mayores niveles de rentabilidad que pueda ofrecer el mercado en donde operan. Aunque este tipo de conducta es declarada ilegal bajo las leyes federales de antimonopolio de los Estados Unidos y Puerto Rico. La realidad corporativa es que las empresas se ven tentadas en tomar el riesgo de incursionar en esta práctica ilegal. Estas acciones son importantes reconocerlas no por

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Estas son Horizon Lines, Sea Star Line, Trailer Bridge y Crowley Liner Services.

el hecho de que terminaran creando distorsiones sobre el precio final de venta de los bienes que son transportados, sino porque el servicio de transportación marítima es un componente estratégico y vital para una economía isleña como la de Puerto Rico.¹¹

(4) Gran Recesión. La necesidad de identificar sectores económicos no tradicionales, fuera de la manufactura, construcción y turismo, que puedan contribuir a la reactivación de estos y de toda la economía, la cual continua inmersa en una recesión desde el 2006. El Producto Nacional Bruto (PNB) en términos reales disminuyo cerca del 14 por ciento al compararse los años fiscales 2006 y 2012. Esta situación representa la mayor caída en la actividad economía agregada del país desde el periodo de la Gran Depresión de la década del 1930.

(5) Exoneración en Cruceros. Actualmente se cuenta con una experiencia de una actividad marítima que ha operado fuera de las disposiciones del *Jones Act* desde principios de la década de 1980, esta es la transportación marítima de pasajeros entre puertos de Estados Unidos y Puerto Rico.¹² En las últimas dos décadas, el movimiento de pasajeros procedentes de cruceros se ha incrementado a un promedio anual de 3% durante el periodo que comprende del 1990 al 2011. El total de pasajeros de cruceros que transitaron en Puerto Rico fue equivalente a 1,441,114 personas en 2011, esta cifra representa un incremento de 66% al comprarse con el total de 866,090 personas registradas en 1990.

Estimación del Impacto del *Jones Act* en Puerto Rico

Utilizando datos de las cuentas nacionales de Puerto Rico, producidos por la Junta de Planificación de Puerto Rico se ha estimado los valores reales (ajustado por inflación) de las importaciones con y sin costos de transportación para el año fiscal 2012. Estos representan los valores \$58,003 y \$53,748 millones, respectivamente. El valor estimado de la diferencia de estos dos valores, es decir, \$4,255 millones representando el valor estimado del costo de transportar mercancías que se mueven por medio del comercio exterior de Puerto Rico en el año fiscal 2012. Tomando en cuenta que el peso relativo del comercio de Puerto Rico con los Estados Unidos (EUA) es equivalente a 58.43% de los \$4,255 millones, específicamente \$2,486 millones, corresponden al costo de transportar mercancías entre Puerto Rico y los EUA. Este valor (\$2,486 millones) tendrá que ser ponderado en función del diferencial de transportar mercancía entre Puerto Rico y los EUA utilizando embarcaciones comerciales de bandera estadounidense vis-a-vis extranjera. El presente estudio utiliza como proxy el diferencial que surgen entre el peso

¹¹ Refiérase a http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2008/237849.pdf

¹² Refiérase al Title 46 U.S.C. § 55104 - Transportation of Passengers between Puerto Rico and other Ports in the United States. Disponible en <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/55104>

relativo del comercio de Puerto Rico con los Estados Unidos y con el resto del mundo. Este diferencial es equivalente a 0.1686 (o 16.86%) para el año fiscal 2012. El diferencial utilizado en esta parte es relativamente moderado al compararse con los identificados de otros estudios. Esto es el caso de CBO (1994), que muestra diferenciales que van de 33% a 48% dependiendo del tipo de buque o en el caso de MARAD (2011) que llegan al 169 por ciento.

Esto significa que el valor de \$2,486 millones que corresponden al costo de transportar mercancías entre Puerto Rico y los EUA, el 16.86% (o \$419 millones) del mismo representan el impacto del *Jones Act*. El tamaño de este valor representa el 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) de Puerto Rico para el año fiscal 2012.¹³ El valor total del impacto económico del *Jones Act* para Puerto Rico es equivalente a \$29,052 millones en el periodo que comprende del 1971 al 2012.

El informe de la Oficina General de Contabilidad (GAO)

El informe del GAO tiene la limitación al carecer de conclusión alguna sobre: (1) cuánto es el impacto económico en el producto nacional, el ingreso nacional y en el empleo del *Jones Act* vis a vis la liberación de la misma; (2) no determinar el efecto en los precios al por mayor y al final; (3) no tiene estimados de cómo sería el ahorro o desahorro de liberarse la Ley Jones.

¿Se debería eximir a Puerto Rico del *Jones Act*?

Los argumentos se mueven en torno a la preferencia de los intereses económicos de cada grupo; uniones, navieros, manufactureros, empresas, consumidores, entre otros. Nuestro planteamiento resalta varios puntos que:

- No parece existir consenso en los estudios sobre el costo de las Leyes y peor aún hay posiciones encontradas. Es claro que así sea pues la Coalición de los defensores del *Jones Act*, defienden intereses muy particulares al respecto que tienen su justificación en la defensa nacional de E.U. y los empleos directos e indirectos. Por lo tanto, es imposible decidir objetivamente basado en estos estudios y las argumentaciones.
- Sin embargo, me parece claro que si consideramos como cierta la argumentación de los defensores del *Jones Act* que enfatiza que la competencia abarata los costos y que la marina mercante de E.U. es más costo-efectiva, brinda mejor calidad de servicio al mejor precio; esa misma argumentación es pieza fundamental para solicitar la exoneración del *Jones Act*.

¹³ El PIB de Puerto Rico valorizado en dólares del 2012 es equivalente a \$92,086 millones.

- Siendo la marina mercante de E.U. más eficiente, y menos costosa, o en su defecto, no habría margen para diferencias entre los costos de la marina de E.U. y una extranjera, pues entonces, la racionalidad económica apunta a que los empresarios locales, comerciantes y consumidores solicitaran los servicios de la marina de E.U. y no la otra.
- Para mejorar la eficiencia en el proceso de toma de decisión, es vital tener la mejor información evitando la asimetría de la misma.

Recomendaciones

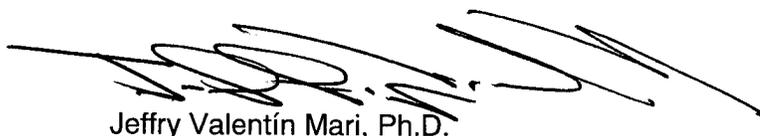
Se deben considerar seriamente las siguientes recomendaciones:

1. Establecer un frente común entre sectores económicos, sociales y políticos a los fines de solicitar formalmente al gobierno de los Estados Unidos de América que exima a Puerto Rico de las restricciones anti-competitivas de la Ley Jones, de una manera que se armonicen las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con la política de transportación marítima internacional, de la cual los Estados Unidos de América es consignatario.
2. De no lograrse la completa eliminación de la aplicación de las Leyes Federales de Cabotaje para Puerto Rico, el gobierno podría entrar en una negociación directa con las autoridades federales pertinentes con el objetivo de obtener exenciones ("waivers") de ciertas disposiciones de la Ley Jones o de otras leyes federales que así lo apliquen, tales como:
 - a. Eliminar los requisitos de ser construidas en los Estados Unidos de América.
 - b. Permitir que embarcaciones extranjeras participen en el mercado de transportación marítima de Puerto Rico provengan de un país o jurisdicción que tenga un acuerdo recíproco con los Estados Unidos de América.

De lograrse cualquier de las estrategias mencionadas (1) y (2), es necesario indicar que todas las embarcaciones, incluyendo las estadounidenses, cumplan con todos los requisitos reconocidos internacionalmente sobre seguridad y estándares de construcción marítima. Deben cumplir, además, con todos los estándares internacionales de protección del medio ambiente, recursos naturales y aspectos laborales, entre otros.

Este servidor agradece la oportunidad de dirigirse hoy ante esta comisión.

Respetuosamente,



Jeffrey Valentín Mari, Ph.D.