

Sección internacional

PRODUCTOS BÁSICOS

Efectos del Acuerdo Multifibras en los países en desarrollo

En diciembre de 1988, en la ciudad de Montreal tuvo lugar la reunión de "medio camino" de las partes contratantes del GATT para analizar el progreso de la Ronda de Uruguay. Las opiniones de los expertos sobre los avances para liberar el comercio mundial fueron más bien pesimistas. Algunos especialistas incluso consideraron que el GATT había muerto, debido al fracaso de las partes contratantes para lograr un acuerdo en cuatro importantes temas (agricultura, propiedad intelectual, salvaguardias y textiles) de los quince que contiene la agenda de negociaciones de la Ronda.¹

En los primeros días de abril de este año el GATT recibió un impulso decisivo que lo levantó de la tumba y terminó, asimismo, con el empantanamiento de las negociaciones. Los miembros del Acuerdo General convinieron en continuarlas en los cuatro puntos pendientes. En materia agrícola se decidió congelar de inmediato la ayuda que recibe el sector y desmantelarla a largo plazo.

1. Los otros 11 en los que sí se llegó a un acuerdo fueron: negociaciones comerciales multilaterales, aranceles, artículos del GATT, barreras no arancelarias, funcionamiento del GATT, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, productos tropicales, productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, servicios, solución de diferencias, y subvenciones y medidas compensatorias.

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., sino en los casos en que así se manifieste.

En el asunto de la propiedad intelectual se rompió el círculo vicioso que representaba el diferendo entre los países en desarrollo y los industrializados sobre si los problemas al respecto relacionados con el comercio deben tratarse en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual o en el GATT. Se convino en iniciar la elaboración de nuevas reglas para proteger la propiedad intelectual y, por el momento, dejar de lado la cuestión de quién debe aplicarlas.

En el tema de las salvaguardias se decidió concluir un entendimiento global basado en los principios fundamentales del GATT que permita restablecer el control multilateral. Esto implica eliminar las medidas que escapan del alcance del Acuerdo General, como las denominadas de "zona gris", entre las que se incluyen los acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones.

En diciembre de 1988 las pláticas sobre textiles y vestido se habían estancado en dos sentidos: los países en desarrollo pedían congelar las restricciones que impone a sus ventas externas el Acuerdo Multifibras (AMF),² el cual controla alrededor de 50% del comercio mundial de textiles y ropa (TyR), así como fijar una fecha para eliminar dichas restricciones e incorporar el comercio de esos productos a las reglas del Acuerdo General.

El convenio logrado en abril de este año no incluye el primer aspecto, pero considera el inicio de negociaciones significativas para "llegar, dentro del marco temporal de la Ronda de Uruguay, a un acuerdo sobre modalidades para la integración de

2. El nombre oficial del Acuerdo Multifibras es Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de los Textiles. El documento original y el Protocolo de Prórroga más reciente pueden verse en Luis Malpica de Lamadrid, *¿Qué es el GATT? Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General*, Grijalbo, México, 1988, pp. 571-597.

este sector en el GATT... que deberán abarcar, entre otras cosas, la eliminación gradual de las restricciones establecidas en el marco del Acuerdo Multifibras y demás limitaciones impuestas a los textiles y el vestido que no sean compatibles con las normas y disciplinas del GATT, el lapso de tiempo en que se realizará ese proceso de integración y el carácter progresivo de ese proceso que deberá iniciarse después de concluidas las negociaciones en 1990".³

El convenio también señala que se deberá otorgar un trato especial a los países menos adelantados, pero añade que "todos" los participantes se esforzarán por mejorar la situación del comercio en esa región. Al parecer esto presiona y compromete a las economías en desarrollo más avanzadas a liberar sus mercados de TyR.

La presente nota examina la naturaleza del AMF y destaca sus efectos en los países en desarrollo, cuyas ventas externas de TyR son las más afectadas.⁴

Restricciones a las exportaciones de textiles de los países en desarrollo

En 1986 el comercio mundial de TyR ascendió a más de 110 000 millones de dólares (9% del intercambio mundial de manufacturas). Debido a que la ropa es relativamente intensiva en mano de obra, los países en desarrollo poseen una ventaja comparativa en su producción (véase el cuadro 1); en 1986 su participación en las exportaciones mundiales de TyR ascendió a casi 50%, en tanto que en las de las manufactureras en general fue de sólo 17%. Los países en desarrollo son particularmente competitivos

3. Véase GATT, *Noticias del Uruguay Round*, NUR 027, 24 de abril de 1989.

4. La parte que sigue es un resumen de Junichi Goto, "Effects of the Multifibre Arrangement on Developing Countries", *Working Paper*, Banco Mundial, Washington, octubre de 1988.

CUADRO 1

Participación de los países menos avanzados en las exportaciones mundiales (Porcentajes)

	1976	1980	1986
Textiles y ropa	32.2	40.6	49.2
Textiles	26.0	30.0	33.9
Ropa	43.1	57.0	63.4
Manufacturas	9.4	13.2	16.6

Fuente: estadísticas de comercio de la ONU.

en las de ropa: en el año señalado contribuyeron con más de 60% del total mundial.

De 1976 a 1986 la tasa de crecimiento de las exportaciones de ropa de los países en desarrollo fue mayor que la de sus manufacturas. Empero, durante el mismo período, el crecimiento de las ventas externas de TyR de esas economías fue mucho menor que el de las manufacturadas. Esto se debió en parte a las restricciones del AMF y a la reorientación de las exportaciones de ciertos países en desarrollo hacia los bienes intensivos en capital, como los electrodomésticos y la maquinaria.

Así como los países en desarrollo desempeñan un importante papel en el comercio mundial de TyR, las ventas foráneas de esos productos ocupan un lugar preponderante en las de manufacturas de esas naciones. De 1976 a 1986 más de un cuarto de estas últimas fueron TyR, proporción tres veces mayor que el promedio mundial (véase el cuadro 2).

En el mismo período la tasa de crecimiento de las exportaciones de textiles de los países en desarrollo fue menor que la de la ropa, por lo cual este rubro tiene un mayor peso en sus ventas externas. Una razón de esto es que las naciones industrializadas han recuperado en parte su competitividad en la producción de textiles, debido a que con el desarrollo de la industria éstos se han convertido en productos intensivos en capital. Tal desarrollo ha sido mucho más lento en la fabricación de ropa, que aún es intensiva en mano de obra.

También se puede encontrar una diferencia importante entre el destino de las exportaciones de textiles y el de las de ropa de los países menos avanzados. Mientras que sólo 50% de las primeras se dirigen a los países desarrollados, en las segundas ese porcentaje llega a casi 100 por ciento.

La fuerte dependencia de la industria de

la ropa del Tercer Mundo respecto a los mercados de los países desarrollados se debe, en parte, a que en el primero hay poca demanda de ropa hecha en fábrica y se imponen fuertes barreras a la importación de estos productos. De esta forma, las restricciones del AMF que establecen las naciones industrializadas dañan de forma importante las exportaciones de ropa de los países en desarrollo (véase el cuadro 3).

Aunque muchos países del Tercer Mundo exportan ropa a los desarrollados, la mayor parte de los embarques procede de los "tres grandes" de Asia: Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán (véase el cuadro 4). Sin embargo, mientras que de 1973 a 1984 la participación de esas naciones en las exportaciones totales de ropa de los países en desarrollo declinó, la de China y otras economías asiáticas aumentó.

CUADRO 2

Participación de TyR en el total de las exportaciones de manufacturas (Porcentajes)

	Mundiales			Países en desarrollo		
	1976	1980	1986	1976	1980	1986
Textiles y ropa (TyR)	9.4	9.1	9.1	32.2	27.9	27.9
Textiles	5.9	5.0	4.4	16.2	11.4	9.0
Ropa	3.5	4.1	4.7	16.0	16.5	18.9

Fuente: estadísticas de comercio de la ONU.

CUADRO 3

Destino de las exportaciones de textiles y ropa de los países menos desarrollados (Porcentajes)

	1965	1973	1978	1983
<i>Textiles</i>				
Países desarrollados	58.2	62.3	51.6	49.9
Países en desarrollo	41.8	37.7	48.4	50.1
<i>Ropa</i>				
Países desarrollados	79.3	90.0	85.8	87.3
Países en desarrollo	20.7	10.0	14.2	12.7

Nota: no se incluyen Europa Oriental y la URSS.

Fuente: elaborado con base en datos de International Labour Organization, *The Impact on Employment and Income of Structural and Technological Change in the Clothing Industry*, Ginebra, 1987.

CUADRO 4

Origen de las importaciones de ropa de la OCDE (Porcentajes)

	Textiles		Ropa	
	1973	1984	1973	1984
Los tres grandes ¹	29.3	26.8	67.7	61.1
China	11.6	17.8	2.6	8.7
Otros países de Asia ²	29.2	22.4	7.7	13.4
América Latina y el Caribe ³	7.2	9.2	9.7	3.2
Otros ⁴	22.7	23.8	19.2	13.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

1. Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán.

2. Bangladesh, las Filipinas, la India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia.

3. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, Perú, la República Dominicana y Uruguay.

4. España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Fuente: W. Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Institute for International Economics, Washington, 1987.

La expansión de las exportaciones chinas de ropa fue particularmente notable. Entre los factores que intervinieron en el cambio de la composición del comercio de TyR destacan: a) el traslado de las ventajas comparativas en la producción de ropa —que se caracteriza por ser intensiva en mano de obra— desde los países en desarrollo de altos salarios a los de bajos salarios (un ejemplo de esto es la pérdida de ventajas comparativas que hace algunos decenios sufrió Japón en favor de los tres grandes), y b) el traslado de las exportaciones de ropa desde éstos hacia los países en desarrollo menos sujetos a las restricciones derivadas de la naturaleza discriminatoria del AMF.

Restricciones a la exportación de TyR

El notable crecimiento de las ventas externas de ropa de los países en desarrollo ocurrió a pesar del alto nivel de los aranceles y de las barreras no arancelarias. El arancel promedio ponderado de TyR posterior a la Ronda de Tokio es casi tres veces mayor que el aplicado en promedio a los bienes manufacturados. De hecho, en esa Ronda los aranceles de los TyR no se redujeron tanto como lo hicieron en promedio los de productos manufacturados (véase el cuadro 5).

Las tasas arancelarias de TyR tienden a incrementarse conforme al grado de procesamiento del producto. Mientras que la tasa arancelaria promedio que los más grandes importadores imponen a las fibras es de alrededor de 1%, la de la ropa es con frecuencia mayor que 20%. En especial, Austria y Finlandia le aplican altos aranceles (véase el cuadro 6).

El porcentaje de las importaciones de TyR sujeto a barreras no arancelarias es también alto. Se estima que en 1983 fue de dos a tres veces mayor que el de las manufacturas en general. Además, el mismo porcentaje es mayor para las importaciones provenientes de los países en desarrollo que para las de los industrializados (véase el cuadro 7). Esto se debe a que las restricciones del AMF se imponen sólo a los abastecedores de bajos costos, que por lo general son las economías menos avanzadas.

Naturaleza e historia del AMF

En general el AMF consiste en un sistema de cuotas que controla las exportaciones de TyR de los países en desarrollo. Si bien su cobertura de productos es diferente, la

idea básica que da vida al AMF es en esencia la misma que la de sus predecesores: el Acuerdo de Corto Plazo Relativo al Comer-

cio Internacional de los Textiles de Algodón (ACP, 1961-1962) y el Acuerdo de Largo Plazo Relativo al Comercio Internacional

CUADRO 5

Aranceles antes y después de la Ronda de Tokio (Tasas promedio ponderadas)

	Textiles y ropa		Manufacturas	
	Antes	Después	Antes	Después
Austria	30.2	30.0	14.5	12.5
Canadá	24.0	21.5	13.5	8.5
CEE	15.0	11.5	8.5	6.0
Estados Unidos	23.5	19.0	7.0	5.0
Finlandia	30.0	29.0	7.5	6.0
Japón	14.0	11.5	10.0	5.5
Suecia	13.0	12.5	6.0	4.5
Suiza	10.5	8.5	3.5	2.5
<i>Promedio simple</i>	<i>20.1</i>	<i>17.9</i>	<i>8.8</i>	<i>6.3</i>

Fuente: elaborado con base en datos de GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, Ginebra, 1984.

CUADRO 6

Niveles arancelarios que se aplican a los textiles y la ropa según el Acuerdo Multifibras (Porcentajes promedio ponderados)

	Fibras	Hilados	Telas	Ropa
		y tejidos		
Austria	—	7.0	23.5	37.0
Canadá	3.0	13.0	21.5	24.0
CEE	0.5	7.0	10.5	13.5
Estados Unidos	3.5	9.0	11.5	22.5
Finlandia	0.5	6.5	28.5	39.0
Japón	0.5	6.5	9.5	14.0
Suecia	0.5	7.5	13.0	14.0
Suiza	—	3.5	8.5	11.0
<i>Promedio simple</i>	<i>1.1</i>	<i>7.5</i>	<i>15.8</i>	<i>21.9</i>

Fuente: GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, Ginebra, 1984.

CUADRO 7

Porcentaje de importaciones sujetas a barreras no arancelarias en 1983 (Promedios ponderados)

	Textiles y ropa			Manufacturas		
	Total	Origen		Total	Origen	
		PD	PED		PD	PED
CEE	52.0	15.6	68.9	18.7	15.2	29.9
Estados Unidos	57.0	31.1	64.0	17.1	16.5	18.6
Japón	11.8	11.0	13.0	7.7	9.7	4.4

Nota: PD: países desarrollados; PED: países en desarrollo.

Fuente: J. Nogue, A. Olechowski y A. Winters, "The Extent of Non-tariff Barriers to Imports of Industrial Countries", en *World Bank Staff Working Papers*, núm. 789, Washington, 1986.

de los Textiles de Algodón (ALP, 1962-1973). Para evitar la "desorganización del mercado" estos convenios internacionales han permitido a las partes contratantes imponer limitaciones cuantitativas a las importaciones de TyR.

Según el AMF, la "desorganización del mercado" consiste en la existencia o amenaza real de un perjuicio grave a los productores nacionales. Los factores que causan tal desorganización y que por lo general aparecen combinados son: a) un brusco e importante o inminente aumento de las importaciones de ciertos productos de determinadas fuentes, y b) el ofrecimiento de los productos a precios considerablemente más bajos que los que rigen en el mercado del país importador para mercancías similares.⁵ Conforme a este argumento, las exportaciones de TyR de los países en desarrollo —que por lo general son abastecedores de bajos costos— son las que están más expuestas a ser objeto de restricciones.

Debido a que brinda un modelo de restricciones cuantitativas contra las ventas externas de TyR de los países del Tercer Mundo, el AMF viola algunos principios básicos del GATT: la no discriminación y la prohibición de fijar topes cuantitativos. A pesar de esto, el AMF se administra en el GATT.

El origen restrictivo del AMF se remonta a una serie de acontecimientos ocurridos en los cincuenta y principios de los sesenta en la industria algodonera y en el comercio internacional de esos productos, los cuales influyeron de manera decisiva en la formulación del ACP —cuya preocupación recaía en los productos de algodón—, que sirvió de base para el AMF.

Lo sucedido en la industria algodonera de Estados Unidos fue de vital importancia para que ese país decidiera proponer la preparación del ACP. En 1950 la industria textil estadounidense logró obtener cierto apoyo para protegerse de la importación de textiles de algodón. Según algunos especialistas, durante esa época hubo razones políticas y económicas que atrajeron la atención del Gobierno estadounidense hacia esa industria.⁶ La producción y el empleo de la industria textil se encontraban estancados debido, en parte, a la competencia in-

ternacional que ocasiona el traslado de las ventajas comparativas hacia los países de bajos salarios, pero principalmente al deterioro de la demanda mundial de esos productos. En Estados Unidos, por ejemplo, la participación de esas mercancías en el gasto de consumo personal cayó de 14% en 1919 a menos de 9% en 1959.⁷

En 1955 la idea de imponer restricciones al comercio de textiles se fortaleció cuando Japón solicitó ingresar al GATT. Entonces muchos países se preocuparon por la competitividad de la industria japonesa, que había expandido de forma importante sus exportaciones de textiles de algodón. En 1957 Estados Unidos —que adquiriría grandes volúmenes de productos japoneses de algodón— negoció con el Gobierno oriental un acuerdo de restricción voluntaria a las exportaciones por un lapso de cinco años.

Aunque Estados Unidos tuvo éxito en contener el alud de productos japoneses de algodón, otros países asiáticos —Hong Kong, principalmente— aumentaron notablemente sus envíos para cubrir la brecha que dejó Japón (véase el cuadro 8). Ese cambio en las fuentes de las importaciones es común en los TyR, debido a que el costo para organizar su producción es relativamente pequeño. El Gobierno estadounidense intentó establecer con Hong Kong un acuerdo de restricción voluntaria a las exportaciones, pero las negociaciones fracasaron. Ante ello, Washington llevó el caso al GATT a fin de propiciar un sistema multilateral para restringir el comercio de TyR. Mientras tanto, el Reino Unido negoció con Hong Kong, la India y Pakistán acuerdos semejantes.

Con el temor de que el descontrol de las restricciones —aunque se pactaran de manera voluntaria— dañara sus oportunidades de largo plazo, en 1961 los países en desarrollo y los industrializados pusieron en marcha un acuerdo (el ACP) que restringía el comercio de TyR. A principios de los setenta, cuando las fibras artificiales y de lana cobraron importancia, se amplió la gama de productos sujetos a restricciones. Tal situación quedó asentada en el AMF que comenzó a operar en 1974, el cual conservó los conceptos básicos de sus precursores. Los protocolos de prórroga que han ampliado el período de vigencia del AMF sólo han afectado la gama de productos sujetos a restricciones.

CUADRO 8

Embarques de algodón a Estados Unidos, por origen
(Millones de dólares)

	1956	1961
Hong Kong	0.7	72.0
Japón	84.1	69.4
Otros países asiáticos	15.3	25.0
Otros	54.2	36.9
Total	154.3	203.3

Fuente: W. Hunsberger, *Japan and the United States in World Trade*, Harper, Nueva York, 1964.

Evolución reciente del AMF

Debido a que el AMF sólo brinda un patrón general para controlar el comercio textil, el grado de severidad de sus restricciones depende de la forma en que se administran las cuotas individuales. La mayoría de los estudios coincide en afirmar que el Acuerdo ha aumentado su alcance y que las restricciones son cada vez mayores debido, principalmente, a la actitud más rígida de los países importadores.

De acuerdo con informes del GATT,⁸ la primera etapa del Acuerdo Multifibras (AMF I), de enero de 1974 a diciembre de 1977, puede caracterizarse como de "relativa liberación" del comercio de TyR. En ese período se eliminaron muchas de las barreras que obstruían dicho intercambio.

No sólo el ACP y el ALP restringieron el comercio de textiles de algodón desde 1961; también existían otras limitaciones al intercambio de productos fabricados a partir de fibras sintéticas y de lana. Por tanto, en comparación con las arbitrarias medidas del pasado, el AMF I representó un avance en la regulación del comercio de TyR. Las barreras (previsiones sobre las cuotas básicas de importación, sus niveles de crecimiento y flexibilidad) que los países importadores establecieron durante el período de vigencia del AMF I fueron en general congruentes con lo que se había pactado. Casi todas las naciones importadoras prefirieron las restricciones sobre productos específicos en los cuales enfrentaban o preveían problemas, más que las que cubrieran una gama de productos; sólo Estados Unidos se inclinó por esta opción.

8. Véase GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, Ginebra, 1984.

5. Véase Luis Malpica de Lamadrid, *op. cit.*, anexo A del AMF, p. 586.

6. Véase Keesing D. y M. Wolf, *Textiles Quotas Against Developing Countries*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1980.

7. *Ibid.*, p. 8.

La segunda fase del Acuerdo Multifibras (AMF II), de enero de 1978 a diciembre de 1981, se distinguió por ser más limitante. A partir de 1971, cuando Estados Unidos estableció un amplio sistema de restricciones bilaterales, las exportaciones de TyR de los países en desarrollo comenzaron a trasladarse del mercado estadounidense a la CEE. Como resultado, la Comunidad aumentó considerablemente sus importaciones de esos productos, fenómeno que coincidió con la recesión económica y el alza de las tasas de desempleo generadas por la primera crisis petrolera.

Durante las negociaciones para renovar el AMF I la CEE adoptó una posición más proteccionista que el resto de los países participantes. Como resultado se incluyó una cláusula en el Protocolo de Extensión que comprendía el recorte de las cuotas de importación con respecto a los niveles anteriores, una menor flexibilidad en su manejo y un crecimiento por debajo de 6%. Esta medida, que tenía un carácter temporal, en la práctica se empleó por un largo período.

Durante el lapso que estuvo vigente el AMF II, la CEE formó un sistema de amplias restricciones. Dividió los productos del Acuerdo en 114 categorías y cinco grupos y adoptó un mecanismo de selección por el cual se impondrían controles adicionales a cualquier exportador cuyos productos excedieran cierta participación en el total de las importaciones de la CEE.

Ante las objeciones de los países exportadores en torno a las fuertes restricciones del AMF II, el nuevo Protocolo de Prórroga —el AMF III, que abarcó de enero de 1982 a julio de 1986— no incluyó la cláusula restrictiva antes descrita pero sí introdujo previsiones más específicas. Una de las más importantes fue la denominada "antioleada" (*anti-surge*) que se refería a las cuotas subutilizadas. Como se verá más adelante, la mayoría de las cuotas que impone el Acuerdo no se cubre por completo, excepto las que se aplican a ciertos TyR de exportación tradicionalmente populares. En ocasiones algunos países utilizan sólo de 10 a 20 por ciento de sus cuotas. Por ello los países importadores introdujeron la previsión "antioleada" y evitaron el uso intensivo de las cuotas subutilizadas de TyR.

El AMF III provocó que se fortalecieran las restricciones. En diciembre de 1983 el Cuerpo de Vigilancia de Textiles (Textiles Surveillance Body) puso en relieve que el

panorama general indicaba una aplicación más severa del Acuerdo: aumento de la frecuencia de medidas unilaterales; surgimiento de nuevos acuerdos bilaterales con países cuyas exportaciones no estaban restringidas con anterioridad; ampliación de la cobertura de productos bajo restricción, y creciente restrictividad de los acuerdos que se habían logrado con los mayores abastecedores.

A principio de los ochenta Estados Unidos acentuó su proteccionismo debido a incrementos significativos de sus importaciones. En 1983 anunció un nuevo sistema de restricciones (*call system*) que consideraba que un posible caso de desorganización del mercado podría iniciarse cuando las importaciones llegaran a 20% de la producción, cuando en los doce meses previos esas compras hubieran aumentado 30% o cuando aquellas que provenían de un abastecedor individual alcanzaran 1% de la producción.

Como resultado, de 1984 a 1985 Estados Unidos impuso numerosas limitaciones a las exportaciones de TyR de los países en desarrollo. Por el contrario, durante el período de vigencia del AMF III (enero de 1982 a julio de 1986) la política de la CEE hacia las ventas de las economías menos avanzadas fue menos severa que la que aplicó durante la vigencia del AMF II.

El Protocolo de Prórroga que dio origen a la cuarta etapa del Acuerdo Multifibras (AMF IV) introdujo previsiones que implicaron restricciones más severas y una mayor cobertura de productos. Entre otras cosas, se revivió la cláusula que permitía reducir las cuotas, su tasa de crecimiento y su manejo flexible, y se extendió la cobertura a fibras vegetales y ciertos productos fabricados a base de seda.

El costo para el consumidor y la creación de empleos

Los consumidores de los países importadores deben pagar altos costos debido a las cuotas del AMF, y el número de empleos que se salvan o crean son relativamente pocos. Por ello, muchos estudios consideran que las restricciones del AMF constituyen un medio costoso e ineficaz para proteger a los trabajadores de las industrias de TyR de la competencia extranjera.⁹

9. Véanse, para el mercado de Estados Unidos: W. Cline, *The Future of World Trade in*

Debido a que las cuotas son administradas por los países exportadores se supone, al menos en teoría, que son estas economías las que absorben por completo el ingreso adicional que generan dichas cuotas. Sin embargo, en muchos casos ese supuesto no siempre se cumple. Cuando los importadores tienen cierto poder, parte de las rentas adicionales que generan las cuotas son capturadas por ellos.

La protección también afecta el precio interno de los TyR en el país importador, en vista de que esos productos son sustitutos imperfectos de los que provienen del exterior.

Aunque el costo que generan las restricciones difiere en cada estudio según el método que se utilice, todos coinciden en afirmar que es muy alto. Respecto a los empleos que genera la protección, los análisis también coinciden en afirmar que son pocos. El costo que los consumidores de los países importadores deben pagar por cada puesto de trabajo fluctúa de 42 000 a 57 000 dólares, monto que en el caso de Estados Unidos excede con mucho el salario promedio de los trabajadores de las industrias de TyR (véase el cuadro 9).

La distribución del ingreso y las ganancias

Debido a las restricciones del AMF, los productores de TyR de los países importadores pueden vender una mayor cantidad de bienes a precios más altos a costa de los

Textiles and Apparel, Institute for International Economics, Washington, 1987; G. Hufbauer, D. Berliner y L. Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies*, Institute for International Economics, Washington, 1986, y D. Tarr y M. Morkiré, "Aggregate Cost to the United States of Tariffs and Quotas on Imports Federal Trade Commission", Washington, 1984. Para el mercado de Canadá: G.P. Jenkins, *Cost and Consequences of the New Protectionism*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, 1980. Para el mercado de la RFA: D. Spinanger y J. Zietz, "The MFA: Its Costs and Consequences", en *Intereconomics*, marzo-abril de 1986. Los métodos de los estudios para calcular el costo de las restricciones del AMF para los consumidores varían en varios aspectos: *i*) tipo de restricciones (cuotas o tarifas); *ii*) exportadores que se incluyen (todos los abastecedores extranjeros o sólo Hong Kong); *iii*) productos que se consideran, y *iv*) supuestos sobre las elasticidades, entre otros.

CUADRO 9

Efectos de la protección a los importadores de textiles y ropas

Autor del estudio	W. Cline	G. Hufbauer	D. Tarr y M. Morkre	G.P. Jenkins	D. Spinanger y J. Zietz
Período de análisis	1985	1984	1983	1979	La segunda fase del Acuerdo Multifibras ¹
Cobertura	Importaciones estadounidenses de textiles y ropa	Importaciones estadounidenses de textiles y ropa	Importaciones estadounidenses de cierto tipo de ropa proveniente de Hong Kong	Importaciones canadienses de ropa	Importaciones germano-occidentales de textiles y ropa
Método de protección	Aranceles y cuotas	Aranceles y cuotas	Cuotas	Aranceles y cuotas	Cuotas
Costo para los consumidores (millones de dólares)	20 300	26 880	De 380 a 500	400	De 600 a 700 por año
Empleos creados	434 200	640 000	9 000	—	—
Costo por empleo creado (dólares)	47 000	42 000	De 42 000 a 57 000	—	—

1. Enero de 1978 a diciembre de 1981.

Fuente: GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, Ginebra, 1984.

abastecedores extranjeros. Se calcula que en 1979, como resultado de los aranceles y las cuotas que se impusieron a las importaciones de TyR, los fabricantes canadienses ganaron 240 millones de dólares, poco más de 50% del costo total que tales restricciones generaron a los consumidores.¹⁰

Uno de los argumentos en favor de la protección de las industrias de TyR es que éstas por lo general emplean trabajadores de bajos salarios. Si esto es cierto, entonces la protección mejora la distribución del ingreso puesto que favorece el aumento del empleo. Para comprobar la validez de esta hipótesis, un estudio estimó el efecto de la protección a las industrias de TyR en los estratos o grupos de ingresos en Estados Unidos. El estudio comparó el costo para cada grupo de ingreso causado por el aumento de precios internos de la protección con los beneficios que recibió como consecuencia del aumento del empleo y de las mayores transferencias para los productores. Al contrario de lo que se esperaba, el costo que generó el incremento de precios superó los beneficios que recibieron todos los grupos de ingreso, excepto para el 20% más alto. Por tanto, la protección de las importaciones de TyR empeoró la distribución del ingreso, más que mejorarla. La racionalidad de la protección resulta débil en este caso.

10. Véase G.P. Jenkins, *op. cit.*

Efectos del AMF en los países en desarrollo

El AMF tiene como objetivo restringir las exportaciones de TyR de los países en desarrollo y por tanto tiene fuerte repercusión en sus economías.

El AMF reduce los ingresos de los exportadores, lo cual se compensa en parte por la transferencia hacia esas naciones en los ingresos adicionales que generan las cuotas. El AMF también afecta los patrones de comercio. En tanto que las cuotas del AMF se imponen a países exportadores que por lo general son eficientes, las naciones no restringidas —con frecuencia menos eficientes— tienen la capacidad de aumentar sus embarques a expensas de los primeros. En vista de que establece un límite al volumen de los embarques, no al valor, el AMF alienta la búsqueda de formas para aumentar el valor de los productos.

Además de los efectos inmediatos mencionados, el AMF tiene, debido a su longeva existencia, un importante efecto a largo plazo en el desarrollo económico. A menudo se señala, por ejemplo, que con el deseo de evadir los controles del Acuerdo la inversión foránea procedente de abastecedores restringidos (como Hong Kong) hacia los que lo están menos se ha estimulado. En apariencia, este flujo de inversión ha contribuido al desarrollo económico de

ciertos países de Asia y, en menor medida, al de algunos de América Latina y el Caribe.

La pérdida de exportaciones y el ingreso adicional derivado de la protección

En teoría el valor de los embarques de TyR puede aumentar o disminuir de acuerdo con el valor de las elasticidades de la oferta y de la demanda. Mientras más alta sea la elasticidad de esta última, es más probable que el valor de los embarques disminuya debido a las restricciones del AMF.

Los estudios empíricos señalan que la magnitud de las exportaciones perdidas por las restricciones del AMF es muy importante. La UNCTAD, por ejemplo, afirma que si se eliminaran todos los obstáculos (arancelarios y no arancelarios) al comercio de TyR, las ventas externas de los países en desarrollo a la CEE, Estados Unidos y Japón se incrementarían 15 000 millones de dólares, monto que equivale a 96% de las exportaciones actuales. De esa cantidad, 60% podría atribuirse a la supresión de las barreras no arancelarias, de las cuales las del AMF son por mucho las más importantes.¹¹

11. Véase UNCTAD, *Protectionism and Structural Adjustment*, Ginebra, 1986. Otros autores también afirman que la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias incrementaría las exportaciones de TyR (82 y 93 por ciento,

Existen también algunas estimaciones sobre los ingresos extraordinarios que reciben las economías exportadoras, que son las que administran las cuotas. Algunos estudios estiman que de 1981 a 1983 Hong Kong recibió de 100 a 200 millones de dólares anuales de ingresos extraordinarios por sus ventas externas a la CEE; de 1982 a 1984 ese mismo país percibió de 130 a 410 millones anuales por sus embarques a Estados Unidos.¹²

Aunque muchos estudios afirman que los ingresos extraordinarios que generan las cuotas son enormes, tal monto es mucho menor que el valor de las exportaciones que se pierden por las restricciones. Bela Balassa y C. Michalopoulos, por ejemplo, señalan que la pérdida de ingresos de los exportadores derivada de las restricciones cuantitativas estadounidenses y de la CEE exceden nueve y siete veces, respectivamente, los ingresos extraordinarios que generan las cuotas.¹³ Además, si se acepta que los importadores y exportadores se dividen la renta extraordinaria, el volumen de recursos que se transfiere por tal concepto a los países en desarrollo es aún más reducido.

El supuesto de que toda la renta extraordinaria se transfiere a los países exportadores sólo porque éstos administran las cuotas puede ponerse en tela de juicio. Una transferencia total ocurre sólo cuando el exportador tiene poder monopólico y el importador es demasiado pequeño para influir en el mercado. Lo contrario es más común y por tanto los importadores de los países desarrollados capturan una porción de la renta extraordinaria. Así, la parte de esa renta que reciben las economías exportadoras puede ser mucho menor de lo que calculan algunos estudios.

La desviación del comercio de TyR

Debido a que las cuotas del AMF se aplican de manera discriminatoria, las exportaciones de TyR tienden a desviarse de los

respectivamente) de los países en desarrollo a la OCDE. Véase N. Kirmani *et al.*, *Effects of Increased Market Access on Exports of Developing Countries*, IMF Staff Paper, Washington, 1984.

12. Véase C. Hamilton, "An Assessment of Voluntary Restraints on Hong Kong Exports to Europe and the USA", en *Economía*, agosto de 1986.

13. Véase Bela Balassa y C. Michalopoulos, *Liberalizing World Trade*, World Bank Discussion Paper, Washington, 1985.

CUADRO 10

Cobertura y tasa de utilización de las cuotas del Acuerdo Multifibras en algunos países, por destino (Porcentajes)

	Cobertura		Tasa de utilización	
	Estados Unidos	CEE	Estados Unidos	CEE
Corea	76.4	95.1	96.2	89.4
Hong Kong	75.7	94.7	100.0	79.0
Colombia	40.1	63.5	43.5	35.5
México	45.4	6.4	38.6	9.8

Fuente: GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, Ginebra, 1984.

países sujetos a más limitaciones hacia los que lo están menos. Como las barreras se aplican sólo a los países en desarrollo, la desviación del comercio de TyR beneficia a las naciones industrializadas. Empero, tal fenómeno también tiene lugar entre las economías en desarrollo en vista de que no todas están restringidas de igual forma.

El blanco principal de las restricciones del AMF son los países exportadores de TyR más poderosos, como Corea del Sur y Hong Kong. A la mayoría de los latinoamericanos no le afecta demasiado. Además, ya que las cuotas otorgadas a esas naciones asiáticas están casi saturadas, las de Colombia y México se utilizan a menos de 50% de su capacidad (véase al cuadro 10). Cabe agregar que los 66 países de África, el Caribe y el Pacífico que participan en la Convención de Lomé están libres de las cuotas del AMF que aplica la CEE. Asimismo, varios países del Caribe no están restringidos por las cuotas que impone Estados Unidos con base en el Acuerdo.¹⁴

La naturaleza discriminatoria de las cuotas del AMF —que están lejos de parecerse a las globales que permite el artículo XIX del GATT— beneficia a ciertos países en desarrollo no restringidos pues les permite disfrutar, junto con los productores de los países importadores, de la protección a la industria de TyR. Algunos de los exportadores menos competitivos de América Latina y Europa Oriental, por ejemplo, requieren las barreras del AMF para conservar su participación en el mercado.¹⁵

14. La Convención de Lomé es un tratado suscrito por diversos países de África, el Caribe y el Pacífico con la CEE, en la que ésta les otorga, entre otras cosas, ayuda para el desarrollo y acceso preferencial para ciertos productos.

15. Véanse V. Cable "An Evaluation of the Multifibre Arrangement and Negotiating Options", en *Commonwealth Economic Papers*,

Como resultado de lo anterior se ha producido cierta desviación del comercio. Después de que Japón anunció un acuerdo para restringir en forma voluntaria sus embarques a Estados Unidos, de inmediato Hong Kong aumentó notablemente sus exportaciones y ocupó el lugar que dejó la economía nipona (véase el cuadro 8). De 1981 a 1985 las importaciones estadounidenses de TyR procedentes de los tres grandes (Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán) crecieron a una tasa anual de menos de 10%, mientras que las originarias de otros países en desarrollo y Europa lo hicieron en 22 y 33 por ciento, respectivamente. Sin embargo, es posible que la desviación del comercio se deba, más que al AMF, al traslado de las ventajas comparativas hacia los nuevos productores. Cabe aclarar, empero, que en ocasiones el AMF lo desalienta, ya que contribuye a mantener la distribución actual del comercio de TyR entre los países en desarrollo.

Incentivos para el mejoramiento de la producción

Muchos autores señalan que las restricciones cuantitativas del AMF propician la diversificación y el mejoramiento de la producción de TyR. "Debido a que el AMF controla el volumen físico de las importaciones más que su valor, introduce un incentivo para el mejoramiento de los productos... Este proceso [por ejemplo] ha tenido lugar en el traslado de los textiles a la fabricación de prendas de vestir... En tanto que los abastecedores sujetos a restricciones han te-

núm. 15, Londres, 1981, y M. Wolf, "Handmaiden under Harassment: The Multifibre Arrangement as an Obstacle to Development", en H. Giersch, *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*, Westview Press, Boulder, 1987.

nido incentivos para mejorar sus productos ascendiendo en la escalera de las etapas de procesamiento, también han enfrentado un impulso a mejorar la calidad de sus exportaciones dentro de cada categoría de productos."¹⁶

Como evidencia de lo anterior, algunos especialistas señalan que de 1981 a 1984, cuando las restricciones de Estados Unidos a los mayores abastecedores extranjeros de TyR se tornaron más estrictas, el valor unitario de las importaciones estadounidenses de éstos procedentes de países fuertemente restringidos como Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán se incrementaron, si bien las originarias de Japón, Europa y la mayoría de los otros países en desarrollo disminuyeron debido a la depreciación del dólar.¹⁷

Algunos analistas dudan sobre el mejoramiento (tanto en variedad como en calidad y valor) que provocan las restricciones del AMF. A largo plazo la calidad de los productos puede elevarse como consecuencia del avance tecnológico y del aumento de la capacitación de la fuerza de trabajo, sin que necesariamente se deba a las cuotas del AMF.

El efecto dinámico en el desarrollo económico

Casi 30 años han transcurrido desde que en 1961 se comenzaron a imponer restricciones al comercio de TyR. Por tanto, debido a su prolongada duración el AMF ha tenido en el largo plazo un importante efecto dinámico en las naciones en desarrollo.

Por un lado, el AMF alienta la inversión extranjera directa en los países en desarrollo no restringidos. Una vez que las naciones en desarrollo con más exportaciones de TyR (Hong Kong y Corea del Sur) se percataron de que las restricciones del Acuerdo a éstas se mantendrían por muchos años, comenzaron a establecer plantas en otros territorios. Algunas compañías de Hong Kong productoras de TyR realizaron grandes inversiones en otras naciones de Asia, incluso en China, con el único propósito de evadir los aranceles y las cuotas impuestas por los países industrializados.¹⁸

Recientemente, muchas empresas procedentes de los "tres grandes" han realizado cuantiosas inversiones en algunos países del Caribe —como la República Dominicana y Jamaica— para establecer fábricas de ropa. Si el AMF no existiera, el incremento del flujo de capital desde Asia habría sido mucho menor.

El crecimiento de la inversión de los tres grandes exportadores asiáticos en los países sujetos a menos restricciones derivadas del AMF obedece en lo fundamental a dos razones. La primera, y más obvia, es que esas economías establecieron plantas en los países menos restringidos con el fin de aumentar sus exportaciones por encima de las cuotas. La segunda se asocia a las ganancias que las empresas de esos países acumularon como resultado de las rentas extraordinarias generadas por las cuotas del AMF y que les han permitido invertir en otras naciones. Cabe señalar que mientras la inversión extranjera y la transferencia de tecnología procedentes de los mayores exportadores de TyR incentivan el desarrollo económico de los países anfitriones, el AMF se encarga de desalentarlo. Cuando Bangladesh, con ayuda de una empresa de Corea del Sur, obtuvo un éxito importante en sus exportaciones de ropa, los países industrializados lo obligaron a aceptar un acuerdo para restringirlas voluntariamente.

Desaliento a la industrialización

El AMF tiende a mantener la estructura actual del comercio de TyR. Ello obedece a qué desalienta el cambio de los patrones de comercio con base en las ventajas comparativas. La historia del desarrollo económico de muchos países muestra a la producción de TyR como el catalizador de la industrialización.

Hace algunos decenios, por ejemplo, las exportaciones de productos de seda y algodón fomentaron el desarrollo económico de Japón. Tan pronto como ese país acumuló capital y sus salarios se elevaron, su industria se orientó a la producción de bienes más intensivos en capital. En consecuencia, Hong Kong y Corea del Sur adquirieron las ventajas comparativas en la producción de TyR. En ausencia de restricciones a las exportaciones de esos países, podría esperarse un desplazamiento hacia nuevas fuentes de abastecimiento. Si las cuotas del AMF no existieran, otros países en desarrollo habrían tenido la oportunidad de seguir

el mismo patrón de industrialización de Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán y sustituirlos como líderes en la exportación de ropa.¹⁹ Sin embargo, un AMF duradero retarda el desplazamiento de los centros de producción de TyR.

Las rentas extraordinarias que generan las cuotas permiten, por ejemplo, a Hong Kong conservar sus mercados, aun cuando ha perdido sus ventajas comparativas en la producción de ropa en favor de países menos desarrollados. Los precios más altos provocados por las cuotas le permiten compensar los mayores costos que se derivan de un salario real relativamente alto.

El AMF también desalienta la aparición de nuevos e importantes exportadores, ya que las cuotas se aplican incluso a países muy pobres cuando comienzan a aumentar rápidamente sus ventas externas de TyR. Un ejemplo de esto lo constituye la referida experiencia de Bangladesh a principios de los ochenta. Con la ayuda de Corea del Sur y un empresario nacional ese país incrementó sus exportaciones de prácticamente cero en 1979 a 500 millones de dólares en 1987. Sin embargo, en 1985 Estados Unidos negoció con esa nación una cuota de exportación. Como resultado se cerraron 300 de las 700 empresas de ropa que entonces operaban en aquella nación.

Las cuotas del AMF, por tanto, tienen a largo plazo muy graves consecuencias para los países en desarrollo más pobres. Les impide desarrollar su potencial para expandir su base industrial y sus exportaciones manufactureras mediante la especialización, como primer paso, en productos intensivos en trabajo como la ropa.

Aun cuando en principio se ha acordado integrar el comercio de TyR a las reglas del GATT, es posible que tal proceso se demore, a pesar de que se decidió iniciarlo en 1990, cuando expire el AMF IV. No es aventurado pensar que al inicio del nuevo milenio la completa liberación del comercio textil sea un objetivo por cumplir. Mientras tanto, las restricciones al comercio de TyR continuarán representando uno de los principales símbolos del proteccionismo de los países industrializados. □

Juan Rocha

19. D. Keessing y M. Wolf, *Textile Quotas against Developing Countries*, Trade Policy Research Centre, Londres, 1980.

16. Véase W. Cline, *op. cit.*

17. Véase M. Wolf, *op. cit.*

18. Véase K. Kumar y M. McLeod, *Multinationals from Developing Countries*, Lexington Books, Lexington MA, 1981.