

# Efectos de la liberalización del Comercio Exterior Textil

Subdirección General del Comercio Exterior  
de Productos Industriales\*

**El 1 de enero de 2005 han sido eliminadas todas las restricciones a la importación de productos textiles y de confección mantenidas frente a países miembros de la Organización Mundial de Comercio, según establecía el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), incluido en el Acta Final de la Ronda Uruguay. No obstante, es necesario precisar que, para garantizar el respeto de las cuotas establecidas para el año 2004, hasta el 31 de marzo de 2005 se continúa con el sistema de Licencias de Importación para las importaciones de productos textiles sometidos a restricción cuantitativa en el año 2004 que hayan sido embarcados en dicho año. El artículo analiza los efectos de la liberalización en la industria textil.**

**Palabras clave: liberalización del comercio exterior, industria textil, industria de la confección, comercio exterior, política comercial, acuerdos comerciales.**

**Clasificación JEL: L67.**



EN PORTADA

## Introducción

Esta liberalización es la fase final de un proceso de liberalización progresiva del comercio exterior de los productos textiles y de la confección que se inició hace diez años, con la entrada en vigor del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. En total había restricciones frente a 19 países, 15 de ellos miembros de la Organización Mundial de Comercio y, a partir de 1 de enero de 2005, solo esta restringida la importación de productos textiles originarios de Vietnam y Bielorrusia (con los que existen Acuerdos bilaterales textiles) y Corea del Norte y Serbia-Montenegro (su-

jetos a contingentes autónomos), que en el año 2003 han supuesto el 0,66 por 100 de las importaciones totales del sector en España. Además, con Vietnam y Serbia se han alcanzado Acuerdos cuya entrada en vigor, durante los primeros meses de este año, conducirá también a una eliminación de las restricciones. Por tanto, prácticamente la totalidad de las importaciones de productos textiles estarán sujetas únicamente a derechos arancelarios.

## Antecedentes históricos del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

La industria textil de los países desarrollados es un sector sensible por razones

\* El artículo ha sido elaborado por Luisa Riber García.

de orden social, económico e incluso político. Este hecho ha dado lugar a que nunca se le aplicaran plenamente las reglas de libertad de comercio preconizadas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En octubre de 1961 entra en vigor el primero de los denominados Acuerdos sobre el comercio internacional de los textiles de algodón, que son los antecedentes directos del Acuerdo Multifibras (A.M.F.). Estos Acuerdos nacen merced a la presión de los países desarrollados, con el objetivo principal, aunque encubierto de defenderse de la denominada «desorganización de mercado» que ya entonces se definía como los crecimientos bruscos y sustanciales de las importaciones provenientes de países a precios bajos que causaran o pudieran causar un perjuicio grave a los productores nacionales. Posteriormente, el 20 de diciembre de 1973, después de una larga negociación en el seno del GATT quedaba concluido el Acuerdo Multifibras que entró en vigor el 1 de enero de 1979.

El AMF no se aplicaba a todos los productos, solo a tops e hilados, tejidos, artículos textiles de confección, ropa y otros textiles manufacturados de algodón, lana, fibras sintéticas o artificiales o mezclas de las citadas fibras, ni a todos los países, solo tenía vigencia en los firmantes del mismo. Estos países podían concluir acuerdos bilaterales en condiciones mutuamente aceptables a fin de, por una parte, eliminar riesgos reales de desorganización del mercado en los países importadores y una desorganización del comercio en los países exportadores y, por otra parte, asegurar la expansión y el desarrollo ordenado del comercio de textiles y un trato equitativo para los países participantes. Los países desarrollados importadores de textiles negociaron Acuerdos bilaterales con los principales países suministradores de estos productos.

El AMF se planteó como un acuerdo temporal y duró más de veinte años. Era un acuerdo paradójico ya que siendo un acuerdo que permitía el establecimiento de restricciones al comercio fue negociado en el seno del GATT, que preconiza la libertad comercial. Por otra parte, permitía la aplicación de la selectividad y la discriminación por productos y países, lo que constituye una excepción a la norma general de no discriminación del GATT. Por tanto, no es de extrañar que uno de los objetivos declarados de la Ronda de Uruguay fuese el integrar el sector textil y del vestido en las normas y disciplinas del GATT.

### Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, incluido en el Acta Final de la Ronda Uruguay, estableció las disposiciones que tenían que aplicar los Miembros de la Organización Mundial del Comercio durante un periodo transitorio de diez años, para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994. El día 1 de enero de 2005 todos los productos textiles y de confección debían estar integrados.

Con el fin de evitar efectos perniciosos sobre la industria de los países importadores, el Acuerdo fijó unos plazos para que la eliminación de las restricciones cuantitativas se hiciera de forma progresiva. La integración de los productos se haría en tres etapas, y en cada una de ellas se integrarían productos de los cuatro grupos siguientes: tops e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir. Los respectivos programas de integración debían ser notificados en detalle al Órgano de Supervisión Textil (OST) por lo menos 12 meses antes de su entrada en vigor, y el OST los distribuiría a todos los



EN PORTADA

Miembros. El calendario de liberalización establecido era el siguiente:

1. *Primera etapa:* En la fecha de entrada en vigor del Acuerdo (es decir, el 1 de enero de 1995), cada Miembro de la Organización Mundial de Comercio debía integrar en el GATT de 1994, productos que en 1990 representaran no menos del 16 por 100 del volumen total de las importaciones realizadas de los productos enumerados en el anexo del Acuerdo.

2. *Segunda etapa:* El 1 de enero de 1998 se liberalizarían productos que en 1990 representaron el 17 por 100 del volumen total de las importaciones realizadas.

3. *Tercera etapa:* El 1 de enero del año 2002 se liberalizarían productos que en 1990 representaron el 18 por 100 del volumen total de las importaciones realizadas. En esa fecha, ya se habrían liberalizado productos que en 1990 representaron el 51 por 100 del volumen total importado.

Finalmente, el 1 de enero del 2005 debían estar integrados en el GATT de 1994 todos los productos textiles y de confección, tras haberse eliminado todas las restricciones.

Paralelamente a la liberalización, y para las restricciones que se mantenían frente a productos todavía no integrados, el Acuerdo establecía que la tasa de crecimiento de las cuotas (establecida en los acuerdos bilaterales concertados al amparo del Acuerdo Multifibras) debía ser incrementada un 16 por 100, 25 por 100 y 27 por 100 para la primera, segunda y tercera fase respectivamente.

La desprotección que este proceso de liberalización podría suponer para los mercados de los países importadores se compensaba mediante el reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT (antidumping, antisubvención, protección de la propiedad intelectual e industrial, procedimiento de solución de diferencias...) y la apertura de todos los mercados, abogando por que

todos los miembros procedieran a una consolidación y reducción de sus derechos arancelarios y a una eliminación de los obstáculos no arancelarios, que permitiera un acceso efectivo a sus respectivos mercados (artículo 7). El ATV contemplaba también la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia específicas y transitorias para el textil, únicamente aplicables a aquellos productos que todavía no habían sido integrados en el GATT. Este mecanismo era más ágil que el artículo XIX del GATT (cláusula de salvaguardia general). También en el Protocolo de adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio se ha previsto una cláusula de salvaguardia específica para el textil, aplicable hasta el 31 de diciembre de 2008.

La Unión Europea ha aplicado escrupulosamente el Acuerdo sobre Textiles y Vestido. Cumpliendo con el calendario previsto, en cada una de las fases de integración se han liberalizado productos textiles de los cuatro grupos (tops e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir) e incrementado los índices de crecimiento de las cuotas de acuerdo con los plazos y porcentajes establecidos en el mismo. Por otra parte, y aunque en algunas ocasiones se hayan dado las condiciones establecidas en el artículo 6 del ATV, no se ha utilizado en ningún caso la cláusula de salvaguardia específica para el textil.

Por su parte, los países exportadores no han cumplido con los compromisos asumidos en el Acuerdo ya que no han tomado las medidas necesarias para lograr una mayor apertura de sus mercados, tal y como establece el artículo 7 del ATV (incluso en algunos casos se han incrementado las barreras), y esto a pesar de que la UE se ha mostrado dispuesta a efectuar concesiones a estos países siempre que permitieran un mejor acceso a sus mercados.



COLABORACIONES

## Efectos de la aplicación del Acuerdo

Evidentemente han influido otros factores independientes de las medidas de política comercial, pero desde la entrada en vigor del Acuerdo se ha producido un constante incremento de las importaciones, el índice de penetración ha aumentado 28 puntos porcentuales. La primera fase de integración no tuvo efectos importantes sobre la evolución de nuestros datos de comercio exterior ya que, de los productos integrados en la Organización Mundial de Comercio, ninguno estaba sujeto a restricción cuantitativa.

La liberalización derivada de la segunda fase de integración supuso claramente una apertura de nuestro mercado que condujo a un importante incremento en las importaciones de los productos integrados en dicha fase originarios de los países miembros de la OMC sujetos a restricción cuantitativa, que aumentaron un 43,7 por 100 en 1998 respecto a 1997. Este grado de variación es considerablemente superior al experimentado por el resto de los productos textiles o por los mismos productos originarios de otros países.

Sin embargo, la tercera fase de integración, en la que se eliminaron un mayor número de restricciones y se liberalizaron productos más sensibles, no produjo el mismo resultado y las importaciones de los productos integrados originarios de los países miembros de la OMC sujetos a cuota (excluyendo China y Taiwán, cuya entrada en la OMC coincide en el tiempo con la entrada en vigor de la tercera etapa de integración) disminuyeron un 13,3 por 100.

Un elemento muy importante a tener en cuenta es que, en esta tercera fase, el resto de países suministradores tuvieron que afrontar la competencia de China que, con su entrada en la Organización

Mundial de Comercio, también se benefició de la liberalización. En el momento de su entrada, en diciembre de 2001, se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación de los productos integrados en la primera y segunda fase de integración del ATV y, el 1 de enero de 2002, las de la tercera fase. El efecto de la eliminación de las restricciones fue muy claro: en 2002 las importaciones de productos integrados en la tercera fase originarios de China creció un 46,5 por 100 y las de los productos integrados en la segunda fase un 23,8 por 100. Además, junto a este incremento de las importaciones se produjo una caída de los precios (el precio medio de los productos textiles importados de China disminuyó un 16,8 por 100), más acentuada en los productos liberalizados.

Por otra parte, la aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido también ha conducido a una modificación en el origen de nuestras importaciones. Las introducciones de la Comunidad, que en 1995 supusieron el 62,5 por 100 de las importaciones totales, han crecido a un ritmo inferior a las importaciones de terceros países y en 2003 (todavía no se dispone de los datos completos del año 2004) únicamente el 50,5 por 100 de las compras en el exterior se realizaron en la Unión Europea. De los principales productores textiles comunitarios solo Portugal ha aumentado su participación en el mercado español en este periodo.

En el año 1995 las importaciones originarias de países miembros de la OMC sujetos a cuota, excluyendo China, suponían el 14,4 por 100 de nuestras importaciones de productos textiles. A partir de 1997 y, sobre todo de 1998, en que la liberalización derivada de la segunda fase de integración condujo a un fuerte incremento en las importaciones de los productos integrados, sus exportaciones a



EN PORTADA

nuestro país crecen a un ritmo superior al de nuestras importaciones totales, hasta el año 2001 en que esta tendencia se invierte. En el año 2003 la importación de productos originarios de países OMC sujetos a cuota supuso el 15,2 por 100 de nuestras importaciones totales (frente al 17,1 por 100 del año 2000).

Lógicamente no todos los países han evolucionado de igual forma. Dentro de este grupo de países, solo cuatro han aumentado su participación en nuestro mercado desde el año 2000: India, Pakistán (que se ha beneficiado de las ventajas arancelarias que la Comunidad concede a determinados países en vías de desarrollo con la finalidad de compensarles por el esfuerzo que realizan en su lucha contra la droga), Brasil (en 2002 se firmó Acuerdo bilateral y la Comunidad suspendió la aplicación de las restricciones cuantitativas) y Argentina (que atravesaba una profunda crisis económica).

Por el contrario, las importaciones de China aumentan durante todo el periodo aunque experimentan los mayores incrementos a partir del año 2001: en el año 95 supusieron el 5,9 por 100 de nuestras importaciones totales y en 2003 suponen el 11,3 por 100 de cuota de mercado (frente al 8,9 por 100 del año 2000).

Por lo que se refiere al resto de países terceros, sus exportaciones a España supusieron en 1995 el 17,2 por 100 de nuestras importaciones totales y desde la entrada en vigor del ATV hasta el año 2001 evolucionan de forma similar a la de nuestras importaciones totales, manteniendo relativamente estable su cuota de mercado. A partir de 2002 su ritmo de crecimiento se acelera y, en 2003, las importaciones de estos países han supuesto el 23 por 100 de la importación total de productos textiles y de confección. No obstante, sus exportaciones estaban muy concentradas (el 72,4 por

100 de su exportación total textil en 2003) en los productos que todavía no habían sido integrados en las normas y disciplinas normales del GATT.

Se han realizado numerosos estudios, tanto en España como en la Unión Europea y en el seno de la Organización Mundial de Comercio, analizando los efectos que tendrá sobre la industria textil y de la confección esta última fase de liberalización que ha tenido lugar el 1 de enero de 2005. Aunque existen considerables divergencias sobre cómo afectará a la evolución de las cifras de producción, empleo e índices de penetración en los mercados, en todos ellos se prevé una concentración de la producción en un número limitado de países con una gran capacidad productiva y bajos costes de mano de obra. Estas previsiones concuerdan con lo sucedido en la segunda y, sobre todo, en la tercera fase de integración.

El sector textil español ha afrontado el aumento de la penetración de las importaciones durante el proceso de liberalización incrementando su esfuerzo exportador. Sin embargo, la tercera fase de integración coincidió con una desaceleración del consumo en la Unión Europea y la apreciación del Euro frente al Dólar, que se han mantenido en estos últimos años, que incidieron negativamente sobre el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones y a partir de 2001 disminuyen la producción y el empleo. No obstante, hay que señalar que nuestra industria ha incrementado su presencia en el mercado comunitario, principal destino de nuestras exportaciones: en el año 1995 un 2,0 por 100 de las importaciones totales comunitarias procedían de España, en 2001 un 2,6 por 100 y, en 2003 la participación aumenta a 2,9 por 100.

Los productos textiles y de confección integrados el 1 de enero de 2005 han supuesto casi el 60 por 100 de nuestras



COLABORACIONES

importaciones totales textiles en 2003. Si en esta última fase se repiten las tasas de crecimiento de las importaciones que se produjeron en la tercera y persiste la caída de precios, las dificultades para afrontar la liberalización serán muy superiores a las de 2002, sobre todo si no cambia la tendencia en el comportamiento de la demanda y de la moneda europea.

### Medidas para afrontar el reto de la liberalización del comercio

A principios de 2004, la Comisión creó un Grupo de Alto Nivel, en el que había representantes de la Comisión, las Administraciones de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la industria textil, las asociaciones de comerciantes, importadores y distribuidores y los sindicatos, para que formulase recomendaciones que permitieran al sector textil afrontar el reto de la liberalización del comercio establecida por el Acuerdo sobre Textiles y Vestido para el 1 de enero de 2005. Se crearon 5 áreas de trabajo: Propiedad intelectual, Comercio, Empleo y Formación, Investigación, Desarrollo e Innovación Industrial y un grupo de implicaciones regionales dada la alta concentración regional del sector.

Basándose en las conclusiones de este Grupo, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, concretando varias propuestas de acción respecto al sector textil que, en lo que se refiere a las medidas de política comercial, fueron las siguientes:

- Reforzamiento y consolidación de la Zona Pan-Euro-Mediterránea, intensificando las negociaciones entre los socios de la Zona de forma que sea posible cuanto antes la acumulación de origen.

- Mejora en el acceso a los mercados, manteniendo una aproximación ofen-

siva en la Ronda de Doha para que los países miembros de la Organización Mundial de Comercio rebajen sus aranceles (exceptuando los Países Menos Avanzados) al mínimo nivel posible y eliminen sus barreras no arancelarias.

- Análisis de las distintas opciones disponibles para establecer medidas de vigilancia a las importaciones de China y reforzamiento del diálogo con las autoridades de este país tanto a nivel oficial como a nivel empresarial.

- Establecimiento de líneas de actuación de la Comisión, en lo que se refiere a procedimientos y criterios, respecto a la aplicación de la Cláusula de Salvaguardia específica para el textil establecida en el protocolo de adhesión de China a la OMC y medidas prácticas para facilitar el uso de las medidas de defensa comercial.

Las medidas de vigilancia propuestas en la Comunicación ya han sido recogidas en el Reglamento (CE) N° 2200/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) N° 3030/93 y (CE) N° 3285/94 del Consejo por lo que respecta al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros, donde se incluyen todas las modificaciones en el régimen comercial aplicable a las importaciones de productos textiles que han tenido lugar el 1 de enero.

En efecto, en dicho Reglamento se establece:

- Un sistema de vigilancia «a posteriori» *erga omnes*, sobre cantidades y precios, para las importaciones de determinados productos textiles originarios de países terceros (los actualmente sometidos a restricción cuantitativa frente a China mas otros cinco productos sensibles cuya importación de China no estaba restringida o que habían sido liberalizados en anteriores fases de integración). Las



EN PORTADA

autoridades de los Estados miembros deberán comunicar los datos a la Comisión como mínimo al final de cada mes y, si es posible, con una frecuencia semanal.

— Durante 2005, un sistema de vigilancia simple «a priori» sobre cantidades y precios para las importaciones de determinados productos textiles originarios de China (los actualmente sometidos a restricción cuantitativa mas otro producto sensible cuya importación de China no estaba restringida). Los datos correspondientes a los documentos de vigilancia deben ser comunicados a la Comisión una vez emitido el documento de vigilancia. No obstante, este sistema de vigilancia podría ser eliminado antes de finales de año si el sistema de vigilancia «a posteriori» implementado fuese completamente operacional.

Aunque su influencia sobre la evolución de nuestras importaciones probablemente será muy pequeña, es necesario mencionar que dentro de las propuestas incluidas en el Plan de Acción para apoyar a los países afectados el seísmo y los tsunamis que han tenido lugar recientemente en el sudeste asiático se encuentran algunas medidas de política comercial, como son la entrada en vigor anticipada del nuevo sistema de preferencias generalizadas o la posible suspensión temporal de las medidas de defensa comercial en las zonas afectadas, que podrían afectar en cierta medida al sector ya que la mayor parte de estos países disponen de una importante industria textil.

En cualquier caso, las medidas de vigilancia establecidas en el Reglamento (CE) 2200/2004 permitirán seguir eficazmente las tendencias de las importaciones de los productos liberalizados y, en caso necesario, adoptar medidas de salvaguardia de acuerdo con las normas establecidas por la Organización Mundial de Comercio. En la actualidad podrían

aplicarse tres tipos de Cláusulas de Salvaguardia a la República Popular China:

— La Cláusula de Salvaguardia específica para el textil establecida en el Protocolo de adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio aplicable, hasta el 31 de diciembre de 2008, en el caso de que las importaciones en la Comunidad de productos textiles y de vestuario originarios de China amenacen, en razón de una perturbación del mercado, con impedir la buena evolución del comercio de estos productos.

— En el Protocolo de adhesión de China, se prevé además una Cláusula de Salvaguardia tan sólo para este país, aplicable a todos los productos durante un periodo transitorio que abarca hasta el año 2012.

— Evidentemente, también podrían establecerse medidas de salvaguardia si se producen las condiciones previstas en el artículo XIX del GATT (Cláusula de Salvaguardia General del GATT), aunque en este caso las medidas serían aplicables a todos los países terceros.

Algunos países miembros de la OMC ya han adoptado, o están estudiando la adopción, de medidas de salvaguardia frente a la importación de productos textiles de acuerdo con la Cláusula de Salvaguardia específica para el textil establecida en el Protocolo de adhesión de China a la OMC. Este hecho podría afectar a la evolución de nuestras importaciones provocando una desviación de las exportaciones chinas hacia el mercado comunitario.

Por su parte, las autoridades de la República Popular China han establecido algunas medidas para controlar la evolución de sus exportaciones y las caídas de los precios. Entre estas medidas, destacan las tasas a la exportación establecidas para un número considerable de productos de confección. No obstante, no parece que estas tasas vayan a tener ningún efecto



COLABORACIONES

sobre nuestro mercado interior y difícilmente van a desanimar a los exportadores chinos. En primer lugar, no están incluidos en estas medidas todos los productos y algunos de los excluidos, como la ropa de bebe, son sensibles para la industria de la confección de nuestro país. Además, no supondrán un incremento apreciable en el precio de los productos, son tasas de 0,2 (0,01819 €), 0,3 (0,02729 €) o, en el caso de las partes de prendas de vestir, 0.5 (0,04548 €) Yuanes por unidad de producto, de forma que la mayor parte de las prendas de vestir sufrirán en su precio en frontera incrementos inferiores al 1 por 100. Finalmente, al aplicarse por unidad de producto, se penaliza en mayor medida las prendas de menor precio unitario, siendo la ropa interior de bajo valor la más afectada por la medida, con aumentos superiores al 2 por 100.



EN PORTADA

Es precisamente en este tipo de productos de bajo valor y con una fuerte dependencia en su coste de la mano de obra donde va a ser prácticamente imposible competir con países donde los costes laborales son muy inferiores a los europeos. Pero nuestra industria dispone de ventaja comparativa respecto a estos países en un gran número de productos en los que el consumidor concede más importancia a la calidad, la innovación, el diseño, la rapidez en el suministro, etcétera.

La adopción de medidas de salvaguardia o la utilización de otros instrumentos de defensa comercial, pueden corregir situaciones de comercio desleal, pero para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado son necesarias reformas estructurales. El Grupo de Alto Nivel efectuaba una serie de recomendaciones de índole comercial, industrial, social y regional para afrontar el reto de la liberalización que es preciso tener en cuenta. Es fundamental reforzar las medidas dirigi-

das a aumentar la competitividad, sobre todo incrementando las inversiones en I+D+i, y a acrecentar la presencia de nuestros productos en el exterior.

No obstante lo establecido en el artículo 7 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, todavía hay muchos países que mantienen barreras, arancelarias y no arancelarias, que impiden la entrada en sus mercados de los productos comunitarios. Nos encontramos en una fase de negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (Ronda de Doha) y, cuando concluya, es probable que se acuerde una reducción general de aranceles. En el sector textil es necesario mantener una posición ofensiva que conduzca a una armonización de los aranceles aplicados, excluyendo a los Países Menos Avanzados (PMAs), y la eliminación o por lo menos reducción de las barreras no arancelarias. Evidentemente no va a ser sencillo, porque esta postura se encuentra con la oposición de países en vías de desarrollo con una industria textil fuerte, que se niegan a desmantelar sus barreras a la importación porque temen la competencia en sus mercados, actualmente muy cerrados, de otros suministradores.

En el actual contexto comercial es necesario efectuar un seguimiento continuado de las cifras de comercio exterior y de la evolución de la industria para, en su caso, tomar las medidas que se consideren oportunas. En este sentido, resulta de gran importancia que, con las recomendaciones formuladas en 2004, no se considere finalizado el trabajo del Grupo de Alto Nivel. Ya han sido convocadas reuniones de los grupos de trabajo para analizar cuestiones de competitividad y de innovación tecnológica y está prevista una convocatoria a nivel de titulares para antes del verano.