

Hiperenlaces directos

**Normas de origen*

CAPÍTULO 14

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

Resumen

El objetivo básico del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) es la eliminación de las restricciones que aplican actualmente algunos países desarrollados a la importación de textiles y ropa de vestir. A tal fin se establecen en el Acuerdo procedimientos para integrar plenamente el comercio de textiles en el sistema del GATT, obligando a los países a eliminar las restricciones en cuatro etapas en un período de 10 años que finalizará el 1º de enero de 2005. Sin embargo, la flexibilidad que ofrecen los procedimientos de integración ha permitido que en las dos primeras etapas los países eliminen las restricciones solamente con respecto a un reducido número de productos. Por consiguiente, el primer efecto importante del programa de integración se espera para cuando se verifique la tercera etapa del proceso (el 1º de enero de 2002); el grueso de las restricciones se eliminarán en la última etapa, cuando finalice el período de transición y expire el Acuerdo.

Los sectores de los textiles y de la ropa de vestir son importantes para muchos países en desarrollo. Ahora bien, el comercio mundial de los textiles y del vestido ha sido objeto de un conjunto cada vez más nutrido de dispositivos contingentarios bilaterales en los últimos tres decenios. La gama de productos sujetos a cupo se amplió desde los tejidos de algodón del Acuerdo a Corto Plazo y del Acuerdo a Largo Plazo del decenio de 1960 y principios del de 1970 hasta una lista en continua expansión de tejidos de fibras naturales y fibras artificiales, en virtud de cinco ampliaciones del Acuerdo Multifibras (AMF) en el período de 1974 a 1994.

A finales de 1994, cuando expiró, el AMF contaba con 39 miembros. Ocho de ellos eran países desarrollados, designados oficiosamente con el término de "importadores"; los 31 restantes, que eran países en desarrollo, eran considerados "exportadores". El AMF permitía a los países exportadores y a los importadores celebrar acuerdos bilaterales que obligaban a los países exportadores a limitar sus ventas de ciertas categorías de textiles y vestido. Al suscribir esos acuerdos bilaterales, los países tenían que respetar estrictamente las reglas del AMF:

- Para determinar el perjuicio grave o la amenaza de tal perjuicio;
- Para fijar los niveles de limitación; y
- En cuanto a la inclusión de disposiciones tales como las relativas a las tasas de crecimiento anual, la transferencia del remanente del contingente del año anterior y la utilización anticipada de parte del contingente del año en curso en el año siguiente.

Cuando entró en vigor, el 1º de enero de 1995, el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido, varios Miembros importadores [los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea (15 países) y Noruega] tenían celebrados con Miembros de la OMC un total de 81 acuerdos bilaterales de limitación, que

representaban más de un millar de contingentes. Además, había 29 acuerdos independientes del AMF o medidas unilaterales que imponían restricciones a la importación de textiles.

La integración del comercio de textiles en el GATT

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esas restricciones no eran compatibles con las reglas del GATT, pero el AMF (negociado en el marco del GATT) daba una sanción jurídica a la derogación de la disciplina del GATT. Básicamente, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, al que se transfirieron los contingentes del AMF, tiene por objeto sujetar el comercio de textiles y ropa de vestir a las reglas y las disciplinas del GATT, obligando a los países que mantienen restricciones a eliminarlas en un período de 10 años. A la expiración de este período, o sea, a partir del 1° de enero de 2005, ningún país miembro podrá mantener restricciones a la importación de textiles, a menos que las justifique a tenor de las disposiciones del Artículo XIX del GATT, tal como se interpretan en el Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias. En otras palabras, un país importador sólo podrá imponer restricciones cuando, una vez efectuadas las investigaciones del caso, demuestre que el aumento de las importaciones está causando, o amenaza causar, un daño grave a su industria textil. Además, las restricciones tendrán que aplicarse a las importaciones de todas las procedencias, sin que se haga discriminación contra las procedentes de uno o dos países, como ocurría con las que de imponían con arreglo al AMF y ocurre ahora con las del ATV.

Metodología de la integración

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 1; Anexo

La base metodológica de la integración del comercio de textiles y vestido en las reglas del GATT es la lista de productos textiles contenida en el anexo del ATV. La lista abarca todos los productos textiles – hilados y tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir –, sean o no objeto de restricciones. El proceso de integración se llevará a cabo en cuatro etapas. En cada una de ellas se incluirá en el proceso, es decir, pasará del ámbito de aplicación del ATV al ámbito de aplicación de las reglas generales de la OMC, un número de productos que represente ciertos porcentajes (mínimos) del volumen de las importaciones del país en 1990. Esos porcentajes son los siguientes:

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 2:6

El 16 % del volumen de las importaciones de productos de la lista, en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo (es decir, el 1° de enero de 1995);

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 2:8

Otro 17 % al final del tercer año (es decir, el 1° de enero de 1998);

Otro 18 % al cabo de siete años (es decir, el 1° de enero de 2002); y

El resto, hasta un 49 %, al final del décimo año (es decir, el 1° de enero de 2005).

Al decidir qué productos se incluirán en el proceso de integración, los países no tienen ninguna obligación de limitarse a los productos que son objeto de restricciones. De hecho, han empezado por los artículos menos sensibles e incluido muy pocos de los productos sujetos a cupo. La única condición que impone el Acuerdo es que en la lista de integración se incluyan productos de cada uno de cuatro grupos, a saber: “tops” e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

Experiencia de la aplicación del proceso de integración

En el caso de los Estados Unidos y de la Unión Europea, el porcentaje de los productos importados no sujetos a restricciones en 1990 (año base a efectos de

la integración) era de alrededor del 34 % y del 37 %, respectivamente. Para los demás países que aplicaban restricciones, el porcentaje era mucho más alto. En principio, estos países, que aplicaban las restricciones más importantes, podían cumplir en las dos primeras etapas su obligación de integrar productos sin eliminar en grado significativo las restricciones.

De hecho, esto es lo que ha ocurrido. Los tres Miembros que imponen las restricciones más importantes, a saber, los Estados Unidos, la Unión Europea y el Canadá, han podido aplicar los niveles porcentuales exigidos (el 16 % en la primera etapa y el 17 % en la segunda) integrando productos que representan una pequeñísima proporción de las restricciones contingentarias.

Cabe pensar, por tanto, que el efecto verdadero de los programas de integración sólo empezará a notarse en la tercera etapa (el 1° de enero de 2002) y que la mayor parte de las restricciones no se eliminarán hasta el 1° de enero de 2005, cuando concluya el proceso de transición y expire el ATV.

Ampliación acelerada de los contingentes

Acuerdo sobre los Textiles
y el Vestido, Artículo 2:13
y 2:14

Con todo, el Acuerdo trata de mejorar y ampliar el acceso de los productos textiles y prendas de vestir que continúen siendo objeto de restricciones en el período de transición. A tal fin dispone que las tasas de crecimiento anual de los contingentes se incrementen en un porcentaje cada vez más elevado en cada etapa del proceso de integración. Por ejemplo, si la tasa anual de crecimiento de un contingente (digamos, de camisas) está fijada en el 3 % en virtud de un acuerdo bilateral, tendrá que incrementarse:

- ❑ En un 16 % en cada uno de los tres primeros años (es decir, $3\% \times 1,16 = 3,48\%$);
- ❑ En un 25 % en cada uno de los cuatro años siguientes (es decir, $3,48\% \times 1,25 = 4,35\%$); y
- ❑ En un 27 % en cada uno de los tres años siguientes (es decir, $4,35\% \times 1,27 = 5,52\%$).

Con esto la tasa de crecimiento ascenderá del 3 % al 5,52 % en el octavo año. Si el contingente es de 100 toneladas al comienzo del período de transición, se habrá duplicado con creces, hasta alrededor de 204 toneladas, en el décimo año.

Acuerdo sobre los Textiles
y el Vestido, Artículo 2:18

Además, el Acuerdo dispone que para los pequeños proveedores (es decir, los países respecto de los cuales las restricciones equivalían al 1,2 % o menos del volumen de las restricciones del país importador) y para los países menos adelantados se consentirá una mejora significativa "avanzando una etapa los coeficientes de crecimiento".

Aplicación de las disposiciones

En general, los países que aplican restricciones han cumplido las disposiciones relativas a los coeficientes de crecimiento. Sin embargo, la medida en que los países se benefician de la aplicación de los coeficientes de crecimiento acelerado depende de la tasa de crecimiento inicial prevista en los acuerdos bilaterales. En la mayoría de los casos esa tasa es del 6 %. En unos pocos, llega a ser muy baja, del 1 % o menos. Muchos de los contingentes para los cuales se fija una tasa de crecimiento más alta no se utilizan en su totalidad, de manera que la aplicación de coeficientes de crecimiento acelerado no significará ninguna ventaja importante para el país exportador.

Es más, los países en desarrollo esperaban que la ampliación de los contingentes complementaría el proceso de integración de los textiles en el GATT mediante la eliminación de las restricciones. A su entender, si no se toman al mismo

tiempo medidas para suprimir esas restricciones, la mera aplicación de coeficientes de crecimiento acelerado no permitirá lograr la apetecida liberalización.

La integración de las restricciones distintas de las mantenidas al amparo del AMF

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 3

El ATC también obliga a los países que mantienen restricciones distintas de las aplicadas en virtud del AMF y no permitidas por las disposiciones del GATT a eliminarlas gradualmente en un período de 10 años o a regularlas en consonancia con el GATT. El programa de eliminación gradual de tales restricciones debe ser preparado por el país importador y presentado al Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), que es la entidad establecida en virtud del Acuerdo para fiscalizar su aplicación.

Medidas de salvaguardia transitorias

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 6

Cabe señalar que aunque la finalidad del Acuerdo es facilitar la eliminación de las restricciones sobre los textiles, se permite que los países adopten medidas de salvaguardia, en condiciones muy estrictas, durante el período de transición. Esas medidas de salvaguardia transitorias sólo podrán tomarse respecto de los productos textiles y las prendas de vestir que no estén ya sujetos a contingente ni estén integrados en el GATT, y si el país importador demuestra que:

- ❑ Las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama que produce un artículo similar, y que
- ❑ Existe una relación de causalidad entre ese grave perjuicio a la rama de producción y el incremento repentino y sustancial de las importaciones procedentes del país o los países cuyas exportaciones deben restringirse.

Ese derecho a recurrir a medidas de salvaguardia transitorias asiste a todos los miembros de la OMC, es decir, no sólo a los países que en el pasado aplicaban restricciones cuantitativas al amparo del AMF, sino también a otros (incluidos los países en desarrollo y los países menos adelantados), siempre que se cumplan las estrictas condiciones que a continuación se describen.

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 6:1

Primera: para poder aplicar esas medidas, los países tienen que haber notificado a la OMC su intención de acogerse a dichas disposiciones dentro de un plazo especificado después de la entrada en vigor del ATV. De conformidad con esta disposición, 55 países han notificado su deseo de reservarse este derecho, mientras que 9 han comunicado que no lo desean.

Segunda: los países que han notificado su intención de reservarse el derecho tienen la obligación de integrar su comercio de textiles en el GATT en cuatro etapas, siguiendo los procedimientos aplicables a los países que imponen restricciones al amparo del AMF.

Tercera: el país que se propone imponer medidas de salvaguardia tiene que celebrar antes consultas con el país o los países exportadores interesados y demostrar la existencia de una situación de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave.

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, Artículo 6:8

Puede ocurrir que las consultas desemboquen en el acuerdo de que la situación exige verdaderamente una medida de limitación respecto del producto de que se

trate, y en ese caso el nivel de la limitación y el período durante el cual se aplicará están previstos expresamente en el ATV. El miembro importador también puede imponer restricciones aunque las consultas no hayan tenido buen éxito. En tal caso la cuestión debe remitirse al Órgano de Supervisión de los Textiles, que la examinará sin demora y hará las oportunas recomendaciones. Además, para tener la seguridad de que incluso las restricciones acordadas en consultas bilaterales se ciñen estrictamente a las disposiciones del ATV, el Órgano de Supervisión de los Textiles debe determinar si la imposición de esas restricciones puede justificarse con arreglo al ATV.

Experiencia de la aplicación de las disposiciones del ATV

Acuerdo sobre los Textiles
y el Vestido, Artículo 6:2

Las medidas de salvaguardia transitorias, como ya se ha dicho, se autorizan en casos contadísimos y sólo en situaciones excepcionales en que la rama que produce una categoría especificada de artículos sufre un perjuicio grave o se enfrenta a la amenaza real de tal perjuicio como resultado de un aumento de las importaciones totales. Los preceptos indican claramente que esas medidas transitorias sólo deben tomarse cuando el país importador ha podido establecer la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el perjuicio a la rama de producción. A tal fin el ATV indica las variables económicas que deben examinarse para determinar si existe tal relación de causalidad. Además, dispone que, cuando el presunto mal estado de la rama de producción no se deba a un aumento de las importaciones, sino a factores tales como "innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores", no se tomará ninguna medida de salvaguardia.

Desde que entró en vigor el Acuerdo, estas disposiciones han sido invocadas por tres países: los Estados Unidos, el Brasil y Colombia. En los primeros seis meses de vigencia (enero a junio de 1995), los Estados Unidos recurrieron a medidas de salvaguardia en 24 casos. En el procedimiento de examen se halló que muchas de esas medidas se habían tomado sin respetar estrictamente las reglas del Acuerdo. En los dos casos que se sometieron a los procedimientos de solución de diferencias, los grupos especiales observaron que los Estados Unidos no habían examinado todos los factores que debían haberse tenido en cuenta al determinar si el aumento de las importaciones causaba un perjuicio grave a los productores de una categoría dada de artículos.

Desde el segundo semestre de 1995 se registra una notable disminución del recurso a estas disposiciones: los Estados Unidos sólo han utilizado medidas de salvaguardia cuatro veces de mediados de 1995 a finales de 1998. Ello parece obedecer a la interacción de dos factores. En su investigación de los casos, el Órgano de Supervisión de los Textiles ha insistido en que las normas por las que se rige el recurso a esas medidas deben cumplirse estrictamente. Por otra parte, cunde el convencimiento de que, si esas medidas se toman sin motivo justificado, los países exportadores afectados invocarán los procedimientos de solución de diferencias.

Normas de origen

Para administrar los contingentes asignados por país o por región, es preciso adoptar normas de origen que permitan determinar el país a cuyo contingente deben asignarse los productos importados que se han elaborado en distintos países. Antes del 1º de julio de 1996, en los Estados Unidos se consideraba que el país de origen era aquel en que se había verificado la transformación sustancial del producto (en el caso de las prendas de vestir, solía ser el país donde se había cortado la tela). A partir de esa fecha, las normas disponen que el

país en que un textil o una prenda de vestir es fabricado o producido o ensamblado en su totalidad será el país de origen, si bien se especifican 16 categorías de productos que están sujetas a una serie distinta de normas; por ejemplo, el país de origen de los artículos hechos de hilados, tiras, cordeles, cuerdas o cordajes no es aquel en que se han producido esos artículos, sino aquel en que se producen los hilados, etc. De igual modo, para las demás categorías de productos enumeradas en el recuadro 32, el país de origen es aquel en que se produce el tejido.

Recuadro 32

Estados Unidos: grupos de productos a los que se aplican normas de origen especiales

Artículos de hilados, tiras, cordeles, etc. (SAA 5609)

Etiquetas, escudos, emblemas (SAA 5807)

Productos textiles acolchados (SAA 5811)

Pañales (SAA 6209.20.5040)

Pañuelos (SAA 6213)

Chales, pañuelos, etc. (SAA 6214)

Mantas (SAA 6301)

Ropa de casa (SAA 6302)

Visillos, cortinas, etc. (SAA 6303)

Colchas y artículos de moblaje (SAA 6304)

Sacos y talegas para envasar (SAA 6305)

Toldos, tiendas, etc. (SAA 6306)

Arpilleras, bayetas, etc. (SAA 6307.10)

Almohadones, artículos confeccionados de mat. textiles, n.e.p. (SAA 6307.90)

Surtidos const. por piezas de tejido e hilados (SAA 6308)

Almohadas, cojines, etc. (SAA 9404.90)

SAA: Sistema Arancelario Armonizado

Las nuevas normas de los Estados Unidos pueden tener efectos desfavorables en el comercio de varios países exportadores, especialmente en lo que respecta a los productos enumerados en el recuadro 32. Muchos de esos productos, como los tejidos teñidos y estampados, los productos acolchados, la ropa de cama, los pañuelos, las arpilleras y bayetas y las fundas de almohada y fundas acolchadas, son artículos restringidos en el caso de varios países. Algunos países en desarrollo importan tejidos grises para teñirlos y estamparlos y luego reexportan los productos elaborados. Con arreglo a las nuevas normas, el país de origen de esas exportaciones será aquel en que se fabricó el tejido gris. De igual modo, muchos países importan tejidos para hacer con ellos ropa de casa, cortinas o bordados. En este caso, el país de origen de esos productos será igualmente aquel del que se haya importado el tejido.

Se prevé que surgirán también otras dificultades para los países exportadores. Por ejemplo, un país que sea proveedor de tejidos sin elaborar tendrá dificultades para incluir en su contingente las mercancías expedidas por otros países y tratadas como originarias de su territorio. La obtención de un visado de un país de origen también puede ser causa de muchos inconvenientes administrativos para el país o la región exportadores.

Algunos de esos problemas tal vez queden resueltos cuando, como consecuencia de los trabajos que se están realizando en la OMC en colaboración con la OMA en virtud del Acuerdo sobre Normas de Origen, se adopten reglas armonizadas para la determinación del origen. Por ahora, no existe ningún acuerdo multilateral vinculante en que se especifiquen reglas para tal determinación. (Véase el capítulo 12.)

volver al principio

Recurso cada vez más frecuente a las medidas antidumping

Otro problema importante es el recurso cada vez más frecuente a las medidas antidumping y las medidas compensatorias. En el recuadro 33 se enumeran los países que gravan con derechos antidumping la importación de uno o varios productos textiles y prendas de vestir, y los países cuyas exportaciones resultan afectadas.

Recuadro 33

Derechos antidumping sobre los textiles y el vestido

Miembros que aplican derechos:

La Argentina, el Brasil, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, Filipinas, el Japón, México, Nueva Zelandia, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía.

Miembros afectados:

El Brasil, Egipto, los Estados Unidos, Hong Kong (China), la India, Indonesia, el Japón, Malasia, el Pakistán, Portugal, la República de Corea, Rumania, Tailandia y Turquía.

En algunos países esos derechos se aplicaban a productos cuya importación era objeto de restricciones contingentarias; ello daba lugar a una doble protección de las mercancías nacionales. Muchas veces se iniciaban investigaciones sin justificación suficiente; algunas habían de cerrarse al cabo de poco tiempo por falta de pruebas. Las investigaciones, aunque se concluyan sin la imposición de derechos antidumping, pueden mover a los importadores a cambiar de fuentes de abastecimiento y constituir una especie de hostigamiento comercial. Es necesario, pues, que las autoridades investigadoras estudien cuidadosamente las solicitudes de medidas antidumping de las ramas de producción y se muestren prudentes al iniciar investigaciones, sobre todo cuando los productos del caso son ya objeto de restricciones cuantitativas.

Consecuencias para las empresas

Preparativos para la intensificación de la competencia

No cabe duda de que en los países cuyas exportaciones a ciertos países desarrollados son objeto de restricciones cuantitativas, el sector textil se muestra decepcionado ante la lentitud de la eliminación de esas restricciones en las dos primeras etapas previstas en el ATV. Hay que reconocer, sin embargo, que a medida que se vayan suprimiendo las restricciones restantes en la tercera y la cuarta etapa, los exportadores tendrán que hacer frente a una competencia mucho mayor en los mercados internacionales. Además, no es nada probable que las ventajas de la abolición de las restricciones se repartan uniformemente entre los países exportadores.

La capacidad competitiva de los países que en la actualidad están sujetos a restricciones cuantitativas determinará si la eliminación de éstas será o no ventajosa para ellos. Aquellos cuyas ramas de producción han afilado su ventaja competitiva adoptando una tecnología moderna podrán aprovechar plenamente esa eliminación. Otros países exportadores, en particular los que no

son capaces de utilizar la totalidad de sus contingentes, probablemente sólo sacarán una ventaja marginal si no toman de inmediato medidas para ayudar a sus ramas de producción a ser más competitivas. Los países que hoy no son objeto de restricciones en los mercados de importación también tendrán que prepararse a hacer frente a una competencia más dura de los países cuyas exportaciones están ahora sujetas a limitación.

Por consiguiente, la industria textil de los países exportadores tendrá que aprovechar el resto del período de transición para prepararse a hacer frente a una competencia intensificada. Deberá modernizar su tecnología, racionalizar sus métodos de producción y efectuar estudios de mercado para determinar los productos textiles con los cuales pueda competir eficazmente en los mercados internacionales en cuanto a calidad y precio.

Tradicionalmente, muchas empresas (sobre todo en algunos países en desarrollo) se han concentrado en los mercados de los países desarrollados. Al adoptar programas y estrategias para el fomento de las exportaciones después de la expiración del ATV, también deberá tenerse en cuenta el enorme potencial que ahora existe para incrementar el comercio con otros países en desarrollo. Varios de éstos han reducido unilateralmente en el marco de la Ronda Uruguay los elevados aranceles con que antes gravaban la importación de productos textiles. Los países que hoy aplican restricciones cuantitativas las están eliminando por etapas en el marco del proceso de integración del ATV. La demanda de productos textiles en esos países crecerá a medida que vayan progresando en su desarrollo económico y que se vaya elevando su renta por habitante.