

El fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC

Indiana Trejos
Asesora Ministerio de Comercio Exterior

La conferencia de hoy está estructurada en tres partes. Primero, hablaré brevemente sobre los acuerdos que precedieron al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC (ATV), seguido de una explicación de los principales elementos de este Acuerdo y una descripción sucinta de dos de éstos. En segundo lugar, presentaré un resumen del sector textil y de confección costarricense. Para concluir, explicaré los resultados del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos pertinentes al sector textil y de confección.

Antecedentes

El comercio de mercancías textiles y del vestido ha estado regulado por regímenes especiales durante más de 40 años. Previo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), en donde por primera vez se logran incluir normas y disciplinas en esta materia dentro del sistema multilateral de comercio, existieron tres acuerdos: el Acuerdo a Corto Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón de 1961, el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón (1962-73) y el Acuerdo Multifibras (1974-1994). A diferencia de los Acuerdos a Corto y Largo Plazo, que sólo regulaban los textiles y prendas de algodón, el Acuerdo Multifibras abarcaba adicionalmente a los productos de lana y de fibras sintéticas o artificiales.

El objetivo principal de estos regímenes especiales era mantener un acceso “ordenado” para evitar la “desorganización” en los mercados de importación. Las bases para argumentar la existencia de una “desorganización del mercado” eran muy laxas y es por ello que durante este periodo emerge un sinnúmero de cuotas para restringir las importaciones (5 para el caso de Costa Rica). En lo que se refiere a su funcionamiento, estos acuerdos preveían normas para la imposición de limitaciones, por medio de acuerdos bilaterales o medidas unilaterales cuando un aumento de las importaciones distorsionaba o amenazaba distorsionar los mercados de los países importadores. En otras palabras, estos regímenes se basaban en un enfoque selectivo, que comprendía limitaciones cuantitativas discriminatorias al comercio, y constituían, por ende, una importante desviación de las normas del GATT.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

Considerando que regímenes complejos y restrictivos regularon el comercio del sector textil y del vestido durante más de 30 años, revestía un hecho importante el que en 1986 los Ministros de Comercio decidieran incluir al sector en el ámbito de

las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay y que además acordaran definir modalidades que permitiesen integrar finalmente este sector en el GATT. Dado que se trataba de un sector políticamente sensible tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, sólo después de siete años de difíciles negociaciones los países lograron alcanzar un acuerdo final. Es así como en 1994 el Acuerdo Multifibras queda sin efecto y en su lugar entra en vigor el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido está compuesto de nueve Artículos, donde figuran seis elementos principales:

- a) Los productos comprendidos en el Acuerdo que figuran en el Anexo. La lista de productos incluye en términos generales a los capítulos 50-63 del Sistema Armonizado
- b) El programa de integración de los productos comprendidos en el Acuerdo, en las normas y disciplinas del GATT de 1994
- c) La liberalización progresiva de los contingentes establecidos en el marco del antiguo AMF por medio del incremento de los coeficientes de crecimiento
- d) El tratamiento de las restricciones cuantitativas (distintas de las limitaciones del AMF, por ejemplo, las adoptadas a raíz de acuerdos comerciales, protocolos de adhesión o en virtud de otra disposición del GATT)
- e) El mecanismo de salvaguardia de transición
- f) Tareas de vigilancia, supervisión y elaboración de informes que incumben al Órgano de Supervisión de los Textiles

Adicionalmente, otras disposiciones importantes del Acuerdo se refieren a su aplicación y administración, al procedimiento aplicable en caso de elusión (triangulación de bienes, declaración falsa sobre el país de origen o falsificación de documentos oficiales), al trato especial y diferenciado de ciertos exportadores y a las obligaciones generales de los Miembros. El ATV es el único Acuerdo de la OMC que prevé su propia expiración, el 31 de diciembre de 2004.

El programa de integración

Un elemento fundamental del ATV es el programa de integración progresiva, en cuatro etapas, en el GATT de 1994 de los productos abarcados por el Acuerdo. Por integración se entiende que, a partir de la fecha en que un producto se integra en el GATT de 1994, las importaciones de dicho producto ya no están sujetas a las disposiciones del ATV, lo que excluye la posibilidad de someterlas a limitaciones bilaterales o a la salvaguardia de transición del ATV.

Los Miembros que deben llevar a cabo este proceso de integración son, en primer lugar, los cuatro Miembros que arrastraron restricciones impuestas en el marco del Acuerdo Multifibras (AMF) o restricciones similares (Canadá, la Unión Europea,

Noruega y Estados Unidos) y, en segundo lugar, los demás Miembros que hayan notificado al Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) su intención de reservarse el derecho de hacer uso de la salvaguardia de transición del ATV, entre éstos, Costa Rica.

El proceso de integración se realiza progresivamente en cuatro etapas, a lo largo de un periodo de transición de 10 años. El 1 de enero de 1995, fecha de entrada en vigor de la OMC, los Miembros tenían que integrar productos del Anexo que representaran no menos del 16 por ciento del volumen de las importaciones de todos esos productos que hubieran realizado en 1990. En la segunda etapa, el 1 de enero de 1998, debían integrar no menos de un 17 por ciento adicional, y en la tercera etapa, el 1 de enero de 2002, debían integrar no menos de un 18 por ciento más. En otras palabras, al cumplirse la tercera etapa los Miembros tenían que haber integrado por lo menos el 51 por ciento de los productos, dejando para la última etapa, el 31 de diciembre de 2004, todos los productos restantes que representarían a lo sumo el 49 por ciento. Cada Miembro importador decide los productos que desea integrar en cada etapa para cumplir con los porcentajes prescritos. El único requisito es que en cada etapa se integren productos de cada uno de los cuatro grupos siguientes: hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

Con respecto a las restricciones cuantitativas, los números muestran que los Miembros han dejado la eliminación de la gran mayoría de éstas para la etapa final. Por ejemplo, al concluir la tercera etapa, Canadá aún mantenía 239 límites y sublímites de los 295 iniciales, mientras que los Estados Unidos mantenían 701 límites o sublímites de los 758 iniciales.¹ Por consiguiente, la eliminación total de las cuotas en el 2005 tendrá un impacto importante en el comercio de los textiles y el vestido ya que será hasta en este momento cuando el comercio mundial realmente se liberará y las fuerzas del mercado empezarán a jugar.

Salvaguardia de transición

Otro elemento muy importante del ATV es la disposición relativa a la posibilidad de aplicar un mecanismo especial de salvaguardia de transición, independiente y distinto de la salvaguardia general prevista en el artículo XIX del GATT. El objetivo de esta salvaguardia es proteger a los Miembros contra aumentos rápidos de las importaciones causantes de perjuicios a la rama de producción nacional durante el periodo de transición y con respecto a los productos no integrados. Esta medida de salvaguardia se puede aplicar contra las importaciones de productos específicos procedentes de uno o varios Miembros, a diferencia de la salvaguardia del artículo XIX del GATT, la cual es de carácter global y se basa en la no discriminación.

¹ OMC (2004) "Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido, Nota Explicativa" pág. 19

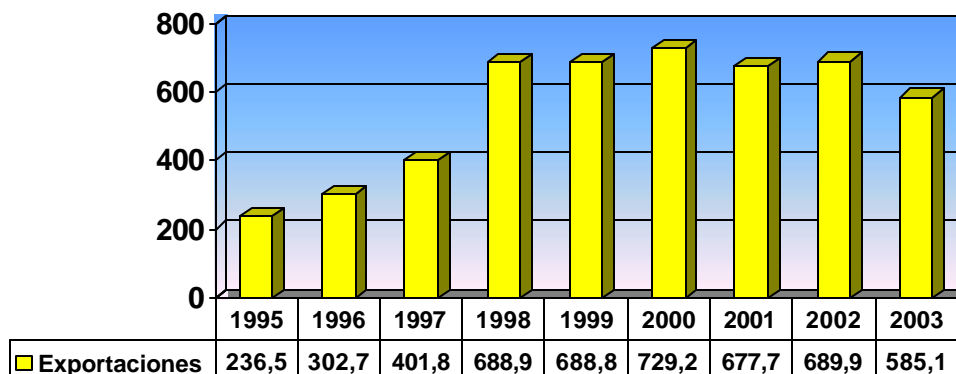
Esta salvaguardia de transición dejará de existir cuando el ATV finalice, es decir, el 31 de diciembre del 2004.

El sector textil y de confección en Costa Rica

Para entender la importancia del sector de los textiles y el vestido para Costa Rica, es necesario señalar ciertas cifras relevantes. Este sector constituye el segundo rubro de exportación más importante del país. En el 2003, las exportaciones de este sector representaron el 10% de las exportaciones totales de Costa Rica, con un valor de US\$585 millones. Con alrededor de 400 empresas instaladas, este sector genera aproximadamente 20.000 empleos. Se estima que el 80 por ciento de la producción se destina al mercado de exportación y un 20 por ciento al mercado nacional. La producción costarricense en este sector se concentra principalmente en la confección de prendas de vestir y sólo existe un número muy reducido de empresas que manufactura tejidos. La inversión extranjera directa que recibe este sector es principalmente de origen estadounidense y el 93% de las exportaciones se dirigen a los Estados Unidos, lo cual muestra la fuerte dependencia de las exportaciones en este mercado.

El gráfico siguiente muestra la evolución de las exportaciones textiles en los últimos nueve años. Se observa un periodo de crecimiento en los años 1995 a 2000, y un descenso en el valor exportado a partir del 2001.

**Costa Rica: Exportaciones textiles,
en millones de US\$**



Nota: Las cifras incluyen el comercio en los Capítulos 50 al 63 del SA.
Fuente: COMEX con base en cifras de Procomer.

El descenso en las exportaciones de este sector se debe en gran medida a cuatro circunstancias. En primer lugar, a la recesión económica que vive los Estados Unidos, además del golpe económico que significó el atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001. En segundo lugar, al alto costo de mano de obra en Costa Rica en comparación con sus principales competidores, lo cual ha impulsado a

empresas a instalarse en otros países. Por otro lado, es importante señalar que los esfuerzos de atracción de inversión del país ya no se concentran en el sector de confección, por lo que el sector ha dejado de percibir nuevas inversiones. Por último, vale mencionar que este sector vive cada día una competencia más fuerte a nivel mundial. China, con su ingreso a la OMC, ha aumentado fuertemente sus exportaciones y ha causado el desplazamiento de las exportaciones de algunos productos. No obstante lo anterior, quisiera enfatizar que dado que los Estados Unidos es el principal mercado de las exportaciones costarricenses, su situación económica ha tenido un fuerte impacto sobre el sector de confección de Costa Rica.

El siguiente cuadro muestra los principales productos exportados por Costa Rica en el 2003, entre ellos: pantalones de algodón para mujer y hombre, calzones y calzoncillos de algodón, prendas y accesorios de vestir para bebé, medias y calcetines de algodón y sostenes.

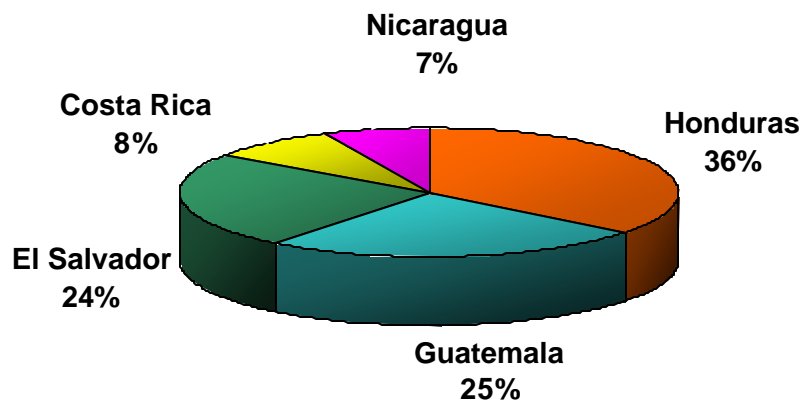
Costa Rica: Principales productos exportados, 2003

| Producto | Millones de US\$ | Partic. % |
|---|------------------|-----------|
| Pantalones de algodón, para hombre o niño | 120,0 | 20,5 |
| Bragas (calzones) de algodón para mujer o niña | 83,5 | 14,3 |
| Calzoncillos de algodón | 62,9 | 10,8 |
| Pantalones de algodón, para mujer o niña | 38,8 | 6,6 |
| Prendas y de vestir de algodón para bebés | 34,0 | 5,8 |
| Camisones interiores y artículos similares, de fibras sintéticas, para mujer o niña | 25,6 | 4,4 |
| Medias y calcetines de algodón | 21,2 | 3,6 |
| Sostenes (brassieres) | 14,7 | 2,5 |
| Pantalones de fibras sintéticas, para mujer o niña | 14,5 | 2,5 |
| Hilo de coser de fibras sintéticas | 12,2 | 2,1 |

Fuente: COMEX con base en cifras de Procomer.

El gráfico a continuación muestra la importancia de Costa Rica dentro de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos. Costa Rica ocupa el cuarto lugar y representa el 8 por ciento de las importaciones estadounidenses de prendas de vestir de la región.

Estados Unidos: Importaciones de Prendas de Vestir, 2003



Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
 Nota: Los datos son en millones de dólares.

El siguiente cuadro mide la importancia de Costa Rica en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir a nivel mundial. Como se puede observar, en el 2003 Costa Rica ocupó el lugar veintiuno.

Estados Unidos: Origen de las importaciones de prendas de vestir en el 2003

| # | País | # | País |
|---|----------------------|-----------|-------------------|
| 1 | China | 10 | Taiwán |
| 2 | México | 11 | Corea |
| 3 | Honduras | 12 | Filipinas |
| 4 | Bangladesh | 13 | India |
| 5 | El Salvador | 14 | Camboya |
| 6 | Hong Kong | 15 | Tailandia |
| 7 | República Dominicana | 16 | Guatemala |
| 8 | Vietnam | 17 | Pakistán |
| 9 | Indonesia | 21 | Costa Rica |

Fuente: IDS International Development Systems
 Nota: Ranking de acuerdo con las importaciones en metros cuadrados equivalentes

Por último, el siguiente cuadro muestra los diferentes esquemas bajo los que ingresan las exportaciones costarricenses a los Estados Unidos. Se puede observar que cerca del 70 por ciento de las exportaciones ingresan bajo el

programa preferencial denominado CBTPA, un 19 por ciento bajo el programa “807” y únicamente un 11 por ciento ingresa pagando el arancel nación más favorecida. Esto quiere decir que cerca del 90 por ciento de las exportaciones costarricenses a los Estados Unidos se benefician de un tratamiento preferencial en términos de reglas de origen y aranceles.

Esquema de ingreso de las exportaciones de CR a los EEUU, 2003

| Programa | Millones de US\$ | Participación |
|--------------------|------------------|---------------|
| CBTPA | 411,7 | 69,9% |
| 807 | 113,3 | 19,2% |
| Arancel NMF | 64,4 | 10,9% |
| Total | 589,4 | 100,0% |

Fuente: US Department of Commerce, encontrado en <http://otexa.ita.doc.gov>.

Los resultados del CAFTA

Debido a que el 93 por ciento de las exportaciones costarricenses de textiles y prendas de vestir se destinan al mercado estadounidense, resulta de suma importancia conocer los resultados del Tratado y cómo éste beneficiará al sector una vez eliminado el ATV. La conclusión del ATV intensificará la competencia a nivel mundial ya que las cuotas que restringen el acceso al mercado de los Estados Unidos llegarán a su fin. Es por esto que para Costa Rica el mejorar sus condiciones de acceso por medio del Tratado de Libre Comercio es de máximo interés. A continuación explicaré los principales logros alcanzados en el Tratado en términos de acceso a los Estados Unidos.

Se acordó acceso inmediato, libre de aranceles, para todos los productos que cumplan con la regla de origen. La regla de origen general es de “hilaza en adelante”, es decir, la hilaza que conforma el tejido utilizado en la confección de una prenda debe ser originaria de la región. No obstante, también se acordaron excepciones a esta regla general. Para productos como sostenes (brassières), boxers, pijamas, corbatas de seda y algunos vestidos, la regla de origen es de simple transformación, la cual permite utilizar materias primas de cualquier parte del mundo. Adicionalmente, se acordó una regla más flexible para las prendas de lana, las cuales deben ser confeccionadas a partir de tela originaria de la región, permitiendo la utilización de hilaza de cualquier país. Por otro lado, se acordaron tres excepciones a la regla de carácter esencial, lo cual exige que los elásticos angostos, el hilo de coser y los forros visibles sean originarios de la región. Por carácter esencial se entiende que la regla de origen la debe cumplir el componente que determina la clasificación arancelaria de la mercancía.

Además de las excepciones a la regla de origen general mencionadas anteriormente, el Tratado prevé acceso inmediato, libre de aranceles, para

productos que ingresen a los Estados Unidos amparados de alguna de las flexibilidades siguientes:

- utiliza un insumo no originario de la región pero que está incluido dentro de la “Lista de mercancías en escaso abasto”, la cual se conforma de 43 ítems;
- cumple con los requisitos necesarios para acumular origen con México o Canadá. Esta flexibilidad sólo está disponible para los productos del Capítulo 62 del Sistema Armonizado;
- está certificado como producto folklórico; o
- cumple con los requisitos de origen necesarios, pero utiliza nylon no originario de la región.

Por último, quisiera explicar el Nivel de Acceso Preferencial (NAP) o “TPL” para prendas de lana que Estados Unidos otorgó exclusivamente a Costa Rica. Este TPL permite utilizar tejidos de terceros países en la confección de prendas de lana y exportar hasta un máximo de 500.000 metros cuadrados equivalentes (MCE) de estas prendas al año. Al ingresar a los Estados Unidos, estas prendas pagarán el 50 por ciento del arancel nación más favorecida. Esta disposición estará vigente en los primeros dos años de vigencia del Tratado pero puede ser prorrogada.

Conclusiones

Dado que Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones costarricenses de textiles y el vestido, se puede analizar el futuro de este sector exportador en términos de su relación comercial con el país del norte. De acuerdo con estadísticas de USITC, aproximadamente el 90% de las exportaciones de Costa Rica ingresan a los EEUU bajo algún programa preferencial (CBI o CBTPA), lo cual indica que existe una estrecha relación entre las industrias de los dos países. Las condiciones de acceso acordadas en el marco del CAFTA mejoran las condiciones existentes y otorgan ventajas con respecto a otros competidores. Si bien Costa Rica ha perdido competitividad en este sector por sus altos costos de mano de obra, lo cierto es que el país cuenta con cualidades que contribuyen a la continuación del sector, tales como: acceso preferencial a los Estados Unidos, mano de obra calificada, una industria de confección madura, eficiente y capaz de atender pedidos en plazos cortos. Adicionalmente, la industria de confección costarricense se ha movido a nichos de mercado más específicos y a la fabricación de prendas estacionales, para las que no se manejan grandes inventarios ya que responden a la moda del momento en cuanto a estilo o color.

Las implicaciones de un comercio libre de cuotas se sentirán en todos los países productores de mercancías textiles y del vestido. El gran reto para los países de América, en su conjunto, será la capacidad de competir con el continente asiático.