



Eliminación del sistema de cuotas textiles: nuevo entorno competitivo para la industria exportadora de prendas de vestir en México

*Guadalupe García de León**

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2005.
Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2005.

* Maestra e investigadora del Departamento de Economía de la Universidad de Sonora.
Correo electrónico: ggarcia@guaymas.uson.mx

Resumen / Abstract

Este artículo analiza los cambios en el marco regulatorio del comercio internacional de productos textiles, tanto en el ámbito global como en lo que respecta a los acuerdos preferenciales regionales que desde mediados de los años ochenta comenzaron a favorecer el comercio de Estados Unidos con México y algunos países de Centroamérica y el Caribe.

Se argumenta que estos cambios establecen un referente de fundamental importancia para comprender el entorno competitivo en el cual tiene lugar la inserción internacional de la industria exportadora de prendas de vestir de México. En particular, la eliminación total del sistema de cuotas textiles a partir de 2005 establece un panorama poco alentador para México y todo parece indicar que este país será uno de los grandes perdedores

This paper analyzes recent changes in the regulatory framework of the international trade of textile products, both in the global level as well as in terms of regional preferential agreements which since the mid eighties began to promote US trade with Mexico and some countries of Central America and the Caribbean.

It is argued that those changes configure a key reference basis to understand the competitive environment in which the international insertion of Mexico's apparel and textile industries takes place. Particularly, the complete elimination of the textile quota system beginning in the current year of 2005 provides a discouraging panorama for Mexico, perceived as one of the big losers in the new competition scenery resulting from quotas



en el nuevo escenario competitivo que se perfila con la eliminación de cuotas y la reducción progresiva de aranceles en los próximos años.

Palabras clave: industria textil y del vestido, comercio internacional, economía mexicana.

elimination and progressive tariff reductions in the near years.

Key words: textile and apparel industry, international trade, Mexican economy.

Introducción

La trayectoria de integración de la industria textil y de la confección de México a las redes globales de producción y comercio de este tipo de bienes constituye uno de los frentes más dinámicos del proceso de reestructuración, apertura y reinserción de nuestro país en la economía mundial.

Esta integración tuvo como elemento detonador el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que, a raíz de su entrada en vigor, las exportaciones mexicanas de productos textiles crecieron en forma vertiginosa, posicionando a México como primer país proveedor de estos productos hacia Estados Unidos, el mayor mercado del mundo. En buena medida, esas exportaciones correspondieron a prendas confeccionadas, las cuales pasaron, de 1 889 millones de dólares en 1994 a 8 412 millones en el año 2000, lo que significó un ritmo de crecimiento promedio anual de 28% (American Apparel & Footwear Association, 2001). La participación del sector en las exportaciones totales de México (alrededor de 7% en 2001), lo convirtió en la cuarta actividad generadora de divisas para el país, después de las manufacturas eléctrico-electrónicas, la industria automotriz y el petróleo (BANCOMEXT, 2003).

Sin embargo, los primeros años del nuevo siglo pusieron de manifiesto un freno en este auge exportador. A partir de 2001 las exportaciones mexicanas de productos textiles han declinado como resultado de la propia desaceleración de la economía estadounidense, pero también han evidenciado el progresivo deterioro de la competitividad internacional de México frente a otros grandes exportadores mundiales, principalmente China.



Para el año 2003, China recuperó su primera posición como exportador de textiles hacia Estados Unidos, tanto en los montos globales como en las principales categorías, incluyendo la de prendas de vestir. Datos para este año nos muestran que China alcanzó una participación de 15% en el total de importaciones de estos bienes realizadas por Estados Unidos, mientras que México la redujo de 15% en 2000 a 10% en 2003 (OTEXA,¹ 2004).

Un elemento de fundamental importancia para entender el contexto cambiante de ventajas competitivas de los países que hoy contienen como principales fuentes de abastecimiento del vestido hacia Estados Unidos (como es el caso de México y China), es el relativo a las características del marco que regula el comercio internacional de los productos e insumos de esta industria.

Hasta principios de la década de los años noventa, el Acuerdo Relativo al Comercio Internacional en Textiles, conocido como Acuerdo Multi-Fibras (AMF), proveyó el marco internacional para la regulación del comercio de textiles y prendas de vestir. Durante su vigencia (1974-1994), los acuerdos bilaterales sobre cuotas negociadas bajo el AMF fueron el instrumento que gobernó la mayoría de las importaciones de ropa y textiles hacia Estados Unidos.² Este país estableció restricciones cuantitativas –las llamadas “cuotas textiles”– a más de cuarenta naciones y a aproximadamente ochenta por ciento de sus importaciones, abarcando los productos de algodón, otras fibras vegetales, lana, fibras sintéticas y mezclas de seda (USITC,³ 1995).

En el curso de la década de los años noventa, tuvo lugar una transformación en este régimen internacional que había estado vigente durante veinte años para el comercio de productos textiles. En primer lugar, esta transformación involucró el progresivo dismantelamiento del AMF como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT (por las siglas en inglés de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), hasta llegar a la eliminación total del sistema de cuotas en enero de 2005. Asimismo –y simultáneamente a la transición hacia un nuevo marco regulatorio global–, se ampliaron los esquemas preferenciales de carácter regional, los cuales, desde mediados de los años

¹ U. S. Department of Commerce, Office of Textiles and Apparel.

² Las importaciones de prendas de vestir desde países no miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), encabezados por China y Taiwán, fueron sujetas a cuotas bajo la Sección 204 de la Ley Agrícola de 1956 (USITC, 1999: 30).

³ U. S. International Trade Commission.



ochenta, comenzaron a favorecer el comercio de Estados Unidos con México y algunos países de Centroamérica y el Caribe.

En este artículo se revisan estas dos líneas de transformación del marco regulatorio, mismas que confluyen para determinar el contexto cambiante de ventajas competitivas para México durante la última década y permiten avizorar el panorama futuro de la competencia entre los principales países exportadores de prendas de vestir hacia Estados Unidos a partir del año 2005.

Los esquemas regionales para el comercio de productos textiles

La integración de México y otros países latinoamericanos a las redes internacionales de suministro de prendas de vestir hacia Estados Unidos es un proceso que se inició desde la década de los años sesenta con el establecimiento del Régimen Arancelario 807 (también conocido como "producción compartida" y clasificado bajo el Título 9802 en el actual Sistema Armonizado de Tarifas de Estados Unidos).⁴ Bajo los auspicios de este régimen surgieron las primeras maquiladoras del vestuario en Latinoamérica, principalmente en la frontera norte de México (Hanson, 1994). Sin embargo, esta actividad no proliferó debido a que la cantidad de envíos que podían ser operados bajo el programa de producción compartida estuvo limitada por el sistema de cuotas vigente bajo el Acuerdo Multi-Fibras.

Los programas especiales que empezaron a operar en la segunda mitad de la década de los años ochenta y, posteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, modificaron el marco regulatorio vigente para el comercio regional de productos textiles y estimularon un movimiento más intenso de relocalización de las etapas de costura hacia Centroamérica, el Caribe y México, donde el costo salarial resultaba mucho menor que en Estados Unidos.

⁴ Dentro de la industria del vestido, la provisión 807 permite que el material que ha sido cortado en Estados Unidos sea exportado provisionalmente a otros países para su ensamblaje y reimportado de nuevo pagando aranceles sólo por el valor agregado en las actividades de costura.



Los programas especiales de acceso al mercado estadounidense bajo el Régimen Arancelario 807

Durante la segunda parte de la década de los años ochenta, las exportaciones de prendas de vestir ensambladas en países del Caribe y México comenzaron a recibir un tratamiento preferencial en cuanto a cuotas de acceso al mercado estadounidense, mediante el establecimiento de acuerdos especiales que operaban dentro del mismo esquema tarifario del régimen 807 (9802).

En el caso de los países del Caribe, las negociaciones para este acuerdo en materia de comercio de prendas de vestir se dieron en el marco de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA, por sus siglas en inglés), promulgada por el presidente Reagan en 1983 como un mecanismo para responder a la inestabilidad política de la región y para promover la recuperación de sus economías mediante la exportación de manufacturas (Murray, 1995).

Esta ley, mejor conocida como Iniciativa de la Cuenca del Caribe (icc), estableció un trato arancelario preferencial a las importaciones de productos provenientes de 24 países de la región centroamericana y del Caribe.⁵ Los productos textiles y del vestuario quedaron incluidos en dicha legislación a través de la operación del Programa Especial de Acceso (Caribbean Special Access Program) bajo el régimen tarifario conocido como 807A o "Súper 807". Bajo este nuevo régimen, los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe recibieron Niveles de Acceso Garantizados [Guaranteed Access Levels (GAL)] en productos del vestido, siempre y cuando su ensamblaje se hiciera con materiales no sólo cortados, sino también fabricados en Estados Unidos; es decir, bajo condiciones suplementarias a las contenidas en la provisión 807 (cuadro 1). En la práctica, estos niveles de acceso han funcionado como cuotas ilimitadas, dada la facilidad con que el gobierno de Estados Unidos incrementa dichas cuotas a solicitud del país interesado (Chacón, 2000).

⁵ Los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe son: Anguilla, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Panamá, República Dominicana, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas y Trinidad y Tobago.



Cuadro 1. Condiciones de operación del Caribbean Special Access Program (807 A)

<p>Beneficios otorgados por Estados Unidos a las exportaciones de prendas de vestir de los países de la ICC.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arancelarios: aplicación de aranceles sólo sobre el monto del valor agregado en el ensamblaje. 2. No arancelarios: se establecen Niveles de Acceso Garantizados (GAL) al mercado estadounidense.
<p>Requisitos para calificar dentro del Programa de Acceso Especial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El producto debe ser ensamblado en un país de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con el cual Estados Unidos haya establecido un acuerdo bilateral respecto a los GAL. 2. El producto debe ser ensamblado con telas fabricadas y cortadas en Estados Unidos. Este requerimiento se aplica a todos los componentes textiles del producto ensamblado, incluyendo forros y bolsillos, excepto los componentes y accesorios contemplados en el inciso iv). 3. El importador del producto y el exportador de las partes componentes deben ser la misma entidad o persona. 4. Dentro del producto ensamblado pueden ser incorporados componentes y accesorios no originarios de Estados Unidos, siempre y cuando éstos no excedan 25% del costo de los componentes del producto ensamblado. Los componentes y accesorios incluyen hilo para coser, ganchos y ojales, broches y botones, así como lazos decorativos, bandas elásticas, cierres de cremallera y etiquetas. 5. A su entrada a Estados Unidos, el producto debe ser clasificado bajo el título 9802.00.80.15 del Sistema Armonizado de Tarifas de Estados Unidos (HTSUS).

Fuente: U. S. Department of Commerce, Office of Textiles and Apparel (OTEXA), "Trade Agreements", <http://otexa.ita.doc.gov>.

Poco tiempo después fue establecido un régimen similar que ofrecía mejores condiciones de acceso a los productos del vestido ensamblados en México. Bajo el mismo esquema tarifario 807, en 1989 entró en operación el programa denominado "Régimen Especial" (Special Regime), cuyas principales características pueden resumirse en dos puntos:



1. Establecía los mismos requisitos que el Caribbean Special Access Program; esto es, el ensamblaje de las prendas de vestir debía utilizar telas fabricadas y cortadas en Estados Unidos.
2. Mantenía el sistema de fijación de cuotas sobre las exportaciones textiles y del vestuario, pero introdujo un manejo más flexible de las mismas, ya que podían obtenerse incrementos de las cuotas asignadas en la mayoría de los bienes a solicitud del propio país (Bonacich y Waller, 1994; Hanson, 1994).

En suma, en la segunda mitad de la década de los años ochenta, tanto México como la región de Centroamérica y el Caribe fueron incorporados a un nuevo esquema comercial con Estados Unidos en lo referente a productos textiles. Dicho esquema otorgó, a estos países, una condición de ventaja sobre los abastecedores del Este Asiático en los dos ámbitos de regulación tradicionalmente utilizados por las grandes naciones desarrolladas para contener el creciente flujo de importaciones textiles desde los países en desarrollo: los aranceles y la fijación de cuotas.

La combinación de tarifas arancelarias preferenciales y un manejo más flexible de la política de asignación de cuotas convirtió a esta región, de bajos salarios y geográficamente contigua a Estados Unidos, en una zona sumamente atractiva para la relocalización de las etapas de la producción de prendas de vestir que demandaban un alto contenido de fuerza de trabajo. Pero, al mismo tiempo, los términos de dichos acuerdos especiales fueron sumamente restrictivos en cuanto a requerimientos de incorporación de insumos y componentes originarios de Estados Unidos, pues impusieron limitaciones para la realización de cualquier otra actividad más allá de las operaciones de simple ensamblaje.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte abrió un nuevo capítulo dentro del proceso de creación del marco regulatorio, mismo que promueve el desarrollo de un complejo textil y del vestido regionalmente integrado en el continente americano. Este tratado comercial sentó las bases de un amplio proceso de liberalización comercial entre los países participantes,



el cual se destaca como un elemento fundamental de las nuevas modalidades de organización y estructuración de las cadenas globales de abastecimiento del vestido hacia el gran mercado norteamericano.

Para el gobierno y las organizaciones del ramo textil y del vestido en Estados Unidos, esta vía de integración regional representó un movimiento estratégico clave frente a las expectativas de eliminación del sistema de cuotas que entonces estaba en discusión dentro de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Para ello, era de fundamental importancia que el proceso de liberalización acordado con México contemplara reglas de origen que evitaran que dicho instrumento fuera aprovechado por los países asiáticos para ingresar al mercado estadounidense mercancías mínimamente transformadas dentro del territorio mexicano.

La regulación del comercio textil y del vestido bajo el TLCAN quedó contemplada en el Anexo 300 B del Título III de dicho tratado (cuadro 2). Para todos los productos textiles y del vestido calificados como "originarios", se acordó la eliminación inmediata de cuotas y un proceso de desgravación arancelaria en un plazo máximo de diez años. La regla de origen básica acordada para la calificación de productos textiles y del vestido fue la de "hilo en adelante". Esto significaba que el hilo utilizado en la confección de telas, las cuales se utilizarían posteriormente en la producción de prendas de vestir y otros artículos textiles, debían ser originarios de los países firmantes del tratado.

Así, como regla general, las tarifas preferenciales del TLCAN no aplican para las importaciones de bienes no originarios, los cuales quedaron sujetos a las relaciones normales de comercio o tarifas generales. Sin embargo, el TLCAN contiene una excepción a esta regla, que permite que algunas importaciones de productos no originarios puedan cualificar para tarifas preferenciales sobre cantidades anuales especificadas (USITC, 1999), particularmente:

Las reglas de origen son más flexibles para determinados tipos de tejidos cuya producción es limitada en América del Norte, como la ropa interior de punto, sostenes y camisetas de lana o prendas de lino y seda; estos bienes pueden ser considerados de origen aunque la materia prima se importe de terceros países, siempre y cuando las telas sean cortadas y cosidas en uno o más países del TLC.⁶

⁶ *Industria*, México, 13 de marzo de 1997.



El aspecto más relevante de la evolución del TLCAN es la progresiva eliminación de aranceles. En 1993, el arancel promedio a las exportaciones textiles de México hacia Estados Unidos se ubicaba en 9.1% (42% de las ventas mexicanas estaban sujetas a aranceles superiores a diez por ciento), mientras que el arancel promedio aplicado a las exportaciones textiles de Estados Unidos hacia México era de 15.9%.

El 1 de enero de 1999 se completó la primera etapa de cinco años en el proceso de desgravación arancelaria en el marco del TLCAN; para ese año, el arancel promedio aplicado a las exportaciones mexicanas se redujo a 1.9%, y muchos de los productos textiles y del vestido estaban ya libres de aranceles. El proceso de desgravación se completó en 2003, año en que fueron eliminados los aranceles restantes.⁷

Una consecuencia directa del proceso de desgravación arancelaria es que los incentivos para la producción de prendas de vestir en México se han ampliado de manera progresiva hacia otras etapas de la cadena, más allá del simple ensamblaje, incluyendo las etapas previas de preensamble (corte, marcado, gradación) y de postensamblado (lavado, planchado, terminados y disposición de las prendas para los centros de distribución directa a los clientes) e incluso la fabricación de materiales textiles y otros insumos (hilos, telas, etiquetas, botones, etcétera).

Particularmente, el TLCAN le otorgó a México una posición de ventaja competitiva con respecto a los países asiáticos exportadores de prendas de vestir, cuyos productos han estado históricamente sujetos a un tratamiento menos favorable en materia de cuotas y aranceles de acceso al mercado de Estados Unidos. Sin embargo, las ventajas que proporciona el TLCAN empiezan a diluirse a medida que las cuotas y aranceles para otros países se reducen como consecuencia del progresivo dismantelamiento del sistema proteccionista que a lo largo de los últimos cuarenta años ha regulado las importaciones de este tipo de bienes hacia Estados Unidos.

⁷ Para mayor detalle sobre los términos de desgravación arancelaria de los productos textiles y del vestuario, consultar la información del Secretariado del TLCAN en <http://www.nafta-sec-alena.org>.



Cuadro 2. El TLCAN para el comercio de textiles y prendas de vestir entre México y Estados Unidos

Reglas de origen	<ul style="list-style-type: none"> • La regla de origen básica es la de “hilo en adelante”, lo cual significa que, para tener acceso a los beneficios totales del tratado, los productos textiles y del vestido deben ser fabricados con hilo elaborado en un país del TLCAN, salvo las siguientes excepciones: <ul style="list-style-type: none"> a) Los hilos de algodón, las telas de tejido de punto elaborados con fibras de algodón y sintéticas y los suéteres de fibras naturales seguirán la regla de origen de “fibra en adelante” (la fibra debe ser originaria de un país del TLCAN). b) Las prendas de vestir confeccionadas con telas escasas en Norteamérica seguirán la regla de “una substancial transformación” (la prenda debe ser cortada y ensamblada en un país integrante del tratado).
Aranceles	<ul style="list-style-type: none"> • Los aranceles serán eliminados en un máximo de diez años en el caso de productos manufacturados en Norteamérica que cumplan con las reglas de origen del TLCAN. • Los aranceles mexicanos sobre 89% de las exportaciones de Estados Unidos serán eliminados después de cinco años en el caso de los productos calificados. • Los aranceles estadounidenses sobre 99% de las exportaciones mexicanas serán eliminados después de cinco años en el caso de los productos calificados. • Serán eliminados de manera inmediata los aranceles entre Estados Unidos y México sobre artículos clave para los intereses de exportación de productores de Estados Unidos, como camisetas, sudaderas y trajes de baño, incluyendo todo el comercio bajo el “régimen especial”.
Cuotas	<ul style="list-style-type: none"> • Las cuotas de importación a las exportaciones mexicanas serán eliminadas inmediatamente en el caso de los bienes “originarios” y de los productos bajo el “régimen especial”.



Cuadro 2 (concluye). El TLCAN para el comercio de textiles y prendas de vestir entre México y Estados Unidos

	<ul style="list-style-type: none"> Las cuotas sobre los bienes “no originarios” (por ejemplo, productos que se ajusten a las reglas de origen normales) serán totalmente eliminadas después de diez años.
Niveles de tarifas preferenciales (TPL)	<ul style="list-style-type: none"> Las prendas de algodón, fibras sintéticas y lana no calificadas podrán tener acceso al mercado de cada país del TLCAN a tasas arancelarias preferenciales sobre cantidades específicas. Quedan excluidas para ingresar a Estados Unidos y México bajo los TPL: las prendas fabricadas con mezclilla, los suéteres de fibras naturales, las camisetas y ropa interior elaborada con tejidos de punto circular, aunque se permite el acceso a las TPL para la ropa interior de mujer exportada bajo el régimen regular del 807.
Mecanismos de salvaguarda	<ul style="list-style-type: none"> Bajo los mecanismos de salvaguarda, durante el período de diez años de transición, los aranceles pueden ser temporalmente elevados a los niveles MFN (Nación Más Favorecida) y pueden imponerse o reimponerse cuotas (en caso de que ya hubieran sido eliminadas) si las importaciones de los productos calificados causan o amenazan con causar serios daños a los productores domésticos.

Fuente: U. S. Department of Commerce, Office of Textiles and Apparel (OTEXA), “NAFTA Sector Executive Summary”, <http://otexa.ita.doc.gov>.

Los cambios en el marco regulatorio global: el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario (ATV) de la Ronda de Uruguay

El Acuerdo sobre Textiles y Vestuario de la Ronda de Uruguay fue diseñado para poner fin al sistema de cuotas en el comercio internacional de este tipo de bienes y para integrar este sector a la disciplina del GATT. Las cuotas textiles constituyen una excepción a la prohibición general al uso de restricciones cuantitativas establecida en el GATT y, en la medida en que permiten un trato diferenciado a los distintos países, contravienen también el principio de Nación



Más Favorecida (MFN, por sus siglas en inglés) estipulado en la reglamentación de dicho organismo (Espinosa, 2000).

Las mayores presiones para incluir este asunto en la agenda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁸ provinieron de los principales países en desarrollo, afectados por las restricciones a sus exportaciones impuestas por el Acuerdo Multi-Fibras.

Al igual que el comercio en servicios, la integración del comercio de textiles a los principios del GATT tomó la ruta de la liberalización gradual. El Acuerdo sobre Textiles y Vestuario requiere a los miembros de la OMC eliminar sus cuotas en un período de transición de diez años, el cual finalizó el 1 de enero de 2005. En esta fecha, el comercio de dicho sector quedó totalmente integrado dentro del régimen del GATT y sujeto a las mismas reglas de otros sectores económicos. Adicionalmente, este acuerdo contempla la reducción de aranceles en un amplio rango de productos textiles y de prendas de vestir (USITC, 1995).

Los procedimientos establecidos para el progresivo desmantelamiento del AMF contemplan tres etapas dentro del período de diez años ya mencionado, además de dos mecanismos básicos para la transición: 1) la integración de productos al régimen del GATT (incluyendo la remoción de cuotas) y 2) la aceleración de las tasas de crecimiento de las cuotas aún vigentes durante el período de transición.

Bajo esta fórmula, para cada fase del período de transición se estableció el porcentaje mínimo de las importaciones textiles y del vestido que los países importadores deberán integrar al GATT, tomando como base el volumen del comercio en 1990. Asimismo, para cada fase se especifica el porcentaje en que deberá aumentar la tasa de crecimiento de las cuotas de los productos remanentes que están sujetos a éstas, tomando como base las tasas iniciales de crecimiento establecidas para cada país bajo el Acuerdo Multi-Fibras (Thongpakde y Puppavesa, 1999).

La primera fase comenzó el 1 de enero de 1995, con 16% como mínimo de integración del comercio y un aumento de 16% en las tasas de crecimiento de cuotas. La siguiente etapa contempla una integración mínima adicional de 17% de las importaciones para principios de 1998 y una tasa de crecimiento de las cuotas 25% mayor que el período previo. La tercera fase, fijada para enero de 2002, establece una integración de 18% y un aumento de las cuotas

⁸ Bajo los acuerdos de la Ronda de Uruguay se constituye en el organismo sucesor del GATT.



de 27%. Finalmente, los productos remanentes (49%) serán integrados al finalizar el período de transición el 1 de enero de 2005 (cuadro 3).

Aunque los acuerdos de la Ronda de Uruguay tenían como propósito transitar de manera paulatina –a lo largo de diez años– hacia un comercio internacional libre de cuotas, en la práctica los principales países importadores recurrieron a la política de retardar hasta donde fuera posible este proceso, posponiendo cualquier liberalización significativa hasta enero de 2005, fecha en que inicia la última etapa del calendario acordado de transición.

Esto ha sido posible porque el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario establece el porcentaje de integración para cada fase, pero los países importadores seleccionan los productos a integrar. Así, de la lista de productos integrados desde las primeras fases, quedó claro que un alto porcentaje de los productos de interés para los países en desarrollo serían integrados dentro del ATV sólo en la fase final de la liberalización (Thongpakde y Pupphavesa, 1999: 8).

De esta forma, aunque la eliminación del sistema de cuotas inició formalmente desde 1995 (año en que arrancó la primera etapa del calendario de transición), en los hechos es a partir de 2005 cuando realmente tendrá lugar una liberalización significativa en el comercio internacional de este tipo de bienes y, por consiguiente, cuando se sentirán con mayor intensidad los efectos de esta liberalización.

Por otra parte, los acuerdos relativos a textiles y prendas de vestir resultantes de las negociaciones de la Ronda de Uruguay incluyeron también una reducción de 22% en el arancel promedio para estos productos, de tal forma que el arancel promedio después de la Ronda de Uruguay quedó en 12.1%, muy superior al arancel promedio de 3.8% acordado para los productos manufacturados de los países desarrollados.

Sin embargo, las reformas comerciales más recientes de Estados Unidos apuntan hacia la abolición gradual del sistema arancelario, la cual culminaría en 2015, una década más tarde que el sistema de cuotas. Bajo la propuesta que se está negociando actualmente dentro de la OMC por parte de Estados Unidos, las tasas arancelarias a los productos textiles podrían reducirse a un máximo de 8% para el año 2008 y ser eliminadas paulatinamente en los siguientes siete años. En términos prácticos, lo anterior significa que, por ejemplo, los impuestos a la importación de un par de *jeans* podrían reducirse de 16.7 a 8% para el año 2008 (Gresser, 2004: 8-9).



Cuadro 3. Etapas de integración al GATT establecidas en el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario de la Ronda de Uruguay

Etapa	Fecha	Eliminación de cuotas (porcentaje de las importaciones)	Aumento de tasas de crecimiento en cuotas remanentes (respecto a la etapa previa)
Primera	1 de enero, 1995	16%	16%
Segunda	1 de enero, 1998	17%	25%
Tercera	1 de enero, 2002	18%	27%
Fin del período de transición	1 de enero, 2005	49% restante	—

Fuente: Spinanger, 1998: 3.

Panorama de la competencia entre países exportadores de productos textiles después de 2005

Para darnos una idea del impacto potencial que tiene la eliminación de cuotas y aranceles sobre las condiciones de la competencia en el mercado de Estados Unidos, vale la pena recordar que, en la práctica, estas barreras comerciales implican el establecimiento de un impuesto a las importaciones de los países sujetos a estas medidas, el cual es trasladado hacia el precio del producto. Esto es, tanto las cuotas como los aranceles repercuten en el precio del producto puesto en Estados Unidos y, por tanto, en los niveles de competitividad de los distintos productores que se enfrentan en dicho mercado.

Existe un buen número de estudios que han tratado de avizorar y ofrecer estimaciones cuantitativas sobre las implicaciones que traerá la eliminación definitiva del sistema de cuotas textiles sobre los patrones internacionales de producción y comercio de este tipo de productos.⁹ Más allá de las diferencias de metodologías y datos específicos, dentro de esta literatura existen grandes

⁹ El capítulo 2 del documento "Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market", elaborado por USITC (2004), contiene una revisión de la literatura generada sobre el impacto de la eliminación del sistema de cuotas sobre la producción y el comercio mundial de productos textiles.



coincidencias con relación a lo que, se considera, serán las grandes tendencias de cambio en estos patrones internacionales de producción y comercio.

En primer término, se estima que la eliminación definitiva del sistema de cuotas tendrá como efecto un aumento del comercio global de los productos textiles y del vestuario. Según estimaciones de Avisse y Founquin (2001), dicho aumento será de diez por ciento en textiles y catorce en vestuario. Existe también coincidencia en señalar que el impacto será diferenciado entre países y regiones. En general, se señala un impacto favorable en aquéllos países donde la aplicación de cuotas ha sido más estricta y, en contraste, un impacto negativo en los países que han recibido un tratamiento preferencial de acceso a los mercados de exportación y que les ha significado una protección frente a proveedores más competitivos.

Dentro del primer grupo de países sobresalen Bangladesh, China, Hong Kong, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia; todos ellos ubicados en la región asiática, la cual, en general, ha enfrentado una aplicación más estricta del sistema de cuotas que otras regiones del mundo. La predicción de la mayoría de los análisis es que estos países aumentarían de una forma marcada su participación en el mercado mundial de textiles y prendas de vestir a partir de 2005.

Asimismo, la mayoría de las estimaciones consideran que los países exportadores no restringidos por cuotas tendrán una caída en su participación en el mercado global de textiles y prendas de vestir. Dentro de esta categoría se encuentran organismos y países latinoamericanos (ICC, MERCOSUR, México y Chile), además de los países africanos que gozan de acuerdos especiales de acceso al mercado norteamericano.

En consecuencia, el panorama mostrado por estos análisis es el de un creciente comercio mundial de textiles y prendas de vestir, cuyos principales flujos tienden a consolidar a la región asiática –y a China en lo particular–¹⁰

¹⁰ Como parte de una serie de convenios relativos a textiles alcanzados con China en febrero de 1997, Estados Unidos acordó que si China ingresaba a la OMC recibiría inmediatamente los mismos beneficios en el mismo calendario acordado para otros países bajo el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario (ATV) de la Ronda de Uruguay. No obstante, bajo los términos del acuerdo con China, las importaciones de textiles y vestuario procedentes de ese país estarían sujetas a la aplicación de una cláusula selectiva de salvaguarda por cuatro años más allá de la terminación en enero de 2005 de todas las otras cuotas textiles (USITC, 1999: 30).

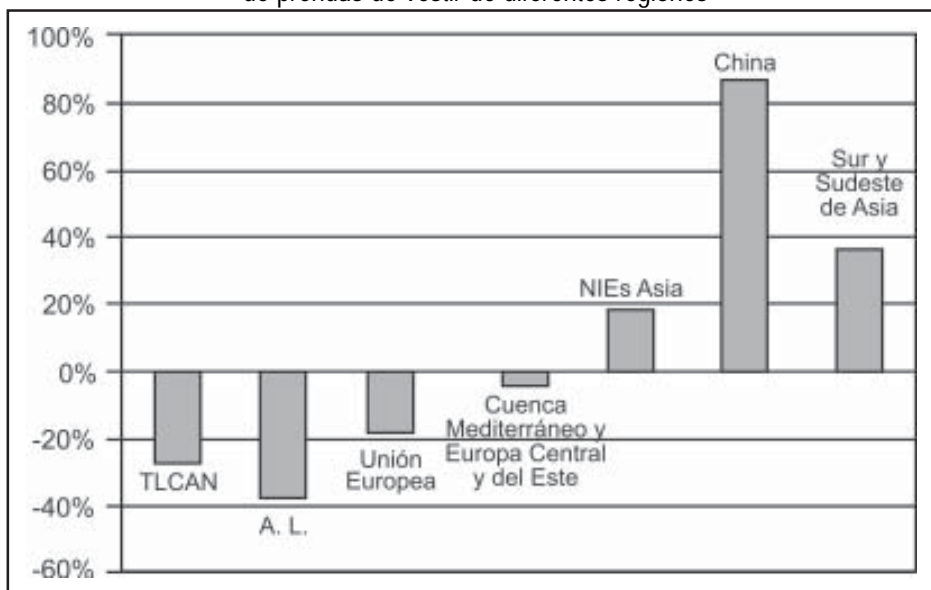


como núcleo del suministro mundial de estos bienes, desplazando del mercado a grandes jugadores latinoamericanos, principalmente México.

Avisse y Fouquin (2001), por ejemplo, estiman que, con la eliminación de cuotas, las exportaciones de China se incrementarían 87% y las exportaciones del sur y sudeste de Asia en 36%, en tanto que la región de América Latina y el TLCAN perderían 39 y 27% de sus mercados, respectivamente (gráfica 1).

Es importante señalar que la valoración que se hace sobre estas tendencias considera que la eliminación de cuotas pondrá en un primer plano otro tipo de factores competitivos, en donde resultarán beneficiados los países que hayan desarrollado mejor estas ventajas. El cuadro 4 nos presenta una relación de los principales factores competitivos que entrarán en juego para reposicionar en el mercado a China, India, Pakistán y Bangladesh, una vez que se hayan eliminado las cuotas, según la evaluación realizada por la USITC (2004) sobre la competitividad de los principales abastecedores de textiles y prendas de vestir hacia Estados Unidos.

Gráfica 1. Impacto estimado de la remoción de cuotas sobre las exportaciones de prendas de vestir de diferentes regiones



Fuente: Avisse y Fouquin (2001).



Cuadro 4. Principales países que después de la eliminación de cuotas aumentarán su participación en las exportaciones de prendas de vestir hacia Estados Unidos

País/Región	Factores competitivos en juego
China/Este Asiático	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza laboral: costos laborales muy bajos, debido a los reducidos salarios y alta productividad. • Insumos: productor de telas, accesorios, empaques y la mayoría de los otros componentes utilizados para fabricar prendas de vestir y otros productos de confeccionados. • Productos: la industria de la confección china es considerada entre las mejores en la fabricación de la mayoría de prendas de vestir y otros productos confeccionados a cualquier calidad o rango de precio. Es el mayor país productor y exportador de textiles y vestuario en el mundo, a pesar de la aplicación de cerradas cuotas de acceso a los mayores mercados de importación.
India/Sur de Asia	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza laboral: numerosa, relativamente barata y calificada fuerza de trabajo; experiencia en diseño. • Insumos: entre los mayores productores mundiales de hilados y tejidos. • Productos: fabrica una amplia gama de prendas de vestir; es considerada una fuente competitiva para el abastecimiento de productos textiles para el hogar (por ejemplo, sábanas y toallas).
Pakistán/Sur de Asia	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza laboral: numerosa y relativamente barata mano de obra. • Insumos: acceso a abastecedores locales de fibra de algodón.
Bangladesh/Sur de Asia	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza laboral: niveles salariales muy bajos; productividad en aumento. • Insumos: depende en gran medida de las importaciones para cubrir sus requerimientos de telas tejidas; se está volviendo autosuficiente en telas de punto.



Cuadro 4 (concluye). Principales países que después de la eliminación de cuotas aumentarán su participación en las exportaciones de prendas de vestir hacia Estados Unidos

	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos especiales: goza de acceso libre de aranceles a los mayores mercados de importación, incluyendo Estados Unidos y Canadá.• Productos: prendas de vestir básicas fabricadas en masa, incluyendo camisas y blusas de telas de punto de algodón y pantalones de telas tejidas de algodón.
--	---

Fuente: USITC (2004).

Conclusiones

Los cambios en el marco regulatorio del comercio internacional de productos textiles constituyen una de las dimensiones que dan forma al nuevo escenario de competencia global de las cadenas de suministro del vestido hacia Norteamérica. Durante la última década, la industria exportadora de prendas de vestir establecida en México ha estado sujeta a transformaciones de este marco regulatorio en sus ámbitos regional y global, las cuales fueron analizadas en este artículo.

En el ámbito regional, el establecimiento del TLCAN abrió una nueva etapa para la integración y el comercio de estos bienes en el continente americano, favoreciendo el posicionamiento de México en el mercado estadounidense por las ventajas que implicó la eliminación de cuotas y aranceles contemplada en dicho tratado.

Sin embargo, las ventajas competitivas derivadas del TLCAN han tendido a difuminarse en el movimiento más amplio hacia la apertura y liberalización del comercio de los productos textiles. Particularmente la llegada de 2005, año en que culmina el período de transición para la eliminación total del sistema de cuotas textiles acordado en la Ronda de Uruguay del GATT, establece un panorama poco alentador para México: todo parece indicar que este país será uno de los grandes perdedores en el nuevo escenario de la competencia que se perfila con la eliminación de cuotas y reducción progresiva de aranceles en los próximos años.



Bibliografía

- Avisse, Richard y Michel Fouquin (2001) "Textiles and Clothing: The End of Discriminatory Protection", *La Lettre du CEPII*, núm. 198, febrero.
- BANCOMEXT (2001) "Sector textil y confección: escenario actual", www.bancomext.com.
- BANCOMEXT (2003) "Análisis Sectorial. Sector Textil-Confección: Evolución reciente y perspectivas", www.bancomext.com.
- Bonacich Edna y David V. Waller (1994) "Mapping a Global Industry: Apparel Production in the Pacific Rim Triangle", en Edna Bonacich (ed.) *et al.*, *Global Production: the Apparel Industry in the Pacific Rim*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 21-41.
- Chacón, Francisco (2000) "Comercio internacional de los textiles y el vestido: reestructuración global de las fuentes de oferta en EE. UU. durante la década de los años noventa", en Rudolf Buitelaar y Ennio Rodríguez (eds.) *Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*, Santiago de Chile, CEPAL/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espinosa, Enrique (2000) "Quinto aniversario del TLCAN: sus efectos sobre la cadena textil mexicana", en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords.), *¿Socios naturales?: cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, ITAM, pp. 355-394.
- Gresser, Edward (2004) "The Big Bang: Ending Quota and Tariff Policies", EE. UU., AISA/USA-ITA, NRF/IMRA/AAFA.
- Hanson, Gordon H. (1994) "Industrial Organization and Mexico-U. S. Free Trade: Evidence from the Mexican Garment Industry", en Edna Bonacich (ed.) *et al.*, *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 147-161.
- Murray, Lauren A. (1995) "Unraveling Employment Trends in Textiles and Apparel", *Monthly Labour Review*, EE. UU, agosto.
- OTEXA (2004) "U. S. Imports, Production, Markets, Import Production Ratios and Domestic Market Shares for Textile and Apparel Product Categories", EE. UU., febrero.
- Spinanger, Dean (1998) "Textiles Beyond the MFA Phase-Out", Documento de trabajo núm. 13/98, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), U. K., University of Warwick.



Thongpakde, Nattapong y Wisarn Puppavesa (1999) "Returning Textiles and Clothing to GATT Disciplines", *World Bank*, Washington, julio.

USITC (1995) "Industry Trade Summary. Apparel", publicación núm. 2853, Washington, enero.

——— (1999) "Industry Trade Summary. Apparel", publicación núm. 3169, Washington, marzo.

——— (2004) "Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U. S. Market" (Investigación núm. 332-448, enviada a USTR en junio 2003), publicación núm. 3671, Washington, enero.

Páginas electrónicas

U. S. Department of Commerce, Office of Textiles and Apparel (OTEXA), "Trade Agreements", <http://otexa.ita.doc.gov>.

——— "NAFTA Sector Executive Summary", <http://otexa.ita.doc.gov>.

USITC Trade Database-Web Access, <http://dataweb.usitc.gov>.

