Efectos de la desaparición del Acuerdo Multifibras

La literatura sobre las negociaciones de la Ronda de Uruguay señala que entre todas las medidas de liberalización comercial planteadas en ese ámbito, la eliminación del Acuerdo Multifibras (AMF), remplazado por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, produciría significativas ganancias de bienestar.

Los resultados de simulaciones basadas en modelos de equilibrio general computable (CGE) y otros estudios indican que al término de la Ronda de Uruguay, la liberalización del sector textil y de prendas de vestir podría haber representado hasta dos tercios de todas las ganancias de bienestar esperadas tras la liberalización prevista. Estos estudios pronostican también que en la víspera de la eliminación de las cuotas se produciría un gran desplazamiento de recursos que se extendería a los países asiáticos y otras naciones en desarrollo.[1]

1. Resumen del trabajo de Mikio Kuwayama y Martha Cordero, *Implicancias del término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para América Latina y el Caribe*, serie Comercio Internacional, núm. 53, CEPAL, Santiago, Chile, octubre de 2005.

Es muy factible que China sea el país que más gane después del fin del Acuerdo sobre los Textiles. Se prevé que los consumidores, sobre todo de América del Norte y Europa, podrán obtener bienes más baratos. Pero también se calcula que habrá una pérdida de empleo por el reajuste de la producción en estos países

El comercio textil y del vestido

El comercio del sector textil y del vestido alcanzó 169 000 y 226 000 millones de dólares en 2003, con 2.3 y 3.1 por ciento del comercio mundial de bienes, respectivamente. Así, el textil representó 3.1% de las exportaciones mundiales de manufacturas, y el segundo, 4.2%. La suma (395 000 millones de dólares) es pequeña en comparación con otros sectores, como equipos de oficina y de telecomunicaciones (933 000 millones de dólares), productos químicos (794 000 millones de dólares) y el sector automovilístico (724 000 millones de dólares), aunque supera la suma del sector del hierro y el acero (181 000 millones de dólares). Asimismo, aquellos representaron en 2003 1.4 y 5.5 por ciento de las importaciones totales de bienes de Estados Unidos, mientras que los porcentajes de la Unión Europea fueron de 1.8 y 3.5 por ciento, respectivamente. De los dos, el sector del vestido es el más importante en ambas regiones. Aunque la importancia relativa del sector en las importaciones totales de ambos grupos ha sido relativamente baja, en torno a 6 o 7 por ciento.

Al examinar las corrientes comerciales regionales, se observa que las más importantes del sector textil, en términos de valor, han sido las que se intercambian entre los países asiáticos, seguidas por las intraeuropeas. Los flujos de Asia a Europa y América del Norte, superan cada uno las corrientes de América del Norte a América Latina. Las últimas crecieron a una tasa anual de 20% durante el periodo que va de 1995 a 2000, alcanzando 5 900 millones de dólares en 2003, influidos por las normas de origen impuestas en diversos acuerdos comerciales preferenciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el caso del sector del vestido, las corrientes más importantes han sido las intraeuropeas, seguidas por el eje Asia-América del Norte, y las intraasiáticas. El eje de América Latina hacia América del Norte, con la suma de 18 900 millones de dólares en 2003, mostró una tasa de crecimiento anual muy elevada (22%), superando a los otros ejes examinados. Sin embargo, las exportaciones de América Latina y el Caribe a América del Norte han sufrido un marcado deterioro en términos relativos desde comienzos de 2000. Este comportamiento pareciera resultado de la fuerte penetración de los países asiáticos en el mercado estadounidense.

Pese a que las exportaciones del sector textil y del vestido representan cerca de 5.4% de las exportaciones mundiales de bienes, dicho sector, en especial el del vestido, ha sido el componente más importante de un gran número de países en desarrollo. Ha sido el caso de algunos países de América Latina; El Salvador y la República Dominicana, donde ha representado más de 50% de sus exportaciones totales; al igual que para países como Honduras, Jamaica, Perú, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, es de gran relevancia comercial. Por su parte, el sector textil ha sido un componente significativo en Uruguay, Colombia, Brasil, Perú y México. Conviene resaltar que aunque sean de alta importancia, en términos comerciales los dos no han sido de tanta trascendencia en China.

Según datos estadísticos recientes, China está aumentando su participación en el mercado estadounidense en detrimento de la de México y la de algunos países centroamericanos. Como consecuencia existe un creciente temor de que las importaciones desde China, en la víspera de la eliminación de cuotas, estén desplazando con mayor rapidez que la esperada las provenientes de otros países, lo que también afectaría de manera negativa el empleo del sector en Estados Unidos y el de algunos de sus países exportadores. La amenaza por las crecientes importaciones del sector aumenta con creces, dado que los productos sensibles (muy significativos comercialmente y en términos de empleo para Estados Unidos) están siendo cada vez más abastecidos por importaciones.

El Acuerdo Multifibras y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

Antecedentes

Los acuerdos comerciales preferenciales entre países importadores y exportadores de textiles y vestido para imponer restriccio-

nes cuantitativas a la importación de estos productos —fuera de las normas y las disciplinas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comrecio (GATT)— tienen su origen en la segunda mitad del siglo XX. El GATT reconoció en 1960 los problemas que ocasionaban estos acuerdos preferenciales, por lo que —en un intento por evitar la desorganización del mercado— autorizó a los países a negociar o imponer cuotas bilaterales de importación al margen de las reglas y las disciplinas del propio GATT.

Esta política propició la firma de otros acuerdos de imposición de cuotas y la firma del Acuerdo Multifibras en 1973, cuyo objetivo era proteger durante cuatro años a las industrias nacionales de los países importadores de textiles y vestido mediante la imposición de cuotas para después incorporar estos productos a las normas y las disciplinas del GATT. Sin embargo, el Acuerdo Multifibras extendió su vigencia en cuatro ocasiones hasta 1994 debido a posiciones proteccionistas de los países. Durante ese tiempo se firmaron múltiples acuerdos bilaterales entre países importadores y exportadores de textiles y vestido que permitían la imposición unilateral de cuotas de importación al algodón, la lana y las fibras.[2]

El Acuerdo Multifibras fue blanco de críticas; sus detractores señalaban que violaba los principios del multilateralismo y el libre comercio que promovía el GATT: quebrantaba el principio de nación más favorecida; aplicaba restricciones cuantitativas en lugar de tarifas; ejercía una discriminación hacia los países en desarrollo, y no tenía reglas claras.

En vista de lo anterior, la Ronda de Uruguay del GATT se encaminó a incorporar el sector textil y del vestido a las normas y las disciplinas del GATT. En diciembre de 1993 se firmó el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido para someter al sector, a la OMC en un lapso de 10 años: de 1995 a 2005.

Integración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

El sustituto del Acuerdo Multifibras se formuló como un acuerdo transitorio dividido en cuatro fases mediante las cuales se integrarían paulatinamente la normatividad del comercio de textiles y prendas de vestir a las reglas y las disciplinas de la OMC. La primera fase comenzó en enero de 1995, cuando cada parte firmante del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido debía elegir e integrar productos de la lista contenida en el anexo del Acuerdo que hubieran representado no menos de 16% del volumen del total de las importaciones de textiles y vestido del país en cuestión en 1990. En enero de 1998 comenzó la segunda fase; en ésta debían integrarse productos que hubieran representado no menos de 17% adicional de las importaciones nacionales de textiles y vestido en 1990. En enero de 2002 se inició la tercera etapa: la integración de productos que hubieran representado no menos de 18% y, por último, el 1 de enero de 2005 debía integrarse el 49% restante. Los únicos miembros de la OMC que aplicaban el mecanismo de cuotas (Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Noruega) dejaron dentro de la última fase del proceso de integración los productos más sensibles para su producción local.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido permitía la aplicación de un mecanismo de salvaguardia específico de transición que podría emplearse a los productos que no se hubieran integrado en el GATT en cualquiera de las etapas. Las naciones no tenían la obligación de limitarse a los productos que fueran objeto de restricciones,[3] por lo que valiéndose de esta modalidad comenzaron por los artículos menos sensibles e incluyeron muy pocos de los productos sujetos a cuotas.

2. Antes del Acuerdo Multifibras las cuotas sólo incluían el algodón. No todos los miembros del GATT participaron en aquél. En realidad sólo 39 (casi la mitad de los integrantes del GATT) formaban parte del convenio en 1994, cuando éste concluyó. Entre los 39 figuraban todos los países importantes del sector; ocho eran los *importadores* del mundo desarrollado y el restante 31 los *exportadores* del mundo en desarrollo.

3. La única condición que imponía el Acuerdo era que en la lista de integración se incluyeran productos de cada uno de los cuatro grupos: *tops* e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

El resultado de estas disposiciones fue el uso extensivo de medidas de salvaguardia y una tendencia a integrar productos en los que la utilización de la cuota era baja (redundancia de las cuotas), lo que llevó a una alta concentración de la eliminación de contingentes durante la última etapa de 2002 a 2005. Por tanto, no se cumplió el objetivo del Acuerdo de fortalecer paulatinamente las industrias nacionales durante el periodo de integración, razón por la cual los temores por la terminación del convenio habían sido mayores tanto para los países importadores como para nuevos exportadores de textiles y de vestuario, que en cierta medida se habían beneficiado de la existencia del Acuerdo.

El grado de utilización de cuotas en las primeras tres fases

Evans y Harrigan demuestran que durante el decenio de los noventa apenas 40% de las importaciones estadounidenses en el sector textil y de prendas de vestir entraron a este mercado bajo las cuotas obligatorias vinculantes (*binding*), y este porcentaje se mantuvo relativamente estable durante el decenio. En general, una cuota se considera vinculante cuando su grado de utilización supera 90%. El sistema de cuotas, en cierta medida, también creó incentivos para que los países que estaban perdiendo su ventaja comparativa en el sector pudieran mantener sus cuotas con el fin de apropiar las cuota-rentas. Los países competitivos aplicaron una estrategia de llenar sus cuotas, trasladando su producción hacia los países de menor costo cuyas cuotas estaban subutilizadas.

Menos de la mitad de las exportaciones chinas a Estados Unidos se realizó mediante el sistema de cuotas. Se observa una situación relativamente similar para la India: la tasa de utilización de sus 30 categorías llegó a 68%; la relación entre las importaciones con el esquema de cuotas y las totales se situó en 52 por ciento.

Este panorama general cambia de manera radical cuando se analizan los sectores sensibles para Estados Unidos: respecto a las categorías de productos sensibles, y por ende, con cuotas más restringidas, la tasa de utilización (*quota fill-rates*) por Estados Unidos fue de casi 100%, como se analiza en detalle más adelante. Estas categorías, que representaron 53% de las importaciones totales estadounidenses de prendas de vestir en 2002, tenían un gran número de países proveedores que fueron sujetos a cuotas vinculantes. Por tanto, los sectores sensibles tenían sus cuotas a*gotadas*. Cabe recordar que Estados Unidos eliminó las cuotas a las importaciones de productos de confección contenidas en 29 categorías en 2002 (categorías 350/650 (*dressing gowns*) y 222 (*knit fabric*)), y sus efectos fueron considerables; dos años más tarde, China aumentó de 9 a 65 por ciento su participación en estos productos. Como consecuencia, los precios de los productos pertenecientes a esas 29 categorías disminuyeron 48%. La preocupación principal ha sido que los efectos resultantes del término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido serían mucho más severos que este resultado.

Posibles efectos de la eliminación de las cuotas

Desde un punto de vista económico, hay una clara ganancia al eliminar las cuotas. En teoría, la cuota, como una tarifa, aumenta el precio nacional del producto afectado en el país importador y reduce la demanda nacional por el producto. Sin embargo, como se trata de una cuota y no tarifa, el aumento del precio beneficia a los productores del país importador y a los exportadores de la nación vendedora. La eliminación de cuotas dañaría a los productores y los exportadores nacionales en los mercados de importación. Los productores que habían sido protegidos de la competencia externa por el sistema de cuotas deberán competir por mejores costos. Los ganadores serán los consumidores de los países importadores. De todas maneras, los efectos en los precios y las cantidades dependerán de la elasticidad de la demanda y del tamaño de la cuota con respecto a la demanda interna. Cabe recordar que cuando la cuota se establece en un nivel que supera la demanda interna, en los precios internacionales, esta cuota aplicada al amparo del Acuerdo no sería obligatoria, y por tanto no entrañaría costos, aparte de los relacionados con la administración del sistema.

Efectos de la eliminación de las cuotas

Países ganadores y perdedores

Se prevé que China y la India capten más de 50% del mercado mundial del vestido al concluir el Acuerdo, como lo han hecho en países que no tienen cuotas como Japón y Australia. El dinamismo del comercio mundial de textiles y vestido en los últimos cinco años fomentó la exigencia de los países exportadores para el fin del Acuerdo, pues las cuotas imponían un límite directo a la expansión de sus inversiones, producción y exportaciones.

La participación de las exportaciones chinas de vestido al mercado estadounidense, después de una disminución durante el decenio de los noventa, a partir de la fase III del Acuerdo crece con mucho vigor hasta hoy, alcanzando cerca de 20% de dicho sector. Una situación más bien opuesta se presenta en México y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC),[4] cuyas exportaciones crecieron a una tasa alta hasta el fin de la fase I. Incluso, desde 1994 hasta 2004, la participación de los países de la ICC superaba con creces la de China. En cambio, esta última superó la de México y de los citados países de 1997 a 2002. Estos comportamientos alentadores parecen ser resultado de los tratos preferenciales que otorgan los acuerdos comerciales, o mediante el aprovechamiento de los modelos de maquila como la producción compartida (*production sharing*). Los países andinos cuya participación fue relativamente estable durante el decenio de los noventa empiezan a expandir sus exportaciones desde comienzos del nuevo decenio. Aparte de estos países, cabe notar el caso de Chile, que tiene un tratado de libre comercio con Estados Unidos desde el primero de enero de 2004, aumentó sus exportaciones textiles y de prendas de vestir a 29.5 millones de dólares en el 2004, frente a los 13 millones de dólares del año anterior.

En cuanto a Centroamérica y la República Dominicana los efectos han sido visibles en esta última y Costa Rica, donde las exportaciones del sector a Estados Unidos se empezaron a estancar e incluso a disminuir a partir de 2001, en contraste con Honduras y, en menor grado, Guatemala.

Desde esta perspectiva, importa señalar los comportamientos por demás diferenciados entre los países de la región.

Implicaciones de la fase IV para México y los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)

En la cuarta y última fase de integración se nota con claridad que las categorías en las cuales Estados Unidos eliminó sus cuotas, distribuidas entre 46 países, correspondían a 79% de las importaciones totales del sector textil y de confección del país en 2002. En esa fase, Estados Unidos incorporó los productos de más alta sensibilidad, que comprenden algodón y fibra sintética, que son también los más importantes para los exportadores de América Latina: la fase IV liberó 45 categorías de prendas de vestir, incluidas 19 confeccionadas con tela de algodón, 14 con lana y 12 con fibra sintética. Las categorías como prendas confeccionadas con algodón y fibra sintética son los sectores en que la producción estadounidense sigue abasteciendo una parte importante del consumo interno, pese a su importancia declinante. Además, la producción de algodón es una de las actividades agrícolas más subsidiadas, lo que se convierte en un motivo más para proteger la industria. En las fases anteriores, aunque algunos países de la ICC tenían cuotas en algunas categorías, por lo general fueron muy poco utilizadas. Como se analiza más adelante, estos países han entrado al mercado estadounidense mediante las preferencias otorgadas por varios acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

4. Los países participantes de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) establecida en enero de 1984 para beneficiar a los países caribeños son: Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, y las islas Vírgenes Británicas.

Por tanto, desde la perspectiva de los países de México y la ICC, la fase IV ha sido crucial porque concentra sus principales productos de exportación en las categorías que aún se mantenían muy protegidas hasta fechas recientes, y la mayoría de ellos colocaba más de 90% de sus productos textiles y de confección en la fase IV. Las principales categorías de exportación, tanto de México como de la ICC, son en genera poco diferenc adas , de baja complejidad. Tal ha sido el caso de las camisas de algodon de punto para hombre y mujer que juntas a canzan 30% del valor vend do por ese conjunto de naciones seguidas de la ropa interior de algodon para mujer y los shorts de algodon para hombre y mujer. Estas cinco partidas representan 63% del valor exportado por esos paises. En el caso de Mexico, los pantalones y los shorts de algodon y las camisas de algodon y fibra sintetica son las principales categorias exportadas. Estas representan 59% del total exportado.

A pesar de la importancia de Estados Unidos como mercado, algunos paises de la ICC no explotaron activamente sus cuotas contenidas en aquellas categorias por ser liberadas en la fase IV. En contraste, los paises asiaticos utilizaron en promedio 90% de sus cuotas.

El mecanismo de cuotas habia dado una ventaja artificial a la industria de America Latina y el Caribe hasta la expiracion del sistema en 2005. Esto suele indicar que la liberalizacion de estas partidas, posterior a la eliminacion de cuotas, no beneficiaria a estos paises en gran medida, mejor aprovechadas por los productores asiaticos que utilizaron ampliamente las cuotas correspondientes a estos productos.

El panorama, por demás favorable para Mexico y los paises de la ICC, se atenua cuando se considera el desempeño de China en los ultimos 12 meses, cuando empieza a penetrar a los mercados estadounidenses con mucho mayor intensidad.

Es decir, China ha aprovechado plenamente las cuotas en los ultimos años. Por lo tanto, la eliminacion de cuotas en estos productos *sensibles* en los cuales China utilizo a cabalidad sus cuotas, y que son de gran importancia para la región latinoamericana, podría significar un desplazamiento de gran escala de los productos latinoamericanos en el futuro.

De todas maneras, los costos de producción de China son menores que los de Centroamérica, México o la República Dominicana. Abernathy observa que el costo final de unos pantalones vaqueros para hombres en México es de 7.96 dólares, de 8.32 dólares en Nicaragua y de 6 75 dólares en China, contando el transporte a Estados Unidos. Asimismo, la cadena textil-vestuario-distribucion en China esta mucho mejor integrada que en los paises estudiados, lo que favorece la reduccion de los costos. Se analizan mas adelante otros factores como la ventaja china sobre los ciclos de pedido-entrega en una industria como esta en que las modas cambian con rapidez, y mejorias considerables de China en el area de la distribucion, que ha reducido desde un ciclo de 90 dias hasta uno de 60.

Salvaguardias en Estados Unidos y la Unión Europea para contener las importaciones chinas

A raiz de esto, los fabricantes de productos textiles y de prendas de vestir instaron al gobierno de Estados Unidos a volver a aplicar los contingentes a las importaciones procedentes de China, con el argumento de que, desde la eliminación de los contingentes globales el 1 de enero de 2005, los productos chinos habian inundado el mercado estadounidense.

A partir de la recepcion de esta solicitud, el 27 de mayo de 2005, China ha debido limitar sus envios a un nivel 7.5% superior al del año anterior, de conformidad con lo estipulado en el Acuerdo de Adhesión de China a la OMC.

En sentido estricto, los nuevos contingentes de importacion de Estados Unidos no violan las normas de la OMC, ya que China acepto la aplicacion de salvaguardias hasta 2008 como parte de las condiciones para su ingreso a la OMC en 2001. Las salvaguardia para los productos textiles originarios de China entrañan nueve categorias de productos.

Por otra parte, tras una serie de arduas negociaciones, en un intento de evitar un enfrentamiento comercial, la Unión Europea y China acordaron el 10 de junio que, del 11 de junio de 2005 a fines de 2007, el aumento de las exportaciones de productos textiles chinos a la Unión Europea no superará una cifra de entre 8 y 12.5 por ciento anual, a partir de una cantidad base especificada. En 2008, la Unión Europea sólo aplicará *con restricciones* el apartado c) del artículo 242, relativo a los textiles, del Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de China a la OMC, que exige a este país a limitar las exportaciones de estos productos. En contrapartida, la Unión Europea acordó detener la investigación de las exportaciones chinas a su mercado de 10 artículos textiles, incluidos tela de algodón, camisetas, hilados de lino, sábanas, manteles y pantalones.

Otros factores que inciden en la competitividad de los países de América Latina y el Caribe

Compañías de minoristas e intermediarios

Las cuota-rentas ya fueron compartidas con las tiendas al detalle multinacionales como Wal-Mart, antes de su eliminacion y las rentas para los exportadores fueron quizás menores que lo que los modelos estiman. Actualmente, estas tiendas de venta al por menor administran, con creces, las cadenas de valor del sector que son cada vez más fragmentadas y complejas.

En este sentido, bajo el régimen de cuotas, la gran mayoria de las exportaciones de vestido de China se ha realizado mediante los intermediarios localizados en Hong Kong (China), la Provincia China de Taiwan y Macao, y se contabilizaba como exportaciones de estas economias, no como chinas.

Es muy posible que una parte importante de la cuota-rentas estuviese quedando en los intermediarios, ubicados no solo en Estados Unidos, sino también con aquellos que estaban ubicados en las tres economias de China.

En los mercados textil y del vestido, las restricciones al comercio contribuyeron a

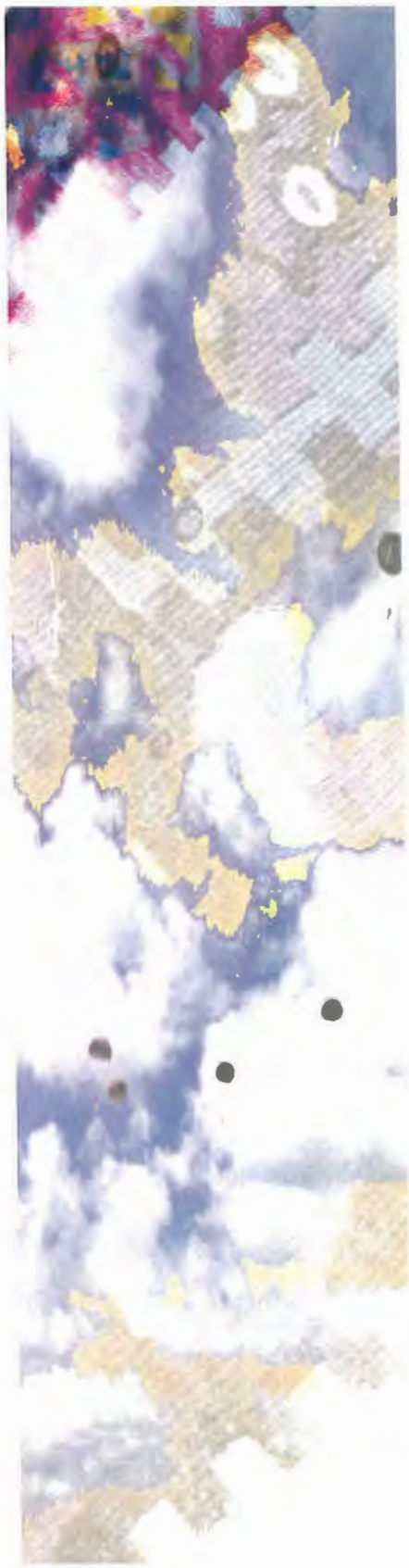
fragmentar la cadena de la oferta internacional, bajo los sistemas internacionales de producción integrado. El desmembramiento de la cadena productiva de este sector comenzó cuando la producción de China alcanzó los niveles máximos de su cuota. El proceso de ensamblaje del vestido fue subcontratado en países en desarrollo de bajos salarios, como Bangladesh. Cuando un país llegaba al límite de su cuota, las empresas que habían producido ahí redirigían sus operaciones a otros países que aún no habían agotado la cuota de exportación impuesta por el país importador. Por otro lado, los países desarrollados garantizaban acuerdos preferenciales de comercio a un número de países con bajos salarios, para el ensamble de partes de vestido, para luego reimportarlos con preferencias.

Aranceles del sector

Cabe recordar que las reglamentaciones actuales de la OMC establecen que aunque todas las restricciones cuantitativas sobre importaciones textiles y de confección se eliminarán a partir de 2005 no especifican obligaciones sobre la reducción de aranceles en este rubro. La reducción arancelaria del sector es parte de las negociaciones de la Ronda de Doha relacionadas con los productos no agrícolas. Esto significa que la eliminación de restricciones cuantitativas no implica, de ninguna manera, un comercio no restringido para el sector. En los mercados de los países industrializados, el nivel de aranceles promedio para el sector textil es el doble que el de los productos manufactureros, en su conjunto, y el triple en el caso del sector de prendas de vestir. Además, este sector textil en los países industrializados, aparte del conocido escalonamiento arancelario, está sujeto a un gran número de *crestas arancelarias*. Ninguna de estas barreras desaparece con el fin de las cuotas.

Preferencias comerciales

Es importante remarcar que los acuerdos comerciales de distinta índole, regional y bilateral, que han firmado Estados Unidos y la Unión Europea otorgan preferencias a un número creciente de países en desarrollo



que son exportadores de productos textiles y de confección. Los beneficiarios gozan de ventajas considerables en cuanto al acceso a mercado. Además, las reglas de origen que regulan este sector, que son de alta complejidad, repercuten con fuerza en el grado en que las preferencias otorgadas se pueden aprovechar para aumentar las exportaciones.

El desarrollo del sector en los países de la Cuenca del Caribe ha respondido en gran parte a las preferencias unilaterales concedidas por Estados Unidos (ICC y CBTPA); algo similar ha ocurrido en la industria textil mexicana a partir del TLCAN.

De acuerdo con la información del National Cotton Council y el O'Rouke Group, en 2003 una cuarta parte de los mercados al menudeo de prendas de vestir en Estados Unidos de 25 700 millones de metros cuadrados equivalentes se abastece del continente americano excluyendo el propio país. Además, tres cuartas partes de los hilos y confecciones que se fabrican en esta región son de origen estadounidense.

En realidad, se observa una fuerte presencia asiática en la región: 66% de las empresas textiles (273) en Guatemala y 65% de las 24 en Nicaragua son de origen asiático. Las medidas arancelarias a favor de México, Centroamérica y el Caribe durante los años noventa en efecto permitieron incrementar de manera considerable las exportaciones de la cadena a Estados Unidos y perjudicaron a los exportadores asiáticos incluida China. Ante la eliminación de las cuotas en 2005 es posible que los países asiáticos, recuperen las participaciones perdidas, si bien los autores señalan que persiste la ventaja geográfica.

En el marco del TLCAN México goza desde 1994 de preferencias como un periodo de apertura de 10 años (actualmente ya están liberados todos), la eliminación de cuotas de productos que cumplan con las normas de origen; la eliminación gradual de las cuotas en 10 años en productos que no cumplan con las normas de origen; la desgravación inmediata no sujeta a cuotas para los productos artesanales, así como la eliminación inmediata de aranceles y cuotas para

los productos de maquilado que utilicen tela fabricada y cortada en Estados Unidos (como parte de su estrategia de producción compartida).

En el marco de Centroamérica y la República Dominicana las reglas de origen de los principales productos de exportación no permiten la incorporación de insumos de terceros países, salvo en escaso abasto. Por ello, para seguir beneficiándose de las preferencias otorgadas por el Tratado, estos países deberán seguir importando (por falta de oferta nacional) insumos de Estados Unidos, lo que implica la compra de éstos y la reducción de la competitividad de costos frente a los países asiáticos.

Medidas de contingencia

Estados Unidos negoció un acuerdo de acceso a mercado con China en el ámbito del Protocolo de Adhesión de este país a la OMC. El acuerdo incluye disposiciones de salvaguardias que son específicas del sector textil y que expiran a fines de 2008. Esto indica que Estados Unidos tiene en su poder un instrumento que podría limitar las exportaciones chinas, pese a la eliminación de las cuotas, y eso es lo que indica el debate en el Congreso en 2005.

Varios países se reservaron el derecho de mantener las restricciones arancelarias sobre algunos productos chinos, incluido el referido sector textil y prendas de vestir. Entre estos países se cuentan los de la Comunidad Europea y México, que anunció que mantendrá medidas *antidumping* a las importaciones procedentes de China durante seis años hasta el 31 de diciembre de 2007.

Otros miembros de la OMC podrán usar durante 15 años (hasta 2016) medidas *antidumping*, considerando a China una economía *en transición* (vale decir que aún no sería economía de mercado), precepto que permite usar precios internos de un tercer país como referencia en las investigaciones, lo que equivale a utilizar un estándar más exigente en las investigaciones y, por ende, a ampliar la probabilidad de detectar prácticas *antidumping*.

Dada la existencia de las barreras arancelarias y la complejidad de administrar las preferencias y las normas de origen del sector (costos relacionados con el efecto *Spaghetti Bowl*) y de enfrentar posibles amenazas de medidas de contingencia (tanto de salvaguardias como de *antidumping*), sería más transparente y eficaz asimilar la metodología de "tarificación" de las cuotas en escala multilateral.

Proximidad geográfica

Como se analizó, los efectos del fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en los países de la región norte de América Latina y el Caribe estarán determinados por las características del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos. Otros aspectos relevantes serán tanto la cercanía de este mercado en comparación con China como las características de su sector respecto a toda la cadena textil-vestido-distribución, calidad de los insumos y proceso, costos, entre otros. En el mundo posterior a las cuotas desde 2005, los compradores escogerán sus proveedores en función de entregas seguras y confiables, de estilo justo a tiempo.

Centroamérica, la República Dominicana y México se han pronunciado por explotar los segmentos de la rama del vestido que requieren cambios constantes y entregas a tiempo (beneficiándose de su proximidad geográfica con Estados Unidos), así como poner en práctica la estrategia de producción *paquete completo*, la cual consiste en recibir especificaciones detalladas del comprador para las prendas de vestir y el proveedor es el responsable de adquirir los insumos y realizar y coordinar todas las etapas del proceso productivo. Sin embargo, se estima que los países de Centroamérica, la República Dominicana y México no cuentan con los encadenamientos, la productividad o la habilidad para proveer esta clase de servicios de manera cabal y eficiente. A Centroamérica le lleva de dos a siete días trasladar un producto a Estados Unidos, mientras que a China le toma de 12 a 18 días. Sin embargo, China aventaja a estos países en el abastecimiento de insumos y su procesamiento, así como en la confiabilidad y la calidad en la entrega. Además hay que tener en cuenta que los nuevos barcos chinos pueden llegar a Estados Unidos en 11 días y cargar 30% más que los anteriores y que China sigue realizando investigaciones para reducir este tiempo.

Resumen y conclusiones

La participación de China alcanza 20% de las importaciones totales de prendas de vestir de Estados Unidos en términos de valor. Conviene recalcar que el fuerte aumento de sus exportaciones hacia el mercado estadounidense viene realizando desde la fase III, y a partir del 2005 este dinamismo se intensifica aún más. Sin embargo, su participación en el mercado en Estados Unidos después del término de la eliminación de cuotas todavía está distante del nivel que pronostican algunos modelos CGE.

Es muy factible que China sea el país que más gane después del fin del Acuerdo sobre los Textiles. Se prevé que los consumidores, sobre todo de Norteamérica y Europa, podrán obtener bienes más baratos. Pero también se calcula que habrá una pérdida de empleo por el reajuste de la producción en estos países en respuesta a los cambios en el mercado internacional, lo que afectará la ocupación tanto en los países proveedores de estos bienes, como en los importadores, lo que a su vez dependerá de las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

La eliminación de las cuotas en Estados Unidos podría aumentar la participación de China si se mantiene la tendencia actual de crecimiento muy elevado en los próximos años, a costa de países como los africanos y los latinoamericanos, que han contado con acceso de preferencia. En el sector del vestuario el efecto sería mucho más considerable. China y la India podrían abarcar juntos cerca de 65% de las importaciones de textiles y confecciones de Estados Unidos.

Las reacciones ante el término del Acuerdo son diversas en la región, pero en general, excepto Nicaragua, todos los sectores textiles y del vestido están preocupados por el efecto a partir de 2005 y han solicitado el apoyo de sus respectivos gobiernos. En México, las cá-

maras de textiles y del vestido han solicitado al gobierno mayor apoyo para fortalecer su sector, por lo que se elaboró un Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestuario entre el ejecutivo federal y los organismos empresariales, cuyos objetivos son consolidar la manufactura de *paquete completo* en México para recuperar y ampliar el mercado, tanto nacional como internacional, y mejorar la posición competitiva de cada eslabón de la cadena para consolidar la generación de empleo e inversión sustentables. Las estrategias que pone en marcha son el combate contra la ilegalidad, el impulso a las operaciones de paquete competo y la adecuación de la normativa. El programa prevé reducir los aranceles a las importaciones de materias primas para fabricantes de textiles, así como los costos de energía.

Ayudaría a los países contar con una estrategia de desarrollo que les permitiera fortalecer su industria verticalmente, es decir, no sólo en la fase de maquila sino también en el abastecimiento de insumos, diseño, distribución, etcétera, que fortalezcan al sector textil y del vestido en su conjunto, así como poner en marcha modelos de capacitación y mejorar la calidad de los productos. Los países también deberían basar su ventaja comparativa en la calidad, el tiempo de respuesta, la distribución, etcétera, y descartar su ventaja en términos de costos laborales. Una opción para fortalecer su competitividad sería la formación de alianzas estratégicas con los países de la región y con algunos de sus mayores competidores en el mercado estadounidense. CE

O.L.I.