

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO**

**MÓDULO DE CAPACITACIÓN
EN EL COMERCIO DE LOS
TEXTILES Y EL VESTIDO**

**SERIE DE LA UNCTAD SOBRE NEGOCIACIONES
COMERCIALES Y DIPLOMACIA COMERCIAL**



NACIONES UNIDAS

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO**

**MÓDULO DE CAPACITACIÓN
EN EL COMERCIO DE LOS
TEXTILES Y EL VESTIDO**

**EL CONTEXTO POSTERIOR
AL ATV**



**Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, enero de 2008**

NOTA

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
- Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
- El material que contiene esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211 Ginebra 10 (Suiza).

Si desean recibir más información sobre la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial y sus actividades, sírvanse ponerse en contacto con:

Sra. Mina MASHAYEKHI
Jefa de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial
División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los
Productos Básicos
Teléfono: +41 22 917 56 40
Fax: +41 22 917 00 44
Correo electrónico: trade.negotiations@unctad.org
www.unctad.org/tradenegotiations
www.unctad.org/dispute

UNCTAD/DITC/TNCD/2005/19
PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
ISSN 1816-5559

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN COMERCIAL.....	3
I.1. Del AMF a la fase posterior al ATV.....	3
I.2. Medidas de transición posteriores al ATV adoptadas por la Unión Europea y los Estados Unidos.....	7
I.2.1. Normas transitorias de la Unión Europea.....	7
I.2.2. Normas transitorias de los Estados Unidos.....	8
I.3. Debate posterior al ATV en la OMC.....	8
II. PANORAMA ESTADÍSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	11
II.1. Tendencias del comercio mundial de textiles y prendas de vestir.....	11
II.2. Perfil comercial de algunos países.....	14
II.3. Limitaciones de las estadísticas.....	16
III. ARANCELES Y PREFERENCIAS ARANCELARIAS.....	21
III.1. La situación arancelaria posterior a la Ronda Uruguay.....	21
III.2. Relación entre los aranceles y las preferencias arancelarias.....	24
III.2.1. Estados Unidos.....	24
III.2.2. Unión Europea.....	25
III.2.3. Canadá y Japón.....	26
III.2.4. Relación entre las preferencias arancelarias y la competitividad.....	26
III.3. Negociaciones arancelarias sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).....	27
IV. BARRERAS NO ARANCELARIAS.....	31
IV.1. Barreras no arancelarias examinadas en las negociaciones sobre el AMNA.....	31
IV.2. Condiciones de entrada en el mercado.....	33
IV.2.1. Condiciones sociales.....	34
IV.2.2. Respeto del medio ambiente.....	39
IV.2.3. Respeto de las normas de seguridad.....	41

ÍNDICE *(continuación)*

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
V. LAS NORMAS DE ORIGEN EN LOS TEXTILES Y EL VESTIDO	45
V.1. Normas de origen no preferenciales.....	45
V.2. Normas de origen preferenciales	49
V.2.1. Normas de origen para los esquemas de preferencias no recíprocas.....	50
V.2.2. Normas de origen de los acuerdos de libre comercio.....	52
V.3. Efectos de las normas de origen.....	54
V.3.1. Normas de origen rígidas	54
V.3.2. Normas de origen flexibles	56
V.3.3. Necesidad de abordar las normas de origen.....	57
VI. LOS TEXTILES Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DEL COMERCIO	59
VI.1. Medidas de salvaguardia.....	59
VI.2. Medidas antidumping	61
VI.2.1. Los procedimientos antidumping pueden ocasionar importantes perjuicios a las exportaciones	62
VI.2.2. ¿Qué hacer para evitar los daños causados por las medidas antidumping?	63
VII. MEDIDAS DE SALVAGUARDIA CONTRA LOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DE CHINA	67
VII.1. Disposiciones de salvaguardia del Protocolo de Adhesión de China a la OMC específicamente aplicables a los textiles	67
VII.2. Procedimientos de los Estados Unidos y la Unión Europea relativos a las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles producidos en China.....	69
VII.2.1. Estados Unidos.....	69
VII.2.2. Unión Europea	69
VII.3. Invocación efectiva de las medidas de salvaguardia contra China	70
VII.3.1. Estados Unidos.....	70
VII.3.2. Unión Europea	72
VII.4. Acuerdos bilaterales sobre textiles suscritos por China con la Unión Europea y los Estados Unidos	72
VII.4.1. Acuerdos sobre textiles entre la Unión Europea y China.....	73
VII.4.2. Acuerdo sobre textiles entre los Estados Unidos y China.....	73
VIII. LA DIVERSIFICACIÓN MEDIANTE LA PRODUCCIÓN DE TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DINÁMICOS	75
VIII.1. Productos dinámicos	75
VIII.1.1. Líneas de productos tradicionales	75
VIII.1.2. Textiles técnicos.....	76

ÍNDICE (*continuación*)

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
VIII. VIII.1. (<i>continuación</i>)	
VIII.1.3. Textiles acabados antimicrobianos.....	78
VIII.1.4. Textiles tradicionales	78
VIII.1.5. Compra en los mercados más convenientes.....	78
VIII.2. Medidas necesarias para facilitar la diversificación mediante la producción de textiles dinámicos.....	78
VIII.2.1. Medidas necesarias a nivel nacional	78
VIII.2.2. Medidas necesarias a nivel internacional.....	79
IX. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	81
<i>Anexos</i>	
I. PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL ATV Y SU APLICACIÓN.....	87
AI.1. Productos incluidos.....	87
AI.2. El proceso de integración y sus mecanismos	87
AI.3. Aumento de los coeficientes de crecimiento de los contingentes	88
AI.4. Salvaguardias transitorias	89
AI.5. Supervisión de la aplicación	90
AI.6. Otras disposiciones	90
II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO ESQUEMA DEL SGP DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS TEXTILES Y EL VESTIDO	91
III. CONSECUENCIAS DE LA ADHESIÓN A LA OMC PARA EL SECTOR DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO DE LOS PAÍSES EN PROCESO DE ADHESIÓN	93
IV. ARANCELES NMF COMPARADOS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS - PRENDAS DE VESTIR SELECCIONADAS	95
V. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL CONTEXTO DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO.....	97
VI. REQUISITOS DE ORIGEN PARA LOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PROGRAMAS DE PREFERENCIAS NO RECÍPROCAS.....	99
VII. TENDENCIAS DEL SECTOR DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO EN 2005.....	105
AVII.1. El mercado de los Estados Unidos	105
AVII.2. El mercado de la Unión Europea.....	108
AVII.3. Tendencias en los valores unitarios de las importaciones	110

EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO

El presente módulo de capacitación, que se basa en el documento preparado por el Sr. Munir Ahmad, Director Ejecutivo de la Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (OITPV), fue realizado por la Sra. Michiko Hayashi, de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, bajo la supervisión de la Sra. Mina Mashayekhi, Jefa de esa Subdivisión. La Sra. Sophie Munda se encargó del formato y el Sr. Diego Oyarzún Reyes diseñó la portada.

El módulo tiene únicamente fines de información y capacitación y no se pretende establecer en él la posición oficial de los Estados miembros de la UNCTAD. El módulo tiene por objeto facilitar material didáctico y aportaciones a los instructores, docentes y funcionarios de los países en desarrollo que se dedican a la capacitación y la investigación en las cuestiones relacionadas con el comercio de textiles y prendas de vestir.

INTRODUCCIÓN

El sistema de contingentes, que se aplicaba a los productos textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo y restringía su importación, despertó una gran oposición durante años. Por consiguiente, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), destinado a poner término al sistema de contingentes, fue celebrado como un gran logro de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Sin embargo, la eliminación de ese sistema, a fines de 2004, no logró terminar con los problemas que aquejaban al comercio internacional de textiles y prendas de vestir. De hecho, el renovado debate sobre el comercio ha sacado a la luz gran cantidad de problemas que de otra manera habrían permanecido ocultos por la conveniencia del sistema de contingentes. Esos problemas tienen importantes consecuencias para los países en desarrollo, pero su lista es larga, variada y compleja. Por lo tanto, hay que establecer un marco breve pero coherente que ayude a los operadores comerciales y los funcionarios de esos países a evaluar las consecuencias de los problemas básicos para el sector de los textiles y el vestido de sus países. El presente módulo tiene esa finalidad. Se basa en el documento preparado por la Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (OITPV) y en publicaciones de la UNCTAD como *Assuring development gains from the international trading system and trade negotiations: implications of ATC Termination on 31 December 2004* (Obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales, y las repercusiones de la expiración del ATV el 31 de diciembre de 2004), *Weaving a new world: realizing development gains in a post-ATC trading system* (Un nuevo contexto para los textiles: obtención de beneficios en materia de desarrollo en el sistema comercial posterior a la expiración del ATV) y *Trade in textiles and clothing: assuring development gains in a rapidly changing environment* (Comercio de textiles y prendas de vestir: obtención de beneficios en materia de desarrollo en un entorno en rápida evolución).

El módulo se divide según las cuestiones de actualidad que afectan el comercio en el sector. En el capítulo I se analiza el contexto histórico del comercio de textiles y prendas de vestir. El capítulo II presenta un panorama estadístico del comercio de textiles y prendas de vestir, y en él se hace hincapié en la situación de las economías en desarrollo en ese ámbito. En el capítulo III se examinan las cuestiones vinculadas a los aranceles y las preferencias arancelarias, mientras que el capítulo IV se refiere a las barreras no arancelarias. El propósito de esos dos últimos capítulos también es presentar el contexto necesario para entender las negociaciones sobre el acceso a los mercados en el marco del Programa de Trabajo de Doha. El capítulo V contiene un análisis de los efectos de las normas de origen en las corrientes comerciales del sector. En el capítulo VI se estudian las normas sobre medidas de defensa comercial, como las salvaguardias o las medidas antidumping, así como las consecuencias de esas medidas de defensa comercial en las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo. El capítulo VII presenta un panorama general de la evolución de las medidas de salvaguardia contra los textiles y prendas de vestir chinos. En el capítulo VIII se trata la necesidad de diversificarse hacia productos dinámicos en el sector de los textiles y el vestido en vez de intensificar la competencia en la fase posterior al ATV. En el capítulo IX figura una lista de documentos seleccionados y una bibliografía. Los anexos proporcionan información suplementaria sobre el ATV, el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea (UE), la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), los aranceles, los derechos de propiedad intelectual, las normas de origen, y las tendencias del comercio de textiles y prendas de vestir en 2005.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN COMERCIAL

I.1. Del AMF a la fase posterior al ATV

Durante más de 40 años, las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo fueron objeto de medidas discriminatorias especiales que se apartaban de lo dispuesto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Primero se rigieron por el denominado Acuerdo a corto plazo relativo a los artículos textiles de algodón, que se convirtió en el Acuerdo a Largo Plazo y, luego, en el Acuerdo Multifibras (AMF). El AMF también incluía las fibras sintéticas y la lana, es decir, casi todas las fibras. La exclusión de los textiles y prendas de vestir del GATT pretendía ser una medida temporal de alivio a favor de las industrias de los países desarrollados, pero estuvo vigente cuatro décadas. En la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales se concertó el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), que sucedió al AMF. El ATV preveía que los textiles y el vestido se integrarían plenamente en el régimen común del GATT a más tardar a fines de 2004, fecha en la que se habrían eliminado todos los contingentes del AMF.

El AMF y el ATV eran excepciones a los principios básicos del GATT, es decir, la no discriminación y la prohibición de las restricciones cuantitativas. El GATT prohibía a sus miembros aplicar medidas de restricción del comercio a países determinados, salvo en el marco de los procedimientos antidumping y derechos compensatorios prescritos por las normas de la OMC. El GATT también prohibía el empleo de restricciones cuantitativas. A pesar de esas normas, los textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo fueron objeto de restricciones durante muchos años, anomalía que causó una gran distorsión en el comercio internacional de textiles y prendas de vestir.

La eliminación de la distorsión causada por el régimen del AMF era uno de los principales objetivos de la Ronda Uruguay, y se acordó que el sector de los textiles y el vestido se reintegraría en el GATT, como el resto de los sectores manufactureros. Por consiguiente, el ATV integró el conjunto de acuerdos celebrados en la Ronda Uruguay, que entraron en vigencia junto con el acuerdo de creación de la OMC. Esos acuerdos están incorporados en Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales¹.

El ATV integraba el "todo único" incorporado en los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los países en desarrollo habían aceptado otros acuerdos, como los relativos a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio en la Ronda Uruguay, a cambio de que los países desarrollados accedieran a integrar los textiles y prendas de vestir en el régimen común del GATT. Por consiguiente, los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay reflejan el delicado equilibrio de las concesiones hechas por los países miembros de la OMC en el "todo único". Esa es la razón de que fuera fundamental cumplir lo dispuesto en el artículo 9 del ATV, que estipulaba: "El presente Acuerdo no será prorrogable". A medida que se acercaba la fecha de expiración del ATV, algunas asociaciones del sector textil protegidas por el sistema de contingentes presionaron a los gobiernos de sus países para que se prorrogara el ATV. Sin embargo, dado el delicado equilibrio de las concesiones obtenidas en el marco del "todo único" de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la prórroga del ATV habría tenido graves

¹ "Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", OMC, Ginebra, 1994.

consecuencias para el sistema comercial multilateral, en particular una pérdida de credibilidad ya que habría exigido la renegociación y disociación de los Acuerdos de la OMC.

El ATV se concibió con el principal fin de corregir una prolongada anomalía del sistema comercial multilateral. Su propósito era según sus propias condiciones integrar al sector de los textiles y el vestido en las normas y disciplinas del régimen común del GATT. El ATV no contenía una definición explícita del término "integración". Sin embargo, dado el contexto de las negociaciones sobre los textiles y el vestido en la Ronda Uruguay, suponía la eliminación de las prácticas que no se ajustaban al régimen común del GATT, a saber, las restricciones contingentarias aplicadas por los principales países desarrollados de conformidad con el AMF. El ATV estableció un marco para eliminar progresiva y sistemáticamente los contingentes del AMF a lo largo de un período de transición de diez años, para que las empresas dispusieran de un tiempo de adaptación. Los detalles del calendario de eliminación gradual de los contingentes se exponen en el anexo I del presente módulo.

El ATV se había considerado uno de los principales logros de la Ronda Uruguay y un paso positivo hacia el fortalecimiento del sistema comercial multilateral mediante la corrección de la anomalía que presentaba. También se percibió como la apertura del sector de los textiles y el vestido en beneficio de los países en desarrollo exportadores, por una parte, y, por la otra, de los consumidores de los países que imponían las restricciones.

La integración de los textiles y los contingentes se hizo en cuatro etapas (véase el cuadro 1). Durante el período de diez años, el ritmo de eliminación de los contingentes causó continuos debates y problemas. Aunque al final los países que aplicaban los contingentes cumplieron sus compromisos, y todas las restricciones contingentarias se eliminaron a partir del 1º de enero de 2005, el grueso de los contingentes se mantuvo durante todo el período de transición. Fueron eliminados de una vez al término del período, lo que generó grandes y súbitas presiones de adaptación a las empresas. En el recuadro *infra* se explica por qué los países que imponían las restricciones pudieron frenar hasta último momento la liberalización de los productos afectados.

Cuadro 1

Ritmo de eliminación de los contingentes, por etapas del ATV

	Estados Unidos	Unión Europea	Canadá	Noruega
Total de contingentes al inicio del ATV	937	303	368	54
De los que se eliminaron progresivamente:				
Etapa 1 (1995 a 1997)	0	0	8	46
Etapa 2 (1998 a 2001)	15	21	26	8
Etapa 3 (2002 a 2004)	88	70	42	0
Total de contingentes eliminados durante la vigencia del ATV	103	91	76	54
Etapa 4 (2005) Contingentes que debían eliminarse el 1º de enero de 2005	834	212	292	0

Fuente: Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (OITPV), cuadros resultantes de las notificaciones presentadas al Órgano de Supervisión de los Textiles de la OMC.

Demora en la eliminación de los contingentes

El ATV reemplazó al AMF y estableció un programa de integración destinado a eliminar progresivamente las restricciones contingentarias en un período de transición de diez años. El Acuerdo fijó niveles mínimos de "integración" de los productos textiles y prendas de vestir en cuatro etapas sucesivas: el 16% de los productos debía integrarse para el 1º de enero de 1995, otro 17% para el 1º de enero de 1998, un 18% adicional para el 1º de enero de 2002, y el 49% restante para el 1º de enero de 2005, con lo que quedaría completo el programa de integración del ATV. Hasta el 1º de enero de 2005 se había integrado el 51% de los productos incluidos en el ATV.

Sin embargo, los productos de verdadero interés para los países en desarrollo, esto es, los sometidos a contingentes, siguieron estando ampliamente restringidos, por lo que la importancia comercial de la integración fue muy limitada para esos países. El hecho de que el programa de integración comprendiera tanto los textiles y prendas de vestir libres de restricciones como los productos objeto de éstas, y de que la selección de los productos que habrían de integrarse fuera dejada al arbitrio de los países que imponían los contingentes hizo que fuera posible excluir de la liberalización los productos objeto de restricciones. Según las estimaciones, en el caso de la Unión Europea, los productos libres de restricciones correspondían aproximadamente al 42% del volumen total de sus importaciones. En el caso de los Estados Unidos, la cifra era del 40%, y la del Canadá, todavía superior.

Por lo tanto, si bien se podría considerar que se cumplió la obligación de integrar los porcentajes mínimos exigidos en el ATV, no se puede decir lo mismo del objetivo y propósito de éste. Esto provocó amplias inquietudes acerca del proceso de aplicación del ATV y se sostuvo que los países que imponían restricciones estaban aplicando en los hechos una política de "demora" en la eliminación gradual de los contingentes, es decir que estaban postergando la eliminación de la mayor parte de los contingentes hasta el final del período de diez años. Como se observa en el cuadro 1, salvo en el caso de Noruega, el ritmo de la liberalización introducida por los países que imponían restricciones fue muy lento.

A medida que se acercaba la expiración del ATV, varios países y asociaciones comerciales expresaron su aprehensión por el impacto de la eliminación de los contingentes en el sector de los textiles y el vestido en el mundo entero. Algunos grupos industriales presionaron para que se prorrogara el ATV y, cuando fracasaron, lanzaron una campaña para que las autoridades de sus países volvieran a imponer contingentes a las importaciones procedentes de China. Sostenían que el aumento previsto de las importaciones desde ese país suponía una grave amenaza para los productores. Sin embargo, es importante señalar que la situación resultante de la eliminación de los contingentes obedeció en gran medida a la decisión de los principales países que imponían restricciones de retrasar sus programas de eliminación progresiva de los contingentes². Como estaba planificado, el 1º de enero de 2005 expiró el ATV y se eliminaron las correspondientes restricciones contingentarias todavía vigentes.

² Este hecho se planteó en varios estudios sobre las consecuencias de la expiración del ATV, como en el FMI y el Banco Mundial "Market access for developing country exports: selected issues", 26 de septiembre de 2002; Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, "Textile trade liberalization beyond quota restrictions", CR/39/IND/5, 10 de marzo de 2004; Spinanger, Dean, "Faking liberalization and finagling protectionism: the ATC at its best", documento de antecedentes para Las negociaciones de la OMC en 2000: Intereses y perspectivas del Mediterráneo, El Cairo; Audet, Denis, "Structural adjustment in textiles and clothing in the post-ATC trading environment", TD/TC/WP(2004)23/FINAL, documento de trabajo N° 4 de la OCDE sobre política comercial, 13 de agosto de 2004, etc.

Los contingentes no podían ser garantía de éxito solos

En general se sostiene que el hecho de que muchos países en desarrollo hayan logrado desarrollar industrias de exportación en el ámbito de los textiles y prendas de vestir se debió a la existencia de restricciones contingentarias. Se argumenta que, sin los contingentes que restringían las exportaciones desde los países que tenían industrias textiles y del vestido competitivas, muchas economías pequeñas no habrían podido desarrollar industrias de exportación en ese sector. Se suele citar al respecto el notable ejemplo de éxito de Bangladesh.

Aunque este argumento tiene cierta justificación, se suele exagerar la contribución de los contingentes al éxito de muchos países en desarrollo³. El hecho es que los empresarios de muchos países aprovecharon, más que los contingentes, las oportunidades de exportación, sobre todo en el caso de las prendas de vestir, sobre la base del potencial que representaba el disponer de mano de obra relativamente barata. En muchos casos, los gobiernos nacionales apoyaron activamente los esfuerzos de esos empresarios aprobando normas para favorecer a las empresas.

Los esfuerzos de los exportadores de Bangladesh fueron recompensados con una política oficial destinada a simplificar las importaciones de materia prima por parte de los exportadores. Sin embargo, el mayor impulso se debió al acceso sin impuestos de las prendas de vestir de Bangladesh a la UE, que proporcionó al país una ventaja impositiva de más del 14% respecto a sus competidores. Bangladesh ha desarrollado la producción nacional de tejidos de punto y, por ende, puede cumplir las normas del SGP de la UE mejor que otros países que no tienen capacidad para producir tejidos. El tema de las normas de origen se analiza en el capítulo V. El hecho de que más del 55% de las exportaciones de prendas de vestir de Bangladesh se destine a la UE es una de las razones importantes, ajenas a los contingentes, del éxito de las exportaciones en ese sector.

Más recientemente, el éxito de Jordania se debe casi exclusivamente al acceso en régimen de franquicia arancelaria, junto con las normas de origen liberales que se aplican al país tras la conclusión de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos⁴. Antes de este acuerdo, Jordania lograba exportar a los Estados Unidos textiles y prendas de vestir por un valor de apenas 20 millones de dólares, a pesar de que la mayoría de sus competidores, incluso los más eficientes, eran objeto de restricciones contingentarias y sus propias posibilidades nunca se vieron limitadas por contingentes impuestos por los países importadores. Tras la aplicación del acuerdo de libre comercio entre Jordania y los Estados Unidos, las exportaciones jordanas a ese país treparon a más de 1.000 millones de dólares en 2004.

Por consiguiente, los contingentes solos no podían ser una garantía de éxito. De hecho, en la mayoría de los casos el éxito en la exportación de prendas de vestir desde los países en desarrollo se ha debido sobre todo a la disponibilidad de acceso arancelario preferencial y a la proximidad de los principales mercados, y se ha visto potenciado por la evolución de los transportes y las tecnologías de la información.

³ Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, "Textile Trade Liberalization beyond Quota Restrictions", CR/39/IND/5, 10 de marzo de 2004.

⁴ *Ibíd.* También, Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, "Textiles and apparel: assessment of the competitiveness of certain foreign suppliers to the U.S. market", apéndice L, enero de 2004.

I.2. Medidas de transición posteriores al ATV adoptadas por la Unión Europea y los Estados Unidos

Poco antes de expirar el ATV y, por ende, las restricciones contingentarias, la Unión Europea y los Estados Unidos adoptaron detalladas medidas de procedimiento para la transición al régimen libre de contingentes.

I.2.1. Normas transitorias de la Unión Europea

La UE modificó su reglamento 3030 relativo a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir en la Unión. Las siguientes medidas resultaban de la eliminación de los contingentes: a) la abolición del requisito de que los cargamentos sujetos a contingentes vayan acompañados de licencias de exportación emitidas por las autoridades del país exportador; b) la abolición del requisito respectivo de que los importadores de la UE presenten una autorización de importación de los Estados miembros pertinentes de la UE para levantar los cargamentos, y c) el procedimiento para tramitar los cargamentos de 2004 procedentes de países objeto de contingentes que hubieran superado los límites impuestos para ese año. Este último procedimiento perdió vigencia el 1º de abril de 2005.

Además, el reglamento establecía un sistema de vigilancia interna para controlar de cerca las importaciones de textiles y prendas de vestir posteriores al 1º de enero de 2005. En el caso de las importaciones procedentes de China, la UE establecía un procedimiento de vigilancia *a priori*, según el cual los levantes de los productos importados de China y su despacho a libre práctica estaban sujetos a la presentación, por parte del importador, de un "documento de vigilancia" que debían emitir las autoridades del Estado miembro pertinente de la UE dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud por el importador. En efecto, el documento de vigilancia hacía las veces de licencia de importación automática y de instrumento para controlar las importaciones provenientes de China. En el caso de los demás países, se establecía un sistema de vigilancia *a posteriori* que comprendía 42 categorías de los principales productos textiles y prendas de vestir, para permitir un rápido control de las importaciones y de otros datos pertinentes.

En abril de 2005, la Comisión Europea publicó directrices para la aplicación de la cláusula de salvaguardias específicas sobre textiles del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC. Esas directrices establecían niveles de alerta para las importaciones de ciertas categorías de productos textiles procedentes de China que, de superarse, llevarían a la Comisión a considerar la posibilidad de iniciar investigaciones sobre la desorganización del mercado que podrían conducir al empleo de las salvaguardias temporales autorizadas por el Protocolo de Adhesión. Los aspectos pertinentes de estos procedimientos se examinan en el capítulo VII.

En julio de 2005, la Comisión Europea aprobó las directrices para el régimen SGP de la UE para el período 2006-2015, cuyo primer período de aplicación (1º de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2008) ya se inició⁵. El nuevo esquema del SGP de la UE atiende las inquietudes de los países menos adelantados (PMA) y otros países vulnerables con respecto a sus exportaciones de textiles y prendas de vestir en la fase posterior al ATV, y establece un nuevo mecanismo de graduación. Las principales características del nuevo esquema en el ámbito de los textiles y el vestido se examinan en el anexo II.

⁵ Documento de la OMC, "Sistema Generalizado de Preferencias - Comunicación de las Comunidades Europeas", WT/COMTD/57, 28 de marzo de 2006.

I.2.2. Normas transitorias de los Estados Unidos

Los Estados Unidos también eliminaron las medidas de control de los contingentes previstas en los regímenes AMF/ATV, como los visados de exportación, la transmisión por el sistema electrónico de información sobre visados (ELVIS), y los certificados y certificados de exención para los artículos de artesanía relativos al nivel de acceso garantizado (GAL). En lo que respecta a las medidas de salvaguardia aplicables a los productos textiles y prendas de vestir chinos, el país ya había establecido sus procedimientos internos en 2003. De hecho, había invocado y adoptado salvaguardias de conformidad con esos procedimientos respecto de tres categorías de productos integradas al comienzo de la tercera etapa de integración en el marco del ATV en enero de 2002, esto es: las categorías combinadas 350/650, batas de algodón y fibras artificiales; 349/649, sostenes de algodón y fibras artificiales; y la categoría 222, tejidos de punto. Las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos aplicables a los productos textiles y prendas de vestir chinos se analizan en el capítulo VII.

I.3. Debate posterior al ATV en la OMC

Con la expiración del ATV surgieron nuevos temas de debate sobre el comercio internacional de los textiles y el vestido. Desde febrero de 2007, el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) examina la cuestión en relación con el tema del programa "Cuestiones relativas al comercio de textiles y prendas de vestir - Comunicación de Turquía". Al respecto, se está considerando la propuesta de Turquía de crear un programa de trabajo especial para los textiles y el vestido⁶. Los objetivos del programa de trabajo propuesto son "fomentar una mayor comprensión de las necesidades singulares del sector de los textiles y el vestido; ofrecer orientación para la adopción de políticas y medidas nacionales y multilaterales para abordar las cuestiones conexas, y, en este contexto, facilitar asesoramiento técnico, asistencia práctica y apoyo a los países en desarrollo; y elaborar y aplicar estrategias integradas, del nivel mundial al nivel local, para ajustarse a las nuevas realidades mundiales". Con tal fin, Turquía ha propuesto actividades específicas, como examinar la producción mundial y las características comerciales y del mercado tras la expiración del ATV; encontrar maneras de que los países en desarrollo puedan mejorar su competitividad en el sector; analizar las cuestiones vinculadas a la adaptación y recomendar medidas para ayudar a los países en desarrollo que enfrentan dificultades, y examinar maneras de trabajar en forma conjunta con las organizaciones internacionales pertinentes.

Los actuales debates sobre el establecimiento del programa de trabajo surgieron de la iniciativa de Mauricio, Bangladesh y Nepal, en el verano de 2004, de convocar a una reunión de emergencia de la OMC para considerar las consecuencias indeseadas, para las economías vulnerables, de la inminente eliminación el 1º de enero de 2005 de los contingentes que se aplicaban a los textiles y el vestido. Posteriormente, se acordó que el CCM analizaría las cuestiones relacionadas con la adaptación en el período posterior al ATV, y se presentaron varias comunicaciones para apoyar la propuesta de Turquía de crear un programa de trabajo. La propuesta ha recibido el apoyo de los países de pequeños exportadores de textiles y prendas de vestir⁷.

⁶ "Cuestiones relativas al sector de los textiles y el vestido - Comunicación de Turquía", documento de la OMC, G/C/W/549, 28 de abril de 2006.

⁷ "Comunicación inicial de Bangladesh, Fiji, Madagascar, Mauricio, República Dominicana, Sri Lanka y Uganda sobre las cuestiones relacionadas con el ajuste en el período posterior al ATV", documento de la OMC, G/C/W/496, 30 de septiembre de 2004; "Contribución de Turquía al debate sobre las cuestiones relacionadas con el período posterior al ATV", documento de la OMC, G/C/W/497, 25 de octubre de 2004; "Comunicación de Túnez", documento de la OMC, Job(05)/31, 11 de marzo de 2005; "Cuestiones relativas al comercio de textiles y prendas de vestir - La opinión de Turquía sobre las cuestiones planteadas", documento de la OMC, G/C/W/522, 30 de junio de 2005.

Los debates sobre el establecimiento de un programa de trabajo sobre los textiles y el vestido siguen su curso en la OMC, pero el tema es muy controvertido y no se ha llegado a ningún acuerdo. Los países que se oponen son países en desarrollo importantes exportadores de textiles y prendas de vestir. Sostienen que las manufacturas reciben un tratamiento colectivo en la OMC, y que los textiles y el vestido no deberían ser una excepción a esa práctica. Esos países consideran que organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras organizaciones de desarrollo son las entidades que deben ocuparse de las cuestiones relacionadas con la adaptación en el período posterior al ATV.

CAPÍTULO II

PANORAMA ESTADÍSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

II.1. Tendencias del comercio mundial de textiles y prendas de vestir

En los últimos 25 años, el comercio internacional de textiles y prendas de vestir creció mucho y los países en desarrollo contribuyeron considerablemente a ese crecimiento. El sector de los textiles y el vestido constituyó el segundo sector más dinámico del comercio mundial, con una tasa de crecimiento anual de las exportaciones del 13%, superado sólo por el de los productos electrónicos y eléctricos, cuyas exportaciones aumentaron un 16% anual⁸. El valor de las exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir fue de 530.000 millones de dólares en 2004, de los cuales 352.000 millones correspondieron a las exportaciones de los países en desarrollo (cuadro 2). Los productos objeto de ese comercio fueron en gran parte hilados y tejidos en las fases iniciales de desarrollo del comercio en este sector, pero se ha producido un notable cambio en la composición del comercio. En la actualidad, la exportación de prendas de vestir supera con creces la de los textiles en la mayoría de los países en desarrollo.

En muchas economías, el sector de los textiles y el vestido es un importante instrumento de transformación económica y social. Desempeña un papel vital en los países en desarrollo, al brindar la posibilidad de absorber gran cantidad de mano de obra, generar divisas y diversificar las actividades económicas y las exportaciones. Asimismo, el sector ofrece importantes oportunidades de empleo a las mujeres, de desarrollo de la pequeña y mediana empresa, de integración de las regiones alejadas en la economía mundial y de promoción del desarrollo rural y del alivio de la pobreza.

Cuadro 2

Exportaciones de textiles y prendas de vestir

(En miles de millones de dólares)

Año	Textiles		Prendas de vestir		Textiles y prendas de vestir	
	Mundiales	Países en desarrollo	Mundiales	Países en desarrollo	Mundiales	Países en desarrollo
1980	60	17	37	17	97	34
1990	82	24	104	59	186	83
2000	167	87	252	188	419	275
2002	163	85	261	194	424	279
2003	182	96	297	220	479	316
2004	199	105	331	247	530	352

Nota: Para 1980, véase CUCI Rev.2, Textiles (caps. 26 y 65) y Prendas y accesorios de vestir (cap. 84); para 1990-2004, véase: CUCI, Rev.3, Textiles (cap. 65) y Prendas y accesorios de vestir (cap. 84).

Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), de las Naciones Unidas.

⁸ UNCTAD, "Aumento de la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: tendencias, cuestiones y políticas", TD/B/COM.1/EM.26/2, 15 de diciembre de 2004.

El comercio de textiles y prendas de vestir como motor del crecimiento económico

Históricamente, el comercio de textiles y prendas de vestir fue el origen del proceso de industrialización de varias economías y a menudo el motor de su crecimiento económico. Tras la segunda guerra mundial, una serie de países y economías, empezando por el Japón, vivieron la misma experiencia. En 1956, el sector generaba el 38% del total de los ingresos de exportación del Japón, y en la República de Corea la proporción era del 36% en 1970. El sector representa actualmente sólo el 1,6% de las exportaciones del Japón y el 9% de las de la República de Corea. Hong Kong (China) y Taipei (Provincia china de Taiwán) tuvieron una evolución similar, aunque el sector sigue representando más de la mitad de las exportaciones internas de Hong Kong (China). En su momento de máximo auge, a principios del decenio de 1980, Hong Kong (China), la República de Corea y Taipei (Provincia china de Taiwán) suministraban en conjunto la tercera parte de las prendas de vestir de todo el mundo.

Importancia especial del sector del vestido

El sector del vestido ha desempeñado un papel importante en la transformación de las exportaciones de muchos países en desarrollo. Un ejemplo reciente es Bangladesh. El sector del vestido de ese país ha contribuido enormemente a la transformación de sus exportaciones y actualmente representa más del 80% del total de las exportaciones del país, frente al 4% en 1983. En el caso de otros países y economías en desarrollo representa la única fuente importante de ingresos de exportación.

En los cuadros 3 y 4 se enumeran los 30 principales exportadores de textiles y prendas de vestir en 2005. China encabeza la clasificación tanto en textiles como en prendas de vestir, seguida de Italia, los Estados Unidos y Alemania en el caso de los textiles, y de Turquía, Italia y la India en el de las prendas de vestir. Contrariamente a la creencia general de que los países en desarrollo son los que dominan el comercio de textiles y prendas de vestir, los países desarrollados son también importantes exportadores. De los 30 principales exportadores en 2005, 16 eran países desarrollados en el caso de los textiles y 11 en el de las prendas de vestir.

Cuadro 3

Los 30 mayores exportadores de textiles en 2005

(En millones de dólares)

China	39.523
Italia	13.422
Estados Unidos	11.789
Alemania	10.909
India	9.316
Turquía	9.257
República de Corea	8.765
Provincia china de Taiwán	8.565
Japón	7.060
Pakistán	7.007
Francia	5.403
Bélgica	5.265
Reino Unido	3.968
Países Bajos	3.917

Indonesia	3.213
España	2.869
Suiza	2.661
Canadá	2.475
Tailandia	2.416
Hong Kong (China)	2.301
México	2.160
Portugal	1.749
Austria	1.573
República Checa	1.542
Brasil	1.362
Malasia	1.151
Polonia	1.093
Israel	1.090
Rumania	1.067
Egipto	967

Nota: Textiles, capítulo 65 de la CUCI Rev.3.

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

Cuadro 4

Los 30 mayores exportadores de prendas de vestir en 2005

(En millones de dólares)

China	118.518
Turquía	22.889
Italia	14.203
India	13.942
Bangladesh	12.319
Hong Kong (China)	10.767
Rumania	9.687
Alemania	7.707
Indonesia	7.186
México	6.809
Túnez	6.539
Marruecos	6.156
Francia	5.952
Viet Nam	5.686
Tailandia	5.658
Sri Lanka	4.145
Pakistán	4.141
Malasia	3.739
Estados Unidos	3.660
Camboya	3.190
Bulgaria	3.098
Portugal	3.088
Reino Unido	3.056
República de Corea	3.020

Bélgica	3.009
Países Bajos	2.951
Honduras	2.852
Filipinas	2.811
España	2.467
Macao (China)	2.398

Nota: Prendas y accesorios de vestir, capítulo 84 de la CUCI Rev.3.

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

Por la influencia combinada de las restricciones contingentarias, los aranceles relativamente elevados con los que los Estados Unidos y la UE gravan las importaciones de prendas de vestir, el acceso preferencial concedido a ciertos países, y los avances en el transporte y la tecnología de la información, el número de países exportadores ha aumentado de un puñado hace dos décadas a más de docenas en la actualidad. Los últimos en sumarse a este grupo han sido Viet Nam, varios países del África subsahariana y Jordania. Pese a que muchos de estos países, que están repartidos en todo el mundo, fueron los últimos en sumarse a este grupo, el sector se ha convertido rápidamente en el pilar de sus exportaciones. Como se explica más adelante, prácticamente todos ellos se han especializado en la exportación de prendas de vestir ensambladas a partir de insumos importados al amparo de regímenes de contingentes y de franquicia arancelaria establecidos por grandes economías desarrolladas como la UE, los Estados Unidos y, más recientemente, el Canadá. Estas tres representaron en su conjunto un 70% de las importaciones mundiales de prendas de vestir en 2005.

II.2. Perfil comercial de algunos países

En los cuadros 5 y 6 se presenta el perfil exportador de determinados países en desarrollo, por lo que respecta a los textiles y prendas de vestir. Salvo raras excepciones, la mayoría son también beneficiarios de preferencias arancelarias en los Estados Unidos o la UE, por lo que sus exportaciones se destinan principalmente a los mercados en que pueden acogerse a un régimen de preferencias. La cuestión de las preferencias se examina más detenidamente en el capítulo III.

Cabe señalar que, entre los países incluidos en el cuadro 5, las exportaciones del sector se concentran casi exclusivamente en las prendas de vestir en los países siguientes: Bangladesh, Sri Lanka, Madagascar, Mauricio, Marruecos, Túnez, Lesotho, Bulgaria, Jordania y Rumania. Debido a los problemas que tienen para informar sobre las exportaciones realizadas desde sus zonas industriales francas, los porcentajes de las exportaciones de prendas de vestir recogidos en el cuadro 5 correspondientes a El Salvador, Guatemala, Honduras, México y la República Dominicana no reflejan fielmente su situación. No obstante, se puede suponer que sus exportaciones en este sector también se concentran sobre todo en las prendas de vestir -más del 90% en cada caso-, a excepción de México. La mayoría de esos países tienen poca capacidad endógena de producción textil o no tienen ninguna.

Si bien el Pakistán destaca por lo contrario, ya que el vestido representa sólo el 29% de las exportaciones del sector, en el caso de la mayoría de las economías asiáticas que figuran en el cuadro 5 hay una variedad relativamente mayor en la composición de sus exportaciones entre textiles y prendas de vestir. En el caso de algunos países no incluidos en el cuadro, las exportaciones de textiles superan con creces las de prendas de vestir, por ejemplo en la República de Corea y en Taipei (Provincia china de Taiwán), mientras que en el caso de Camboya, Filipinas y Viet Nam las exportaciones se basan en gran medida en las prendas de vestir.

Cuadro 5

Exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir de determinados países

Año	País exportador	Prendas de vestir (Sistema Armonizado)		Textiles (Sistema Armonizado)	
		Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje
Asia					
2003	Bangladesh	3.596	89	424	11
2003	China	45.757	63	27.186	37
2003	India	6.166	47	6.940	53
2003	Indonesia	3.982	57	3.039	43
2003	Pakistán	2.446	29	6.090	71
2003	Sri Lanka	2.400	93	193	7
2003	Tailandia	3.053	55	2.475	45
África					
2003	Madagascar	236	95	12	5
2003	Mauricio	979	93	77	7
2003	Marruecos	2.813	96	133	4
2003	Túnez	2.696	90	286	10
2002	Lesotho	234	93	18	7
Oriente Medio y Europa					
2003	Bulgaria	1.493	85	268	15
2003	Jordania	675	97	19	3
2003	Rumania	4.015	90	440	10
2003	Turquía	9.546	64	5.270	36
América Latina					
2003	El Salvador	83	53	73	47
2003	Guatemala	102	65	54	35
2003	Honduras	25	66	13	34
2003	México	7.218	76	2.299	24
2001	República Dominicana	7	85	1	15

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

En el cuadro 6 se recogen las tendencias en el destino de las exportaciones de los países incluidos en el cuadro 5. En primer lugar, está claro que las mayores proporciones fueron absorbidas por los Estados Unidos y la UE, y en segundo lugar, que cuando los Estados Unidos concedían preferencias arancelarias a determinados países, las exportaciones de éstos se destinaban predominantemente al mercado estadounidense. Análogamente, cuando era la UE la que concedía preferencias, las exportaciones de esos países se destinaban predominantemente al mercado de la UE. Por ejemplo, países como Bangladesh, Mauricio, Marruecos, Túnez, Bulgaria, Rumania y Turquía pueden exportar a la UE en régimen de franquicia arancelaria, por lo que importantes proporciones de sus exportaciones se destinaron a la UE. Del mismo modo, países como Jordania, México, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana están exentas del pago de aranceles en los Estados Unidos, por lo que gran parte de sus exportaciones fueron a ese país.

No hay duda de que la proximidad a los mercados es un factor importante, pero la realidad pone de manifiesto la primacía de la ventaja competitiva derivada de las medidas de política comercial, como las preferencias arancelarias o las normas de origen. Las cuestiones relacionadas con las preferencias arancelarias y las normas de origen se examinan más detenidamente en los capítulos III y V, respectivamente.

Cuadro 6

Exportaciones mundiales a los Estados Unidos y a la Unión Europea de textiles y prendas de vestir de determinados países

Año	País exportador	Mundiales	Estados Unidos		Unión Europea 15		Estados Unidos y Unión Europea
		(Millones de dólares)	Porcentaje	Millones de dólares	(Porcentaje)		
Asia							
2003	Bangladesh	4.020	1.391	35	2.195	55	90
2003	China	72.943	7.201	10	7.656	10	20
2003	India	13.106	2.888	22	4.161	32	54
2003	Indonesia	7.021	2.048	29	1.591	23	52
2003	Pakistán	8.535	2.676	31	2.624	31	62
2003	Sri Lanka	2.593	1.525	59	825	32	91
2003	Tailandia	5.528	1.892	34	1.026	19	53
África							
2003	Madagascar	247	121	49	102	41	90
2003	Mauricio	1.056	299	28	658	62	90
2003	Marruecos	2.946	54	2	2.814	96	98
2003	Túnez	2.981	24	1	2.877	96	97
2002	Lesotho	252	159	63	9	3	66
Oriente Medio y Europa							
2003	Bulgaria	1.761	112	6	1.447	82	88
2003	Jordania	695	608	88	5	1	89
2003	Rumania	4.455	81	2	4.101	92	94
2003	Turquía	14.816	1.745	12	9.520	64	76
América Latina							
2003	El Salvador	156	64	41	2	2	43
2003	Guatemala	155	72	46	0	0	46
2003	Honduras	37	24	64	1	1	65
2003	México	9.517	8.926	94	96	1	95
2001	República Dominicana	9	7	85	0	2	87

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

II.3. Limitaciones de las estadísticas

Si bien las estadísticas permiten observar las tendencias del comercio de textiles y prendas de vestir, es importante reconocer que es difícil obtener datos fiables. Este problema obedece en parte a las diferencias entre los distintos sistemas de clasificación y en parte también a las distintas prácticas de presentación de la información por los países exportadores. Como se explica a continuación, las definiciones de los textiles y prendas de vestir son distintas en cada sistema de clasificación:

- **Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).** Fue preparada por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y los textiles y prendas de vestir aparecen clasificados en los capítulos 65 y 84 de la CUCI, respectivamente. Además de los textiles y prendas de vestir convencionales, los capítulos 65 y 84 incluyen los accesorios y prendas de vestir confeccionados con cuero natural, pieles y materiales plásticos artificiales o caucho, así como los hilados y los tejidos de fibra de vidrio, aun cuando no se suele considerar a esos productos como textiles o prendas de vestir. Por lo tanto, los datos elaborados con arreglo a la CUCI pueden *exagerar* el volumen de las exportaciones de esos productos.

- **Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado).** El sistema fue elaborado por la Organización Mundial de Aduanas y los textiles y prendas de vestir aparecen clasificados en la "Sección XI-Materias textiles y sus manufacturas". Esta sección se subdivide en los capítulos 50 a 60 (textiles) y 61 a 63 (prendas de vestir). No figuran en ella los artículos no convencionales que se incluyen en la CUCI, como los textiles y prendas de vestir, pero incluye determinados productos agrícolas, como el algodón, la seda, la lana y el pelo animal, y otras fibras vegetales como el yute, el lino o el ramio. Así pues, si se utiliza la Sección XI del Sistema Armonizado, las exportaciones de textiles y prendas de vestir "se exageran" en la medida en que se incluyen esas materias primas agrícolas.
- **Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).** La base de datos CIIU de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial clasifica como textiles los siguientes artículos: camisetas con mangas, camisetas sin mangas y otras prendas de este tipo, jerseys, suéteres, cárdigan, chalecos y otros artículos similares, medias, pantimedias, leotardos y calcetines y otros artículos de calcetería, mientras que en realidad se trata de prendas de vestir y se clasifican como tales en el Sistema Armonizado, en las partidas 61.09, 61.10 y 61.15. La base de datos del Proyecto de análisis del comercio mundial, que utilizan los economistas como base para sus ejercicios de simulación a fin de medir los efectos de la eliminación de los contingentes, utiliza la CIIU.
- **Clasificación del ATV.** Los productos englobados en la extinta clasificación de este acuerdo se basaban en gran medida en la sección XI del Sistema Armonizado. Sin embargo, la clasificación del ATV excluía las materias primas agrícolas y añadía muchos otros artículos que no figuraban en esa sección. Las más importantes de esas inclusiones eran las maletas, los bolsos y los recubrimientos de materias textiles para el calzado, las telas revestidas, recubiertas o estratificadas con plástico, los sombreros y artículos similares, los hilados y los tejidos de fibra de vidrio; los cinturones de seguridad, y las almohadas y los cojines. Como en el caso de los accesorios de vestir de cuero natural de la CUCI y de las materias primas agrícolas de la sección XI del Sistema Armonizado, tampoco se suele considerar que estos productos pertenezcan al universo de los textiles y el vestido. Si se incluyeron entre los productos de la clasificación del ATV fue por la insistencia de los principales países desarrollados y lo que se consiguió fue "inflar" considerablemente el volumen del comercio que había que considerar para la integración en el régimen común del GATT/OMC. Esta medida permitió a los países que imponían restricciones retrasar la eliminación gradual del grueso de los contingentes del AMF hasta las últimas fases del proceso de integración previsto en el ATV.

Como si las diferencias entre los sistemas de clasificación no fuesen ya un problema suficientemente complicado, la situación se ve agravada por otros dos factores: en primer lugar, el retardo con que diversos países comunican sus estadísticas comerciales⁹, y en segundo lugar, las diferencias entre los países exportadores con respecto al tratamiento que dan a las exportaciones realizadas desde las zonas industriales francas y a la presentación de información al respecto. Lejos de ser triviales, esas diferencias plantean importantes interrogantes acerca de la comparabilidad de los diversos conjuntos de datos y los resultados obtenidos por los investigadores que utilizan diferentes clasificaciones o, peor aún, varias clasificaciones al mismo tiempo para llegar a determinado resultado.

⁹ Para remediar el retardo de algunos países en la presentación de esta información, la OMC suele incluir sus propias estimaciones.

Para valorar en toda su medida la importancia de las diferencias en las estadísticas, merece la pena examinar las cifras del cuadro 7. Las que están en la columna correspondiente a la CUCI son las del conjunto de datos de la OMC, mientras que las cifras de la columna del Sistema Armonizado se tomaron de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas. Las cifras relativas a las exportaciones de materias primas exclusivamente agrícolas, a saber, seda cruda, algodón bruto, lana cruda y pelo animal, así como otras fibras vegetales, están excluidas de los datos correspondientes a la CUCI.

Las diferencias en las cifras en ambos conjuntos de datos saltan a la vista. En particular:

- En primer lugar, resulta evidente que en el caso de algunos países en desarrollo exportadores las cifras agregadas son muy diferentes según el conjunto de datos que se emplee. Así, en el caso de Bangladesh, los datos correspondientes a la CUCI son superiores en 800 millones de dólares. En el caso de China, la cifra es superior en más de 6.000 millones de dólares. También son notables las grandes variaciones en las cifras en los casos de El Salvador, Honduras y la República Dominicana. Esas diferencias pueden obedecer a que en los datos correspondientes a la CUCI se incluyen los accesorios de cuero natural y a las diferencias que existen entre los países al informar sobre sus exportaciones desde las zonas industriales francas.
- En segundo lugar, en el caso de los datos de la OMC sobre las exportaciones de Guatemala y Honduras en la columna correspondiente a la CUCI, las diferencias son relativamente pequeñas. Sin embargo, si se tienen en cuenta las cifras recogidas en la publicación *Estadísticas del comercio internacional, 2004* de la OMC correspondientes a las importaciones de los Estados Unidos procedentes de aquellos dos países, resulta evidente que las cifras de sus exportaciones en el cuadro 7 no incluyen las exportaciones llevadas a cabo desde sus zonas industriales francas. En esta publicación se indica que en 2003 los Estados Unidos importaron textiles y prendas de vestir procedentes de Guatemala y Honduras por un valor de 1.850 millones y 2.620 millones de dólares, respectivamente.

Cuadro 7

Exportaciones de textiles y prendas de vestir con arreglo a las clasificaciones de la CUCI y el Sistema Armonizado

Exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir de determinados países en 2003

Año	País exportador	CUCI	Sistema Armonizado
		(Millones de dólares)	
Asia			
2003	Bangladesh	4.831	4.020
2003	China	78.962	72.943
2003	India	13.470	13.106
2003	Indonesia	7.028	7.021
2003	Pakistán	8.521	8.535
2003	Sri Lanka	2.889	2.593
2003	Tailandia	5.776	5.528
África			
2003	Madagascar	246	247
2003	Mauricio	1.043	1.056
2003	Marruecos	2.977	2.946
2003	Túnez	2.990	2.981
2002	Lesotho	252	252

Año	País exportador	CUCI	Sistema Armonizado
		(Millones de dólares)	
Oriente Medio y Europa			
2003	Bulgaria	1.744	1.761
2003	Jordania	718	695
2003	Rumania	4.513	4.455
2003	Turquía	15.181	14.816
América Latina			
2003	El Salvador	2.036	156
2003	Guatemala	157	155
2003	Honduras	522	37
2003	México	9.444	9.517
2001	República Dominicana	2.712	9

Fuente: Conjunto de datos de la OMC en el caso de las cifras correspondientes a la CUCI; base de datos COMTRADE en el caso de las cifras correspondientes al Sistema Armonizado.

La conclusión es que los usuarios deben ser conscientes de estas cuestiones y verificar la fuente, así como los productos englobados en los datos utilizados en las distintas presentaciones. A los efectos del presente módulo, las fuentes de información están claramente indicadas. En general, salvo indicación en contrario, las cifras utilizadas se basan en la sección XI del Sistema Armonizado y figuran en la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, con exclusión de las materias primas agrícolas señaladas anteriormente.

CAPÍTULO III

ARANCELES Y PREFERENCIAS ARANCELARIAS

Desde hace mucho, las medidas normativas adoptadas por los países desarrollados, en particular los Estados Unidos y la Unión Europea, influyen considerablemente en las corrientes comerciales del sector de los textiles y el vestido. Durante muchos años, esas medidas consistieron en una combinación de restricciones contingentarias y aranceles elevados. Tras el vencimiento del ATV y la eliminación de las restricciones contingentarias al final de 2004, la atención se desplazó naturalmente hacia los aranceles. Los aranceles que gravan los textiles y el vestido en las grandes economías desarrolladas son mucho más elevados que los aranceles medios aplicados a los productos no agrícolas. Existe la opinión generalizada de que una reducción significativa de los aranceles sobre los textiles y el vestido, fruto de las negociaciones que se están celebrando en la OMC en el marco de la Ronda de Doha para el Desarrollo, aumentará significativamente el acceso a los mercados para esos productos de los países en desarrollo.

Sin embargo, al mismo tiempo, precisamente porque los textiles y el vestido están sujetos a aranceles relativamente altos en los dos mercados principales, la cuestión de los aranceles está estrechamente vinculada con las preferencias arancelarias de las que gozan varios países, grandes y pequeños, ya sea en virtud de acuerdos de libre comercio entre ellos y esos dos socios comerciales o con arreglo a esquemas autónomos de preferencias, como el SGP.

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis profundo de la relación entre los aranceles y las preferencias arancelarias. En la primera sección se traza un panorama general de la situación arancelaria en todo el mundo en la fase posterior a la Ronda Uruguay. En la segunda sección se analiza la estrecha relación entre los aranceles de los principales países importadores y las preferencias arancelarias. En la última sección se sitúa la realidad de esa relación en el contexto de las negociaciones en curso de la Ronda de Doha sobre el acceso a los mercados. El presente capítulo se basa en los documentos "Trade in textiles and clothing: post-ATC context" y "Weaving a new world: realizing development gains in a post-ATC trading system"¹⁰.

III.1. La situación arancelaria posterior a la Ronda Uruguay

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, los recortes aplicados por los países desarrollados a los aranceles en el sector de los textiles y el vestido fueron muy inferiores a los que se aplicaron en otros sectores industriales. Esto se debió principalmente a dos factores:

- En la Ronda Uruguay, el centro de atención siguió siendo el problema de los contingentes y los países en desarrollo suponían que era poco realista esperar que el mundo desarrollado se comprometiera a la vez a abolir los contingentes y efectuar reducciones arancelarias considerables; y
- El planteamiento que se acordó para las negociaciones sobre aranceles sólo tenía el objetivo de lograr una reducción general de por lo menos un tercio en todos los sectores combinados. En la práctica, ese planteamiento permitió que los principales países desarrollados alcanzaran esa meta aunque reduciendo mucho menos los aranceles sobre los textiles y el vestido que sobre los productos de otros sectores.

¹⁰ Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, "Trade in textiles and clothing: post-ATC context", UNCTAD, documento policopiado, septiembre de 2005; y Hayashi, Michiko, "Weaving a new world: realizing development gains in a post-ATC trading system", UNCTAD/DITC/TNCD/2005/3, octubre de 2005.

En consecuencia, los aranceles aplicados a los textiles y el vestido por los países desarrollados se redujeron en sólo el 22%, mientras que las reducciones de los aranceles sobre todos los productos industriales combinados llegaron al 40%. Lo que es peor todavía, en los Estados Unidos las reducciones de los aranceles sobre los textiles y el vestido sólo fueron del 13%, frente al 35% correspondiente al total de productos industriales. En la Unión Europea, esas cifras fueron del 17% en el sector de los textiles y el vestido y el 37% para todos los productos industriales¹¹.

La prevalencia de aranceles elevados en el sector de los textiles y el vestido respecto a la media correspondiente a la totalidad de productos industriales se hace evidente al recapitular la situación arancelaria existente en los cuatro principales países desarrollados (cuadro 8). En los Estados Unidos, sólo el 1,8% de los productos no agrícolas están sujetos a crestas arancelarias, pero en el sector de los textiles y el vestido la cifra es del 13%. De manera análoga, en el Japón más de la mitad de los productos no agrícolas están exentos de derechos, mientras que sólo el 2,8% de los textiles y prendas de vestir lo están. Asimismo, en la Unión Europea, el tipo consolidado promedio simple correspondiente a todos los productos industriales es del 3,9%, mientras que en el caso de los textiles y prendas de vestir en general es del 7,9% y en el del vestido en particular del 11,5%.

Cuadro 8

Síntesis de la situación arancelaria actual

(En porcentaje)

	Canadá	Estados Unidos	Unión Europea	Japón
A. Tipos consolidados promedio simples aplicables a la nación más favorecida (NMF)				
Productos no agrícolas	5,3	3,2	3,9	2,3
Textiles y prendas de vestir	12,4	8,9	7,9	6,8
B. Crestas arancelarias (proporción de líneas arancelarias con tipos superiores al 15%)				
Productos no agrícolas	6,8	1,8	0,8	0,6
Textiles y prendas de vestir	30,6	13,0	0	0,3
C. Proporción de líneas arancelarias libres de derechos				
Productos no agrícolas	29,4	38,5	23,9	57,1
Textiles y prendas de vestir	6,5	11,3	2,1	2,8
D. Arancel promedio simple				
Prendas de vestir (capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado)	17,5	10,7	11,5	9,2

Fuente: OMC, "Market access: unfinished business - post Uruguay Round inventory and issues", Perfiles arancelarios de los miembros de la OMC en los documentos TN/MA/S/4/Rev.1 y Corr.1; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Structural adjustment in textiles and clothing in the post-ATC trading environment", documento de trabajo N° 4 sobre política comercial.

Sin embargo, en lo que se refiere a los tipos consolidados medios, es preciso formular una reserva. En el recuadro que figura a continuación se pone de manifiesto que el cálculo del promedio de los tipos arancelarios puede ocultar la incidencia real de los aranceles elevados en determinados productos. Por ejemplo, como se puede ver en el cuadro 8, aunque se calcula que el arancel promedio simple aplicable en el sector de los textiles y el vestido en los Estados Unidos es inferior al 9%, los aranceles reales que gravan los principales productos objeto de comercio son mucho más elevados (cuadro 9). Los derechos sobre los principales productos

¹¹ Secretaría del GATT, "Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Acceso de bienes y servicios a los mercados: visión general de los resultados", noviembre de 1994.

objeto de comercio son mucho más elevados que el tipo arancelario medio. Es significativo que en 2004 los Estados Unidos hayan importado productos de esas categorías por más de 39.000 millones de dólares, que representaron más del 46% de las importaciones totales de textiles y prendas de vestir y alrededor del 60% de las importaciones de prendas de vestir en ese país.

El tipo consolidado promedio simple puede estar distorsionado e inducir a error

El promedio simple es la suma de los diversos tipos arancelarios, por ejemplo 2, 2, 2 y 30%, aplicados a diferentes productos, dividida por el número de líneas arancelarias cuyo promedio se quiere determinar. Por ejemplo, si se debiera calcular el tipo promedio de un capítulo hipotético con sólo cuatro líneas arancelarias, con los aranceles antes indicados, el promedio sería $(2 + 2 + 2 + 30) \div 4 = 9$. Obsérvese lo distorsionado y engañoso que resultaría ese promedio si el principal interés comercial del país estuviera puesto en el producto gravado con un arancel del 30%.

Cuadro 9

Aranceles aplicados por los Estados Unidos a los principales productos objeto de comercio, 2004

(En millones de dólares)

Producto	Categoría	Importaciones	Arancel (porcentaje)	Categoría	Importaciones	Arancel (porcentaje)
Todos los productos AMF		83.311				
Camisas de punto para hombres y niños	338	5.182	19,7	638	1.532	32,0
Camisas de punto para mujeres y niñas	339	6.096	19,7	639	2.357	32,0
Pantalones para hombres y niños	347	5.023	16,6	647	1.806	27,9
Pantalones para mujeres y niñas	348	6.332	16,6	648	1.723	28,6
Ropa interior	352	2.558	8,9	652	753	15,6
Camisas tejidas para hombres y niños	340	2.366	19,7	640	684	29,1c/kg+25,9
Camisas tejidas para mujeres y niñas	341	1.432	15,4	641	768	26,9
Todos los productos antes citados	Total	28.989	34,8		9.623	11,6

Nota: Los números de categoría que empiezan por 3 corresponden a productos de algodón y los que empiezan por 6 son productos de fibras artificiales y sintéticas.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, OTEXA; Arancel de Aduanas de los Estados Unidos y OITPV.

Para conocer la incidencia real de la estructura arancelaria del sector de los textiles y las prendas de vestir en el mundo industrializado, es preciso comparar los aranceles que gravan los principales productos objeto de comercio.

Las cifras figuran en el cuadro 21 del anexo IV y pueden resumirse así:

- En la Unión Europea, las prendas de vestir están gravadas con un arancel uniforme del 12% y los tejidos y los hilados están sujetos a derechos del 8 y el 4%, respectivamente.

- En los Estados Unidos los aranceles son mucho más variados y una larga lista de los principales productos objeto de comercio tienen un arancel del 20% e incluso del 32%.
- Los aranceles japoneses sobre las prendas de vestir varían del 9 al 11% en el caso de los tejidos y los hilados del 3 al 6%.
- En el Canadá las prendas de vestir y los artículos confeccionados tienen aranceles del 17 al 18%, los tejidos del 12 al 14% y los hilados están sujetos a un arancel del 8%.

Los aranceles sobre los textiles y prendas de vestir también son altos en los países en desarrollo, pero, como se indica en el recuadro que figura a continuación, la situación arancelaria de estos países es muy diferente de la de los países industrializados.

Los aranceles de los países en desarrollo también son elevados, pero presentan diferencias cualitativas con respecto a los de los países desarrollados

Por lo general, en los países en desarrollo los aranceles consolidados se fijan a un tipo máximo, que en la mayoría de los casos varía entre el 25 y el 45%. Sin embargo, los tipos aplicados en esos países suelen ser mucho más bajos. Así, en la India los aranceles consolidados sobre las prendas de vestir varían entre el 35 y el 40%, pero los aranceles aplicados se han reducido al 15%. De manera análoga, los aranceles aplicados en el Brasil son del 20% e incluso menos, mientras que los aranceles consolidados son del 35%. Además, los aranceles aplicados a los textiles y prendas de vestir en los países en desarrollo no suelen variar mucho con respecto a los aranceles que gravan los demás productos industriales. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, en los países en desarrollo el sector no goza de ninguna protección especial.

III.2. Relación entre los aranceles y las preferencias arancelarias

Desde las negociaciones de la Ronda Uruguay han proliferado los acuerdos comerciales regionales, y los textiles y prendas de vestir de muchos países tienen acceso preferencial a los mercados más importantes. Además, hay programas de preferencias no recíprocas con arreglo a los cuales esos productos de los países en desarrollo y PMA tienen acceso preferencial a los mercados más importantes. Los acuerdos y programas pertinentes se detallan más abajo. En el sitio web de la UNCTAD hay información detallada sobre el SGP¹².

III.2.1. Estados Unidos

Los acuerdos comerciales regionales más importantes concertados con los Estados Unidos en el ámbito de los textiles y el vestido son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD). También son importantes para el sector de los textiles y el vestido los acuerdos bilaterales como el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania y el Acuerdo de Establecimiento de la Zona de Libre Comercio entre los Estados Unidos e Israel.

¹² Sitio web de la UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1418&lang=1>.

Los textiles y prendas de vestir no gozan de los beneficios del SGP de los Estados Unidos¹³, pero existen programas de preferencias no recíprocas, como la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la Ley de Preferencia para el Comercio Andino (LPCA), con arreglo a los cuales los productos textiles y prendas de vestir de los países beneficiarios están exentos de derechos de importación en el mercado de los Estados Unidos. Los textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo y los PMA que no forman parte de los acuerdos de libre comercio ni los programas de preferencias no recíprocas están sujetos a derechos NMF. Es el caso de Bangladesh, Camboya, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam. En el recuadro *infra* figuran los beneficiarios de los acuerdos y programas mencionados.

TLCAN: Canadá y México; *CAFTA*: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana

Entre las economías beneficiarias de la AGOA, las que en febrero de 2007 gozaban de acceso preferencial para sus textiles y prendas de vestir eran las siguientes: Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda y Zambia.

ICC: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

LPCA: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

III.2.2. Unión Europea

Entre los principales acuerdos regionales concluidos con la Unión Europea en materia de textiles y prendas de vestir están los acuerdos de asociación económica y los acuerdos euromediterráneos de asociación. Los textiles y prendas de vestir procedentes de los países partes en estos acuerdos tienen acceso en franquicia arancelaria al mercado de la Unión Europea. En el recuadro que sigue figuran los países beneficiarios.

¹³ Excepcionalmente, algunos productos textiles artesanales folclóricos como las tapicerías murales y las fundas de cojines fabricadas en telares manuales, así como los tejidos fabricados en telares manuales, son admisibles al trato SGP cuando el país beneficiario ha firmado un acuerdo con los Estados Unidos que certifique que esos productos son fabricados a mano y proceden del beneficiario exportador. A la fecha se han suscrito tales acuerdos con: Afganistán, Botswana, Colombia, Egipto, Guatemala, Jordania, Macao (China), Malta, Marruecos, Nepal, Pakistán (los beneficios se suspendieron el 30 de junio de 1996, pero se reestablecieron el 30 de junio de 2005), Perú, Rumania, Tailandia, Túnez y Uruguay. Con arreglo a esos acuerdos, los Estados Unidos pueden conceder acceso en franquicia arancelaria a esos productos. Recientemente, las alfombras folclóricas fabricadas en telares manuales y demás revestimientos para el suelo de materias textiles, los tapices folclóricos fabricados en telares manuales, los demás revestimientos folclóricos para el suelo fabricados en telares manuales, y las tapicerías folclóricas tejidas a mano se han beneficiado de la franquicia arancelaria sobre una base NMF. Además, en el caso del Pakistán, en vista de los progresos realizados por este país en la solución de sus problemas en materia de derechos laborales, los guantes, los mitones y las manoplas de deporte están exentos de aranceles con arreglo al esquema SGP de los Estados Unidos. <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Jul/01-523855.html>, 30 de junio de 2005, y Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, "U.S. Generalized System of Preferences Guidebook", Oficina Ejecutiva del Presidente, Washington, D.C., enero de 2006.

Acuerdos de asociación económica: Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominica, Eritrea, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Swazilandia, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.

Acuerdos euromediterráneos de asociación: hay acuerdos vigentes con Túnez, Israel, Marruecos, Jordania, y Egipto, y, con carácter provisional, con la Autoridad Palestina.

Con arreglo al SGP de la Unión Europea, los textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo y los PMA tienen acceso preferencial. En el caso de los PMA, esos productos están exentos de aranceles con arreglo a la iniciativa Todo Menos Armas. Además, los países en desarrollo tienen derecho a rebajas de los aranceles, pero sólo hasta un máximo del 20% de los derechos NMF aplicables. Por ejemplo, la rebaja que se aplica a un tipo arancelario del 12% sobre prendas de vestir es del 2,4% solamente.

III.2.3. Canadá y Japón

Gran parte de los textiles y prendas de vestir están excluidos del esquema del SGP del Canadá, con algunas excepciones, como las alfombras y demás revestimientos textiles para suelos. Los tipos preferenciales que gravan los textiles y prendas de vestir incluidos en el SGP varían. Sin embargo, desde enero de 2003 el Canadá otorga acceso en franquicia arancelaria a los textiles y prendas de vestir procedentes de los PMA con arreglo a su nuevo programa que amplía el acceso en franquicia a las importaciones desde esos países.

El esquema del SGP del Japón otorga acceso preferencial a los textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo, con la excepción de los capullos de seda y la seda cruda, mediante preferencias que varían. Además, en el caso de algunos tejidos de seda y lana hay límites máximos más allá de los cuales no se aplican las rebajas de derechos. En el caso de los PMA, los textiles y prendas de vestir incluidos en el esquema del SGP están exentos de derechos.

III.2.4. Relación entre las preferencias arancelarias y la competitividad

Es evidente que la exención de derechos redundaba en una importante ventaja competitiva, máxime teniendo en cuenta que los tipos arancelarios son muy elevados en los países industrializados. Para los países exportadores geográficamente cercanos a esos países, el valor de las preferencias es aún más pronunciado, pues los costos de transporte son menores y los plazos de entrega más cortos. Ese valor es particularmente elevado en los Estados Unidos y la Unión Europea, dado el tamaño de sus mercados y los altos aranceles que gravan los textiles y prendas de vestir.

De resultados de los acuerdos de libre comercio y los programas de preferencias no recíprocas concertados por los Estados Unidos, las importaciones de textiles y prendas de vestir desde los países beneficiarios de franquicias arancelarias representaron el 30% del total de las importaciones de los Estados Unidos en 2004, frente al escaso 14% que representaron las

importaciones procedentes de esos mismos países en 1990¹⁴. Cabe señalar que la parte de México aumentó del 2,4% en 1990 al 13,5% en 2000, para luego descender al 9,4% en 2004. El porcentaje correspondiente a los países beneficiarios de la AGOA aumentó del 0,7 al 2,2%. En cambio, la participación de Indonesia aumentó apenas del 2,5 al 3,1% y la de la India del 2,8 al 4,4%. Los textiles y prendas de vestir de estos dos países no tienen acceso preferencial a los Estados Unidos. Cabe subrayar, sin embargo, que el porcentaje de las importaciones exentas de derechos arancelarios varió del 96% en el caso de México al 45 y 37% en los casos de Guatemala y Nicaragua, respectivamente. El resto de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir entraron en los Estados Unidos con arreglo a los tipos arancelarios NMF normales porque no reunían los requisitos en materia de normas de origen. En el capítulo V se analiza más detenidamente este asunto.

En cuanto a la Unión Europea, del total de las importaciones procedentes de países ajenos a la Unión, la proporción correspondiente a las importaciones desde Marruecos, Rumania, Túnez y Turquía se incrementó del 16,7% en 1990 al 27% en 2004¹⁵. Esos países tienen acceso en franquicia a la Unión Europea. En ese grupo, la parte de Turquía aumentó del 8,6 al 14% entre 1990 y 2003, y la de Rumania del 1,2 al 5,6% en el mismo período. En cambio, la de Indonesia se mantuvo estacionaria en el 2,4% y la de la India aumentó apenas del 5,3 al 6% en ese período. Los textiles y prendas de vestir de estos dos países no están exentos de derechos de importación pero gozan de un margen de preferencia del 20% a partir de los tipos arancelarios NMF.

De lo anterior se desprende claramente la importancia que tienen las preferencias arancelarias para un gran número de países. Sin embargo, el asunto es más complejo de lo que parece porque la mayor parte de los países beneficiarios están obligados a utilizar componentes textiles procedentes de los Estados Unidos o de la Unión Europea, en particular hilados y tejidos, en las industrias de exportación de prendas de vestir. Esta obligación consta en las normas de origen que deben respetar sus exportaciones para poder gozar de aranceles preferenciales. En el capítulo V se analiza más detenidamente la cuestión de las normas de origen.

III.3. Negociaciones arancelarias sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA)

Las negociaciones arancelarias sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) celebradas en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales tienen como objetivo la reducción o eliminación de los aranceles. Los resultados de esas negociaciones tendrían efectos directos en el sector de los textiles y el vestido de los países en desarrollo y los PMA. Aunque una reducción de sus aranceles sería sumamente beneficiosa para los exportadores de los países en desarrollo, habida cuenta de las crestas arancelarias existentes en el sector en los países desarrollados, es evidente que la existencia de aranceles elevados en los grandes mercados está estrechamente vinculada con el asunto de las preferencias. Por lo tanto, en la Ronda de Doha los negociadores se ven ante el desafío de encontrar un planteamiento óptimo que tenga en cuenta, por una parte, el imperativo de ampliar el acceso a los mercados en el sector y, por la otra, los problemas de muchas economías en desarrollo causados por su dependencia respecto a las exportaciones de prendas de vestir a

¹⁴ Las cifras que figuran en este párrafo fueron calculadas por la OITPV, sobre la base de los datos relativos a las importaciones AMF de los Estados Unidos suministrados por la OTEXA, Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Se basan en la cobertura de productos de las categorías AMF de los Estados Unidos.

¹⁵ Cálculos efectuados por la OITPV a partir de datos de Eurostat sobre 15 importaciones de la Unión Europea de productos incluidos en el capítulo XI del Sistema Armonizado, con exclusión de los productos agrícolas que están clasificados en este capítulo.

mercados que conceden un acceso preferencial. Este aspecto se aborda en las negociaciones sobre el AMNA como el asunto de las "preferencias no recíprocas". En el recuadro siguiente se destacan las cuestiones examinadas en relación con este asunto.

**Cuestiones relacionadas con las preferencias no recíprocas examinadas
en el marco de las negociaciones sobre el AMNA**

En la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, los Ministros señalaron los problemas que podían llegar a tener los países beneficiarios de preferencias no recíprocas como consecuencia de la erosión de las preferencias, y encomendaron al Grupo de Negociación sobre el AMNA (GNAM) que intensificara su labor de evaluación de la magnitud de esos problemas para encontrar soluciones¹⁶. A este respecto, se hicieron algunas propuestas. El Grupo Africano propuso que se prolongaran los períodos de aplicación de las reducciones arancelarias en el caso de los productos afectados por la erosión de las preferencias para los países beneficiarios de preferencias no recíprocas¹⁷.

Sin embargo, muchos países en desarrollo se oponen a toda medida que prevea períodos de aplicación más largos o reducciones menores en los mercados de los países desarrollados, pues ello iría en detrimento de su acceso a los grandes mercados¹⁸. También consideran que esas medidas constituirían un trato especial y diferenciado en favor de los países desarrollados. Su contrapropuesta es que se ayude a los países afectados a diversificar sus exportaciones y aumentar su competitividad mediante proyectos específicos de asistencia y fortalecimiento de la capacidad, en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio y otros programas de asistencia técnica. Otros países han propuesto que se adopten medidas compensatorias en favor de los países en desarrollo perjudicados por las soluciones comerciales destinadas a atenuar la erosión de las preferencias. Por ejemplo, se les podría conceder acceso preferencial e inmediato a los mercados y ampliar los plazos de reducción progresiva de los aranceles en las mismas líneas arancelarias.

Las negociaciones arancelarias sobre el AMNA trataron principalmente de la fórmula de reducción arancelaria, las flexibilidades para los países en desarrollo y el tratamiento de los aranceles no consolidados. En la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC se convino en adoptar una fórmula de reducción arancelaria, la denominada "fórmula suiza"¹⁹. Se están examinando los coeficientes que se utilizarán para aplicar la fórmula suiza. Lo que está en juego en el caso de los países en desarrollo es el nivel de ambición, es decir, determinar en qué medida y a qué ritmo esos países deberían reducir sus propios aranceles, para lo cual se utilizaría una combinación de los coeficientes de la fórmula suiza y las flexibilidades para dichos países. Los PMA están exentos de la obligación de reducir los aranceles en el marco del AMNA y por lo tanto los aranceles sobre los textiles y prendas de vestir no tienen que reducirse, a no ser que los PMA sean partes en un acuerdo de unión aduanera. Sin embargo, esos países deben elevar sustancialmente el nivel de sus compromisos en materia de consolidación, aunque todavía no se han convenido el alcance de la consolidación y el nivel en el que los aranceles deberían consolidarse.

¹⁶ "Declaración Ministerial", documento de la OMC, WT/MIN(05)/DEC, 22 de diciembre de 2005, párr. 20.

¹⁷ "Trato de las preferencias no recíprocas para África", documento de la OMC, TN/MA/W/49, 21 de febrero de 2005.

¹⁸ Grupo AMNA -11 de países en desarrollo: Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, República Bolivariana de Venezuela, Sudáfrica y Túnez.

¹⁹ Arancel consolidado final = ([arancel consolidado inicial] x [coeficiente]) / ([arancel consolidado inicial] + [coeficiente]).

A fines de julio de 2006 se suspendieron las negociaciones de la Ronda de Doha, cuando una reunión de ministros de seis naciones comerciantes clave fracasó a raíz de discrepancias sobre la forma en que se deberían recortar los subsidios y aranceles agrícolas, pero en enero de 2007 se reanudaron. Se consideró que las negociaciones sobre el AMNA estaban intrínsecamente vinculadas con las negociaciones sobre la agricultura y que la cuestión de la ambición en las negociaciones sobre el AMNA se resolvería cuando se resolviera en las negociaciones sobre la agricultura.

CAPÍTULO IV

BARRERAS NO ARANCELARIAS

Las barreras no arancelarias (BNA) afectan considerablemente el acceso a los mercados por los textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo. Esos productos tropiezan con diversas BNA que a menudo toman la forma de reglamentos y normas de gran complejidad y rigidez. Por ejemplo, las medidas típicas son las formalidades aduaneras y otro tipo de documentación, las prácticas de clasificación no uniformizadas para los mismos productos, las normas de origen (incluidas las condiciones más estrictas requeridas para la concesión del trato preferencial), los requisitos de las barreras técnicas al comercio y las prescripciones relativas a cuestiones sociales. A menudo los países importadores imponen esas medidas unilateralmente, sin consultar a los exportadores que se verán afectados por ellas.

En principio, los reglamentos y normas técnicos apuntan a que se cumplan los legítimos objetivos de seguridad humana y protección de la salud y del medio ambiente. No obstante, pueden bloquear efectivamente la entrada en el mercado de los exportadores que no pueden cumplir las condiciones y prescripciones, a menudo debido a las dificultades y los costos. Además, aparecen problemas cuando las medidas técnicas exceden sus objetivos legítimos de protección.

En este capítulo, las BNA se dividen en dos grupos: a) las que se examinan en las negociaciones sobre el AMNA; y b) las que se refieren a las condiciones de entrada en el mercado. En ambos casos, las BNA pueden afectar considerablemente a las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo, y es importante que los exportadores las comprendan. El capítulo se basa en las comunicaciones sobre las BNA presentadas por los países en el marco de las negociaciones sobre el AMNA, y en publicaciones de la UNCTAD²⁰.

IV.1. Barreras no arancelarias examinadas en las negociaciones sobre el AMNA

Las negociaciones sobre las BNA en relación con el AMNA tienen por objeto eliminar o reducir esas BNA. El GNAM determinó, examinó y categorizó las BNA basándose en las notificaciones de los miembros de la OMC. Las BNA a los textiles y el vestido señaladas en las negociaciones sobre el AMNA son²¹:

- Las medidas gubernamentales que restringen la importación de productos textiles, como las prescripciones en materia de concesión de licencias de importación;
- Los reglamentos y normas técnicos excesivos, y las prescripciones en materia de certificación;

²⁰ Publicaciones de la UNCTAD: *Assuring development gains from the international trading system and trade negotiations: implications of ATC termination on 31 December 2004*; *Weaving a new world: realizing development gains in a post-ATC trading system*; y el Informe de la reunión de expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados. En cuanto a las comunicaciones de países, véanse los documentos de la OMC "Notificación de obstáculos no arancelarios", TN/MA/W/25, 28 de marzo de 2003; TN/MA/6/Rev. 1, 1º de abril de 2003; TN/MA/W/25/Add.1, 13 de mayo de 2003; TN/MA/W/46/Add.5, 3 de noviembre de 2004; TN/MA/W/46/Add.10, 6 de diciembre de 2004; TN/MA/W/46/Add.7/Rev.1, 5 de julio de 2005; TN/MA/W/46/Add.10/Rev.1, 5 de julio de 2005; TN/MA/W/46/Add.15, 9 de noviembre de 2005; y TN/MA/W/46/Add.16, 21 de noviembre de 2005.

²¹ Documentos de la OMC, ibíd.

- Las prescripciones dispares y excesivas en materia de etiquetas o marcas;
- Las prescripciones difíciles de cumplir y sufragar en materia de marcas y etiquetado;
- Las prescripciones específicas en materia de embalaje;
- La prescripción sobre la inspección previa a la expedición;
- La valoración aduanera abusiva;
- La aplicación de normas de origen estrictas;
- La no aplicación de las normas cuando se violan los derechos de propiedad intelectual;
- La falta de medidas preventivas en los países afectados por el mercado falso del país de origen;
- Las prácticas de clasificación no uniformes con respecto a los mismos productos;
- Los gravámenes y restricciones a la exportación de materias primas textiles²²;
- La prohibición de importar textiles usados;
- La restricción de la importación de telas;
- El control de precios; y
- Los contingentes arancelarios.

Las cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual se examinan en el anexo V.

Además se han formulado algunas propuestas sobre el etiquetado de los textiles y prendas de vestir. Muchos países están preocupados por la proliferación de las prescripciones en materia de etiquetado y por los sistemas de etiquetado cada vez más variados. Las prescripciones sobre etiquetado suelen incluir aspectos sociales, ambientales y de desarrollo, así como especificaciones técnicas convencionales, como el contenido en fibras o las instrucciones para el cuidado, y los sistemas de etiquetado pueden variar según las empresas y los países. Con este panorama en materia de textiles y prendas de vestir, los Estados Unidos han propuesto que se armonicen las prescripciones sobre el etiquetado y que la información que puedan exigir los países importadores se limite al país de origen, el contenido en fibras, las instrucciones para el cuidado, y los datos necesarios para la seguridad del consumidor²³. En este orden de ideas, la UE ha propuesto que el GNAM acuerde qué información puede exigirse para el etiquetado de los textiles y prendas de vestir²⁴.

²² Muchos países se oponen a las propuestas para negociar disciplinas respecto de los gravámenes o restricciones a la exportación, afirmando que son cuestiones ajenas al mandato explícito y el trato equilibrado de las cuestiones logrados en la Conferencia Ministerial de Doha.

²³ "Texto de negociación sobre las prescripciones en materia de etiquetado de textiles, prendas de vestir, calzado y artículos de viaje: comunicación de los Estados Unidos", documento de la OMC, TN/MA/W/18/Add.14, 15 de mayo de 2006.

²⁴ "Propuesta de negociación sobre los obstáculos no arancelarios en el sector de los textiles y el vestido y del calzado: comunicación de las Comunidades Europeas", documento de la OMC, TN/MA/W/11/Add.7, 27 de abril de 2006.

También se señalaron con frecuencia, como barreras técnicas al comercio de textiles y prendas de vestir, los excesivos requisitos de certificación y procedimientos de evaluación de la conformidad. Algunas de las barreras señaladas en las negociaciones sobre el AMNA a este respecto son: a) la utilización de normas no reconocidas internacionalmente; b) la falta de reconocimiento de la certificación y de las pruebas realizadas por terceros; c) los costos y retrasos de las pruebas efectuadas por los servicios de aduanas; d) las pérdidas excesivas de muestras debido al exceso de celo ejercido en el muestreo; y e) los procesos de pruebas y certificación innecesarios. Teniendo esto en cuenta, la UE ha propuesto simplificar las prescripciones de certificación y los procedimientos de evaluación de la conformidad, y elaborar normas para limitar esas prácticas a las medidas necesarias acordadas²⁵.

Asimismo, la UE y el Grupo AMNA-11 de países en desarrollo²⁶ han propuesto que la OMC establezca un nuevo mecanismo para resolver los problemas relacionados con las BNA. En el recuadro siguiente se describe el mecanismo propuesto.

Propuesta formulada en las negociaciones sobre el AMNA a fin de establecer un mecanismo de solución para las BNA²⁷

Actualmente, los miembros de la OMC disponen de dos vías de solución de los problemas de las BNA, a saber, el sistema de notificación previsto en los acuerdos pertinentes de la OMC y el mecanismo de solución de diferencias. Sin embargo, esos mecanismos no satisfacen las necesidades de los exportadores que tropiezan con problemas relacionados con las BNA, ya que el sistema de notificación no está orientado a la solución de problemas y, al igual que el mecanismo de solución de diferencias, es gravoso en tiempo y dinero. Por lo tanto, el mecanismo de solución para las BNA complementaría esos medios a fin de solucionar el problema de las BNA en el sistema de la OMC. Se propone que el mecanismo se dedique a buscar soluciones con el apoyo de sus expertos, sin interferir en los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC. Sería obligatorio participar en el mecanismo de solución para las BNA; en cambio, no sería obligatorio aplicar la solución recomendada. Toda parte que no estuviera dispuesta a aplicar la solución recomendada debería explicar sus razones.

IV.2. Condiciones de entrada en el mercado

En los últimos diez años se ha ejercido una presión sostenida sobre el comercio de textiles y prendas de vestir, en dos niveles interrelacionados: uno para integrar nuevos modos de reglamentación en el lugar de trabajo y otro para influir en la elección y el comportamiento de los consumidores. Ejercidas por diversos actores, como las asociaciones industriales, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gobiernos y otras partes interesadas, esas presiones están generando un conjunto de condiciones de entrada en el mercado que determinan los "criterios y requisitos de rendimiento" de los exportadores, de acuerdo con el llamado "cumplimiento triple" en la esfera de los problemas sociales, ambientales y de seguridad. Por lo tanto, los productores y exportadores de los países en

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, República Bolivariana de Venezuela, Sudáfrica y Túnez.

²⁷ "Propuesta de negociación sobre los medios de la OMC para reducir el riesgo de futuros obstáculos no arancelarios y facilitar su resolución: comunicación de las Comunidades Europeas", documento de la OMC, TN/MA/W/11/Add.8, 1º de mayo de 2006; y "Solución para los obstáculos no arancelarios mediante un mecanismo de facilitación: comunicación del Grupo AMNA-11 de países en desarrollo", documento de la OMC, TN/MA/W/68/Add.1, 8 de mayo de 2006.

desarrollo, especialmente los pequeños y medianos, se encuentran en un entorno comercial cada vez más complejo en el que juegan algunas de esas condiciones de entrada al mercado. Ayudarlos a enfrentarse a las dificultades que plantean esas condiciones requiere un esfuerzo concertado de los gobiernos nacionales y de las asociaciones del sector privado. En este contexto, además de la obvia necesidad de reunir y difundir información, también es imperativo determinar cómo pueden las empresas de los países en desarrollo hacer frente de la mejor manera a esas nuevas exigencias.

IV.2.1. Condiciones sociales

Tras el fracaso de algunos países en sus intentos por establecer una vinculación entre las normas comerciales y laborales en el marco de las normas de la OMC, cada vez se han incluido más cláusulas sociales en una serie de iniciativas de los sectores público y privado destinadas a garantizar el cumplimiento de las condiciones sociales. A continuación se examinan las iniciativas que guardan estrecha relación con las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo.

i) La cláusula social en el esquema del SGP de la Unión Europea

En el contexto de su nuevo esquema del SGP, en vigor desde el 1º de enero de 2006, la UE ha incluido un régimen especial de incentivos destinado a "promover el desarrollo sostenible y la buena gobernanza" en los países beneficiarios. Conocido comúnmente como "SGP Plus", este régimen especial sustituye y combina en uno solo a los antiguos programas de incentivos para promover los derechos laborales, proteger el medio ambiente y luchar contra el tráfico de estupefacientes. El "SGP Plus", que se encuentra en vía rápida de ejecución desde julio de 2005, recompensa las importaciones procedentes de los países en desarrollo que asumen responsabilidades especiales exonerando de todos los aranceles aduaneros a 7.200 productos, incluidos los textiles y prendas de vestir. Para poder beneficiarse del "SGP Plus", los países beneficiarios del SGP de la UE deben ratificar y aplicar 27 convenios que la Comisión Europea considera "clave en relación con aspectos que incluyen el desarrollo sostenible y la buena gobernanza". Esos convenios se enumeran en el recuadro infra. El anexo II contiene información detallada sobre las nuevas medidas del SGP de la UE para los textiles y el vestido.

ii) La cláusula social en la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA)

De acuerdo con la AGOA, los países africanos interesados en beneficiarse del régimen de franquicia arancelaria deben progresar constantemente en la protección de los derechos reconocidos internacionalmente a los trabajadores. La lista de esos derechos incluye *condiciones de trabajo aceptables en lo atinente al salario mínimo, las horas de trabajo y la seguridad y la salud laborales*. Además, en virtud de la ley, se eliminará a un país de la lista de beneficiarios si se determina que no está registrando progresos continuos.

iii) Las cláusulas sociales en la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA)

Entre los criterios para designar a un país como beneficiario de las franquicias arancelarias previstas en la CBTPA también se incluye la condición de que el país respete los derechos reconocidos internacionalmente a los trabajadores. La lista de derechos de los trabajadores de la CBTPA es similar a la que figura en la AGOA.

iv) La cláusula laboral del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania

El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania obliga a ambas partes a hacer todo lo posible para garantizar que la legislación nacional reconozca y respete las normas laborales básicas. La lista de requisitos es similar a las de los regímenes mencionados anteriormente, pero este acuerdo también establece un mecanismo de cumplimiento según el cual, si una diferencia no se resuelve dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación del informe de un grupo, la parte afectada tendrá derecho a adoptar una medida adecuada y proporcional.

Convenios mencionados en el esquema del SGP de la Unión Europea en relación con el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza

Parte A

Convenios básicos de derechos humanos y derechos laborales de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
6. Convención sobre los Derechos del Niño
7. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (N° 138)
9. Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (N° 182)
10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (N° 105)
11. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (N° 29)
12. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (N° 100)
13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (N° 111)
14. Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (N° 87)

15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (Nº 98)

16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*

Parte B

Convenios relativos al medio ambiente y los principios de la gobernanza

17. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono

18. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación

19. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes

20. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas

21. Convenio sobre la Diversidad Biológica

22. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología

23. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

24. Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961)

25. Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas (1971)

26. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988)

27. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

v) *La cláusula laboral en el acuerdo sobre textiles entre los Estados Unidos y Camboya*

En 1999, el acuerdo sobre textiles negociado entre los Estados Unidos y Camboya estableció la obligación de las partes de apoyar la ejecución de un programa para mejorar las condiciones de trabajo en el sector de los textiles y el vestido de Camboya promoviendo el cumplimiento y la aplicación efectiva del Código de Trabajo de Camboya y de las normas laborales básicas reconocidas internacionalmente. A condición de que cumpliera esas normas, se prometió a Camboya un aumento del 14% en sus contingentes básicos de exportación. Tras la expiración del ATV concluyó el acuerdo bilateral sobre los textiles, pero, como se verá más adelante, lo sucedió el proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre vigilancia de las condiciones de trabajo.

vi) *Proyecto de la OIT sobre las condiciones de trabajo*

Por su parte, la OIT ha iniciado un programa experimental para impulsar la competitividad de las industrias textil y del vestido promoviendo el trabajo decente. Comenzó como un proyecto experimental en Marruecos en julio de 2002 y se prevé ejecutar proyectos similares en otros países en desarrollo. Basado en la premisa de que, además de las meras consideraciones

económicas, el éxito en el entorno competitivo mundial exige cada vez más incluir los factores sociales en la empresa, el proyecto de la OIT procura fomentar a la mejora del diálogo social en empresas y la industria e impulsar la competitividad mejorando la calidad del empleo. Las principales iniciativas relacionadas con el proyecto son la iniciativa "Better Factories" (mejores fábricas) en Camboya, el Programa piloto de trabajo decente en Marruecos y el Programa de Mejora de las Fábricas en Sri Lanka.

Hasta el momento, la actividad más visible del proyecto de la OIT en materia de textiles y prendas de vestir ha consistido en vigilar las condiciones de trabajo en el sector de la confección de prendas de vestir de Camboya. En relación con este proyecto, la OIT estableció una lista pormenorizada de recomendaciones y sugerencias para los fabricantes de prendas de vestir de Camboya encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo en sus fábricas, y está vigilando periódicamente la observancia de las recomendaciones.

vii) Códigos de conducta privados y responsabilidad social de las empresas

Aparte de las iniciativas gubernamentales e intergubernamentales en materia de condiciones sociales comentadas anteriormente, también se ha iniciado una campaña sostenida de iniciativas privadas en forma de códigos de conducta privados que promueven objetivos socialmente beneficiosos. Los códigos establecen los principios en base a los cuales las empresas se comprometen a cumplir las normas de conducta, en particular en lo atinente a las condiciones de trabajo. Las grandes empresas productoras y minoristas como GAP, C&A, Sara Lee, The Limited, y Hennez and Mauritz han elaborado sus propios códigos de conducta privados y el cumplimiento ha pasado a ser un criterio importante en sus decisiones sobre sus proveedores.

El principio que sustenta las condiciones de trabajo es la responsabilidad social de las empresas. Pese a la gran diversidad de conceptos y definiciones que se asocian a la responsabilidad social de las empresas, no hay acuerdo general sobre su definición²⁸. En una publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, *El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada*, se define la responsabilidad social de las empresas como "una contribución empresarial al desarrollo sostenible"²⁹. En el presente informe se destaca la responsabilidad social de las empresas por su especial importancia para el sector textil y del vestido, dada la internacionalización de sus cadenas de suministro.

Sosteniendo el estandarte de la responsabilidad social de las empresas, los minoristas de prendas de vestir de los grandes países importadores imponen condiciones de trabajo estrictas a sus proveedores internacionales mediante sus códigos de conducta privados. Mientras que los minoristas se enfrentan a una intensa competencia en sus mercados internos y buscan productores a bajo costo en el mundo, sus actividades son criticadas por los sindicatos y las ONG, que reclaman por las malas condiciones de trabajo en los países en desarrollo proveedores. Las condiciones de trabajo han pasado a ser un aspecto vital de la gestión de la cadena de suministro y las fábricas de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo están obligadas a cumplir códigos de conducta estrictos y a recibir frecuentes visitas de supervisión del cumplimiento³⁰.

Los estudios presentan casos en que las condiciones de trabajo son muy malas en las fábricas de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo, y también existe el peligro de que esas

²⁸ Michael Hopkins, "Corporate social responsibility: an issues paper", documento de trabajo de la OIT N° 27, OIT, Ginebra, mayo de 2004, pág. 1.

²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *El futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada*, COM(2003) 649 final, Bruselas, 29 de octubre de 2003.

³⁰ Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, *Textile and clothing trade: emerging issues*, CR/41/IND/4, 10 de marzo de 2005, pág. 4.

condiciones se deterioren, dadas las fuertes presiones ejercidas sobre los exportadores de los países en desarrollo para que bajen los precios. Garantizar condiciones de trabajo adecuadas es una preocupación legítima e importante, y es esencial que los gobiernos hagan respetar la legislación laboral para cumplir progresivamente las disposiciones de los convenios de la OIT³¹. Los códigos de conducta privados contribuyen a ese fin, aunque también pueden plantear problemas a los exportadores de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo. Como se dice más adelante, a menudo los códigos de conducta privados imponen normas más estrictas que las normas laborales de la OIT y pueden ser aprovechados por intereses proteccionistas. Además, los establecen los grandes distribuidores y minoristas que controlan el mercado, mientras que los fabricantes de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo se ven obligados a aceptarlos.

Problemas de los códigos de conducta privados

Uno de los principales problemas con que pueden tropezar los exportadores de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo es que las condiciones de trabajo impuestas por los compradores pueden ser arbitrarias, exceder las normas laborales de la OIT y pasar por alto las especificidades culturales y sociales. Además, difícilmente se encuentran profesionales locales especializados en auditoría y vigilancia que comprendan las leyes y realidades locales. Por otro lado, las campañas bien intencionadas pueden ser aprovechadas por los intereses proteccionistas como medio para crear barreras al comercio innecesarias. Los compradores pueden actuar a instancias de los sindicatos y las asociaciones comerciales proteccionistas interesados en equiparar los precios imponiendo condiciones laborales muy estrictas.

Además, como los minoristas se concentran en el mercado de los más importantes países importadores, puede ser difícil para los proveedores de los países en desarrollo contrarrestar el problema de los códigos de conducta privados. El comercio minorista de prendas de vestir de los grandes países importadores está dominado por grandes empresas que controlan los principales canales y redes de distribución, y ejercen un control considerable sobre la cadena mundial de textiles y prendas de vestir³². Los exportadores individuales de los países en desarrollo no tienen prácticamente ningún poder de negociación frente a los grandes minoristas, y no les queda más opción que aceptar las condiciones impuestas por los compradores. Al mismo tiempo, con su fuerte poder de negociación, los compradores están ejerciendo una influencia considerable en los precios, lo que afecta los márgenes de los productores y limita su capacidad para modernizarse y mejorar los sueldos y condiciones de trabajo³³.

³¹ La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, aprobada en junio de 1998, define los siguientes derechos fundamentales en el trabajo: a) libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) abolición efectiva del trabajo infantil; y d) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

³² ONUDI, *The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries*, pág. 6, Gary Gereffi, Olga Memedovic, Viena, 2003. UNCTAD, "Informe de la reunión de expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados", TD/B/COM.1/66, 19 de enero de 2004.

³³ OIT, "Promoción de una globalización justa en el sector de los textiles y el vestido tras la expiración del Acuerdo Multifibras", *op. cit.*, pág. 33.

Actualmente no hay un mecanismo sistemático al que los productores puedan plantear los problemas relacionados con los códigos de conducta privados. Las iniciativas del proyecto de la OIT examinadas anteriormente contribuyen a allanar el problema de los códigos de conducta privados. Sin embargo, se limita mucho la escala del proyecto y se hace necesaria la asistencia a nivel mundial. Además, los países en desarrollo tal vez prefieran elaborar y ejecutar programas de cumplimiento locales y no acceder a las exigencias del comprador³⁴. El cumplimiento de las normas laborales básicas de la OIT debería considerarse un elemento de mejora de la competitividad, y los gobiernos y los productores deberían hacer todo lo posible para lograr ese objetivo. Entretanto, los requisitos de los códigos de conducta privados no deberían exceder las normas laborales básicas de la OIT. Por otro lado, sería conveniente que instituciones como la OIT establecieran un mecanismo para vigilar el grado de exigencia de los códigos de conducta privados.

IV.2.2. Respeto del medio ambiente

El deterioro de las condiciones ambientales causado por la producción del sector textil preocupa a los defensores del medio ambiente. Entre otras cosas afirman que, tras la eliminación de las restricciones contingentarias sobre los textiles y el vestido, una mayor cuota de mercado será abastecida por países en desarrollo más competitivos, y que el consiguiente traslado de la producción de los países desarrollados a los países en desarrollo podría acarrear mayores niveles de contaminación del agua y el aire, si las normas de esos países son menos estrictas. En un estudio que intentó medir las consecuencias ambientales de los acuerdos de la Ronda Uruguay se preveía que de resultados de la liberalización de las restricciones contingentarias habría una importante contracción de la producción de textiles y prendas de vestir en los países desarrollados, con lo que esos sectores crecerían en el mundo en desarrollo³⁵. Se estimaba además que esa tendencia traería consigo un aumento de la contaminación en los países en desarrollo, a pesar del coeficiente de contaminación relativamente bajo asociado a la producción de textiles y prendas de vestir. Ya se base en esos análisis o se deba a los efectos perceptibles de determinados procesos de fabricación de textiles y prendas de vestir, la presión de los defensores del medio ambiente está generando iniciativas destinadas a detener esos efectos perjudiciales a nivel nacional e internacional.

Algunos problemas comunes en el sector de los textiles son el uso de productos químicos en los procesos de teñido y estampado, los efluentes, los desechos no biodegradables en la fabricación de fibras sintéticas, el ruido intenso, el polvo del proceso de hilado y el uso ineficiente del agua y la energía³⁶. Además se menciona el uso de fertilizantes químicos en la producción de fibras naturales. Por consiguiente, en muchos países y regiones se están elaborando sistemas de ecoetiquetado para informar a los consumidores y orientarlos en la elección de productos respetando el medio ambiente. También se está transformando en una práctica comercial, sobre todo en algunos segmentos de mercado de altos ingresos y atentos a la calidad.

³⁴ *Textile and clothing trade: emerging issues, op. cit.*, pág. 12.

³⁵ Cole, Matthew A., *Trade Liberalization, Economic Growth and the Environment* (Edward Elgar, Reino Unido) 2000.

³⁶ Sin embargo, las emisiones de la producción de prendas de vestir son muy bajas puesto que principalmente se aplica la mano de obra a componentes prefabricados, como las telas. Además, en la actividad textil del sector los problemas ambientales parecen mucho menos agudos que en otras industrias manufactureras, como las de metales no ferrosos; productos químicos, caucho y plásticos; hierro y acero; productos de cuero; pulpa, papel e imprenta; y equipo de transporte.

En muchos países y regiones se están elaborando sistemas de ecoetiquetado para informar a los consumidores y orientarlos en la elección de los productos respetando el medio ambiente

A pesar de que el ecoetiquetado sigue siendo voluntario, se está transformando en una exigencia del mercado. Los consumidores y los minoristas -principalmente en los países industrializados y los segmentos de mercado de altos ingresos y atentos a la calidad- dan preferencia a los ecoproductos, incluso aunque puedan ser más caros; por ejemplo, los "ecotextiles" para la ropa de bebé. Por lo tanto, los productos no etiquetados chocan con dificultades cada vez mayores para competir con los productos ecoetiquetados o con productos que se presentan con argumentos ambientales respaldados técnicamente. También se prevé que la preferencia del mercado por los productos ecoetiquetados obligará a los fabricantes de textiles y prendas de vestir a rediseñar sus productos, embalajes y procesos, para que sean más aceptables desde el punto de vista ambiental.

Estos son algunos ejemplos de los principales sistemas europeos de ecoetiquetado:

EJEMPLOS DE SISTEMAS DE ECOETIQUETADO

			
Blue Angel	Esquema de la UE	Milieukeur	Öko-Tex Label
Alemania 1977	Europa 1992	Países Bajos 1992	Alemania 1995
Gama de productos	Gama de productos	Gama de productos	Sólo vestimenta/textiles
Se examina el ciclo de vida de los productos. Se comparan y evalúan los productos con criterios especialmente críticos.	Reconocimiento regional. Normas y evaluación nacionales por los Estados miembros.	Muchas normas aún sin aclarar. Sólo los productos menos contaminantes de su clase reciben la etiqueta.	Examen de laboratorio de las propiedades físicas y químicas con arreglo a la norma europea armonizada EN 45014.

Los problemas a que hacen frente los productores y exportadores de los países en desarrollo en relación con el ecoetiquetado tienen que ver con la falta de definiciones claras de los conceptos básicos en la terminología usada en los sistemas de ecoetiquetado, la participación insuficiente de los países en desarrollo en el establecimiento de criterios y normas, y la insuficiente asistencia técnica a los países en desarrollo para que mejoren su comportamiento ambiental. Algunas de las medidas necesarias para atenuar esos problemas consisten en: dar un plazo adecuado de adaptación a los productores de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo; establecer un grupo científico internacional independiente que determine la base científica de los requisitos; armonizar los criterios ecológicos y establecer un reconocimiento mutuo de las ecoetiquetas de los países en desarrollo; e intensificar la asistencia técnica para mejorar el comportamiento ambiental.

IV.2.3. Respeto de las normas de seguridad

En los últimos años, el respeto de las normas de seguridad ha pasado a ser un aspecto importante del comercio internacional. Se exige a nivel internacional y nacional, y sería necesario que los exportadores hicieran algunas inversiones en infraestructura y formación a fin de satisfacer las exigencias en esa materia.

i) Medidas internacionales

El programa internacional más amplio sobre el respeto de las normas de seguridad ha sido el "Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial", elaborado en junio de 2005 con el auspicio de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y con los siguientes objetivos: a) establecer normas para la seguridad y la facilitación de la cadena de suministro a nivel mundial; b) permitir la gestión integrada de la cadena de suministro de todos los medios de transporte; c) potenciar el papel, la función y la capacidad de las administraciones de aduanas en este terreno; d) reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas para aumentar su capacidad de detectar envíos de alto riesgo; e) reforzar la cooperación entre las aduanas y las empresas; y f) promover la circulación fluida de bienes a través de las cadenas seguras de suministro del comercio internacional.

El Marco consta de cuatro elementos básicos:

1. Armoniza los requisitos de información electrónica previa sobre la carga relativa a los envíos, que llegan, salen o están en tránsito;
2. Todo país que se adhiere al Marco se compromete a emplear un método coherente de gestión del riesgo para resolver las amenazas a la seguridad;
3. El Marco exige que, previa petición razonable de la nación receptora, en base a una metodología de selección de riesgo comparable, la administración de aduanas de la nación remitente efectúe una inspección de salida de los contenedores y la carga de alto riesgo, preferentemente usando equipo de detección no intrusivo, como máquinas de rayos X o detectores de radiaciones de gran escala;
4. El Marco define los beneficios que las aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan las normas mínimas y utilicen las mejores prácticas de seguridad de la cadena de suministro.

Basándose en estos cuatro elementos básicos, el Marco detalla un criterio de doble pilar, con una red de arreglos entre aduanas y de asociaciones entre las aduanas y las empresas. La estrategia de doble pilar tiene muchas ventajas. Los pilares consisten en un conjunto de normas unificadas para garantizar una fácil comprensión y una rápida aplicación internacional. Además, el Marco saca partido directamente de las medidas vigentes de seguridad y facilitación de la OMA, y de los programas elaborados por las administraciones miembros de la Organización.

ii) Medidas nacionales

Las medidas nacionales más importantes para aplicar las normas de seguridad son las aprobadas por los Estados Unidos, que en gran parte se reflejan en el Marco de la OMA mencionado anteriormente. Entre esas medidas cabe mencionar la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), el requisito de presentar información por adelantado antes de que se carguen las mercancías en los buques, y la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT).

El objetivo de la CSI es que los contenedores de carga sean menos vulnerables al contrabando de material terrorista, sin olvidar la necesidad de preservar la eficiencia del comercio mundial. Los elementos básicos de la CSI son los siguientes:

1. Establecimiento de criterios para reconocer los contenedores de carga de alto riesgo que podrían contener material terrorista;
2. Control previo de los contenedores de alto riesgo en el puerto de embarque, es decir, antes de ser embarcados hacia los Estados Unidos;
3. Aprovechamiento máximo de la tecnología de detección para controlar previamente los contenedores de alto riesgo; y
4. Fabricación de contenedores "inteligentes" y seguros con sellos y sensores electrónicos que puedan indicar un posible intento de alteración, en particular después de ser controlados.

Al principio, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos prestó atención sobre todo a los llamados megapuestos, receptores de la gran mayoría de los contenedores de carga destinados a los Estados Unidos. Esos puertos se prestaron a participar en la CSI. Se han concertado acuerdos bilaterales para permitir a los agentes de aduanas de los Estados Unidos trabajar en puertos extranjeros para señalar la carga sospechosa y cooperar con las aduanas locales en el control y la inspección de los contenedores. La carga procedente de esos puertos circula más rápido en comparación con la de otros puertos y no se somete a más inspecciones al llegar a los Estados Unidos. Los principios de la CSI también pueden aplicarse a todos los puertos, independientemente de sus dimensiones o del volumen de los contenedores de carga embarcados hacia los Estados Unidos.

Con la CSI se vincula el requisito, aplicado desde 2003, de que los manifiestos de carga de todos los embarques hacia los Estados Unidos se transmitan electrónicamente a su aduana por lo menos 24 horas antes de cargar el buque en un puerto extranjero. En el manifiesto de carga debe figurar, entre otros datos, el número y las cantidades consignados en los conocimientos de embarque, los números del arancel de aduanas armonizados, el peso, el nombre y la dirección del consignatario, el número del contenedor y el número del sello del contenedor. Cabe destacar que esta regla abarca a todo el cargamento del buque, no sólo el destinado a los Estados Unidos. Puede ocurrir que las terminales marítimas no carguen salvo que el transportista confirme que la carga ha sido debidamente documentada. La empresa de transporte marítimo debe notificar a la aduana de todo cargamento entregado que no haya sido debidamente documentado. La violación puede dar lugar a sanciones civiles.

La C-TPAT tiene por objeto establecer una asociación entre las aduanas, los importadores, los transportistas, los despachantes, los operadores de almacenes y los fabricantes para mejorar la seguridad a lo largo de toda la cadena de suministro. El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos exige a las empresas que garanticen la integridad de sus prácticas de seguridad y comuniquen sus directrices de seguridad a sus asociados comerciales de la cadena de suministro. Quienes participan en la C-TPAT se benefician con un menor número de inspecciones y un despacho rápido de la carga. También se están empleando cámaras de televisión por circuito cerrado (CCTV) en línea, a pesar de ser una solución costosa, para aumentar la confianza del comprador en la transparencia de la producción en lo referente al proveedor. Según se dice, este sistema ha sido particularmente útil en los países en que las cuestiones de seguridad han generado problemas en la recepción de pedidos.

Las medidas nacionales de seguridad señaladas anteriormente tienen consecuencias potencialmente importantes para los exportadores y los gobiernos de los países en desarrollo. En primer lugar, el requisito de proporcionar información por adelantado sobre la carga en contenedores por medios electrónicos 24 horas antes de la operación de carga puede tener consecuencias muy importantes para los cargamentos que no pueden demorarse, como los textiles o las prendas de vestir. Si la carga tiene que esperar en puerto porque falta alguna información, tal vez deba esperar un próximo embarque o ser transbordada a través de otros puertos, lo que prolonga el plazo de entrega. Quedaría dañada la reputación del exportador, dado que la velocidad de la entrega y el plazo entre un pedido y su embarque han pasado a ser fundamentales en el comercio de los textiles y el vestido.

En segundo lugar, si la aduana selecciona los llamados "puertos seguros", puede ocurrir que se desvíen los principales flujos entre determinados orígenes y destinos. En el peor de los casos, los textiles y prendas de vestir de bajo precio de los países afectados podrían perder competitividad por los gastos adicionales ocasionados por el desvío. En tercer lugar, puede ocurrir que los consignadores de los países en desarrollo tengan que contratar a empresas de inspección para certificar la seguridad de los contenedores. Por la inspección se cobra una tarifa que pagan los consignadores y que, a su vez, será necesario incorporar al precio de venta; también puede reducirse el margen del exportador. Lo mismo podría ocurrir si el contenedor, además, tuviera que ser escaneado e inspeccionado.

En cuarto lugar, el control de los contenedores implica que se ha suministrado y se usa equipo costoso para el cual probablemente los puertos de muchos países en desarrollo carezcan de los recursos necesarios. En todo caso, aumentarán los gastos de las operaciones de las compañías marítimas de los países en desarrollo y también aumentará su responsabilidad jurídica. El costo de instalación y mantenimiento de las cámaras de CCTV también puede ser alto, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. En quinto lugar, en los pequeños puertos en que no están presentes los funcionarios de la Aduana de los Estados Unidos, sería necesario que la aduana local verificara el contenido de los contenedores. Cabe preguntarse no sólo quién pagará los gastos de esa verificación, sino también si esos controles serán aceptados.

En sexto lugar, la iniciativa de la C-TPAT exige a los asociados comerciales cooperar con sus proveedores de servicios en toda la cadena de suministro. Deben vigilarse diversos elementos de cada etapa de la cadena, incluidos los empleados y el origen de las mercancías. La UNCTAD ha realizado una labor sustancial sobre las cuestiones de logística comercial y facilitación del comercio. La información puede consultarse en el sitio web de la UNCTAD, bajo los epígrafes Infraestructura de servicios, Transporte y Logística comercial.

CAPÍTULO V

LAS NORMAS DE ORIGEN EN LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

Las normas de origen ocupan un lugar destacado en el comercio internacional de bienes, especialmente en el sector de los textiles y el vestido. En un principio, su propósito principal era ayudar a determinar el origen de los productos importados para poder aplicarles aranceles, derechos antidumping o derechos compensatorios, medidas de salvaguardia y normas de marcado. Sin embargo, en los últimos años se han ido convirtiendo en un instrumento de protección de los sectores productivos nacionales³⁷. El objetivo del presente capítulo es, en primer lugar, explicar las normas de origen en el ámbito de los textiles y el vestido, y, en segundo lugar, analizar el modo en que esas normas han acabado influyendo en las perspectivas de exportación de muchos países en desarrollo. Para esto, es importante abordar la cuestión en dos vertientes: a) las normas de origen no preferenciales; y b) las normas de origen preferenciales, ambas en el contexto de los esquemas autónomos de preferencias y de los acuerdos sobre zonas de libre comercio.

V.1. Normas de origen no preferenciales

Antes de la Ronda Uruguay, el GATT no preveía ninguna norma de origen específica. Por lo general, la norma empírica para determinar el origen había sido la "transformación sustancial", es decir, que el producto se consideraba originario del lugar donde había sufrido una transformación sustancial durante su elaboración. Recién en la Ronda Uruguay, por medio de un acuerdo provisional, el Acuerdo sobre Normas de Origen, los miembros de la OMC convinieron en que "las normas de origen deberán prever que el país que se determine como país de origen de un determinado producto sea aquel en el que se haya obtenido totalmente el producto o, cuando en su producción estén implicados más de un país, aquel en el que se haya llevado a cabo la última transformación sustancial". En el pasado, esta norma, por lo demás sencilla, adoptó en la práctica diversas formas, como un cambio de la partida arancelaria o la adición de un determinado porcentaje del valor del producto. Las normas de origen siguen siendo un asunto polémico en las negociaciones de la OMC destinadas a armonizar las normas de origen no preferenciales.

Programa de trabajo de armonización de la OMC con arreglo a la parte IV del Acuerdo sobre Normas de Origen

Según el Acuerdo sobre Normas de Origen, la OMC debía empezar a trabajar en un programa de armonización lo antes posible tras la conclusión de la Ronda Uruguay, y finalizarlo en un plazo de tres años. Esta labor ha resultado difícil desde los puntos de vista técnico y político, y todavía sigue en curso. En febrero de 2007 quedaban por resolver en el programa de trabajo 94 cuestiones de política fundamentales. Mientras el programa de armonización no esté terminado, los miembros de la OMC deben velar por que sus normas de origen sean transparentes; no tengan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional; se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable; y se basen en un criterio positivo, es decir, que establezcan qué confiere origen en lugar de qué no lo hace.

³⁷ Grynberg R., Rules of Origin: Textiles and Clothing Sector, ed., Cameron May Ltd., Londres, 2005.

A continuación se expone el caso de las normas de origen de los Estados Unidos, que ilustra la forma en que se pueden utilizar estas normas para fines de política comercial que afectan a determinados países.

La legislación de los Estados Unidos, gran país importador de textiles, no recogía ninguna manifestación concreta del criterio de la "transformación sustancial", por lo que era necesario que las autoridades aduaneras, sujetas a influencias externas y a polémica, como era de esperar, dictasen resoluciones en la materia. Pese a ello, hasta la conclusión de la Ronda Uruguay, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos determinaba el origen de las prendas de vestir en función del lugar donde se hubieran cortado sus componentes.

Sin embargo, en vísperas de la entrada en vigor de los textos resultantes de la Ronda Uruguay, la industria textil de los Estados Unidos logró que se modificaran las normas de origen relativas a los productos textiles y prendas de vestir, y que fueran codificadas oficialmente en el artículo 334 de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. En las negociaciones de la Ronda Uruguay se acordó que las restricciones contingentarias aplicadas en virtud del AMF se irían eliminando por etapas hasta su supresión completa al final de 2004. Para contrarrestar la consiguiente pérdida de protección, la industria textil de los Estados Unidos pidió que se modificaran las normas de origen que el país aplicaba a los productos textiles, para que las importaciones de estos productos a las que hasta entonces no se confería el origen de los principales países de exportación fueran consideradas originarias de esos países. Algunos de los cambios fundamentales introducidos por esta ley se describen en el cuadro 10.

Cuadro 10

Cambios introducidos por los Estados Unidos en las normas de origen, julio de 1996

	Norma anterior	Norma nueva
Tejido	Donde el tejido se haya formado o donde haya sido transformado mediante teñido o estampado.	Donde el tejido se haya formado (no se reconocen procesos como el teñido, el estampado, etc.).
Artículos confeccionados (ropa de cama, mantelería, etc.)	Donde el tejido del que están hechos se haya transformado en un artículo nuevo.	Donde el tejido del que están hechos se haya formado como tejido crudo.
Prendas de vestir	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prenda terminada = donde haya sido cosida 2. Artículo para ensamblar = donde se haya cortado 	<ul style="list-style-type: none"> - Donde se haya ensamblado completamente. - Cuando la transformación tiene lugar en varios países, confiere origen el lugar donde se haya realizado la operación de ensamblaje más importante. - En el caso de las prendas hechas de componentes de punto con una forma determinada, confiere origen el lugar donde se hayan tejido los componentes.

Según las normas de origen revisadas, ya no conferían origen el teñido y estampado en el caso de los tejidos, ni una gran cantidad de operaciones destinadas a producir artículos confeccionados con tejidos, ni el corte en el caso de las prendas. Así, incluso si un tejido crudo importado de un país en desarrollo sufría un nuevo proceso de teñido, estampado u otras operaciones de acabado en un

país europeo, y luego ese país europeo lo exportaba a los Estados Unidos, las normas revisadas establecían que su origen seguía siendo el país exportador del tejido crudo, por lo que el tejido crudo podía deducirse del contingente correspondiente al país en desarrollo que lo había exportado. Del mismo modo, los productos planos hechos con tejido importados en los Estados Unidos desde un país europeo donde habían sido producidos con tejido exportado por un país en desarrollo sujeto a un contingente, también se consideraban originarios del país en desarrollo que había exportado el tejido. Por consiguiente, unos pañuelos de seda hechos en Francia a partir de tejido importado de China, por ejemplo, se consideraban originarios de China. Esto generó un aluvión de críticas procedentes de muy diversos sectores de opinión y alteró las pautas comerciales establecidas. Los Estados Unidos acabaron cediendo a la presión, ejercida sobre todo por la Unión Europea, y promulgaron una enmienda a su Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en virtud de la Ley de comercio y desarrollo de 2000. En el cuadro 11 se comparan las normas de 1996 y las enmendadas.

Cuadro 11

Diferencias entre las normas de origen de 1996 y su versión enmendada

	Norma de 1996	Norma enmendada
Tejido	Donde el tejido se haya formado (no se reconocen procesos como el teñido, el estampado, etc.).	Donde el tejido se haya formado y teñido, estampado y procesado (la norma de 1996 se sigue aplicando a los tejidos de lana).
Artículos confeccionados (ropa de cama, mantelería, etc.)	Donde se haya formado el tejido del que están hechos.	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos hechos con telas de materias distintas del algodón y la lana (seda, fibras artificiales, fibras vegetales). - Donde el tejido se haya formado o teñido y estampado y haya sido sometido al menos a dos operaciones de acabado³⁸. <p>(La definición de componente de algodón en estos productos pasó a ser del 16% o más, en peso de algodón, mientras que la anterior definición establecía que eran de algodón aquellos artículos en cuyo peso predominara esa materia.)</p>
Prendas de vestir	<p>Donde hayan sido ensambladas completamente.</p> <p>Cuando el procesamiento haya tenido lugar en varios países, confiere origen el lugar donde se haya llevado a cabo la operación de ensamblaje más importante.</p> <p>Para las prendas hechas de componentes de punto con una forma determinada, confiere origen el lugar donde se hayan tejido los componentes.</p>	No se modificó la norma de 1996.

³⁸ Blanqueado, encogimiento, batanado, perchado, engridecimiento permanente, aumento de peso, gofrado permanente o moareado.

En concreto:

- a) En el caso de los *tejidos transformados*, el origen se volvió a conferir con arreglo a la norma anterior a 1996. Por consiguiente, en la actualidad esos tejidos se consideran originarios del país donde el tejido haya sido sometido tanto a teñido y estampado como a dos o varias de las operaciones de acabado siguientes: blanqueado, encogimiento, decatizado, enrigidecimiento permanente, aumento de peso, gofrado permanente o moareado. Sin embargo, no se aplica la misma norma a los tejidos de lana, a los cuales se considera originarios del lugar donde se haya formado el tejido básico.
- b) En cuanto a los *artículos confeccionados*, en el caso de 16 categorías específicas, la modificación de 1996 confería el origen al país donde se hubiera formado el tejido en crudo de que estuviera hecho el artículo, ya fuera tejido o tricotado, independientemente de que se hubieran realizado operaciones de transformación adicionales, como el teñido o el estampado del tejido, o de la ulterior transformación de éste en artículos confeccionados. Con respecto a algunos de esos 16 artículos, la Ley de comercio y desarrollo de 2000 introdujo en las normas de origen las modificaciones que se resumen a continuación:
 - i) En el caso de los artículos confeccionados que no sean de algodón ni de lana, es decir, únicamente los de seda, fibras artificiales u otras fibras vegetales, la nueva norma establece que el producto es originario del lugar de teñido y estampado. Por consiguiente, el país de origen será aquel en que el tejido de que esté hecho el artículo se someta a teñido y estampado, así como a dos o más operaciones de acabado, independientemente de que pueda ser sometido a nuevas transformaciones en otro lugar. Ahora bien, si estos mismos productos se confeccionan con tejidos de algodón o lana, los productos se siguen considerando originarios del país en que se haya formado el tejido básico de algodón o lana.
 - ii) Se amplió la definición de artículos confeccionados de algodón. En la actualidad se considera de algodón todo artículo con un contenido igual o superior al 16% en peso de esa materia, mientras que antes dicha consideración sólo se aplicaba a los productos en cuyo peso predominaba el algodón.
 - iii) Con respecto a todos los artículos confeccionados, contrariamente a las normas anteriores al ATV, la nueva norma sigue sin tener en cuenta operaciones de transformación como el diseño, el corte, los dobladillos, el cosido, etc., que puedan efectuarse en el tejido para su transformación en artículos confeccionados.
- c) En el caso de las *prendas de vestir*, no se han introducido nuevas modificaciones. Por consiguiente, el origen se sigue determinando sobre la base de las normas modificadas que entraron en vigor en julio de 1996.

Cuando se introdujeron las normas de 1996, la UE y la India, las dos partes afectadas por ellas, iniciaron procedimientos de solución de diferencias ante la OMC³⁹. A su modo de ver, los cambios eran incompatibles con el Acuerdo sobre Normas de Origen, que prohíbe la utilización de normas de origen no preferenciales para fines de política comercial. La diferencia entre la UE

³⁹ Los documentos correspondientes de la OMC son (en el caso de la UE) WT/DS85/1, WT/DS151/1 y WT/DS151/10, y (en el caso de la India) WT/DS243/1 y WT/DS243/R.

y los Estados Unidos se resolvió mediante consultas. En consecuencia, los Estados Unidos modificaron el artículo 334 para dar cabida a los intereses de exportación particulares de la UE, y entraron en vigor las normas de 2002. En cambio, en el caso de la India, que es un país exportador de productos textiles de algodón, no se pudo resolver el problema, por lo que se constituyó un grupo especial para solucionar la diferencia. El grupo especial de la OMC no consideró que los cambios en las normas de origen constituyeran una infracción en el sentido jurídico estricto⁴⁰. No obstante, la Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir manifestó su asombro ante esta resolución, pues Washington perseguía en realidad sobre todo objetivos comerciales cuando modificó las normas de origen⁴¹.

Solución de diferencias ante la OMC - Asunto "Estados Unidos - Normas de origen aplicables a los textiles y las prendas de vestir"

La India aducía que la estructura de los cambios, las circunstancias en que se aprobaron y su efecto en las condiciones de la competencia en el mercado de los textiles y el vestido sugerían que los cambios obedecían a fines de política comercial. Sin embargo, el grupo especial resolvió a favor de los Estados Unidos, argumentando que la India no había demostrado el pretendido perjuicio que las medidas de los Estados Unidos causaban a las exportaciones textiles de la India.

Esta resolución puede tener consecuencias sistémicas desde el punto de vista de los países en desarrollo. En el caso de los países que exportan productos textiles y prendas de vestir a los grandes países importadores sin acuerdos comerciales preferenciales, el país importador podría cambiar las normas de origen según su voluntad, de modo que podrían actuar como una barrera de entrada.

En la fase posterior al ATV deja de tener validez la cuestión del efecto de las normas de origen en las restricciones contingentarias AMF. Sin embargo, las normas de origen no preferenciales siguen siendo importantes en el contexto de la aplicación de medidas de salvaguardia, derechos compensatorios y derechos antidumping, y marcado del origen de los productos importados.

En el caso de la UE, y en lo que respecta a los productos textiles y prendas de vestir, el principio de la transformación sustancial se manifiesta en normas detalladas en que se especifican los criterios aplicables a cada producto, partida por partida. En general, el criterio consiste en considerar un producto como originario del país de exportación si en dicho país sufre una transformación que ocasiona un cambio de partida arancelaria. Este método de determinación del origen se denomina en ocasiones "sistema de listas". Otro método consiste en determinar el origen basándose en una proporción mínima de adición de valor en el país en cuestión.

V.2. Normas de origen preferenciales

Los criterios aplicados para determinar el origen de los textiles y prendas de vestir importados en el marco de acuerdos preferenciales son distintos de los aplicados en las determinaciones de origen no preferenciales. Las normas de origen preferenciales son las relacionadas con los esquemas no recíprocos, como el SGP y los acuerdos de libre comercio.

⁴⁰ Informe del grupo especial, Estados Unidos - Normas de origen aplicables a los textiles y las prendas de vestir, WT/DS243/R.

⁴¹ Institute for Agriculture and Trade Policy, Trade Information Project, "Trade Observatory", 18 de abril de 2003, <http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=18175>.

V.2.1. Normas de origen para los esquemas de preferencias no recíprocas

i) El SGP de la Unión Europea

De manera general, las normas de origen del SGP de la UE aplicables a los textiles y el vestido establecen que, para que un producto exportado pueda beneficiarse de concesiones arancelarias, tiene que haber sido enteramente producido en el país de exportación o, si se ha fabricado con insumos procedentes de otros países, tiene que haber sido sometido a una elaboración o transformación suficiente en el país exportador. Por lo general, la elaboración o transformación suficiente se define como "doble transformación". Así, en el caso de las prendas de vestir tejidas, tanto la producción del tejido como la confección de la prenda tienen que haber tenido lugar en el país que aspira a beneficiarse del SGP. Igualmente, en el caso de las prendas de punto, el hilado utilizado para realizar la prenda también debe haberse producido en el país que aspira a obtener el beneficio. En virtud de acuerdos especiales, los países que pertenecen a determinados grupos regionales -como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), el Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino- están autorizados a utilizar tejidos o hilados procedentes de otros países de la región, lo que también se denomina "acumulación" regional parcial. Este sistema permite, por ejemplo, que un país de la ASEAN utilice insumos de otros países de la ASEAN, siempre que dichos insumos se consideren originarios de la ASEAN. Hay tres tipos de acumulación, que se explican en el recuadro "Tres tipos de acumulación" del apartado V.2.2.ii, dedicado a los acuerdos de libre comercio de la UE.

Muchos países exportadores de prendas de vestir carecen de capacidad propia suficiente para fabricar productos textiles, por lo que deben importar los tejidos e hilados que necesitan. En consecuencia, no pueden sacar el máximo partido a los beneficios del SGP de la UE. Por ejemplo, Sri Lanka, Filipinas y Viet Nam registraron en 2005 unas tasas de utilización del SGP para prendas de vestir hechas con tejidos (capítulo 62 del SA) de únicamente el 30, el 16 y el 10% respectivamente. La utilización del SGP para la exportación de prendas de vestir de punto (capítulo 61 del SA) suele ser mayor que la correspondiente a las prendas hechas con tejidos, pero aun así fue, para los mismos países, del 50% (Sri Lanka), 22% (Filipinas) y 20% (Viet Nam)⁴².

Las disposiciones de la iniciativa "Todo Menos Armas" aplicables en el marco del esquema del SGP de la UE hacen extensivo el acceso en régimen de franquicia arancelaria a los textiles y prendas de vestir procedentes de los PMA con las mismas normas de origen. Las tasas de aprovechamiento de las ventajas previstas en "Todo Menos Armas" para las prendas de vestir son bajas incluso en el caso de Bangladesh, que es un importante exportador de prendas de vestir, debido a su limitada capacidad de fabricación de productos textiles. En comparación con otros PMA, Bangladesh ha progresado considerablemente en el establecimiento de eslabonamientos hacia atrás, es decir, en la creación de una capacidad nacional de suministro para producir los insumos necesarios, especialmente en lo que se refiere a las prendas de vestir de punto (capítulo 61 del SA). En 2005, el 85% de estos productos entraron en el mercado de la UE en régimen de franquicia arancelaria. Sin embargo, sorprende que, en el caso de las prendas hechas con tejidos (capítulo 62 del SA), que constituyen un 45% de las exportaciones totales de prendas de vestir de Bangladesh a la UE, sólo el 30% de los productos pudieron acogerse al régimen de franquicia arancelaria debido a la limitada capacidad del país para cumplir la norma de origen.

⁴² Base de datos de la UNCTAD sobre el SGP.

ii) El SGP del Canadá

En enero de 2003, el Canadá relajó sus normas de origen con respecto a la importación en franquicia arancelaria de textiles y prendas de vestir procedentes de PMA en el marco de su esquema SGP⁴³. Las normas de origen permiten el ensamblaje a partir de tejidos procedentes de países beneficiarios del SGP canadiense. Asimismo, sólo exigen que en esos países se añada un 25% del valor. Por consiguiente, el Canadá permite que la mayoría de las prendas de vestir procedentes de los PMA puedan acogerse al régimen de franquicia arancelaria. Esta revisión de las condiciones de exención provocó un aumento significativo de las tasas de utilización y, por lo tanto, un incremento sustancial de las exportaciones de productos textiles de varios PMA al Canadá.

iii) Esquemas de preferencias no recíprocas de los Estados Unidos

En virtud de los programas no recíprocos de los Estados Unidos -como los relacionados con la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), o la Ley de preferencia para el comercio andino (LPCA)- los productos textiles y prendas de vestir de los países beneficiarios acceden al mercado estadounidense en régimen de franquicia arancelaria. Estos programas se describen a continuación en el recuadro.

Programas de preferencias no recíprocas de los Estados Unidos

AGOA. En la parte de la Ley de 2000 dedicada a la AGOA se prevé la concesión del acceso libre de derechos y de contingentes a todos los productos textiles y prendas de vestir de determinados países africanos. Este beneficio está supeditado a la implantación de un sistema de visados efectivo y de un mecanismo de cumplimiento para evitar el transbordo ilegal de mercancías.

ICC. La aplicación del TLCAN provocó desigualdades competitivas para las exportaciones de prendas de vestir de los países de la ICC, pues el TLCAN preveía la exención arancelaria total para las importaciones de los Estados Unidos procedentes de México, mientras que la ICC otorgaba la concesión arancelaria únicamente al valor que se añadía en los países beneficiarios a los componentes originarios de los Estados Unidos. A raíz de una larga campaña de presión llevada a cabo por los países beneficiarios, el Gobierno promulgó en 2000 una nueva ley que autorizaba el acceso en franquicia arancelaria a los textiles y prendas de vestir procedentes de los países de la ICC.

LPCA. La Ley de comercio de 2002 renovó la LPCA, que había entrado en vigor en 1991, e hizo extensiva la exención arancelaria y de contingentes a los textiles y prendas de vestir procedentes de los países de la LPCA, es decir, Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

El concepto de "hilado en adelante" (*yarn forward*) se aplica a los programas de preferencias no recíprocas. Se otorga el régimen de franquicia arancelaria a las prendas de vestir ensambladas en los países beneficiarios a partir de:

- Tejidos producidos en los Estados Unidos con hilados de los Estados Unidos, y cortados, teñidos y acabados en el país;

⁴³ Canada and Customs Revenue Agency (2003) Memorandum D11-4-4.

- Componentes de punto con una forma determinada elaborados en los Estados Unidos con hilados de los Estados Unidos;
- Tejidos producidos en los Estados Unidos con hilados de los Estados Unidos y teñidos y acabados en el país, pero cortados en la región y cosidos con hilo de los Estados Unidos;
- Con sujeción a los límites cuantitativos prescritos, ciertas prendas de punto cortadas y ensambladas en el país beneficiario a partir de tejidos formados en cada región, pero con hilados de los Estados Unidos; y
- Tejidos o hilados de terceros países cuya escasez en los Estados Unidos se haya determinado específicamente.

Resumiendo, la concesión del régimen de franquicia arancelaria depende fundamentalmente de la utilización de material de los Estados Unidos, especialmente hilados y tejidos. En el anexo VI figura un cuadro donde se exponen las normas de origen aplicadas a los textiles en los programas de los esquemas de preferencias no recíprocas de los Estados Unidos.

V.2.2. Normas de origen de los acuerdos de libre comercio

i) Acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos

Los Estados Unidos han concertado una serie de acuerdos de libre comercio con estrictas normas de origen para los textiles y el vestido. Excepto en los firmados con Israel y Jordania, el criterio general que se utiliza en estos acuerdos es la denominada norma del "hilado en adelante" recogida en el TLCAN, que se explica en el recuadro que figura más abajo. Dicho simplemente, esta norma supedita la exoneración arancelaria de las importaciones de textiles y prendas de vestir a que el producto importado haya sido elaborado dentro de la zona de libre comercio desde el hilado. El mismo concepto básico de "hilado en adelante" se ha utilizado posteriormente en textos legislativos de los Estados Unidos que hacen extensivo el acceso en franquicia arancelaria a los países de América Central.

Normas de origen del TLCAN

Con el TLCAN se puso fin a los contingentes que limitaban las exportaciones de México a los Estados Unidos y se eximió del pago de aranceles a las exportaciones de México y el Canadá. Sin embargo, a causa de las fuertes presiones ejercidas por la industria textil estadounidense, el TLCAN introdujo una novedad en la esfera de las normas de origen, la denominada norma del "hilado en adelante". Esta norma supedita la exención arancelaria de las importaciones de textiles y prendas de vestir a que el producto haya sido elaborado dentro de la zona de libre comercio desde el hilado. Esta norma se concibió pues para dar una ventaja máxima a los productores textiles de los Estados Unidos, pues la capacidad de producción textil de México era bastante limitada. No obstante, cabe señalar que la situación del Canadá es algo distinta, pues sí dispone de una considerable capacidad textil, aunque su competitividad en la elaboración de prendas de vestir es escasa debido a los elevados salarios que se pagan.

Fuente: Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, "Trade in Textiles and Clothing: Post-ATC Context", UNCTAD, documento policopiado, septiembre de 2005.

En vista de la relativa rigidez de las normas de origen que aplican el criterio del "hilado en adelante", varios acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos prevén excepciones a esta norma general en forma de: a) niveles de preferencia arancelaria; y b) las llamadas "disposiciones de escasez de oferta". Además, en virtud de los niveles de preferencia arancelaria, se autoriza a los exportadores a utilizar material no originario y seguir disfrutando del régimen de franquicia arancelaria. Sin embargo, esta concesión está limitada a una cantidad máxima de importaciones y a determinados períodos. Las disposiciones de escasez de oferta autorizan la importación en franquicia arancelaria cuando se establece que los materiales que componen el producto en cuestión no están disponibles en cantidades comerciales en los Estados Unidos.

ii) Acuerdos de libre comercio de la Unión Europea

Las normas aplicables en virtud de los acuerdos de libre comercio de la UE se especifican en cada acuerdo. Por lo general, dichas normas se basan en un sistema de "listas de normas". Las listas se basan en la estructura de la clasificación del SA, y los criterios para determinar el origen de los distintos productos se enumeran junto a cada producto. En las listas se establece el nivel mínimo de elaboración o transformación a que debe someterse el material no originario para que el producto resultante sea considerado originario. En general, los acuerdos de libre comercio de la UE también contemplan la posibilidad de utilizar materiales o componentes producidos en otros países con los que la UE haya concertado acuerdos de libre comercio similares. La denominada "acumulación" permite que los productos del país A que han sido sometidos a nuevos procesos de transformación o han sido añadidos a otros productos en el país B puedan declararse originarios del país B. Hay tres tipos distintos de esquemas de acumulación que se explican en el recuadro siguiente.

Tres tipos de acumulación

Acumulación bilateral. La acumulación bilateral se produce entre dos países cuando éstos conciertan un acuerdo de libre comercio o un acuerdo autónomo que autoriza la acumulación de origen. Es el tipo básico de acumulación y es común a todos los acuerdos de origen. Sólo pueden beneficiarse de él los productos o materiales originarios de los países en cuestión.

Acumulación regional. La acumulación regional es una forma de acumulación diagonal, que sólo existe en el marco del SGP y se da entre miembros de un grupo regional de países beneficiarios, como la ASEAN o la SAARC.

Acumulación plena. La acumulación plena permite a las partes en un acuerdo someter a operaciones de elaboración o transformación productos no originarios en la zona cuyo grupo integran. La acumulación plena significa que se tienen en cuenta todas las operaciones realizadas en los países participantes. Otras formas de acumulación requieren que los bienes sean originarios antes de ser exportados de una parte a otra para ser sometidos a nuevas operaciones de elaboración o transformación, pero éste no es el caso de la acumulación plena. Lo único que ésta exige para que el producto final obtenga la consideración de originario es que sea sometido a todas las operaciones de elaboración o transformación que figuran en las listas de normas. La acumulación plena funciona entre la Unión Europea y los países del Magreb y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Cabe señalar que los criterios de origen de la UE son relativamente más flexibles en cuanto a la utilización de componentes fabricados fuera de la UE. Sin embargo, también es evidente que, en efecto, estos criterios también requieren que los principales exportadores de prendas de vestir, como Marruecos, Túnez, Bulgaria o Rumania, utilicen materiales y componentes de la UE.

V.3. Efectos de las normas de origen

V.3.1. Normas de origen rígidas

Las economías que deben cumplir normas de origen rígidas suelen depender mucho de la importación de insumos, como hilados y tejidos, desde los países que ofrecen un trato preferente (cuadros 12 y 13).

Cuadro 12

Dependencia de ciertos países de los insumos de los Estados Unidos, 2004

(En millones de dólares)

Economía	Importaciones de los Estados Unidos desde	Exportaciones de los Estados Unidos a
México	7.793	4.736
República Dominicana	2.065	1.228
Iniciativa de la Cuenca del Caribe	10.023	4.520

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, OTEXA; y OITPV.

Productos: Productos del AMF.

Cuadro 13

Dependencia de ciertos países de los insumos de la Unión Europea, 2003

(En millones de dólares)

País	Importaciones de la Unión Europea desde	Exportaciones de la Unión Europea a
Marruecos	2.906	1.893
Túnez	3.317	2.170
Rumania	4.443	3.067

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas y OITPV.

Productos: Sección XI del SA.

Si se tienen en cuenta los países que figuran en los cuadros, la rigidez de las normas de origen limita en gran medida las posibilidades de exportación de los países beneficiarios de preferencias, especialmente los que tienen escasa capacidad de oferta interna en el sector de los textiles. Así, aunque México y varios países de América Central fueron capaces de aumentar rápidamente sus exportaciones aprovechando la oportunidad que representaban el acceso al mercado de los Estados Unidos en régimen de franquicia arancelaria y la proximidad con dicho mercado, últimamente el valor de sus exportaciones se ha reducido (cuadro 14). Este fenómeno se debe en gran medida a la carga que les supone la obligación de utilizar hilados y tejidos de los Estados Unidos. En concreto, y a pesar de las ventajas arancelarias y la proximidad con los Estados Unidos, las exportaciones de México y la República Dominicana acusaron fuertes descensos entre 2000 y 2004 -unos 2.000 millones de dólares en el caso de México y más de 400 millones en el de la República Dominicana. Las exportaciones de algunos países de América Central y el Caribe también han descendido.

Cuadro 14

Importaciones de productos textiles y prendas de vestir realizadas por los Estados Unidos desde determinados países

(En millones de dólares)

País	Año	Importaciones de los Estados Unidos
México	1990	678
	2000	9.693
	2003	7.941
	2004	7.793
	2005	7.246
República Dominicana	1990	723
	2000	2.451
	2003	2.128
	2004	2.065
	2005	1.855

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, OTEXA; y OITPV.

En cuanto a la UE, también Marruecos, Túnez y Rumania, que gozan de costos de transporte y plazos de entrega menores gracias a su proximidad con los países de la UE, están exentos del pago de aranceles en virtud de sus acuerdos de libre comercio con la UE. Sin embargo, los exportadores de esos países se han manifestado inquietos por la salud de sus exportaciones. De hecho, las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir de Túnez y Marruecos a la UE se han venido estancando. Además, los textiles y el vestido de todos los PMA cuentan con acceso a la UE en régimen de franquicia arancelaria en el marco del programa Todo Menos Armas, pero debido a las estrictas normas de origen, las exportaciones de los PMA son escasas. Por el contrario, los PMA han aumentado sustancialmente su exportaciones en el contexto de esquemas preferenciales con normas de origen flexibles, como los de la AGOA y el SGP del Canadá para los PMA.

Aunque es evidente que hay más de un factor en juego, uno de los motivos del descenso de las exportaciones parece ser la rigidez de las normas de origen, que prohíben la utilización de insumos competitivos. Asimismo, las normas de origen estrictas disuaden a los inversores extranjeros de invertir en el sector de los textiles y el vestido⁴⁴. Entre los obstáculos también figuran los costos derivados de la gran cantidad de documentación y trámites conexos necesarios para obtener la concesión arancelaria. Se estima que estos costos incrementan en un 3 a 5% los gastos de exportación⁴⁵.

⁴⁴ La existencia de normas de origen flexibles es uno de los factores principales que incitan a los inversores extranjeros a invertir en el sector de los textiles y el vestido. Véase UNCTAD, "TNCs and the removal of textiles and clothing quotas", Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, UNCTAD/ITE/IIA/2005/1, 2005; Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, enero de 2004; "Textiles and apparel: assessment of the competitiveness of certain foreign suppliers to the U.S. market"; Brenton, Paul, y Takako Ikezaki, "The Initial and Potential Impact of Preferential Access to the U.S. Market under the African Growth and Opportunity Act", Banco Mundial, Policy Research Paper 3262, abril de 2004; y Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, "Market access in textiles and clothing: examining the nexus between trade and trade policy", CR/41/IDN/", 4 de marzo de 2005.

⁴⁵ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, enero de 2004, "Textiles and apparel: assessment of the competitiveness of certain foreign suppliers to the U.S. market".

V.3.2. Normas de origen flexibles

Resulta interesante observar que los países alejados de los países que conceden un trato preferente, y por lo tanto susceptibles de sufrir costos de transporte más elevados y plazos de entrega más largos, han experimentado un fuerte aumento de sus exportaciones de prendas de vestir. Los ejemplos más notables son Jordania y algunos países del África subsahariana (cuadro 15). Estos países pudieron optar al acceso a los Estados Unidos en franquicia arancelaria a partir de 2000 o más tarde. Las exportaciones de Jordania a los Estados Unidos aumentaron de 52 millones de dólares en 2000 a 956 millones en 2004, o sea, 1.738%. En la actualidad, Jordania es el 23° proveedor de los Estados Unidos. Asimismo, las exportaciones de los países del África subsahariana crecieron de 776 millones de dólares en 2000 a 1.790 millones en 2004, es decir, 130%.

Cuadro 15**Importaciones de productos textiles y prendas de vestir realizadas por los Estados Unidos desde Jordania y los países de la AGOA**

(En millones de dólares)

Exportador	2000	2003	2004	2004/2000 (porcentaje)
Mundo	71.692	77.436	83.311	16
Jordania	52	583	956	1.735
África subsahariana	776	1.537	1.792	130
Proporción del África subsahariana	1,1%	2,0%	2,2%	
<i>De la cual:</i>				
Lesotho	140	393	456	225
Madagascar	110	196	323	195
Kenya	44	188	277	529
Mauricio	245	269	227	-8
Swazilandia	32	141	179	455
Sudáfrica	163	253	164	0
Namibia	0	42	79	...
Malawi	7	23	27	276
Botswana	8	7	20	140
Zimbabwe	20	5	n.a.	n.a.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, OTEXA; y OITPV.

Productos: Productos del AMF.

Así pues, ¿a qué se debe esta diferencia entre los resultados relativos de México, la República Dominicana y algunos países de América Central y el Caribe, por un lado, y los de Jordania y algunos países del África subsahariana, por el otro?

Jordania y los países subsaharianos no están atados a unas normas de origen rígidas. Según el tratado de libre comercio concertado entre los Estados Unidos y Jordania, basta con que las exportaciones de prendas de vestir de Jordania a los Estados Unidos hayan sufrido "una transformación sustancial", lo que en general quiere decir que hayan sido ensambladas como prendas a partir de tejidos, independientemente del origen del hilado y los tejidos. Igualmente, según la AGOA, los países considerados PMA también tienen derecho al régimen de franquicia arancelaria para sus exportaciones de prendas de vestir, independientemente del origen del hilado y los tejidos con que estén hechas.

Las exportaciones de prendas de vestir de estos países también dependen de las importaciones de textiles desde terceros países. Pese a ello, muy pocos de sus insumos, como los hilados y los tejidos, proceden de países que otorgan preferencias. Sólo el 1,3% de las importaciones de productos textiles y prendas de vestir de Jordania procedían de los Estados Unidos en 2003. En cuanto a los países de la AGOA, la cifra era del 3,2% en el caso de Lesotho, 0,8% en el de Madagascar y un porcentaje insignificante en el de Swazilandia. Aun considerando el conjunto de los países desarrollados, sólo procedían de ellos el 10% de las importaciones de productos textiles y prendas de vestir de Jordania, el 4% de las de Lesotho, el 2% de las de Swazilandia y un 20% de las de Madagascar⁴⁶.

En el cuadro 16 figuran, por orden de importancia decreciente, las principales fuentes desde las cuales Jordania y los países de la AGOA que están obteniendo buenos resultados importaban los textiles que les hacían falta. Estas fuentes constituían más del 90% de las importaciones en cada caso.

Cuadro 16

Principales fuentes de las importaciones de productos textiles y prendas de vestir por determinados países en 2003

Importaciones de			
Jordania	Lesotho	Swazilandia	Madagascar
China	Hong Kong, China	Sudáfrica	China
Taipei, Provincia china de Taiwán	Sudáfrica	Taipei, Provincia china de Taiwán	Unión Europea
Israel	China	Hong Kong, China	Taipei, Provincia china de Taiwán
Hong Kong (China)	Taipei, Provincia china de Taiwán	China	Hong Kong, China
Siria	Turquía	Singapur	Zonas francas
Turquía	Singapur	Indonesia	Mauricio
Pakistán	Estados Unidos	Egipto	India
República de Corea	Malasia		Sri Lanka
India	India		Pakistán
Unión Europea	Pakistán		Indonesia
Indonesia	Indonesia		Singapur
Emiratos Árabes Unidos	Tailandia		República de Corea
Japón			Tailandia
Arabia Saudita			
Tailandia			
Filipinas			
Bangladesh			
Egipto			

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas y OITPV, según la información suministrada por el país importador.

Productos: Sección XI del SA.

V.3.3. Necesidad de abordar las normas de origen

Parece que las normas de origen son la causa fundamental de la diferencia en los resultados relativos de México, la República Dominicana y otros países de América Central y el Caribe, por un lado, y Jordania y algunos países del África subsahariana, por el otro. Mientras que el

⁴⁶ Cálculos de la OITPV basados en la información sobre las importaciones de estos países consignada en la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

primer grupo se ha visto limitado por el imperativo de importar los insumos que necesitaban desde los Estados Unidos, el segundo no ha estado sometido a tales restricciones, por lo que su comercio ha prosperado a pesar de que, al estar más lejos de los Estados Unidos, los países exportadores deban hacer frente a unos plazos de entrega más largos y a unos costos de transporte más elevados⁴⁷.

Como se desprende de los casos de Jordania y de varios países exportadores subsaharianos, el factor más importante de su éxito parece haber sido la posibilidad de obtener los hilados y tejidos que necesitaban de los proveedores más competitivos, y por lo general, estos proveedores eran otros países en desarrollo. La imposición de normas de origen restrictivas, ya sea en el contexto de programas de preferencias no recíprocas o de acuerdos de libre comercio, es perjudicial para la competitividad de los exportadores de prendas de vestir de los países en desarrollo. Lamentablemente, el mismo dilema se plantea a otros países, uno tras otro: tienen que depender, para sus exportaciones de prendas de vestir, de la importación de insumos textiles procedentes de países que otorgan preferencias pero que no son la fuente más competitiva para estos productos.

⁴⁷ No obstante, parece que el contexto competitivo posterior al ATV está afectando a los países de la AGOA. A pesar de que hay países de la AGOA que siguen obteniendo buenos resultados en sus exportaciones de prendas de vestir, desde que el ATV expiró las exportaciones de prendas de vestir de algunos países de este grupo han disminuido.

CAPÍTULO VI

LOS TEXTILES Y LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DEL COMERCIO

Debido a la comodidad de la protección general que ofrecían las restricciones contingentarias en el marco del AMF y del ATV, los productores de los países que imponían esas restricciones no tenían que buscar otro tipo de medidas para proteger sus partes de producción. Una vez desaparecidas las restricciones contingentarias y a causa del próximo aumento de la liberalización del comercio mediante las reducciones arancelarias resultantes de las negociaciones de la Ronda de Doha, crece la preocupación de que se recurra con más frecuencia a medidas correctivas del comercio, como las medidas temporales de salvaguardia o la imposición de derechos antidumping o compensatorios. Agravan esa preocupación la intensificación de la competencia y la caída de los precios propiciadas por la desaparición de los contingentes. Subrayando ese tipo de inquietudes, el FMI y el Banco Mundial advirtieron que "no es conveniente concentrar la liberalización al final del período -como se establece en el Acuerdo- pues ello transforma lo que podría haber sido un proceso gradual de ajuste en una crisis al final del período de transición... Esto hace temer que las presiones políticas puedan multiplicar los recursos a otros tipos de protección, una vez eliminados los contingentes, y que las medidas correctivas del comercio... se conviertan en una nueva "línea de defensa"⁴⁸.

Para los directivos de las empresas y los funcionarios públicos, la clave para manejar el posible aumento de las medidas correctivas del comercio reside en familiarizarse con los elementos fundamentales de esas medidas y en prepararse para afrontarlas. El presente capítulo responde a esa necesidad. Está pensado para ofrecer una descripción sencilla y práctica de la naturaleza de los instrumentos correctivos del comercio, de la experiencia reciente en su utilización en el sector de los textiles y el vestido, y de lo que pueden hacer las empresas y los funcionarios para evitar que se menoscaben sus intereses comerciales.

VI.1. Medidas de salvaguardia

En el comercio de textiles y prendas de vestir, es importante distinguir entre las medidas de salvaguardia incluidas en las normas generales de la OMC resultantes del artículo XIX del GATT y en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC. En este capítulo se examina el primero. El segundo se trata en el capítulo VII.

A tenor del artículo XIX del GATT, cualquier país puede legítimamente restringir temporalmente las importaciones si, tras una investigación realizada por las autoridades competentes de ese país, se determina que las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad que causan un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. Las medidas de salvaguardia pueden consistir en aranceles más altos o en restricciones contingentarias, aunque éstas se aplican más raramente, y en general deben aplicarse según el principio de la NMF, es decir, a las importaciones desde todas las fuentes. La protección mediante medidas de salvaguardia se permite con el objetivo principal de ofrecer a la rama de producción afectada tiempo para adaptarse al aumento de la competencia. El Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias prevé por consiguiente que dichas restricciones sólo pueden aplicarse durante períodos limitados y establece en ocho años el período máximo de aplicación de una medida de salvaguardia para un producto determinado. Como se ha indicado, las medidas de salvaguardia deben aplicarse según el principio de la NMF, es decir, sin

⁴⁸ FMI y Banco Mundial, *Market access for developing country exports - selected issues*, 26 de septiembre de 2002, párr. 68.

discriminación y a todos los miembros de la OMC, pero el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la posibilidad de observar menos estrictamente ese principio y permite aplicarlo de manera selectiva según criterios cuidadosamente delimitados. Está permitido apartarse de ese principio si se demuestra que las importaciones procedentes de ciertos miembros han aumentado en un porcentaje desproporcionado en relación con el incremento total de las importaciones del producto considerado. Esa libertad, que en ocasiones se conoce como "modulación de los contingentes", no se permite en el caso de "amenaza de daño grave", en contraste con el daño grave real causado a los productores nacionales. Sin embargo, la "modulación de los contingentes" no se ha utilizado en ninguna de las medidas de salvaguardia adoptadas hasta ahora.

Desde la creación de la OMC, en 1995, se han invocado un gran número de medidas de salvaguardia contra las importaciones de productos no agrícolas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, dado que el sector de los textiles y el vestido estaba sujeto a restricciones contingentarias en virtud del ATV, hubo pocas medidas relacionadas con productos textiles. Si bien los antecedentes en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias son de buen augurio para el futuro de los exportadores de textiles y prendas de vestir, no se sabe si, en el caso de que no existiera la protección mediante contingentes, las ramas de producción de los países importadores actuarían con mesura a la hora de solicitar a sus respectivos gobiernos medidas de protección mediante salvaguardias. Por consiguiente, los países y las empresas exportadores harían bien en mantenerse vigilantes para proteger sus intereses.

El Acuerdo sobre Salvaguardias establece criterios suficientemente rigurosos que deben observar las autoridades investigadoras de los países importadores para determinar si el aumento de las importaciones causa un daño grave a la rama de producción nacional. También establece requisitos importantes para el procedimiento de investigación. Un objetivo particular de esos requisitos es ofrecer a los proveedores extranjeros y a los gobiernos cuyos intereses puedan resultar afectados por las medidas de salvaguardia propuestas la debida oportunidad de presentar pruebas y defender sus intereses. Para que puedan hacerlo eficazmente, es indispensable que los exportadores sigan atentamente el proceso y estén preparados para presentar pruebas en el curso de las investigaciones realizadas por las autoridades de los países importadores.

Es más, el Acuerdo sobre Salvaguardias también insta a los miembros de la OMC a que no mantengan limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones de otros miembros. Son ejemplos de medidas similares la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o importación, la vigilancia de las exportaciones o importaciones, los cárteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación⁴⁹. El Acuerdo también establece que cuando un país importador propone adoptar una medida de salvaguardia, el país exportador cuyas exportaciones puedan resultar afectadas por la medida puede solicitar compensación al país importador a fin de mantener el equilibrio entre derechos y obligaciones. Si en las consultas que se celebren no se llega a un acuerdo, el país exportador afectado puede suspender la aplicación de concesiones equivalentes al país importador en cuestión⁵⁰.

Por último, también cabe señalar que, además de las disciplinas relativas a las medidas de salvaguardia infundadas previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los países exportadores afectados también pueden recurrir al procedimiento de solución de diferencias de la OMC por medidas injustificadas.

⁴⁹ Acuerdo sobre Salvaguardias, art. 11 - Prohibición y eliminación de determinadas medidas.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 8 - Nivel de las concesiones y otras obligaciones.

VI.2. Medidas antidumping

En contraste con el número relativamente pequeño de medidas de salvaguardia relativas a los textiles y el vestido, ese sector ha registrado el recurso a un gran número de medidas antidumping en el pasado. Con el inicio de 197 procedimientos de investigación de supuesto *dumping* desde 1990 hasta 1999, el de los textiles y el vestido ocupó el quinto lugar entre todos los sectores, detrás del siderúrgico, el químico, los plásticos, la maquinaria y los electrodomésticos⁵¹. La Comisión Europea fue con mucho la mayor usuaria de medidas antidumping en el sector de los textiles y el vestido e inició hasta 72 nuevas investigaciones entre 1994 y 2004. Los únicos sectores que registraron más casos de apertura de investigaciones antidumping por la Comisión Europea fueron el siderúrgico y el químico⁵². También cabe destacar que 63 de esas 72 nuevas acciones (87%) concernían a importaciones de países en desarrollo⁵³. En los Estados Unidos las actividades antidumping relativas a productos textiles y prendas de vestir fueron menos marcadas. No obstante, las pocas acciones iniciadas por ese país generalmente se prolongaron, perjudicando las exportaciones de los países en desarrollo afectados.

No es raro encontrarse con acusaciones que tachan de *dumping* cualquier importación barata. En el lenguaje corriente las exportaciones baratas suelen asimilarse al *dumping*. Sin embargo, no es una interpretación correcta.

¿Qué es el *dumping*?

El Acuerdo Antidumping de la OMC establece criterios precisos acerca de las situaciones en que se puede considerar que un producto es objeto de *dumping*. En general, se puede considerar que un producto importado es objeto de *dumping* si el precio de exportación es inferior al precio facturado por ese mismo producto en el mercado interno del país exportador. Si no se conoce el precio interno, se puede considerar que el producto es objeto de *dumping* si el precio de exportación es inferior a su costo de producción.

Además, según el Acuerdo, el país importador no puede imponer derechos antidumping únicamente porque el producto importado sea objeto de *dumping*. Sólo podrá hacerlo si, tras la debida investigación, se determina además que las importaciones objeto de *dumping* causan un daño importante a la rama nacional que produce un producto similar en el país importador. Para determinar si los productos importados objeto de *dumping* causan un daño importante a la rama de producción nacional hay que tener en cuenta todos los factores que influyen en la situación de la misma y se debe determinar claramente que existe una relación causal entre las importaciones objeto de *dumping* y el daño causado a la rama de producción. Si, por el contrario, el problema que afecta a ésta puede deberse a algún otro factor, como la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, y no puede atribuirse directamente a las importaciones objeto de *dumping*, no se debe imponer el derecho antidumping. Asimismo, sólo se debe percibir el derecho antidumping si se determina que las importaciones causan problemas a los productores nacionales que representen una proporción importante de la producción nacional, no a unos pocos.

⁵¹ UNCTAD (2000), Los efectos de las medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios, pág. 30.

⁵² Informes anuales de la Comisión al Parlamento Europeo sobre las actividades antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia.

⁵³ De las 7 restantes, 2 se referían a importaciones de países en desarrollo y 5 de economías en transición.

Para materializar efectivamente los anteriores principios generales al considerar casos concretos de presunto *dumping*, el Acuerdo Antidumping establece criterios de procedimiento detallados que se resumen en el recuadro *infra*.

VI.2.1. Los procedimientos antidumping pueden ocasionar importantes perjuicios a las exportaciones

La exposición detallada de los perjuicios de los procedimientos antidumping excede el ámbito de este breve módulo informativo⁵⁴. No obstante, la experiencia en esos procedimientos muestra que, mediante la simple afirmación de que existe *dumping* y la iniciación de una investigación por las autoridades del país importador, las ramas de producción denunciadas pueden causar un grave perjuicio a los intereses exportadores de los países objeto de las mismas, además de engendrar una gran cantidad de gastos conexos a las empresas afectadas. En el cuadro 17 se constata que las investigaciones causaron importantes caídas de las exportaciones de los países cuyas exportaciones habían sido objeto de procedimientos antidumping en la UE.

Cuadro 17

Variaciones en la parte de las importaciones de los países investigados

(En porcentaje)

Producto investigado	Antes de la investigación	A raíz de la investigación	Después de terminada la investigación	Observaciones/países investigados
<i>Tejidos sintéticos</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1997</i>	
Valor	50,2	52,9	56,5	Investigación terminada en 1996 sin imposición de derechos antidumping; India, Indonesia, Pakistán, Tailandia
Volumen	66,6	63,6	70,4	
<i>Tejidos de algodón</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	
Valor	55,8	38,6	42,4	Imposición de derechos provisionales, levantada en 1998; China, Egipto, India, Indonesia, Pakistán, Turquía
Volumen	59,0	37,6	40,4	
<i>Ropa de cama</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>2000</i>	
Valor	49,0	47,6	41,3	Los derechos definitivos terminaron en 2001; Egipto, India, Pakistán, Tailandia
Volumen	51,8	50,9	44,7	

Fuente: OMC y OITPV.

En el caso de los tejidos sintéticos, la proporción de las importaciones de los países investigados disminuyó del 66,6% antes del inicio de la investigación al 63,6% tras su inicio. En el caso de los tejidos de algodón, en que hubo varias investigaciones consecutivas a lo largo de varios años, la proporción de las importaciones de los países investigados registró el descenso más pronunciado, del 59 al 37,6%. Esa proporción no pudo remontar hasta los niveles anteriores a la investigación ni siquiera cuando terminaron los procedimientos. También cayó la proporción correspondiente a los países investigados en el caso de la ropa de cama. La India impugnó las medidas mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC y un grupo

⁵⁴ Los interesados en una descripción completa de la experiencia en materia de procedimientos antidumping en el sector de los textiles y el vestido pueden remitirse al documento presentado por un grupo de países y economías en desarrollo al Grupo de Negociación sobre Normas de la Ronda de Doha, titulado "Anti-dumping actions in the area of textiles and clothing: developing members' experiences and concerns", documento TN/RL/W/48/Rev.1 de la OMC.

especial sobre diferencias determinó que esa acción concreta era ilegal. Sin embargo, para cuando se resolvió la diferencia, el trastorno ocasionado a las exportaciones indias era tal que habían caído de 127 millones de dólares en 1998 a 91 millones en 2002. Se dice que se perdieron 1.000 puestos de trabajo sólo en la ciudad meridional india de Pondichery, sede de una de las empresas investigadas⁵⁵.

VI.2.2. ¿Qué hacer para evitar los daños causados por las medidas antidumping?

¿Por qué, si hay normas tan detalladas sobre el procedimiento antidumping, suscitan esas medidas tantas críticas? La respuesta estriba en que frecuentemente se usan mal esos procedimientos, y en la interpretación permisiva que hacen algunas autoridades de investigación de determinadas disposiciones de las normas. De hecho, debido al carácter flexible de algunas disposiciones del régimen antidumping, la falta de claridad acerca de ciertas disciplinas y la presión política de las ramas de producción nacionales afectadas, hay riesgo de que el sistema sea usado con fines proteccionistas. Aún es más cierto en los sectores comerciales sometidos a las fuertes presiones competitivas de las exportaciones, como sucede con los textiles y el vestido. Por consiguiente, es sumamente importante que los exportadores y los gobiernos de los países exportadores conozcan plenamente sus derechos para evitar que los intereses que tratan de obtener protección en los países importadores hagan un mal uso de los procedimientos antidumping.

En un procedimiento antidumping, el sector importador afectado suele solicitar que se impongan derechos adicionales a los bienes importados, además de los derechos normales. Las empresas de muchos países en desarrollo se encuentran con que, a medida que aumentan sus exportaciones, crecen las presiones de las ramas de producción de los países importadores para que se cobren esos derechos. En cuanto se formulan solicitudes, se crea incertidumbre entre los fabricantes, los exportadores y también los importadores, que pueden tardar años en conocer la suma global de los derechos que realmente deberán pagar por sus expediciones, mientras los organismos públicos competentes del país importador realizan sus investigaciones para sacar conclusiones. Así pues, con la simple iniciación de una acción contra fabricantes extranjeros, o la amenaza de hacerlo, la rama de producción que pide protección en un país importador puede ocasionar grandes trastornos al mercado durante mucho tiempo.

Cuando las autoridades del país importador inician la investigación de las denuncias de *dumping* por empresas extranjeras, los exportadores deben facilitar información detallada según un cuestionario preparado al efecto. En los Estados Unidos se realiza un examen en paralelo de la solicitud de medidas antidumping. La petición se presenta simultáneamente al Departamento de Comercio (DOC) y a la Comisión de Comercio Internacional (ITC). Ambos organismos realizan investigaciones independientes y simultáneas, y, si ambos formulan determinaciones positivas, el DOC indica a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras que perciba un derecho antidumping. El DOC se encarga de determinar si los bienes importados se venden a un precio inferior al valor normal, es decir si son objeto de *dumping*, y si lo son, en qué porcentaje son inferiores los precios a los del mercado de origen o al costo de producción. Por otra parte, la Comisión de Comercio Internacional se encarga de determinar si las importaciones causan o amenazan causar daño a la rama nacional que produce un producto similar o que compite directamente con las importaciones en cuestión. Cada entidad realiza además una investigación en dos partes: una preliminar y otra final.

⁵⁵ Oxfam, "Stitched up: how rich country protectionism in textiles and clothing prevents poverty alleviation", Briefing Paper 60 (2004).

Para los países que los Estados Unidos consideran como economías que no son de mercado, como China o Viet Nam, el DOC aplica unas normas algo distintas, generalmente con consecuencias más onerosas. Admitiendo que la existencia de controles públicos en esas economías reste fiabilidad a las comparaciones normales de precios, no se conocen los precios o los costos reales de producción en esas economías. Como alternativa, para determinar el valor del producto en esos mercados, el DOC verifica la cantidad de insumos, como las materias primas o la energía, utilizados en la producción en la economía que no es de mercado, y luego determina el precio de esos insumos en un tercer país de referencia. Por ejemplo, si el DOC determina que se necesita cierta cantidad de algodón y energía para producir cierta cantidad de tejido en China, estudiará entonces otro país, por ejemplo la India, para determinar lo que costarían allí esos insumos. Luego aplica esas cantidades para calcular los costos en China. El costo de la mano de obra en las economías que no son de mercado se determina mediante una fórmula compleja que tiene en cuenta un grupo de países con niveles similares de PIB. En la práctica, el método del país de referencia suele arrojar márgenes de *dumping* más altos e imprevisibles en el caso de las economías que no son de mercado.

Si bien es posible que se tarde más de un año en tomar una decisión definitiva, el DOC puede pedir al Departamento de Aduanas que exija a los importadores que depositen sumas en efectivo para cubrir las posibles responsabilidades por *dumping*, basándose en una determinación previa acerca del nivel de *dumping*. En casos extremos, en que el DOC determina que se dan "circunstancias críticas", como importaciones masivas en un período relativamente corto, se puede exigir el depósito dentro de los 70 días del inicio de la investigación, frente a los 160 días en los casos normales.

En la UE también hay procedimientos similares de investigación del *dumping*. Al recibir una denuncia de presunto *dumping* que causa daño importante a la rama de producción nacional, la autoridad competente de la Comisión Europea publica un anuncio sobre el inicio de la investigación e invita a todas las partes interesadas a que le comuniquen sus observaciones. También envía cuestionarios a los productores y exportadores conocidos y los invita a comunicar la información en un plazo determinado. Cuando hay muchos exportadores, la Comisión selecciona una muestra de empresas que deben informar mediante el cuestionario. También pide a las partes que soliciten audiencias a la Comisión.

Una vez iniciada la investigación, los productores y exportadores deben responder a los cuestionarios de las autoridades investigadoras en el plazo establecido, que es de sólo unas semanas, en formato electrónico. La falta de respuesta o la respuesta incorrecta del exportador, puede conducir a las autoridades a basarse en "la mejor información disponible". Es posible que no se envíe el cuestionario a todos los exportadores, pero quienes no lo hayan recibido pueden responder voluntariamente para beneficiarse de la cifra media calculada para quienes deban responder.

Para poder responder a tiempo los cuestionarios, los exportadores deben vigilar sus precios, costos de producción y demás factores a fin de determinar su "margen de *dumping*" y, por ende, su posible riesgo. Los exportadores, en particular los de una economía de mercado, pueden controlar los posibles márgenes de *dumping* vigilando el valor normal y el precio de exportación. Incluso los exportadores de economías que no son de mercado pueden defenderse investigando los costos de los factores de producción en un probable mercado de referencia y luego tratar de lograr la eficiencia de los factores que tienen probabilidad de estar muy valorados en ese mercado. Cuando el insumo haya sido producido en una economía de mercado, puede ser conveniente usar insumos de economías de mercado, como hilados o tejidos fabricados en la Provincia china de Taiwán o la República de Corea, porque en ese caso se utilizarán valores reales en vez de los de referencia.

Los gobiernos de los países exportadores sometidos a investigaciones antidumping también deben prepararse. En primer lugar, según el Acuerdo Antidumping, las autoridades investigadoras tienen la obligación de notificar al gobierno del país exportador su decisión de iniciar la investigación. Los gobiernos tienen derecho a presentar pruebas y defender los intereses de sus exportadores. Dado que las costas legales y otros gastos de participación en las investigaciones son considerables y a menudo exceden las posibilidades de las empresas pequeñas y medianas, es importante que los gobiernos las ayuden. En segundo lugar, aparte de lo anterior, también es importante que los gobiernos de los países en desarrollo sigan atentamente el proceso de elaboración de normas en el marco de la OMC y estudien la manera de conseguir mejoras en las disciplinas antidumping para proteger sus intereses ante el recurso frívolo o injustificado a esas medidas.

Es de sobra conocida la importancia que tiene para los países en desarrollo el comercio de los textiles y el vestido. Concretamente, la fabricación de prendas de vestir es una actividad intensiva en mano de obra y, por tanto, es un sector particularmente importante en cuanto a creación de oportunidades de empleo en los países en desarrollo. Así pues, hay que procurar introducir las mejoras necesarias, tanto para proteger a esos países frente al recurso injustificado a medidas correctivas del comercio y evitar a sus empresas los costos que conlleva el proceso de investigación, teniendo presente en particular que las empresas de los países en desarrollo suelen ser medianas o pequeñas. En este sentido, se podría estudiar la posibilidad de mejorar las disciplinas antidumping a corto plazo, tras la abolición de las restricciones contingentarias, y a largo plazo, para que no se resienta el acceso de los países en desarrollo a los mercados.

CAPÍTULO VII

MEDIDAS DE SALVAGUARDIA CONTRA LOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DE CHINA

En el presente capítulo se analizan las características de las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio, los reglamentos de los Estados Unidos y la Unión Europea que les permiten invocar esas disposiciones y los acuerdos bilaterales sobre textiles suscritos por China con ambos socios comerciales.

La adhesión de China a la OMC tuvo lugar en diciembre de 2001, ocasión en la cual, y a modo de condición, aceptó la inclusión de disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles en el Protocolo. Posteriormente, los Estados Unidos y la UE adoptaron procedimientos de aplicación de las disposiciones e impusieron medidas de salvaguardia a algunos productos textiles y prendas de vestir de China. Entretanto, las industrias textiles de los Estados Unidos y la UE seguían exigiendo una mayor protección. Varios meses después de la fecha de vencimiento del ATV, los datos estadísticos demostraron que las importaciones de algunos textiles y prendas de vestir de China en la UE y los Estados Unidos habían aumentado, y los dos socios comerciales suscribieron acuerdos bilaterales sobre textiles con China para limitar el ingreso de textiles y prendas de vestir a sus mercados.

VII.1. Disposiciones de salvaguardia del Protocolo de Adhesión de China a la OMC específicamente aplicables a los textiles

Las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles se encuentran en el párrafo 242 del informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de China, en adelante denominado "Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio". El párrafo se presenta en el siguiente recuadro.

**Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la
Organización Mundial del Comercio**

"242. El representante de China convino en que se aplicarían las siguientes disposiciones al comercio de productos textiles y prendas de vestir hasta el 31 de diciembre de 2008 y serían parte de los términos y condiciones para la adhesión de su país:

a) En caso de que un Miembro de la OMC considere que las importaciones de origen chino de productos textiles y de vestido comprendidas en el ATV en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC amenacen, debido a la desorganización del mercado, con obstaculizar el desarrollo ordenado del comercio de esos productos, dicho Miembro podrá solicitar la celebración de consultas con miras a atenuar o evitar dicha desorganización del mercado. El Miembro que solicite la celebración de consultas proporcionará a China, en el momento de la solicitud, una declaración detallada de los hechos, razones y justificaciones de su solicitud de celebración de consultas con datos actuales que, en opinión del Miembro solicitante, demuestren: 1) la existencia o amenaza de desorganización del mercado; y 2) la participación de los productos de origen chino en esa desorganización.

b) Las consultas se celebrarán en el plazo de 30 días contados a partir de la recepción de la solicitud. Se harán todos los esfuerzos posibles para llegar a una

solución mutuamente satisfactoria en un plazo de 90 días contados desde la recepción de dicha solicitud, a menos que ese plazo se prorrogue de mutuo acuerdo.

c) China acepta que, tras recibir la solicitud de consultas, mantendrá los envíos de textiles o productos textiles de la categoría o categorías objeto de dichas consultas que haga al Miembro solicitante en un nivel que no será superior en más de un 7,5% (6% para las categorías de productos de lana) a la cantidad que haya entrado durante los 12 primeros meses del período de 14 meses más reciente anterior al mes en que se haya hecho la solicitud de consultas.

d) Si no se llega a una solución mutuamente satisfactoria durante el período de consultas de 90 días, las consultas proseguirán y el Miembro que solicitó la celebración de consultas podrá mantener los topes previstos en el apartado c) para los textiles o los productos textiles de la categoría o categorías objeto de esas consultas.

e) Todo tope cuantitativo establecido de conformidad con el apartado d) estará en vigor durante el período que comience en la fecha de la solicitud de consultas y termine el 31 de diciembre del año en el que se solicitaron las consultas o, si en el momento en que se solicitaron las consultas quedaran 3 o menos meses para que concluya el año, durante el período que finalice 12 meses después de la solicitud de consultas.

f) Ninguna medida adoptada en el marco de estas disposiciones permanecerá en vigor durante más de un año si no vuelve a presentarse una nueva solicitud, a menos que el Miembro afectado y China acuerden lo contrario.

g) No podrán aplicarse simultáneamente al mismo producto medidas en virtud de estas disposiciones y de las disposiciones de la sección 16 del proyecto de Protocolo.

El Grupo de Trabajo tomó nota de estos compromisos."

Fuente: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, WT/ACC/CHN/49, 1º de octubre de 2001.

Cuando se reciba una solicitud de celebración de consultas de un país afectado, China deberá restringir sus envíos del producto en cuestión a ese país a un nivel que no superará en más de un 107,5% las importaciones realizadas en el pasado reciente, es decir, durante los 12 primeros meses del período de 14 meses anterior al mes en que se haya presentado la solicitud de consulta. Esto significa que si, por ejemplo, la solicitud de consultas se hubiera presentado en mayo de 2005, se utilizarían como referencia las importaciones registradas en los 12 meses comprendidos entre marzo de 2004 y febrero de 2005.

Además, en virtud de otra disposición del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, el plazo máximo de vigencia de un tope cuantitativo es de un año, aunque puede volver a aplicarse una vez cumplidos los requisitos de consulta con China. Por último, hay otra disposición en virtud de la cual si la solicitud de consultas se presenta en cualquier mes entre enero y septiembre, la restricción no puede prorrogarse después del 31 de diciembre de ese año; en cambio, si la solicitud de consultas se presenta entre octubre y diciembre, la restricción se aplica durante 12 meses.

Como se indica en la cita anterior del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, la justificación para invocarlo es la determinación de que las importaciones amenace con obstaculizar el desarrollo ordenado del comercio de uno o varios productos, "debido a la desorganización del mercado", lo que significa que la "desorganización del mercado" es el criterio básico.

Sin embargo, ha habido controversia con respecto al verdadero sentido de los términos utilizados en el texto. Los intereses empresariales de la UE y los Estados Unidos comenzaron a presionar a sus gobiernos desde comienzos de 2004, para que impusieran de inmediato restricciones de salvaguardia a los textiles y prendas de vestir provenientes de China. Teniendo en cuenta la capacidad consignada de China y las conclusiones de estudios como el realizado por una funcionaria de la OMC en agosto de 2004⁵⁶, sostenían que las importaciones de origen chino que inundarían los mercados a partir del 1º de enero de 2005 representaban una "amenaza" de desorganización del mercado. De hecho, la campaña actuó como un incentivo para que los importadores y exportadores aceleraran los envíos desde China, a fin de alcanzar los niveles más altos posibles de comercio y eludir así la inminente imposición de contingentes⁵⁷. Como ya se ha indicado, una vez recibida la solicitud de consultas, China tenía que limitar sus envíos del producto en cuestión al 107,5% de las importaciones registradas en el pasado reciente.

VII.2. Procedimientos de los Estados Unidos y la Unión Europea relativos a las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles producidos en China

Los Estados Unidos y la UE establecieron procedimientos internos para poner en práctica las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC.

VII.2.1. Estados Unidos

El Comité Gubernamental encargado de la aplicación del Acuerdo sobre los Textiles debería determinar si en la solicitud se presenta la información necesaria en un plazo no superior a 15 días contados a partir de la fecha de solicitud de las partes afectadas y de conformidad con la norma sobre procedimiento adoptada en los Estados Unidos en octubre de 2003. En caso de que así sea, el Comité debería hacer una invitación abierta a formular comentarios en un plazo de 30 días. Una vez concluido el plazo, el Comité tendrá otros 60 días para determinar si solicitará las consultas a China. En caso de que decida hacerlo, China estará obligada por las disposiciones del Protocolo de Adhesión a la OMC a restringir las exportaciones al 107,5% del período representativo mencionado. Si se presentara una solicitud de renovación de la medida, el Comité debería volver a determinar que se ha producido una desorganización del mercado.

VII.2.2. Unión Europea

El procedimiento pertinente de la Comisión Europea quedó consignado en las directrices de fecha 27 de abril de 2005, en las que se describe el procedimiento al que debe ceñirse la Comisión para tramitar los casos de medidas de salvaguardia solicitadas por una rama industrial, por intermedio de un Estado miembro, así como el procedimiento al que debe ceñirse el Comité de Textiles de las Comunidades Europeas para tramitar las solicitudes. En las

⁵⁶ Hildegunn Kyvik Nordas (2004), "The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing", documento de debate N° 5 de la OMC, 2004.

⁵⁷ Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir, *Trade in textiles and clothing: post ATC context*, op. cit.

directrices se indica que la Comisión también puede poner en marcha un procedimiento por iniciativa propia.

Las directrices de la Comisión tienen dos características que merecen una mención aparte. En primer lugar, la Comisión ha establecido umbrales mínimos. Si las importaciones procedentes de China superan esos umbrales, estimará justificada la adopción de medidas. Los umbrales se basan en la proporción de las importaciones de determinados productos de origen chino realizadas en 2004. En las directrices se estipula que si las importaciones superan los niveles establecidos se podría considerar en principio que existen muchas probabilidades de que se esté produciendo un desarrollo desorganizado de las importaciones.

En segundo lugar, la Comisión considera una serie de factores, entre otros las repercusiones que podrían tener las importaciones de China para otros proveedores. En referencia a éstos, en las disposiciones se mencionan específicamente los países del Mediterráneo meridional y oriental, de los que se dice que forman parte de la zona natural de competitividad de la industria textil y del vestido de la UE y son importantes receptores de exportaciones e inversiones de la industria europea. Esto significa que la Comisión sopesará las repercusiones que tendría la situación para países que son grandes compradores de textiles de la UE y que acogen actividades de manufactura de empresas de la UE, entre otros Marruecos, Rumania y Túnez.

En tercer lugar, la Comisión también sostiene que la imprecisión de la terminología empleada en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC otorga un margen relativamente amplio de discrecionalidad y limita las posibilidades de impugnación en el marco de la OMC.

VII.3. Invocación efectiva de las medidas de salvaguardia contra China

VII.3.1. Estados Unidos

Para facilitar las referencias, las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos podrían clasificarse en cuatro categorías interrelacionadas.

En primer término, a fines de 2003 y acogiéndose a las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, los Estados Unidos impusieron restricciones a tres categorías de productos incorporadas en el GATT en enero de 2002, de conformidad con el ATV. Se trataba de las siguientes categorías: a) categoría 222, telas de punto; b) combinación de categorías 349 y 649, sostenes (corpiños) de algodón y fibras artificiales; y c) combinación de categorías 350 y 650, batas de casa y batas de algodón y fibras artificiales. Estas restricciones se impusieron en diciembre de 2003 por un plazo de un año, del 24 de diciembre de 2003 al 23 de diciembre de 2004. El 29 de octubre de 2004, los Estados Unidos impusieron otra restricción a la combinación de las categorías 332, 432 y 632 pt, calcetas de algodón, lana y fibras artificiales. Curiosamente, se incluyeron en estas categorías las calcetas de algodón, que ya estaban restringidas por contingentes en el marco del Acuerdo. La restricción estuvo vigente del 29 de octubre de 2004 al 28 de octubre de 2005.

En segundo lugar, antes del vencimiento del plazo de vigencia de las restricciones, las asociaciones empresariales solicitaron que se renovaran, argumentando que las importaciones de China representaban una "amenaza" de desorganización del mercado. Además de la solicitud de extensión de las tres medidas, las asociaciones empresariales solicitaron que se adoptaran salvaguardias para varias nuevas categorías de productos, por considerar que el incremento previsto de las importaciones de esos productos de China amenazaba con desorganizar los mercados estadounidenses pertinentes. Las solicitudes se referían a las siguientes categorías de productos: 447, pantalones de lana; 620, otros filamentos sintéticos; 301, hilaza de algodón

peinado; 338 y 339, camisas y blusas de punto de algodón; 340 y 360, camisas de hombres y niños de tejido plano; 352 y 652, ropa interior de algodón y fibras artificiales; 638 y 639, camisas y blusas de punto de fibras artificiales; 647 y 648, pantalones de fibras artificiales; y 347 y 348, pantalones de algodón.

En 2005, las solicitudes por presunta amenaza provocaron un conflicto entre las asociaciones de empresarios que pedían la imposición de medidas de salvaguardia y los importadores estadounidenses⁵⁸. La Asociación de Importadores de Textiles y Prendas de Vestir de los Estados Unidos impugnó la validez de la consideración de los casos por motivos de "amenaza" de desorganización del mercado por parte del Comité Gubernamental encargado de la aplicación del Acuerdo sobre los Textiles. Fundamentalmente, la Asociación de Importadores había protestado por considerar que la aplicación de los procedimientos del Comité en 2003 impedía la consideración de las solicitudes de acción por presunta amenaza de desorganización del mercado. La Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos prohibió al Comité Gubernamental considerar solicitudes de nuevas salvaguardias mientras no hubiese emitido un dictamen sobre los temas planteados en la petición de la Asociación de Importadores.

En tercer lugar, las asociaciones de empresarios continuaron su campaña y, cuando se dio a conocer la información sobre las importaciones de enero y febrero de 2005, reformularon sus peticiones de tal modo que las denuncias no invocaran una situación de "amenaza" sino de "desorganización efectiva del mercado". El Gobierno también comenzó a sentir la presión de las empresas, que se hicieron aún más evidentes debido a la inminente consideración en el Congreso de la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y la República Dominicana y cinco países centroamericanos.

A consecuencia de lo anterior, el Gobierno inició independientemente un procedimiento de salvaguardia en relación con las siguientes categorías: a) categorías 338 y 339, camisas y blusas de punto de algodón; b) categorías 347 y 348, pantalones de algodón; y c) categorías 352 y 652, ropa interior de algodón y de fibras artificiales. El 23 de mayo de 2005, el Gobierno de los Estados Unidos pidió formalmente consultas con China y, a partir de esa fecha, los productos mencionados quedaron sujetos a contingentes. En vista de que las solicitudes se presentaron en mayo de 2005, la vigencia de los topes correspondientes a los contingentes se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2005. Los tres casos se basan en la existencia de una desorganización efectiva del mercado y en la amenaza de desorganización del mercado⁵⁹.

En cuarto lugar, pocos días después, el 27 de mayo de 2005, los Estados Unidos solicitaron consultas sobre los siguientes productos, que se sumaban a los anteriores: a) categoría 301, hilado de algodón peinado; b) combinación de categorías 340 y 640, camisas de hombres y niños de algodón y fibras artificiales, tejido plano; c) categorías 638 y 639, camisas y blusas de fibras artificiales de punto; y d) categorías 647 y 648, pantalones de hombres y niños y de mujeres y niñas de fibras artificiales. Las nuevas solicitudes de consultas se tradujeron en la imposición efectiva de restricciones a un gran volumen de importaciones de camisas, blusas y pantalones de China.

Es importante señalar que, mientras en las solicitudes de consultas del 23 de mayo de 2005 se invocaban una "desorganización efectiva del mercado" y una "amenaza de desorganización", en las del 27 de mayo sólo se invocaba la "amenaza" de desorganización⁶⁰. En las notas sobre el tema emitidas por el Registro Federal de los Estados Unidos se señalaba que, debido a "la

⁵⁸ International Trade Daily, *U.S. textile groups to request additional safeguards: GAO raps procedures*, Bureau of National Affairs, Washington, D.C., 6 de abril de 2005.

⁵⁹ Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir de los Estados Unidos, *New U.S.-China textile agreement*, IC/W/303, 17 de noviembre de 2005.

⁶⁰ *Ibíd.*

amenaza de desorganización del mercado", los Estados Unidos consideraban que las importaciones de textiles y prendas de vestir de origen chino de esas categorías amenazaban con impedir el desarrollo ordenado del comercio de esos productos⁶¹. Al respecto, cabe recordar que en el Protocolo de Adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio se indica que un miembro de la OMC podrá solicitar la celebración de consultas si considera que las importaciones de origen chino de productos textiles y prendas de vestir amenazan, debido a la desorganización del mercado, con obstaculizar el desarrollo ordenado del comercio de esos productos.

VII.3.2. Unión Europea

El 27 de abril de 2005, la Unión Europea adoptó procedimientos internos para considerar los casos de salvaguardias específicamente aplicables a las importaciones de China. En respuesta a la sostenida presión de los defensores de los intereses de su industria textil, la Organización Europea del Vestido y los Tejidos, y basándose en lo ocurrido en los Estados Unidos, la UE anunció que iniciaría investigaciones como parte del procedimiento interno y comenzó a analizar si se daba un caso de "desorganización del mercado" con respecto a los siguientes productos:

- a) Por iniciativa de la Comisión: categoría 4, *T-shirts*, y categoría 115, hilo de lino o ramio;
- b) Sobre la base de peticiones de la Organización Europea del Vestido y los Tejidos: categoría 5, *pullovers*; categoría 6, pantalones de hombre; categoría 7, blusas; categoría 12, medias y calcetas; categoría 15, abrigos de mujer; categoría 31, sostenes (corpiños); y categoría 117, tejidos de lino.

En mayo de 2005 la Comisión hizo lo mismo con respecto a dos categorías de productos: categoría 4, *T-shirts*; y categoría 115, hilo de ramio. Cabe aclarar que, a diferencia de los Estados Unidos, en las categorías de la UE no se distingue entre prendas de vestir con distintos contenidos de fibra. Por ejemplo, la cobertura de la categoría 4 *T-shirts* es bastante amplia e incluye los siguientes artículos de punto o ganchillo: camisas, *T-shirts*, polos o *jumpers* y *pullovers* de cuello alto (excepto los de lana y pelo fino de animal), camisetas y similares. La categoría 4 de la UE es comparable en términos generales a la combinación de las categorías 338, 339, 638 y 639 de los Estados Unidos. La UE sostenía que se daban casos de "desorganización del mercado" en las categorías 4 y 115.

VII.4. Acuerdos bilaterales sobre textiles suscritos por China con la Unión Europea y los Estados Unidos

En los meses posteriores al vencimiento del ATV, la UE y los Estados Unidos suscribieron acuerdos bilaterales sobre textiles con China, con el fin de limitar las importaciones de textiles y prendas de vestir de ese país a sus mercados. Como ya se ha indicado, antes de concertar esos acuerdos los dos socios comerciales ya habían comenzado a imponer restricciones a las importaciones de textiles de origen chino, invocando las disposiciones de salvaguardia específicamente aplicables a los textiles del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, pero las empresas nacionales siguieron presionando para que se les otorgara una mayor protección, lo que condujo a la firma de los tratados bilaterales mencionados.

⁶¹ Anuncio de solicitud de consultas bilaterales sobre textiles, Registro Federal de los Estados Unidos, vol. 69, N° 210, 1° de noviembre de 2004.

VII.4.1. Acuerdos sobre textiles entre la Unión Europea y China

El 10 de junio de 2005 la UE y China anunciaron que habían suscrito un acuerdo bilateral sobre los textiles y prendas de vestir de origen chino, cuyas principales características se indican a continuación:

- a) Según las disposiciones del acuerdo, las exportaciones de China a la UE correspondientes a 35 categorías de productos, de un total de 142, quedaron sujetas a restricciones contingentarias en 2004. Los contingentes correspondientes a 10 de ellas se renovaron en virtud del acuerdo del 10 de junio de 2005.
- b) La UE se comprometió a actuar con moderación en la invocación de nuevas restricciones a las demás categorías de productos, lo que significa que convino en no invocarlas en relación con esas categorías, medida similar a la "cláusula de paz" del Acuerdo sobre la Agricultura.
- c) Según el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, las salvaguardias específicamente aplicables a los textiles tienen validez hasta el 31 de diciembre de 2008, fecha en que se cumplen cuatro años desde que caducó el ATV, pero, en virtud de la solución adoptada de común acuerdo, las diez categorías de productos quedaron sometidas a contingentes hasta el 31 de diciembre de 2007. Esto significa que la UE convino en ejercer moderación ante la posibilidad de aplicar restricciones a las diez categorías hasta el año 2008.
- d) En cuanto a los contingentes aplicables a las 10 categorías, en el acuerdo se prevé la aplicación de los límites indicados en el cuadro 18 en 2005, 2006 y 2007. Para facilitar la comparación, también se indican los niveles de contingentes aplicables a China en 2004, es decir, el último año de vigencia del Acuerdo.

Cuadro 18

Contingentes renovados de textiles y prendas de vestir producidos en China

Categoría	Producto	Unidad	Contingente				Tasa de aumento (porcentaje)
			2004*	2005	2006	2007	
2	Tejido de algodón	ton.	30.556	55.065	61.948	69.692	12,5
4	T-shirts	1.000	126.808	491.095	540.204	594.225	10,0
5	Pullovers	2.000	39.422	181.549	199.704	219.674	10,0
6	Pantalones**	1.000	40.913	316.429	348.072	382.880	10,0
7	Blusas	1.000	17.093	73.176	80.493	88.543	10,0
20	Ropa de cama	ton.	5.681	14.040	15.795	17.770	12,5
26	Vestidos	1.000	6.645	24.547	27.001	29.701	10,0
31	Sostenes (corpiños)	1.000	96.488	205.174	225.692	248.261	10,0
39	Ropa de mesa	ton.	5.681	10.977	12.349	13.892	12,5
115	Hilados de lino	ton.	1.413	4.309	4.740	5.214	10,0

* Niveles de contingentes conforme al ATV en 2004.

** La categoría 6 se refiere a los pantalones de hombre y de mujer, pero en este caso sólo se consideran los de hombre.

VII.4.2. Acuerdo sobre textiles entre los Estados Unidos y China

Con posterioridad al acuerdo sobre los textiles suscrito entre la Unión Europea y China, en noviembre de 2005 los Estados Unidos y China firmaron un memorando de entendimiento destinado a limitar las exportaciones de textiles y prendas de vestir al primero de éstos en el período 2006-2008. A continuación se exponen las características más importantes del acuerdo:

- a) En 2004, el último año de vigencia del régimen establecido por el ATV, se impusieron contingentes en los Estados Unidos a 82 productos textiles y prendas de vestir de origen chino. El acuerdo sobre la materia suscrito entre los Estados Unidos y China renueva los contingentes correspondientes a 34 categorías de productos, que representan una tercera parte de las exportaciones de textiles y prendas de vestir de China a los Estados Unidos en términos de valor.
- b) Sin embargo, a algunas de las 34 categorías sólo se aplican parcialmente las restricciones previstas en el acuerdo.
- c) El período de vigencia de las nuevas restricciones que se imponen a las 34 categorías de productos se extiende de 2006 a 2008. En estas categorías se incluyen las principales importaciones a las que se imponen nuevas restricciones, entre otras camisas, pantalones y ropa interior.
- d) El acuerdo sobre textiles suscrito entre los Estados Unidos y China permitía un aumento del 10% de las importaciones de prendas de vestir sujetas a restricciones y del 12,5% de los textiles restringidos en 2006. Asimismo, autorizaba un aumento del 12,5% de la mayor parte de las categorías en 2007, y de un 15 a un 16% en 2008.
- e) Pese a lo anterior, en el caso de las 19 categorías sujetas a salvaguardias, se utilizaría una base menor para calcular el aumento de las importaciones, lo que se reflejaría en tasas más bajas de incremento. Las importaciones correspondientes a esas categorías registraron un aumento de un 5,5% en 2006, que se elevaría a un 7,8% en 2007 y a un 10,3% en 2008.
- f) Además, en el acuerdo sobre textiles suscrito entre los Estados Unidos y China se imponen estrictos límites a las prendas "básicas", es decir, a las camisas de algodón de punto, las camisas de fibras artificiales, las camisas de telas de punto, los pantalones de algodón, los pantalones de fibras artificiales, los sostenes o corpiños y la ropa interior. En 2006 los contingentes aplicados a esos productos eran inferiores a los que se podría haber impuesto de conformidad con las disposiciones sobre salvaguardias específicamente aplicables a los textiles contempladas en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC de ese mismo año. Los contingentes impuestos de conformidad con el acuerdo entre los Estados Unidos y China de 2007 a esos productos son muy similares al umbral previsto en las disposiciones sobre salvaguardias específicamente aplicables a los textiles del mismo año y superiores al umbral de salvaguardias de 2008. En el período de vigencia del acuerdo sobre textiles suscrito entre los Estados Unidos y China, este último país puede exportar un 3,2% más de los productos cubiertos a los Estados Unidos que si se invocaran las disposiciones sobre salvaguardias específicamente aplicables a los textiles con respecto a todos los productos cubiertos en los tres años que comprende; y
- g) Además de las 34 categorías de productos, los Estados Unidos han convenido en no aplicar restricciones a los productos cubiertos por el ATV a los que comenzaron a aplicarse las normas ordinarias de la OMC antes del comienzo de la tercera etapa de integración, es decir, antes del 1º de enero de 2002. En lo que respecta a todos los demás productos, los Estados Unidos han aceptado ejercer moderación en la aplicación de nuevas restricciones.

CAPÍTULO VIII

LA DIVERSIFICACIÓN MEDIANTE LA PRODUCCIÓN DE TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DINÁMICOS

En la etapa posterior al ATV, los exportadores de textiles y prendas de vestir se ven sometidos a grandes presiones para que bajen los precios, pero esta etapa también les ofrece la posibilidad de independizarse de los mercados cautivos dependientes de contingentes, caracterizados por una intensa competencia y escasas utilidades, y de comenzar a fabricar productos dinámicos con un alto valor agregado y elevadas utilidades. La determinación de los productos dinámicos y la diversificación mediante su fabricación son esenciales para que a los exportadores de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo les vaya bien en la etapa posterior al ATV.

La Reunión de Expertos de la UNCTAD sobre los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial celebrada en febrero de 2005 permitió determinar las prendas de vestir y los textiles considerados dinámicos⁶², y analizar las medidas de política que deberían adoptarse para fomentar la diversificación mediante su fabricación⁶³. A continuación se analizan las medidas de política y los productos en los que se hizo hincapié en la Reunión de Expertos.

VIII.1. Productos dinámicos

VIII.1.1. Líneas de productos tradicionales

Se determinó que en esta categoría de productos las tasas más altas de incremento correspondían a los del código SA a nivel de cuatro dígitos, indicados a continuación. Estos productos presentaron una sostenida expansión de 2001 a 2005 y tasas de crecimiento que variaban del 100 al 600%. Eran los siguientes:

- Trajes, conjuntos, chaquetas, sacos, pantalones largos, pantalones cortos (6203, 6204, 6103, 6104);
- Abrigos, anoraks, cazadoras (6102, 6201);
- Suéteres (jerseys), *pullovers*, cárdigan (6110);
- Ropa interior, pijamas, albornoces de baño, batas de casa (6107, 6108, 6212, 6207, 6208);
- Calzas, leotardos, medias, calcetines, chales, pañuelos de cuello (6115, 6214);
- Conjuntos de abrigo para entrenamiento o deporte (chándales), conjuntos de esquí, bañadores (6112, 6211);
- Demás prendas de vestir (6113, 6114, 6210);

⁶² Los productos dinámicos se caracterizan por una demanda creciente y un amplio margen de utilidad.

⁶³ Reunión de Expertos sobre la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial, Ginebra, 7 a 9 de febrero de 2005. Véase el "Informe de la Reunión de Expertos sobre el aumento de la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: tendencias, problemas y políticas" (TD/B/COM.1/EM.26/3), 1º de marzo de 2005.

- Demás complementos (accesorios) de vestir confeccionados (6117, 6217);
- Mantas (6301);
- Ropa de cama, mesa, tocador o cocina (6302);
- Visillos y cortinas, guardamalletas y rodapiés de cama (6393);
- Demás artículos de tapicería (6304);
- Demás artículos confeccionados, incluidos los patrones para prendas de vestir (6307);
- Hilados de lana cardada, hilados de pelo fino (5106, 5108, 5110);
- Hilo de coser de algodón, hilados de algodón (5204, 5207);
- Tejidos de algodón (5212);
- Hilo de coser e hilados sintéticos (5401 a 5403, 5406, 5504, 5508 a 5511);
- Hilados de seda (5505, 5506);
- Guata de material textil y artículos de esta guata, fibras textiles, fieltro (5601 a 5603);
- Terciopelo y felpa y tejidos de chenilla, tul, *tul-bobinot* y tejidos de mallas anudadas (5801, 5804);
- Bordados en pieza, productos textiles acolchados en pieza (5810, 5811);
- Demás textiles (5901);
- Tejidos de punto, tejidos de punto por urdimbre (6004, 6006).

Las categorías de productos enumeradas deben desglosarse en la mayor medida posible para analizar las tendencias del mercado internacional relacionadas con determinados textiles y prendas de vestir, pero la lista se presenta con el único propósito de indicar que hay una amplia gama de productos dinámicos. Asimismo, los productores tendrían que poder adaptarse rápidamente a las variaciones de las preferencias de los consumidores con respecto a telas, colores y estilos.

VIII.1.2. Textiles técnicos

La demanda de textiles técnicos está aumentando aceleradamente y su margen de utilidades es alto. Estos textiles tienen usos no tradicionales, como la agricultura, la construcción, la medicina, la protección del medio ambiente o los deportes. El consumo mundial supera las 1.000 t, en tanto que su valor anual asciende a 40.000 millones de dólares, lo que los convierte en una nueva industria mundial⁶⁴. Los países en desarrollo que ya cuentan con una industria textil podrían comenzar a producir textiles técnicos sin tener que realizar grandes inversiones. Un 60% de la producción de textiles técnicos ya se ha trasladado a países en desarrollo y el potencial es promisorio⁶⁵. China es el país en desarrollo que encabeza la lista de

⁶⁴ Sachsisches Textilforschungsinstitut, *Textextil highlights the optimism in the technical textiles sector*, publicado en la revista en línea Technical Textiles International, junio de 1999, <http://www.technical-textiles.net/archive/org/s.htm>.

⁶⁵ *Ibíd.*

productores de este tipo de textiles, en la que también figuran la India, Indonesia, México y el Pakistán. Los textiles técnicos descritos a continuación registran una expansión de la demanda, unida a altas utilidades.

Agrotex. En la agricultura y la pesca siempre se han utilizado textiles para proteger, recolectar y almacenar productos. Actualmente se utilizan materiales modernos, en su mayoría no tejidos, para dotar de más resistencia, liviandad y durabilidad a los productos tradicionales.

Buildtex. Este producto, empleado en la construcción y en arquitectura, presenta ciertas ventajas en términos de resistencia, elasticidad, flexibilidad y liviandad. El auge del sector de la construcción, especialmente en China y los Estados Unidos, ha elevado la demanda de este producto textil.

Clohtex. Entretelas, hilos de coser, guatas y rellenos de fibra que exigen una avanzada ingeniería cuando se los utiliza en la fabricación de prendas con fines específicos, en muchos casos esenciales. China es el mayor mercado de estos productos, aunque su demanda también parecería ir en aumento en los países de la ASEAN.

Geotex. Este textil, que se utiliza debajo del asfalto para darle una mejor textura y capacidad de adherencia, es el textil técnico que ha registrado las tasas más altas de incremento en términos de volumen. La demanda mundial va en aumento y las utilidades siguen siendo las más elevadas de toda la línea de productos.

Indutex. Este textil es de uso muy común en todo tipo de industrias para procesamiento, filtrado y separación de productos, como también para limpiar y sacar brillo. China sigue siendo su principal mercado, debido a la expansión del sector manufacturero, pero los Estados Unidos y Europa también registran actualmente un acelerado aumento de la demanda.

Medtex. En la medicina se utilizan textiles técnicos muy sofisticados y de alto valor unitario, que suelen venderse en cantidades relativamente pequeñas. Éste es el material más utilizado para la fabricación de textiles desechables no tejidos.

Mobiltex. El sector del transporte (vehículos comerciales, trenes, barcos y aviones) es el principal mercado de este textil técnico en términos de valor. La mayor parte de la demanda proviene de China y obedece al crecimiento de su sector automotor. El Brasil, Portugal, España y México también son importadores y exportadores de primordial importancia.

Oekotex. Textiles técnicos utilizados en muy variadas formas de protección del medio ambiente y cuyo principal mercado se encuentra en Europa.

Pactex. El embalaje es uno de los usos más antiguos de los textiles. Aunque sigue siendo muy común el uso de sacos y bolsas de fibras naturales, entre otros de yute y algodón, estos productos naturales han sido sustituidos en gran medida por este textil, cuya demanda va en rápido aumento, sobre todo en los países que se encuentran en una etapa de acelerado crecimiento, como China y la India.

Protex. Este producto se emplea en la fabricación de prendas de vestir protectoras para esparcimiento y trabajadores de la industria y es uno de los textiles técnicos que registra una mayor expansión, sobre todo en América del Norte y Europa.

Sportex. El interés cada vez mayor que despiertan los deportes en todo el mundo y la creciente participación en ellos se han traducido en un acentuado aumento del consumo de prendas deportivas. Sportex, fabricado con fibras sintéticas recubiertas, ha sustituido en gran medida al algodón en la fabricación de vestimenta deportiva.

VIII.1.3. Textiles acabados antimicrobianos

Los textiles acabados antimicrobianos se fabrican con soluciones químicas que añaden valor a los materiales especificados por sus propiedades de comodidad, control de la transpiración y durabilidad, entre otras. En algunos estudios independientes se ha demostrado que un alto porcentaje de los consumidores de todo el mundo prefieren comprar textiles y prendas de vestir antimicrobianos. Una encuesta realizada en diciembre de 2002 por la empresa Gallup confirma informes recientes sobre el creciente atractivo de este tipo de textiles. Según esta encuesta, unas dos terceras partes de los consumidores británicos preferirían comprar productos textiles tratados para el hogar, como toallas, ropa de cama y trapos de cocina, es decir, que incluso los componentes de líneas de productos básicos requerirían un acabado antimicrobiano; por consiguiente, los países en desarrollo deberían perfeccionar su capacidad tecnológica en este campo. La fabricación de un producto textil antimicrobiano puede consistir en la aplicación de una capa protectora a cualquier textil básico. El proceso de conversión de un textil en producto antimicrobiano es relativamente sencillo y no exige grandes inversiones.

VIII.1.4. Textiles tradicionales

Otro rubro que comienza a despertar interés es el de los textiles tradicionales, conocidos como "textiles tribales" en el mercado chino. La India encabeza la producción de textiles tradicionales, seguida de China, Camboya y Turquía; todos ellos exportan actualmente prendas de vestir bordadas y estampadas de origen nacional, regional y provincial. Para promover las ventas en el exterior de textiles tradicionales, los exportadores chinos han abierto en las ciudades más grandes centros que permiten a los habitantes de la zona vender sus textiles tradicionales a los exportadores. Estos productos tienen un amplio margen de utilidades y se venden en cadenas de tiendas como "Gap" y "Zara".

VIII.1.5. Compra en los mercados más convenientes

En las líneas de productos tradicionales, las pequeñas y medianas empresas están haciendo inversiones que responden a la tendencia a comprar en los mercados más convenientes conforme a la cual los fabricantes compran insumos como hilo, tejidos y accesorios a los proveedores más eficientes en función de los costos, en lugar de fabricarlos en la misma empresa. Esta tendencia ha estimulado la especialización y la producción para nichos de mercado, en particular de accesorios textiles, forros, telas especializadas, textiles técnicos y textiles tradicionales. Asimismo, ha dado un nuevo impulso al sector de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo.

VIII.2. Medidas necesarias para facilitar la diversificación mediante la producción de textiles dinámicos

A continuación se presentan las recomendaciones sobre políticas formuladas en la Reunión de Expertos, con miras a estimular al sector de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo a diversificarse mediante la fabricación de productos dinámicos.

VIII.2.1. Medidas necesarias a nivel nacional

A nivel nacional se requiere la adopción de las siguientes medidas:

1. Para dar respaldo a las actividades empresariales destinadas a sostener la competitividad, probablemente sea necesario enmendar las leyes laborales para que otorguen una mayor flexibilidad en materia de empleo cumpliendo a la vez las normas laborales internacionales.

2. Convendría modificar las normas que influyen en la competitividad de los productos dinámicos, especialmente y debido a su particular importancia, las relacionadas con la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la electricidad y el trato preferencial de algunos productos en desmedro de los productos potencialmente dinámicos.
3. Convendría aplicar las leyes sobre derechos de propiedad intelectual para proteger las manifestaciones artísticas tradicionales y promover los nichos de mercado, como también para atraer la inversión extranjera directa y despertar el interés de los compradores.
4. A nivel de los países, también se recomienda la inversión en obras de infraestructura que respalden una logística adecuada de comercio, la construcción de puertos secos, la creación de zonas industriales francas, la provisión de incentivos financieros (donaciones, préstamos y desgravación fiscal), la eliminación de obstáculos que retarden los trámites de envío y el despacho de aduana, y la supresión de los derechos de exportación y otros impuestos. Es esencial promover activamente los intereses empresariales para que los gobiernos reconozcan las necesidades de las empresas.

VIII.2.2. Medidas necesarias a nivel internacional

1. El comercio de textiles y prendas de vestir sigue estando sujeto a aranceles mucho más altos que los aplicables a otros productos industriales, lo que dificulta considerablemente las exportaciones. La aplicación de normas de origen preferenciales a los textiles y prendas de vestir es discriminatoria para los exportadores de estos productos de los países que no han suscrito acuerdos regionales de comercio. Los que son partes en acuerdos de esa clase suscritos con la UE y los Estados Unidos tienen que utilizar insumos de sus socios comerciales para tener acceso preferencial a sus mercados, a menos que puedan emplear insumos de los países de la misma región. Las normas de origen restrictivas también imponen graves limitaciones a la búsqueda de los proveedores más convenientes.
2. Los países que se ven seriamente afectados por la eliminación de contingentes necesitan recibir mucha asistencia técnica y financiera de donantes bilaterales y multilaterales para elevar su capacidad de oferta y establecer eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás en las industrias de textiles y prendas de vestir. Habría que prestar atención a los problemas que afectan en especial a los PMA, para ayudarlos a adaptarse a las condiciones existentes en la etapa posterior al ATV. La inexistencia de sectores alternativos capaces de absorber a los trabajadores desplazados es un problema que reviste especial gravedad en esos países. La comunidad internacional y los donantes bilaterales deben prestar asistencia adecuada por intermedio de entidades como el Mecanismo de Integración Comercial del FMI y otros nuevos mecanismos de asistencia al comercio. También es esencial que se dé acceso libre de impuestos a los textiles y prendas de vestir de todos los PMA, para ayudarlos en esta nueva etapa.
3. Los países en desarrollo que tienen acceso preferencial a los mayores de los principales importadores suelen gozar de menores preferencias debido al carácter restrictivo de las normas de origen preferenciales. Se hacen necesarias, entonces, normas de origen flexibles que permitan a esos países tener acceso preferencial a los mercados y promuevan la cooperación Sur-Sur. Al respecto, la aplicación de las

normas sobre transformación única y acumulación a nivel subregional, regional e interregional son muy importantes. Los países en desarrollo han expresado la esperanza de que el nuevo SGP de la UE conduzca a la adopción de normas de origen que los favorezcan.

4. En lo que respecta a las exigencias sociales y las relativas al medio ambiente, los gobiernos, la comunidad internacional y las ONG deberían comprometerse a asegurar que no se impongan con criterios proteccionistas y a adoptar requisitos equilibrados, en los que se tomen en consideración la diversidad cultural y las características específicas de los países en desarrollo.
5. La concentración del mercado de textiles y prendas de vestir en los grandes países importadores otorga mucho poder a los vendedores minoristas, que suelen imponer exigencias ajenas a la lógica económica a los exportadores de estos productos de los países en desarrollo. Por consiguiente, es necesario examinar los problemas de esta índole que afectan a los exportadores y determinar qué mecanismos podrían utilizarse para afrontarlos.
6. La cooperación Sur-Sur podría hacer una valiosa contribución a la expansión del comercio de productos dinámicos y al perfeccionamiento tecnológico. A nivel internacional se necesita un servicio que preste asesoramiento a los fabricantes de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo en relación con los cambios tecnológicos más recientes.

CAPÍTULO IX

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Audet D. (2004), *Structural adjustment in textiles and clothing in the post-ATC trading environment*, TD/TC/WP(2004)23/FINAL, OECD Trade Policy Working Paper No. 4, 13 de agosto de 2004.
- Bagchi S. (2001), *International trade policy in textiles: fifty years of protectionism*, OITPV, Ginebra, junio de 2001.
- Baughman L. M. (1997), *Prospects for exporting textiles and clothing to the United States over the next decade*, texto elaborado para la OITPV, Washington, D.C., marzo de 1997.
- Baughman L. M. (1999), *The U.S. wool industries: a brief history of protection and assessment of current trends*, OITPV, Ginebra, octubre de 1999.
- Blonigen B. A. y Prusa T. J. (2002), *Cost of anti-dumping: devil is in the details*, Oficina Nacional de Investigación Económica, Serie de documentos de trabajo, 2002.
- Brenton P. (2003), *Integrating the least developed countries into the world trading system: the current impact of EU preferences under Everything But Arms*, Banco Mundial, 27 de febrero de 2003.
- Brenton P. and Ikezuki T. (2004), *The initial and potential impact of preferential access to the U.S. market under the African Growth and Opportunity Act*, Banco Mundial, Policy Research Paper 3262, abril de 2004.
- Comisión de Comercio de los Estados Unidos (2003), *Second report to the congressional textile caucus on the administration's efforts on textile issues*, octubre de 2003.
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2004), *Textiles and apparel: assessment of the competitiveness of certain foreign suppliers to the U.S. market*, libre acceso otorgado por Robert B. Zoellick, Representantes de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, carta del 26 de enero de 2004.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002), *Corporate social responsibility: a business contribution to sustainable development*, COM (2002) 347 final, adoptado el 2 de febrero de 2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003), *The future of the textiles and clothing sector in the enlarged European Union*, COM (2003) 649 final, Bruselas, 29 de octubre de 2003.
- Conway P. (2004), *The Impact of negotiated restraints on US trade in textiles*, Departamento de Economía, Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos, 10 de noviembre de 2004.
- Conway P. (2006), *Global implications of unraveling textiles and apparel quotas*, Departamento de Economía, Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos, 30 de mayo de 2006.
- Debapriya B. (1999), *The post-MFA challenges to the Bangladesh textile and clothing sector*, UNCTAD, *Trade, sustainable development and gender*, Naciones Unidas, 1999.

- Debapriya B. and Mustafizur R. (2000), *Experience with implementation of WTO-ATC and implications for Bangladesh*, Centre for Policy Dialogue, Dhaka, 2000.
- Departamento de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1997), *Production sharing: use of United States components and materials in foreign assembly operations, 1992-1995*, publicación N° 3032, Washington, D.C., 1997.
- Evans C. L. y Harrigan J. (2003), *Distance, time, and specialization*, documento de trabajo N° 9729, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Massachusetts, mayo de 2003.
- Evans C. L. y Harrigan J. (2004), *Tight clothing: how the MFA affects Asian apparel exports*, documento de trabajo N° 10250, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Massachusetts, enero de 2004.
- Francois J. F., Glismann H. H. y Spinanger D. (2000), *The cost of EU trade protection in textiles and clothing*, documento de trabajo N° 997, Instituto de Economía Mundial de Kiel, 2000.
- Friedrich Ebert Stiftung (2006), *The Future of Textile and Clothing Industry in Sub-Saharan Africa*, ed. Herbert Jauch y Rudolf Traub-Merz, Friedrich Ebert Stiftung, Alemania, 2006.
- Gereffi G. y Memedovic O. (2003), *The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries*, ONUDI, Viena, 2003.
- Grynberg R. (2005), *Rules of Origin: Textiles and Clothing Sector*, ed. Cameron May Ltd., Londres, 2005.
- Hayashi M. (2005), *Weaving a new world: realizing development gains in a post-ATC trading system*, UNCTAD/DITC/TNCD/2005/3, octubre de 2005.
- Hayashi M. (2006), *Assuring development gains in a rapidly changing environment*, UNCTAD/DITC/TNCD/2006/9.
- Hopkins M. (2004), *Corporate social responsibility: an issues paper*, OIT, documento de trabajo N° 27, OIT, Ginebra, mayo de 2004.
- Inama S. (2002), "Market access for LDCs - issues to be addressed", en *Journal of World Trade*, vol. 36, N° 1, febrero de 2002, Kluwer Law International.
- Institut Français de la Mode (2004), *Study on the implications of the 2005 liberalization in the textiles and clothing sector*, París, febrero de 2004.
- Jahan S. (2002), *Textile and clothing trade: protectionism vs. liberalization, background note for Trade and Sustainable Human Development Project*, PNUD, Nueva York, 2002.
- Mayer J. (2004), *Not totally naked: textiles and clothing trade in a quota free environment*, UNCTAD, documento de debate N° 176, diciembre de 2004.
- Observatoire Européen du Textile et de l'Habillement (1996), *The EU textile and clothing industry 1993/1994*, Bruselas, 1996.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2002), *Textile and clothing in Doha Work Programme: the rules issues*, CR/35/VNM/6, 7 de mayo de 2002.

- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2003), *New non-tariff requirements*, CR/37/EGY/7, 7 de abril de 2003.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2004), *Textile trade liberalization beyond quota restrictions*, CR/39/IND/5, 10 de marzo de 2004.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2005) *Textile and clothing trade: emerging issues*, CR/41/IND/4, 10 de marzo de 2005.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2005), *New United States-China Textile Agreement*, IC/W/303, 17 de noviembre de 2005.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2005), *Trade in Textiles and Clothing: Post-ATC Context*, UNCTAD, texto policopiado, septiembre de 2005.
- Oficina Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (2005), *Trade developments, post-ATC: an appraisal*, 18 de octubre de 2005.
- Organización Internacional del Trabajo (2005), *Promoting fair globalization in textiles and clothing in a post-MFA environment*, TMTCP-PMFA/2005, Ginebra, 2005.
- Organización Mundial del Comercio (2001), "Informe del grupo de trabajo sobre la adhesión de China", documento de la OMC, WT/ACC/CHN/49, 1º de octubre de 2001.
- Organización Mundial del Comercio (2003), "Estados Unidos - Normas de origen aplicables a los textiles y las prendas de vestir", WT/DS243/R, 20 de junio de 2003.
- Organización Mundial del Comercio (2004) "Contribución de Turquía al debate sobre las cuestiones relacionadas con el período posterior al ATV", documento G/C/W/497, 25 de octubre de 2004.
- Organización Mundial del Comercio (2004), "Cuestiones relacionadas con el ajuste en el período posterior al ATV - Comunicación inicial de Bangladesh, Fiji, Madagascar, Mauricio, República Dominicana, Sri Lanka y Uganda", documento G/C/W/496, 30 de septiembre de 2004.
- Organización Mundial del Comercio (2004), "The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing", Hildegunn Kyvik Nordas, WTO documento de debate, N° 5, 2004.
- Organización Mundial del Comercio (2005) "Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Trato de las preferencias no recíprocas para África", documento TN/MA/W/49, 21 de febrero de 2005.
- Organización Mundial del Comercio (2005), "Cuestiones relativas al comercio de textiles y prendas de vestir: la opinión de Turquía sobre las cuestiones planteadas", documento G/C/W/522, 30 de junio de 2005.
- Organización Mundial del Comercio (2005), "Declaración Ministerial", documento WT/MIN(05)/DEC, 22 de diciembre de 2005.
- Organización Mundial del Comercio (2005), "Tunisia's submission", Job(05)/31, 11 de marzo de 2005.

- Organización Mundial del Comercio (2006), "Cuestiones relativas al sector de los textiles y el vestido: comunicación de Turquía", documento G/C/W/549, 28 de abril de 2006.
- Organización Mundial del Comercio (2006), "Harmonization in the textiles and clothing sectors: communication from Turkey", JOB(06)/60, 22 de marzo de 2006.
- Organización Mundial del Comercio (2006), "Propuesta de negociación sobre los obstáculos no arancelarios en el sector de los textiles y el vestido y del calzado: comunicación de las Comunidades Europeas", documento TN/MA/W/11/Add.7, 27 de abril de 2006.
- Organización Mundial del Comercio (2006), "Propuesta de negociación sobre los medios de la OMC para reducir el riesgo de futuros obstáculos no arancelarios y facilitar su resolución: comunicación de las Comunidades Europeas", documento TN/MA/W/11/Add.8, 1º de mayo de 2006.
- Organización Mundial del Comercio (2006), "Solución para los obstáculos no arancelarios mediante un mecanismo de facilitación: comunicación del grupo AMNA-11 de países en desarrollo", 8 de mayo de 2006.
- Oxfam (2004), *Stitched up. How rich-country protectionism in textiles and clothing trade prevents poverty alleviation*, Oxfam Briefing Paper N° 60, abril de 2004.
- PNUD (2006), "Sewing Thoughts: how to realise human development gains in the post-quota world", Tracking Report, Asia-Pacific and Investment Initiative, Centro regional del PNUD en Colombo, abril de 2006.
- PNUD (2007), *Export Diversification for Human Development in the Post-ATC Era, Perspectives from Asian LDCs*, Asia-Pacific Trade and Investment Initiative, Centro Regional del PNUD en Colombo (Sri Lanka), noviembre de 2007.
- Prusa T. J. (1999), *On the spread and impact of anti-dumping*, documento de trabajo N° 7404, Oficina Nacional de Investigación Económica, Serie de documentos de trabajo, 1999.
- Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales (2006), "U.S. Generalized System of Preferences Guidebook", Oficina del Presidente, Washington, D.C., enero de 2006.
- Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales (2006), "2006 comprehensive report on U.S. trade and investment policy toward sub-Saharan Africa and implementation of the African Growth and Opportunity Act", sexto de ocho informes anuales, mayo de 2006.
- Reuters (2003), *Cambodia's garment industry hanging by a thread*, 27 de octubre de 2003.
- Rose J. (2002), *The garment export sector of Bangladesh: threatened industry and endangered workers*, Universidad de Harvard, Escuela de Administración John F. Kennedy, Cambridge, Massachusetts, 2002.
- Sireh-Jallow A. (2000), *Dynamic competitiveness of textile and clothing industry in Africa*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, Addis Abeba, 2000.
- Spinanger D. (2000), *Faking Liberalization and finagling protectionism: the ATC at its best*, documento informativo para las negociaciones de 2000 de la Organización Mundial del Comercio (*Mediterranean Interests and Perspectives*), El Cairo.

- Spinanger D. (2004), *Beyond Eternity: what will happen when textiles and clothing quotas are eliminated as of 31/12/04*, UNCTAD texto policionado, agosto de 2004.
- UNCTAD (2003), "Will all developing countries benefit equally from textiles and clothing liberalization?", exposición del Secretario General de la UNCTAD ante la Conferencia de la Unión Europea sobre el futuro de los textiles y las prendas de vestir después de 2005, Bruselas, 5 y 6 de mayo de 2003.
- UNCTAD (2003), *GSP handbook on the scheme of the European Community 2003*, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev.2, 27 de junio de 2003.
- UNCTAD (2003), *Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements*, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2003.
- UNCTAD (2003). *GSP Handbook on the scheme of the United States of America 2003*, que incluye detalles del programa AGOA, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1, 10 de agosto de 2003.
- UNCTAD (2004), "Assuring development gains from the international trading system and trade negotiations: implications of ATC termination on 31 December 2004", TD/B/51/CRP.1, 30 septiembre de 2004.
- UNCTAD (2004), "Aumento de la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: tendencias, cuestiones y políticas", TD/396, 17 de mayo de 2004.
- UNCTAD (2004), "Informe de la Reunión de Expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados", TD/B/COM.1/66, 19 de enero de 2004.
- UNCTAD (2005), Informe de la Reunión de Expertos sobre el aumento de la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: tendencias, problemas y políticas, TD/B/COM.1/EM.26/3, 1º de marzo de 2005.
- UNCTAD (2005), *TNCs and the removal of textiles and clothing quotas*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, UNCTAD/ITE/IIA/2005/1, 2005.
- UNCTAD (2006), *GSP handbook on the scheme of Canada 2002*, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.66, 1º de diciembre de 2006.
- UNCTAD (2006), *Manual sobre el esquema del Japón 2006*, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.42/Rev.3, 1º de agosto de 2006.

Anexo I

PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL ATV Y SU APLICACIÓN

AI.1. Productos incluidos

En el anexo del ATV figuraba una lista detallada de los productos a los que se aplicaba. La lista se basaba en la clasificación del SA y definía determinados productos en el nivel de seis dígitos. En general, los productos incluidos pertenecían a la sección XI del SA (Materias textiles y sus manufacturas), de la que se habían excluido las fibras naturales como el algodón y el yute en bruto, y la seda cruda etc. Además, se incluían productos que no estaban en la sección XI sino definidos en líneas completas o parciales de esa clasificación. En total, la lista incluía 781 líneas completas al nivel de seis dígitos de la clasificación del SA, y otras 14 líneas de las cuales sólo algunas partes estaban incluidas en el ATV. Esa amplia cobertura, que abarcaba productos que no eran objeto de restricciones, fue la causa de la preocupación por el retraso del proceso de integración.

AI.2. El proceso de integración y sus mecanismos

El proceso de integración era el eje del ATV. Por consiguiente cada Estado miembro importador debía notificar e integrar productos de la lista cubierta por el Acuerdo, según el siguiente calendario:

- a) Para el 1º de enero de 1995 los productos que representaran por lo menos el 16% del volumen de las importaciones del Estado miembro en 1990;
- b) Para el 1º de enero de 1998 por lo menos otro 17%;
- c) Para el 1º de enero de 2002 por lo menos un 18% adicional; y
- d) Para el 1º de enero de 2005 todos los productos restantes.

El artículo 9 del ATV establecía lo siguiente: "El presente Acuerdo quedará sin efecto, junto con todas las restricciones aplicadas en su marco, el primer día del 121º mes de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, fecha en que el sector de los textiles y el vestido quedará plenamente integrado en el GATT de 1994. El presente Acuerdo no será prorrogable". La integración de un producto eliminaba las restricciones contingentarias impuestas a sus importaciones por parte de los miembros de la OMC. Asimismo, el país importador debía, a partir del momento de la integración, cumplir plenamente las normas y disciplinas del GATT con respecto a ese producto.

En el Acuerdo, la selección de los productos que se integrarían en las tres primeras etapas (enero de 1995, de 1998 y de 2002, respectivamente) fue dejada al arbitrio del miembro importador, con la sola condición de que en cada etapa se incluyeran en la lista productos de los cuatro subsectores, es decir, *tops* e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir. Como se expuso en la sección I.1, los países que imponían restricciones decidieron posponer la liberalización de la mayoría de los productos objeto de restricciones hasta último momento.

AI.3. Aumento de los coeficientes de crecimiento de los contingentes

El ATV contenía disposiciones sobre el aumento de los contingentes y estipulaba que, hasta que se integraran los productos correspondientes, los niveles de las restricciones contingentarias que se les imponían deberían incrementarse de la siguiente manera:

- El 1° de enero de 1995, todos los coeficientes anuales de crecimiento de los contingentes previstos en los acuerdos bilaterales anteriores al ATV aumentarían al menos un 16%. Por consiguiente, los coeficientes anuales del 6, 5, 4, 3, 2 y 1% deberían pasar al 6,96, 5,80, 4,64, 3,48, 2,32 y 1,16%, respectivamente;
- El 1° de enero de 1998, los coeficientes resultantes de la operación anterior deberían aumentar por lo menos un 25% adicional; y
- El 1° de enero de 2002, los coeficientes calculados en 1998 deberían incrementarse por lo menos otro 27%.

En la práctica, había una gran variedad de coeficientes vigentes en el marco de los acuerdos bilaterales del AMF, en su mayor parte de entre el 3 y el 5%. Los coeficientes también variaban entre los tres países que aplicaban restricciones. Por ende, aunque los niveles de los contingentes se incrementaron con respecto a los niveles anteriores al ATV, el aumento general medio en el acceso (sobre todo de los principales productos comercializados) fue insuficiente para eliminar el efecto restrictivo de los contingentes. Como resultado, varios contingentes se utilizaron plenamente año tras año y, cuando expiró el ATV, el 1° de enero de 2005, hubo una inevitable y brusca presión a la baja sobre los precios de importación.

En el cuadro 19 se muestra que, a pesar del aumento de los contingentes debido a la aplicación de mayores coeficientes de crecimiento con arreglo al ATV, una gran cantidad de contingentes siguieron utilizándose en su totalidad hasta el último año de vigencia del ATV.

Cuadro 19

Contingentes utilizados en un 80% en 2004 (último año de vigencia del ATV)

Canadá					
China	18	Indonesia	1	República de Corea	3
Emiratos Árabes Unidos	1	Pakistán	1	Tailandia	1
Hong Kong (China)	4	Provincia china de Taiwán	1	Turquía	1
India	2				
Unión Europea					
China	28	Indonesia	3	Provincia china de Taiwán	1
Filipinas	2	Macao (China)	7	República de Corea	5
Hong Kong (China)	7	Malasia	1	Tailandia	3
India	12	Pakistán	9		
Estados Unidos					
Bangladesh	5	Hong Kong (China)	16	República de Corea	26
Brasil	1	India	10	República Dominicana	1
Bulgaria	1	Indonesia	15	Rumania	2
Camboya	6	Macao (China)	11	Singapur	2
China	56	Malasia	6	Sri Lanka	4
Emiratos Árabes Unidos	2	Pakistán	12	Tailandia	10
Filipinas	14	Provincia china de Taiwán	9	Turquía	2
Guatemala	2				

Fuente: OITPV, sobre la base de datos de la Oficina de Licencias de Exportación e Importación del Canadá; Comisión Europea, SIGL y Servicio de Aduanas y Protección en Frontera de los Estados Unidos.

AI.4. Salvaguardias transitorias

Reconociéndose que durante el período de transición podría ser necesario aplicar un mecanismo de salvaguardias transitorias específicas, en el artículo 6 del ATV se establecieron los procedimientos y condiciones para que los miembros que eran países importadores pudieran aplicar nuevas restricciones a las importaciones de determinados productos. En general, en el artículo 6 se estipulaba que las salvaguardias transitorias deberían aplicarse con la mayor moderación posible y de conformidad con lo dispuesto en el artículo y con la puesta en práctica efectiva del proceso de integración.

Todas las medidas de salvaguardia transitorias debían ser examinadas por el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST). Incluso en los casos en que los países importador y exportador acordaran que la situación hacía necesario establecer una restricción, el OST debía determinar si la restricción se justificaba según lo dispuesto en el artículo 6. Durante el período de vigencia del ATV se recurrió a las medidas de salvaguardia en varias ocasiones, sobre todo en los dos primeros años. Como se aplicaron poco después de que entrara en vigor el ATV, esas medidas despertaron una amplia inquietud, por lo que tres de ellas fueron impugnadas en el marco de procedimientos de solución de diferencias de la OMC. Cabe notar que en los tres casos, los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC concluyeron que las restricciones no estaban justificadas en el contexto del ATV⁶⁶. Esas resoluciones redujeron el recurso a las medidas de salvaguardia en el resto del período de vigencia del ATV. En el cuadro 20 se presenta el número anual de casos de recurso a salvaguardias durante el período de diez años.

Cuadro 20

Recurso a medidas de salvaguardia en el marco del ATV, solicitud de consultas

Año	Miembros que solicitaron las consultas	Número de solicitudes
1995	Estados Unidos	24
1996	Estados Unidos	1
	Brasil	7
1997	Estados Unidos	2
1998	Colombia	9
	Estados Unidos	1
1999	Argentina	17
	Polonia	1
2000	Ninguno	Ninguna
2001	Polonia	1
2002	Brasil	2
2003	Ninguno	Ninguna
2004	Ninguno	Ninguna
Total		65

Fuente: OITPV, sobre la base de datos de la OMC.

⁶⁶ OMC, Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales - AB-1996-3, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS/24/AB/R, 10 de febrero de 1997; Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India - AB-1991-1, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997; y Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán - AB-2001-3, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS192/AB/R, 8 de octubre de 2001.

AI.5. Supervisión de la aplicación

A diferencia de los demás acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, en el ATV no se preveía un comité para examinar periódicamente su aplicación y celebrar consultas periódicas sobre dicha aplicación. En su lugar, se creaba el OST con carácter permanente para supervisar periódicamente la aplicación del ATV y, lo que es quizás más importante, examinar *todas* las medidas adoptadas en el marco del Acuerdo y su compatibilidad con lo dispuesto en éste. Además, se disponía que el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) de la OMC llevara a cabo un examen general antes del final de cada etapa del proceso de integración para supervisar la aplicación del ATV a nivel multilateral. A la luz de esos exámenes, el CCM debía adoptar las decisiones apropiadas para garantizar el respeto del equilibrio de derechos y obligaciones consagrado en el Acuerdo.

AI.6. Otras disposiciones

Además de las principales características resumidas, el ATV contenía disposiciones sobre el trato preferencial a los pequeños proveedores en materia de acceso, la administración de las restricciones y la prevención del incumplimiento del Acuerdo. También se disponía que los miembros debían tomar las medidas que fueran necesarias para respetar las normas y disciplinas del GATT, con objeto de lograr un mejor acceso a los mercados y garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo en esferas tales como las normas antidumping, las subvenciones y las medidas compensatorias, así como la protección de los derechos de propiedad intelectual

Anexo II

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO ESQUEMA DEL SGP DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

En julio de 2005, la Comisión Europea aprobó las directrices destinadas al esquema del SGP de la UE para el período 2006-2015 cuyo primer período de aplicación (1º de enero de 2006 - 31 de diciembre de 2008) ya se ha iniciado⁶⁷. El nuevo esquema del SGP de la UE aborda los problemas de los PMA y otros países vulnerables en lo que respecta a sus exportaciones de textiles y prendas de vestir en la fase posterior al ATV, y establece un nuevo mecanismo de graduación para concentrar los beneficios del SGP en los países en desarrollo que más los necesitan. Los nuevos criterios de graduación de los textiles y el vestido son los siguientes:

- Se procederá a la graduación cuando un "grupo de productos" de determinado país supere, en promedio, el 12,5% de las importaciones totales de la UE de esos productos en el marco del SGP en los tres años anteriores. Los grupos de productos se definen de conformidad con las "secciones" del Código Aduanero Comunitario de la UE, que coinciden con las secciones de la clasificación del SA. La sección 11 del SA (caps. 50 a 63) abarca los textiles y el vestido. Los productos textiles (capítulos 50 a 60 del SA) y las prendas de vestir (caps. 61 a 63) se tratan separadamente para la graduación.
- No se graduarán los países vulnerables, es decir, aquellos cuyas exportaciones a la UE representen menos del 1% de las importaciones totales de ésta acogidas al SGP, o aquellos en los que un solo grupo de productos represente más del 50% del total de sus exportaciones a la UE en el marco del SGP.

En el caso de los productos textiles y el vestido, el examen de la graduación se hará en forma anual, en vista de la posibilidad de que las exportaciones de los países beneficiarios aumenten drásticamente, a diferencia del caso de los demás productos, en el que la evaluación de la graduación se hará al final de 2008. En el actual ciclo del esquema SGP de la UE, los productos textiles y prendas de vestir procedentes de China y los productos textiles procedentes de la India se han eliminado del esquema.

Las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo "vulnerables" también pueden acogerse al SGP Plus bajo ciertas condiciones. Uno de los beneficios del SGP Plus es el acceso a la UE en régimen de franquicia arancelaria para unos 7.200 productos, entre los que figuran los textiles y prendas de vestir. Para reunir las condiciones exigidas, esos países deben demostrar en primer lugar que son "vulnerables", esto es, que las cinco mayores secciones de sus exportaciones a la UE amparadas por el SGP representan más del 75% del total de las importaciones de la UE procedentes de ese país en el marco del SGP, y que sus exportaciones a la UE cubiertas por el SGP representan menos del 1% del total de las importaciones realizadas por la UE en el marco del SGP. En segundo lugar, deben ratificar los 27 convenios internacionales clave en materia de desarrollo sostenible y buena gobernanza enumerados en el capítulo IV, recuadro de la subsección IV.2. Durante el ciclo actual, los siguientes 15 países en desarrollo se benefician del SGP Plus: Bolivia, Colombia, Costa Rica,

⁶⁷ "Sistema Generalizado de Preferencias - Comunicación de las Comunidades Europeas", documento de la OMC, WT/COMTD/57, 28 de marzo de 2006.

Ecuador, El Salvador, Georgia, Guatemala, Honduras, Moldova, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, Sri Lanka y Venezuela (República Bolivariana de).

La UE también está revisando las normas de origen que rigen las condiciones exigidas para acogerse al SGP, con el propósito de simplificarlas y, cuando corresponda, hacerlas menos estrictas, para aumentar la eficacia del esquema. En el caso de los textiles y prendas de vestir, esto último estaría resultando difícil, dado que se trata de un tema delicado en el sector interno.

Anexo III

CONSECUENCIAS DE LA ADHESIÓN A LA OMC PARA EL SECTOR DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO DE LOS PAÍSES EN PROCESO DE ADHESIÓN

Hasta febrero de 2007, 29 países estaban negociando su adhesión a la OMC.

Un país que no es miembro de la OMC no está protegido por las normas de ésta y, por ende, está expuesto a la posibilidad de ser objeto de medidas unilaterales de restricción del comercio y de encontrarse en un entorno comercial internacional imprevisible. La principal consecuencia de esa situación para el sector de los textiles y el vestido de los países en proceso de adhesión es la posibilidad de que se les apliquen restricciones contingentarias. Al expirar el ATV, quedaron eliminados todos los contingentes AMF restantes, y las normas de la OMC no permiten el empleo de restricciones contingentarias. Sin embargo, éstas pueden aplicarse a los países que no son miembros de la organización y, de hecho, los Estados Unidos han aplicado contingentes a las exportaciones de Belarús, la Federación de Rusia, Ucrania y Viet Nam después de la expiración del ATV. En cambio, si esos países se vuelven miembros de la OMC, los Estados Unidos no podrán seguir imponiéndoles restricciones contingentarias. Salvo en el caso de China, la UE no ha aplicado hasta el momento contingentes a los textiles y prendas de vestir de países que no fueran miembros de la OMC, pero puede hacerlo si lo desea.

En lo que se refiere a las concesiones arancelarias, el promedio simple de los tipos consolidados de los productos textiles (capítulos 50 a 60 del SA) y prendas de vestir (capítulos 61 y 62 del SA) de siete países que se han adherido a la OMC (Camboya, China, Jordania, Mongolia, Nepal, la Provincia china de Taiwán y Viet Nam) podría servir de referencia para los países en proceso de adhesión⁶⁸. En los casos de Camboya y Nepal, que son PMA, el promedio de los aranceles consolidados de los productos textiles está entre el 8 y el 31%, y el tipo máximo asciende al 50%. En el caso de las prendas de vestir, estos valores van del 17 al 30%, y el tipo máximo asciende al 30%. El promedio de los tipos consolidados de los textiles de China, Jordania, Mongolia, la Provincia china de Taiwán y Viet Nam varía del 2 al 27%, y el tipo más alto es del 40%. Los tipos de las prendas de vestir están entre el 12 y el 29%, con un máximo del 30%.

Otras cuestiones analizadas en las negociaciones de adhesión que tendrían efectos directos en el sector de los textiles y el vestido de los países en proceso de adhesión son la propiedad estatal y la privatización; las restricciones cuantitativas a las importaciones, incluidas las prohibiciones, los contingentes y los sistemas de concesión de licencias; los derechos antidumping y compensatorios y los regímenes de salvaguardias; la política industrial, incluidos los subsidios; y las zonas francas y zonas económicas especiales. Esos temas se examinan en el contexto del cumplimiento de los acuerdos de la OMC.

⁶⁸ Los tipos arancelarios indicados fueron tomados de los documentos de la OMC "Lista de concesiones y compromisos en materia de mercancías", WT/ACC/MNG/9/Add.1, 27 de junio de 1996, WT/ACC/JOR/33/Add.1, 3 de diciembre de 1999; WT/ACC/CHN/49/Add.1, 1º de octubre de 2001; WT/ACC/TPKM/18/Add.1, 5 de octubre de 2001; WT/ACC/KHM/21/Add.1, 15 de agosto de 2003; WT/ACC/NPL/16/Add.1, 28 de agosto de 2003; y WT/ACC/VNM/48/Add.1, 27 de octubre de 2006.

Anexo IV

Cuadro 21

Aranceles NMF comparados de los países desarrollados - prendas
de vestir seleccionadas

(En porcentaje)

	Estados Unidos	Unión Europea	Japón	Canadá
Prendas de vestir de tejido de punto				
Pantalones para mujeres y niñas				
Lana	14,9	12	10,9	18
Algodón	14,9	12	10,9	18
Sintéticos	28,2	12	10,9	18
Camisas para hombres y niños				
Lana	14,9	12	10,9	18
Algodón	19,7	12	10,9	18
Fibras artificiales	32,0	12	10,9	18
Blusas/camisas para mujeres y niñas				
Lana	13,6	12	10,9	18
Algodón	19,7	12	10,9	18
Fibras artificiales	32,0	12	10,9	18
T-shirts				
Lana	5,6	12	10,9	18
Algodón	16,5	12	10,9	18
Fibras artificiales	32,0	12	10,9	18
Pullovers				
Lana	16,0	12	10,9	18
Algodón	16,5	12	10,9	18
Fibras artificiales	32,0	12	10,9	18
Prendas, excepto de punto				
Abrigos para hombres y niños				
Lana	41 c/kg+16,3%	12	9,1	18
Algodón	9,4	12	9,1	17
Fibras artificiales	27,7	12	9,1	18
Abrigos para mujeres y niñas				
Lana	41 c/kg+16,3%	12	9,1	18
Algodón	8,9	12	9,1	17
Fibras artificiales	27,7	12	9,1	18
Anoraks para hombres y niños				
Lana	49,7 c/kg+19,7%	12	9,1	18
Algodón	9,4	12	9,1	17
Fibras artificiales impermeables	7,1	12	9,1	17
Otras fibras artificiales	27,7		9,1	18
Anoraks para mujeres y niñas				
Lana	36 c/kg+16,3%	12	9,1	18
Algodón	8,9	12	9,1	17
Fibras artificiales impermeables	7,1	12	9,1	18
Otras fibras artificiales	27,7		9,1	18
Pantalones para hombres y niños				
Lana	41,9 c/kg+16,3%	12	9,1	18
Algodón	16,6	12	9,1	17
Fibras sintéticas	27,9	12	9,1	18
Fibras artificiales	27,9	12	9,1	18

MÓDULO DE CAPACITACIÓN EN EL COMERCIO DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

	Estados Unidos	Unión Europea	Japón	Canadá
Pantalones para mujeres y niñas				
Lana	13,6	12	9,1	18
Algodón	16,6	12	9,1	17
Fibras sintéticas	28,6	12	9,1	18
Fibras artificiales	28,6	12	9,1	17
Chaquetas para mujeres y niñas				
Lana	17,5	12	9,1	18
Algodón	9,4	12	9,1	17
Fibras sintéticas	27,3	12	9,1	18
Fibras artificiales	27,3	12	9,1	17
Vestidos				
Lana	13,6	12	9,1	18
Algodón	8,4	12	9,1	17
Fibras sintéticas	16,0	12	9,1	18
Fibras artificiales	16,0	12	9,1	18
Faldas para mujeres y niñas				
Lana	14,0	12	9,1	18
Algodón	8,2	12	9,1	17
Fibras sintéticas	16,0	12	9,1	18
Fibras artificiales	16,0	12	9,1	17
Camisas para hombres y niños				
Lana	17,5	12	7,4	18
Algodón	19,7	12	7,4	17
Fibras artificiales	29,1 c/kg+25,9%	12	7,4	0,18
Blusas para mujeres y niñas				
Lana	17,0	12	9,1	18
Algodón	15,4	12	9,1	17
Fibras artificiales	26,9	12	9,1	18
Sostenes (corpiños)				
	16,9	6,5	8,4	17
Artículos textiles confeccionados				
Ropa de cama				
Algodón, bordada	20,9	12	4,5	17
Algodón, sin bordar	6,7	12	4,5	17
Fibras artificiales, bordada	14,9	12	5,3	18
Fibras artificiales, sin bordar	11,4	12	5,3	18
Ropa de tocador y de cocina, tejidos con bucles del tipo toalla, de algodón	9,1	12	7,4	17
Tejidos de				
Lana cardada	25	8	5,3	14
Lana peinada	25	8	5,3	14
Algodón (SA 5208)	9	8	3,7	12
"Denim"	8,4	8	3,7	12
Hilados de filamentos sintéticos	14,9	8	5,7	14
Fibras sintéticas	14	8	8,8	14
Fibras artificiales discontinuas	10	8	6,6	14
Hilados de				
Lana	6	3,8	2,7	8
Algodón	7,3	4	1,9	8
Filamentos sintéticos	8,0	4	6,6	8
Fibras sintéticas discontinuas	10	4	6,6	8

Fuente: OMC, Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, instrumentos jurídicos en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay.

Nota: Los productos seleccionados son los más representativos desde el punto de vista del comercio.

Anexo V

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL CONTEXTO DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

La protección de los derechos de propiedad intelectual es un problema que sigue planteándose, en gran medida debido a la insistencia de los titulares de los derechos en los países desarrollados. En un informe sobre el cumplimiento dirigido al grupo de los textiles del Congreso de los Estados Unidos en octubre de 2003, el Gobierno sostenía que la piratería de los diseños textiles por parte de fabricantes extranjeros era un problema crónico para el sector textil nacional, que suponía como mínimo 100 millones de dólares anuales de pérdida de ventas para las empresas textiles de los Estados Unidos. En un informe similar, "European textiles and clothing in a quota-free environment" (Los textiles y prendas de vestir europeos en un entorno libre de contingentes), la Comisión Europea afirmaba que los derechos de propiedad intelectual interesaban particularmente al sector de los textiles y el vestido de Europa, porque los diseños y modelos de los productos textiles y las prendas de vestir estaban siendo copiados a gran escala, tanto dentro de la UE como por empresas que operaban fuera de sus fronteras. En el informe se afirmaba que, aunque en términos generales las incautaciones en aduana habían disminuido un 10% entre 2001 y 2002, las de productos textiles habían aumentado un 93%, y representaban más del 10% de todas las incautaciones.

La Ley sobre las facultades para la promoción del comercio (antes denominadas facultad de negociación por "vía rápida") establece que lograr el ejercicio efectivo de los derechos de propiedad intelectual -por medio de mecanismos civiles, administrativos y penales accesibles, expeditivos y eficaces- es uno de los principales objetivos de negociación de los Estados Unidos. Por consiguiente, la protección de los derechos de propiedad intelectual se incluye sistemáticamente en casi toda la legislación estadounidense sobre las negociaciones comerciales o los programas de preferencias del país, como la AGOA o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

En el mencionado informe de la Comisión Europea también se recomendaba que, para resolver el problema de la falsificación y la piratería en el sector de los textiles y el vestido, era necesario: a) combatir el problema dentro de las fronteras de la UE ampliada; b) adoptar las medidas necesarias para interceptar los productos textiles y prendas de vestir falsificados importados, y enjuiciar a los autores de los delitos; y c) garantizar a las empresas europeas que exportan a países ajenos a la Unión la debida protección de sus diseños y modelos en los mercados de esos países, como se estipula en el artículo 25.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

En el artículo 25.2 se hace específicamente referencia a la protección de los dibujos o modelos textiles. Se dispone que "cada miembro se asegurará de que las prescripciones que hayan de cumplirse para conseguir la protección de los dibujos o modelos textiles -particularmente en lo que se refiere a costo, examen y publicación- no dificulten injustificablemente las posibilidades de búsqueda y obtención de esa protección. Los miembros tendrán libertad para cumplir esta obligación mediante la legislación sobre dibujos o modelos industriales o mediante la legislación sobre el derecho de autor". En lo que respecta al ejercicio efectivo de los derechos de propiedad intelectual, el Acuerdo sobre los ADPIC contiene disposiciones detalladas sobre las obligaciones de los miembros, incluso las relacionadas con las obligaciones generales de los miembros de la OMC y las referentes a las medidas y procedimientos civiles, administrativos y penales y a las medidas en frontera.

Empleo tecnología de autenticación ADN para detectar productos falsificados

Para combatir la falsificación se está elaborando un sistema de marcadores específicamente destinado al sector textil y que utiliza tecnología de autenticación ADN. Los marcadores de ADN también protegerían de la falsificación y el fraude la propiedad intelectual de nombres comerciales, diseños, motivos y productos de marca. Los marcadores de ADN se insertan en los tejidos o hilados durante el proceso de fabricación, en los que permanecen más de 100 años. La empresa Applied DNA Sciences sostiene que los marcadores podrán soportar procesos textiles extremadamente rigurosos, como el estampado, el lavado, el blanqueo o el mercerizado. El origen de las materias primas y los productos acabados de la industria textil puede verificarse con los métodos patentados de detección de ADN. Singapur y Tailandia, entre otros países, están siguiendo el ejemplo y recurren cada vez más a dispositivos tecnológicos para la facilitación del comercio.

Por último, las cuestiones vinculadas con la protección de los diseños y modelos no se limitan a los países desarrollados. Son igualmente importantes para las economías en desarrollo, sobre todo en lo relativo a la protección de los diseños y motivos tradicionales de los que algunas veces se mencionan como textiles étnicos y tribales, que son cada vez más apreciados.

ANEXO VI

Cuadro 22

Requisitos de origen para los textiles y prendas de vestir en los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos y los programas de preferencias no recíprocas

Producto importado/ acuerdo pertinente	Exención/concesión arancelaria aplicable si los componentes del producto importado están fabricados de la manera siguiente o son:							
	Hilados	Tejidos	Componentes de punto de punto con forma	Corte	Cosido o confeccionado	Hilo de coser	Tope/plazo de la concesión arancelaria	
Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África								
Prendas de vestir confeccionadas	Estados Unidos	Estados Unidos		Estados Unidos	África subsahariana			
Prendas de vestir confeccionadas	Estados Unidos	Estados Unidos		África subsahariana	África subsahariana	Estados Unidos		
Prendas de vestir confeccionadas con tejidos de fabricación regional	Estados Unidos/ África subsahariana	África subsahariana			África subsahariana		4,7 a 7% del total de las importaciones de prendas de vestir ¹	
Beneficiarios menos desarrollados	Cualquier origen	Cualquier origen			África subsahariana		2,4 a 1,6% hasta septiembre de 2007 ²	
Suéteres de Cachemira			África subsahariana		África subsahariana			
Suéteres de lana Merino			África subsahariana		África subsahariana			
Prendas de vestir fabricadas con tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen	África subsahariana	África subsahariana	África subsahariana			
Ley de preferencia para el comercio andino y erradicación de la droga								
Prendas de vestir confeccionadas	Estados Unidos/ Andino	Estados Unidos/ Andino	Estados Unidos/ Andino	Andino/ Estados Unidos	Andino/ Estados Unidos			

Producto importado/ acuerdo pertinente	Exención/concesión arancelaria aplicable si los componentes del producto importado están fabricados de la manera siguiente o son:						
	Hilados	Tejidos	Componentes de punto con forma	Corte	Cosido o confeccionado	Hilo de coser	Tope/plazo de la concesión arancelaria
Prendas de vestir confeccionadas fabricadas con pelo de llama, alpaca o vicuña	Andino	Andino	Andino	Andino/ Estados Unidos	Andino/ Estados Unidos		
Prendas de vestir confeccionadas a partir de tejidos de oferta escasa previstos en el anexo 401 del TLCAN	Cualquier origen	Cualquier origen		Andino/ Estados Unidos	Andino/ Estados Unidos		
Prendas de vestir confeccionadas a partir de otros tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen		Andino/ Estados Unidos	Andino/ Estados Unidos		
Prendas de vestir fabricadas con tejidos regionales	Estados Unidos/ Andino	Andino	Andino	Andino/ Estados Unidos	Andino		2 a 5%
Sostenes (corpiños)				Andino/ Estados Unidos	Andino/ Estados Unidos		75% de contenido de los Estados Unidos
Maletas	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Andino		
Área de Libre Comercio de América del Norte							
Hilados	Fibra TLCAN						
Tejidos	TLCAN	TLCAN	TLCAN				
Artículos textiles confeccionados	TLCAN	TLCAN			TLCAN		
Prendas de vestir	TLCAN	TLCAN	TLCAN	TLCAN	TLCAN		
Calcería	TLCAN		TLCAN				
Prendas de vestir confeccionadas con tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen	TLCAN	TLCAN	TLCAN		
Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Jordania³							
Hilados	Jordania						
Tejidos	Cualquier origen	Jordania	Jordania				
Prendas de vestir no de punto	Cualquier origen	Cualquier origen	Jordania	Jordania	Jordania		
Prendas de vestir de punto	Cualquier origen	Cualquier origen	Jordania	Jordania	Jordania		

ANEXO VI: REQUISITOS DE ORIGEN PARA LOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PROGRAMAS DE PREFERENCIAS NO RECÍPROCAS

Producto importado/ acuerdo pertinente	Exención/concesión arancelaria aplicable si los componentes del producto importado están fabricados de la manera siguiente o son:							Tope/plazo de la concesión arancelaria
	Hilados	Tejidos	Componentes de punto de punto con forma	Corte	Cosido o confeccionado	Hilo de coser		
Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Singapur								
Hilados	Estados Unidos/Singapur							
Tejidos	Estados Unidos/Singapur	Estados Unidos/Singapur						
Prendas de vestir	Estados Unidos/Singapur	Estados Unidos/Singapur						
Prendas de vestir confeccionadas con tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen	Estados Unidos/Singapur	Estados Unidos/Singapur	Estados Unidos/Singapur			
Nivel de preferencia arancelaria para las prendas de vestir	Cualquier origen	Cualquier origen			Singapur	Singapur	25 millones aplicable a las PYMES reducidos a cero en ocho años	
Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Chile								
Hilados	Estados Unidos/Chile							
Tejidos	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile						
Prendas de vestir	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile			
Nivel de preferencia arancelaria para los textiles	Cualquier origen	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile		1 millón anuales aplicable a las PYMES	
Nivel de preferencia arancelaria para las prendas de vestir	Cualquier origen	Cualquier origen	Cualquier origen	Estados Unidos/Chile	Estados Unidos/Chile		2 millones aplicable a las PYMES reducidos a 1 millón al cabo de diez años	
Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)								
Prendas de vestir confeccionadas	Estados Unidos	Estados Unidos		Estados Unidos		ICC		

Producto importado/ acuerdo pertinente	Exención/concesión arancelaria aplicable si los componentes del producto importado están fabricados de la manera siguiente o son:						
	Hilados	Tejidos	Componentes de punto con forma	Corte	Cosido o confeccionado	Hilo de coser	Tope/plazo de la concesión arancelaria
Prendas de vestir confeccionadas	Estados Unidos	Estados Unidos		ICC	ICC	Estados Unidos	
Prendas de vestir de punto con forma	Estados Unidos		ICC				Prendas de vestir de punto: 250 millones aplicable a las PYMES y para prendas de punto distintas de las <i>T-shirts</i> 4,2 millones de docenas, ambos límites incrementados en un 16% anual hasta 2004
Sostenes (corpiños)				Estados Unidos/ICC	Estados Unidos/ICC		A partir de 2001 al menos el 75% del contenido debe ser tejido de los Estados Unidos
Prendas de vestir confeccionadas a partir de tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen	ICC	ICC	ICC		
Maletas	Estados Unidos	Estados Unidos		Estados Unidos	ICC		
Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-América Central							
Hilados	Estados Unidos/América Central						
Tejidos	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central				
Prendas de vestir	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central		
Prendas de vestir confeccionadas con tejidos de oferta escasa	Cualquier origen	Cualquier origen	Cualquier origen	Estados Unidos/América Central	Estados Unidos/América Central		

ANEXO VI: REQUISITOS DE ORIGEN PARA LOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR EN LOS
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS
PROGRAMAS DE PREFERENCIAS NO RECÍPROCAS

Producto importado/ acuerdo pertinente	Exención/concesión arancelaria aplicable si los componentes del producto importado están fabricados de la manera siguiente o son:						
	Hilados	Tejidos	Componentes de punto con forma	Corte	Cosido o confeccionado	Hilo de coser	Tope/plazo de la concesión arancelaria
Niveles de preferencia arancelaria							
Nivel de preferencia arancelaria para las prendas de vestir (Nicaragua)	Cualquier origen	Cualquier origen	Cualquier origen	Nicaragua	Nicaragua		100 millones aplicable a las PYMES reducidos a cero en diez años
Nivel de preferencia arancelaria para prendas de vestir de lana (Costa Rica)	Cualquier origen	Cualquier origen	Cualquier origen	Costa Rica	Costa Rica		500.000 aplicable a las PYMES durante dos años

Nota: Los niveles de preferencia arancelaria del cuadro indican el tope en el caso de los productos importados fabricados con materiales no originarios.

¹ El tope del 4,7% del primer año aumenta hasta el 7% en 2007, a más tardar.

² Los topes son del 2,36% para el año que comienza en octubre de 2003, 2,64% para el año que comienza en octubre de 2004, 2,93% a partir de octubre de 2005, pero disminuye al 1,61% a partir de octubre de 2006.

³ Los componentes de los productos importados deben ser de fabricación estadounidense o jordana. Para evitar posibles confusiones, en el cuadro sólo se recoge el origen jordano.

Anexo VII

TENDENCIAS DEL SECTOR DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO EN 2005

En muchos estudios se pronosticaba que los exportadores de productos textiles de los países en desarrollo se verían gravemente afectados por la expiración del ATV y que la supresión de los contingentes ocasionaría una pronunciada bajada de los precios, en particular en el caso de los productos procedentes de países afectados por estrictas restricciones contingentarias. Los datos sobre las importaciones de productos textiles de los Estados Unidos y la Unión Europea en 2005 arrojaron unos resultados contrapuestos. Las graves consecuencias previstas para determinados países exportadores no se produjeron y algunos países en desarrollo sobre los que se había pronosticado que iban a ser víctimas de la expiración del ATV obtuvieron resultados satisfactorios en 2005. Por otra parte, en el caso de los países sobre los que se había vaticinado que iban a dominar el mercado internacional los pronósticos no se cumplieron. Asimismo, muchos países experimentaron una reducción de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir. A algunos de los países que experimentaron un crecimiento negativo en 2005 les había pasado otro tanto en 2004, cuando aún estaban vigentes las restricciones contingentarias.

Los principales factores que contribuyeron a los resultados favorables de algunos países fueron la competitividad conseguida gracias a la modernización y la integración vertical de la producción, así como al cambio en la composición de las exportaciones en favor de productos de precios más altos. No se produjo el hundimiento de los precios que se había pronosticado antes de la expiración del ATV, pero cayeron los precios de los artículos sujetos a restricciones contingentarias. Los exportadores que obtuvieron buenos resultados también notaron los efectos de la bajada de precios.

Teniendo presente este panorama general, a continuación se examinan las tendencias de los mercados de los Estados Unidos y de la Unión Europea, que representan un 70% de las importaciones mundiales de textiles y prendas de vestir. Los datos correspondientes a estos mercados provienen de la Oficina de Textiles y Prendas de Vestir del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y de Eurostat.

AVII.1. El mercado de los Estados Unidos

En el cuadro 23 se recogen las importaciones estadounidenses de textiles y prendas de vestir procedentes de determinados países, cinco grupos regionales y de todo el mundo expresadas en dólares, en el período 2003-2005. En 2005 las importaciones estadounidenses de esos productos aumentaron un 7% respecto al año anterior. Por grupos regionales, las importaciones de los Estados Unidos procedentes de los países acogidos a la Ley de preferencia para el comercio andino (LPCA) y los países de la ASEAN crecieron un 8 y un 5% respectivamente, mientras que se redujeron en un 4% las procedentes de los países partes en el CAFTA y la ICC. Las importaciones procedentes de la región subsahariana experimentaron una pronunciada disminución al caer un 17% desde 2004.

El examen de cada uno de los países muestra que hay países beneficiados y perjudicados en todas las regiones. En el caso de Asia, a pesar de carecer de un acceso preferencial al mercado estadounidense, la mayoría de los países seleccionados experimentaron un aumento sustancial de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos en 2005, que crecieron del 6 al 54%. Entre esos países destacan por sus buenos resultados Bangladesh (19%), Camboya (20%), China (54%), la India (27%), Indonesia (18%) y el Pakistán (14%), todos con un

crecimiento de dos dígitos. En cambio, se redujeron las exportaciones de Filipinas (-1%), Maldivas (-94%), Nepal (-27%) y Tailandia (-3%). Estos países, con excepción de Tailandia, también habían registrado una disminución de sus exportaciones a los Estados Unidos en 2004. En el caso de Maldivas, según la información disponible, algunas empresas de Sri Lanka que se habían instalado en ese país trasladaron sus actividades a su lugar de origen y cinco fábricas de prendas de vestir que exportaban principalmente a los Estados Unidos cerraron en 2005⁶⁹.

En el caso de los países de América Latina, las exportaciones de textiles y prendas de vestir de Nicaragua y el Perú a los Estados Unidos experimentaron un espectacular aumento en 2005, pero las de otros países se redujeron de un 2 a un 10%, a pesar de las ventajas de disponer de un régimen de franquicia arancelaria y de su proximidad al mercado. Las exportaciones de Costa Rica, México y la República Dominicana a los Estados Unidos también se redujeron en 2004. Las normas de origen preferenciales aplicadas a estos países prohíben la utilización de los insumos más competitivos, lo que podría explicar la disminución de sus exportaciones. Como se señala más adelante, siguieron aumentando las exportaciones de Jordania, país que puede aplicar normas de origen preferenciales flexibles.

Entre los países africanos, Botswana, Etiopía, la República Unida de Tanzania y Uganda registraron un aumento significativo de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos en 2005. Sin embargo, si se considera su valor, sus exportaciones fueron limitadas, ya que representaron menos de 10 millones de dólares en cada uno de esos países. Las exportaciones de países como Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauricio y Swazilandia variaron de 160 a 390 millones de dólares en 2005, pero, salvo Kenya, sus exportaciones se redujeron notablemente con respecto a los niveles de 2004, al registrar una disminución del 10 al 27%. Las exportaciones de Kenya cayeron un 2%. De esos países, sólo Mauricio experimentó un crecimiento negativo en 2004.

Egipto, Jordania y Turquía son también grandes exportadores de textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos. Las exportaciones de los dos primeros países aumentaron considerablemente en 2005, al crecer un 9 y un 13%, respectivamente, pero las de Turquía registraron una contracción del 9%. Desde 2002 los textiles y prendas de vestir de Jordania disfrutaban de franquicia arancelaria en los Estados Unidos en virtud del acuerdo de libre comercio y se les ha concedido un trato que prevé unas normas de origen sumamente flexibles. Los textiles y prendas de vestir de Egipto exportados desde las zonas industriales habilitadas pueden acogerse a un régimen de franquicia arancelaria en el mercado de los Estados Unidos. Este acuerdo fue firmado por Egipto, los Estados Unidos e Israel en diciembre de 2004.

En el caso de los países cuyas exportaciones de textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos se redujeron en 2004 y 2005, uno de los factores que contribuyó a esa tendencia podría ser la saturación del mercado. Una intensa competencia reduce los precios y expulsa del mercado a los exportadores que no son muy competitivos. Otra de las posibles causas sería la retirada de las inversiones anticipando la expiración del ATV, aunque para confirmar esa hipótesis se necesita información fidedigna. En la actualidad no se dispone de suficiente información sistematizada sobre las tendencias en materia de inversión extranjera directa para sacar conclusiones definitivas⁷⁰.

⁶⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Background Notes: the Maldives", Oficina de Asuntos de Asia Meridional y Central, febrero de 2006.

⁷⁰ UNCTAD, "TNCs and the Removal of Textiles and Clothing Quotas", Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, UNCTAD/ITE/IIA/2005/1, 2005, pág. 11.

En un estudio reciente se calculó el índice de riesgo de una serie de países que eran potencialmente muy vulnerables a los efectos de la expiración del ATV⁷¹. El índice de riesgo está formado por tres componentes: a) la concentración de las exportaciones de textiles y prendas de vestir, b) la concentración de las exportaciones a los Estados Unidos y la Unión Europea, y c) la concentración en las exportaciones como un estímulo para el PIB. Entre los países que experimentaron una disminución en sus exportaciones de textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos en 2005, Honduras, Lesotho, Mauricio, Madagascar, Maldivas, Guatemala y Swazilandia se encuadran en la categoría de los 20 países con el mayor índice de riesgo. Hay que prestar especial atención a esos países al estudiar los efectos de la expiración del ATV en el caso del mercado estadounidense.

Cuadro 23

**Importaciones estadounidenses de textiles y prendas de vestir
desde determinados países, 2003-2005**

Procedencia de las importaciones	2003	2004	2005	2004-2005 (porcentaje)
	(Millones de dólares)			
Mundo	80.399	83.310	89.205	7
Región				
LPCA	1.107	1.387	1.495	8
ASEAN	11.678	12.143	12.788	5
CAFTA	9.244	9.578	9.169	-4
ICC	9.675	10.022	9.661	-4
África subsahariana	1.534	1.781	1.486	-17
Asia				
Bangladesh	1.939	2.065	2.457	19
Camboya	1.251	1.441	1.727	20
China	11.608	14.559	22.405	54
Filipinas	2.040	1.938	1.921	-1
India	3.211	3.633	4.617	27
Indonesia	2.375	2.620	3.081	18
Maldivas	94	81	5	-94
Nepal	155	131	96	-27
Pakistán	2.215	2.546	2.904	14
Sri Lanka	1.493	1.585	1.677	6
Tailandia	2.071	2.198	2.124	-3
Viet Nam	2.484	2.720	2.881	6
América Latina				
Colombia	539	636	618	-3
Costa Rica	594	524	492	-6
El Salvador	1.757	1.757	1.646	-6
Guatemala	1.773	1.959	1.831	-7
Honduras	2.507	2.677	2.629	-2
México	7.940	7.793	7.246	-7
Nicaragua	484	595	716	20
Perú	516	692	821	19
República Dominicana	2.128	2.066	1.855	-10

⁷¹ Conway P., "Global Implications of Unraveling Textiles and Apparel Quotas", 30 de mayo de 2006, Departamento de Economía, Universidad de Carolina del Norte, pág. 4.

Procedencia de las importaciones	2003	2004	2005	2004-2005
	(Millones de dólares)			(porcentaje)
África				
Botswana	7	20	30	50
Cabo Verde	3	3	2	-33
Etiopía	2	3	4	33
Ghana	5	7	5	-29
Kenya	188	277	271	-2
Lesotho	393	456	391	-14
Madagascar	196	323	277	-14
Malawi	23	27	23	-15
Mauricio	269	228	167	-27
Namibia	42	79	53	-33
República Unida de Tanzania	2	3	4	33
Sudáfrica	253	164	86	-48
Swazilandia	141	179	161	-10
Uganda	2	4	5	25
Otros países				
Egipto	535	564	614	9
Jordania	583	956	1.083	13
Turquía	1.744	1.764	1.609	-9

Fuente: Departamento de Comercio, Oficina de Textiles y Prendas de Vestir.

AVII.2. El mercado de la Unión Europea

El cuadro 24 muestra las tendencias de las importaciones de textiles y prendas de vestir de la UE (25 países) expresadas en euros, en el período 2003-2005. En 2005, las importaciones de la UE procedentes de países ajenos a la Unión aumentaron en un 6%, mientras que las importaciones en el interior de la Unión Europea disminuyeron un 3%. De los 40 países seleccionados, en sólo 7 aumentaron las exportaciones ese año. Cabe mencionar a China, la India, Viet Nam, el Perú, Etiopía, Madagascar y Turquía. Las exportaciones chinas de textiles y prendas de vestir aumentaron considerablemente (40%). La India, el Perú y Madagascar también obtuvieron buenos resultados y sus exportaciones aumentaron 17, 15 y 13%, respectivamente. Las exportaciones de Turquía y Viet Nam crecieron un 3 y un 6%, respectivamente. Etiopía aumentó sus exportaciones en 2005, pero el valor total de las exportaciones fue insignificante. Las exportaciones de otros países decrecieron en 2005, destacando de manera muy particular las de otros países asiáticos. De los países que experimentaron una disminución de sus exportaciones en 2005, 12 países (Indonesia, Maldivas, Colombia, El Salvador, México, Mauricio, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda, Jordania, Marruecos y Túnez) también registraron en 2004 un descenso de sus exportaciones de textiles y prendas de vestir.

Países como Camboya, Mauricio, Sri Lanka, Túnez y Bangladesh figuran en la categoría de los 15 países con mayor índice de riesgo⁷². Las exportaciones de Mauricio y Túnez se redujeron tanto en 2004 como en 2005 y las de los otros países disminuyeron en 2005. Hay que prestar especial atención a los cinco países al estudiar los efectos de la expiración del ATV en el caso del mercado de la UE.

⁷² "Global Implications of Unraveling Textiles and Apparel Quotas", pág. 4, *op. cit.*

Cuadro 24

**Importaciones de textiles y prendas de vestir de la Unión Europea
procedentes de determinados países, 2003-005**

	2003	2004	2005	2004-2005
	(Millones de dólares)			(porcentaje)
Fuera de la Unión Europea 25	66.723	69.933	74.285	6
Dentro de la Unión Europea 25	75.897	76.393	73.930	-3
Asia				
Bangladesh	3.240	3.894	3.704	-5
Camboya	424	520	477	-8
China	14.309	16.076	22.442	40
Filipinas	328	373	253	-32
India	4.526	4.759	5.551	17
Indonesia	1.867	1.795	1.613	-10
Maldivas	5	0	0	0
Nepal	71	79	74	-6
Pakistán	2.298	2.519	2.218	-12
Sri Lanka	774	878	866	-1
Tailandia	1.270	1.323	1.226	-7
Viet Nam	630	752	800	6
América Latina				
Colombia	47	44	39	-11
Costa Rica	2	2	2	0
El Salvador	10	9	10	11
Guatemala	5	5	5	0
Honduras	24	26	20	-23
México	107	105	103	-2
Nicaragua	1	2	2	0
Perú	76	88	101	15
República Dominicana	12	12	10	-17
África				
Botswana	6	10	5	-50
Cabo Verde	4	4	4	0
Etiopía	6	7	8	14
Ghana	1	1	0	-100
Kenya	4	6	6	0
Lesotho	1	1	1	0
Madagascar	133	166	188	13
Malawi	0	0	0	0
Mauricio	560	523	450	-14
Namibia	1	1	1	0
República Unida de Tanzania	4	9	5	-44
Sudáfrica	163	154	131	-15
Swazilandia	8	5	2	-60
Uganda	1	0	0	0
Otros países				
Egipto	540	611	605	-1
Jordania	12	11	9	-18
Marruecos	2.623	2.572	2.388	-7
Túnez	2.982	2.848	2.686	-6
Turquía	10.151	10.606	10.976	3

Fuente: Eurostat.

AVII.3. Tendencias en los valores unitarios de las importaciones

El sistema de contingentes limitaba las exportaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de países competitivos. Por consiguiente, cabía esperar que la eliminación de los contingentes propiciaría una reducción del precio de esos productos en los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea gracias a la eliminación de las rentas derivadas de los contingentes y la mayor competencia generada por los precios.

El hundimiento de los precios de los textiles y prendas de vestir que se había vaticinado para la fase posterior a la expiración del ATV no se produjo, pero se observó una disminución en los valores unitarios en el caso de los productos que habían estado sujetos a restricciones contingentarias⁷³. Esta tendencia fue particularmente pronunciada en el mercado estadounidense. La presión sobre los precios redujo los márgenes de beneficio de las exportaciones de textiles y prendas de vestir, y los exportadores de los países que obtuvieron buenos resultados en la etapa posterior a la expiración del ATV también notaron los efectos de la reducción de precios.

En el mercado estadounidense, los productos cuyos valores unitarios disminuyeron fueron: las camisas y blusas de punto de algodón tanto para hombres y niños como para mujeres y niñas (338, 339), las camisas y blusas para mujeres y niñas que no son de punto confeccionadas con fibras artificiales (641), las faldas confeccionadas con fibras artificiales (642) y los suéteres (jerseys) para mujeres confeccionados con fibras artificiales (646). Sus valores unitarios disminuyeron del 20 al 40%. En el mercado de la UE, se observó el cambio en los valores unitarios de los textiles y prendas de vestir sujetos a restricciones, aunque en menor medida que en los Estados Unidos. En el caso de los pantalones (categorías 6 y 28 de la clasificación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos), China, Myanmar, Indonesia y Hong Kong (China) registraron el mayor descenso en el valor unitario, mientras que Turquía, la Federación de Rusia, Polonia, Túnez, Eslovaquia y Croacia registraron el mayor aumento. En el caso de las camisas y *T-shirts*, los países sujetos a contingentes consolidados en 2004 (China, Indonesia y la India) registraron una reducción de los valores unitarios. Otros países que experimentaron una reducción significativa del valor unitario fueron Ucrania, Mauricio y Marruecos.

⁷³ *Ibíd.*