

C2

RESTRINGIDO

E/CEPAL/R. 248

Enero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

RENEGOCIACION DEL ACUERDO MULTIFIBRAS ^{☆/}

^{☆/} Documento preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo.

81-2-167

INDICE

	<u>Página</u>
A. PROBLEMAS DEL COMERCIO TEXTIL	1.
1. Antecedentes y experiencia en el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles	1.
2. Las comprobaciones sobre la supuesta desorganización de los mercados	4.
3. El retorno por otras exportaciones de los gastos en importaciones textiles	20.
B. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ACUERDO MULTIFIBRAS	23.
1. Aspectos fundamentales	23.
2. Ajustes estructurales	25.
3. Apartamiento razonable a los términos del AMF	26.
4. Flexibilidades	27.
5. Desorganización del mercado (Market disruption)	31.
6. El factor precio en la desorganización del mercado	35.
7. Los nuevos países adherentes y los pequeños exportadores	36.
8. Productos de telares a mano	37.
9. Fortalecimiento del Organo de Vigilancia Textil (OVT)...	37.
10. Relaciones con los resultados de la Ronda Tokio	39.
 ANEXO	
Estado de adhesiones al MFA, al 1 de julio de 1980	41.

A. PROBLEMAS DEL COMERCIO TEXTIL

1. Antecedentes y experiencia en el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles

En el año 1961 se concertó el primer acuerdo sobre el comercio exterior del sector textil constituido por un Acuerdo de corto plazo que sólo incluyó el comercio internacional de los textiles de algodón, industria que a la sazón mostraba indicios de decaimiento y desorganización de mercados. Igualmente, la industria textil de la lana, si bien encaraba una situación de crisis, la misma provenía de la competencia establecida por otras fibras -principalmente sintéticas- y no por efecto de la que entablaban los países exportadores. El mencionado Acuerdo, de sólo un año de duración, fue sustituido en 1962 por el Acuerdo a largo plazo relativo al Comercio Internacional del Algodón, que fuera prorrogado en varias oportunidades, hasta que en enero de 1974 fue sustituido por un Acuerdo más amplio, en el sentido de incluir no sólo los textiles de algodón y sus confecciones, sino también la lana, las fibras sintéticas y sus mezclas. Este Acuerdo que figura anexo como Protocolo al Acuerdo General (GATT) hace, por este hecho, parte integrante de él y, por ello, estaba destinado a otorgar una mayor liberalización del comercio textil, liberalización que por entonces era bastante precaria. Este Acuerdo de cuatro años de vigencia fue prorrogado en 1977 y en estos momentos se está negociando su segunda prórroga o su modificación o total eliminación.

En el fondo todos estos acuerdos han constituido excepciones al articulado del Acuerdo General, como el artículo I, el XXIII y, principalmente

al artículo XIX sobre medidas de urgencia (salvaguardias), entre otros. Casi todas, por no decir la totalidad de las excepciones a las reglas del GATT significan de hecho para los países exportadores -en su mayoría países en desarrollo y Japón- renunciar a derechos que les acuerda el texto del GATT.

Así, por ejemplo, con sujeción a los términos del Acuerdo Multifibras (AMF), se pueden adoptar medidas restrictivas sobre sus exportaciones sin que se tenga que demostrar ni el vínculo ni el perjuicio grave que establece el artículo XIX sobre salvaguardias. En su lugar se autoriza la aplicación de diferentes criterios estipulados en la definición de "desorganización de mercados" (Anexo A: 1 y 2 del AMF). Igualmente los países exportadores pueden sufrir de acuerdo a ese Anexo A y en contraposición a los artículos I, XIII y XIX medidas de tipo restrictivo aplicadas en forma discriminatoria y sin atenerse a la cláusula de Nación más Favorecida (NMF). Finalmente y como otra excepción a los artículos XIX y XXIII los países exportadores renuncian a ejercer su derecho a tomar medidas de retorsión por violaciones al GATT y al AMF cuando se les nieguen compensaciones.

Como contrapartida a tales disposiciones y las consecuentes renunciaciones de derecho, el AMF incluye ciertas disposiciones. Así, crea un Órgano de Vigilancia de los Textiles (OVT) que no se establece en el artículo XIX ni en el XXIII (en lo atinente a dirimir controversias), pero que está integrado por un Presidente (hasta ahora ha sido siempre un representante de un país desarrollado) y por ocho miembros. Debe notarse que esta composición debilita el poder de negociación que los países en desarrollo pueden tener

dentro de las Partes Contratantes del GATT,^{1/} ya que el Presidente y cuatro de sus miembros son representantes de países desarrollados contra cuatro de los países en desarrollo. Otra contrapartida está dada por las llamadas flexibilidades: tasa de crecimiento, disposiciones contra la regresión (roll back level), las fluctuaciones (swing), los traslados (carry over) y las transferencias (carry forward) establecidas en el Anexo B. Finalmente la obligación de los países importadores de firmar o negociar acuerdos bilaterales de limitación de sus compras con los países exportadores interesados (miembros o no miembros del GATT) antes de emprender una acción restrictiva.

En 1977 la Comunidad Económica Europea, en oportunidad de negociarse la prórroga del AMF ejerció fuerte presión para lograr modificaciones en el funcionamiento del Acuerdo, sin conseguir el apoyo de los países en desarrollo exportadores ni de los Estados Unidos, por ello y basada en afirmaciones de que su industria textil atravesaba una situación extremadamente difícil, se justificaba recurrir a un apartamiento razonable del AMF y a establecer acuerdos bilaterales con sus principales proveedores de textiles de bajo costo. Así, en el protocolo de prórroga del AMF en diciembre de 1977 se incluyen las siguientes Conclusiones en los puntos 5.3 y 5.4: i) "El Comité acordó que, en el marco del AMF, tales consultas y negociaciones deberían llevarse a cabo en un espíritu de equidad y flexibilidad, con miras a alcanzar una solución mutuamente aceptable de conformidad con el párrafo 3 del artículo 4 o con los párrafos 3 y 4 del artículo 3, lo cual incluye la posibilidad de "apartarse razonablemente" y de común acuerdo de elementos particulares en casos particulares" y, ii) "Se acordó que cualquier

^{1/} Aún cuando algunos países miembros del AMF no lo sean del GATT.

apartamiento de los mencionados en el apartado 3 supra sería transitorio y que los participantes interesados volverían al marco del Acuerdo en el plazo más breve posible".

Así, la conclusión del "apartamiento razonable" y su posterior aplicación han roto todo equilibrio entre exportadores e importadores, lo que se agrega a la acción de los países importadores de recurrir en forma creciente a medidas que se apartan de la letra y del espíritu del Acuerdo, incluso no respetando las disposiciones que éste contiene en beneficio de los países en desarrollo exportadores.

Lo anterior se verá con mayor detalle y amplitud cuando se analicen los términos del actual acuerdo y su Protocolo de prórroga y las desviaciones que sobre su letra y espíritu han introducido los países desarrollados.

2. Las comprobaciones sobre la supuesta desorganización de los mercados

Si bien es cierto que más de un país desarrollado ha recurrido al argumento de la desorganización del mercado textil (y sus confecciones), los que más énfasis han colocado en él y más desviaciones han solicitado al AMF, son los países integrantes de la Comunidad Económica Europea. Básicamente ese argumento está enderezado a culpar el alto desempleo en el sector textil comunitario a las importaciones de textiles y confecciones procedentes de los países en desarrollo exportadores (productores de bajo costo), como única causal plausible y evidente. Así, por ejemplo, uno de sus personeros llegó a expresar que la quiebra de más de 3.500 empresas del sector había ocasionado un desempleo sectorial estimado en 500.000 ocupaciones entre empleados y obreros. Más aún, pronosticó que la continuación del AMF, en su forma y redacción actual, llevaría esa cifra a 1 millón 600 mil empleos.

Para analizar la validez de estas afirmaciones se ha preparado un juego de cuadros con datos publicados por el GATT que, desde el momento que ellos reflejan las informaciones suministradas básicamente por los países, no pueden ser sospechosas de parcialidad.

El cuadro 1 que se inserta a continuación muestra la exportación conjunta de textiles y confecciones en valores absolutos (millones de dólares) y en números índices con base 100 en 1973.

Dos circunstancias importantes pueden observarse en el cuadro 1. La primera es que las exportaciones de los países desarrollados crecen sostenidamente entre 1973 y 1979 (exceptuando la caída del año 1975), para mostrar un aumento de casi 95% en 1979 con respecto a 1973; la segunda se refiere al crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo que alcanza casi 102% en 1979, es decir, un poco superior a las de los países desarrollados y con la misma caída del año 1975.

Como conclusión parece como muy plausible el afirmar que las exportaciones de los países desarrollados se ha realizado en parte a ciertos países en desarrollo carentes de una adecuada industria textil pero, sustancialmente, esas exportaciones han tenido por destino a los propios países desarrollados. Es decir, un desarrollo del comercio recíproco entre ellos. Por otra parte, las exportaciones de los países en desarrollo que, presumiblemente han tenido su principal destino los mercados de los países desarrollados, si bien muestran un crecimiento un poco más rápido, en valores absolutos siguen siendo inferiores a los de las exportaciones de los países desarrollados. Ténganse presentes estas circunstancias para más adelante, cuando se haga una evaluación final de la supuesta influencia de las exportaciones textiles de los países en desarrollo, sobre las quiebras de empresas y el desempleo en los países desarrollados.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE TEXTILES Y SUS CONFECCIONES POR AREAS
(Millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Exportación mundial</u>							
- exportación de países desarrollados	8 443	9 762	9 163	10 220	11 497	11 566	16 427
- exportación de países en desarrollo	6 023	6 742	6 484	7 442	8 398	9 937	12 150
- otros <u>a/</u>	2 420	3 020	1 679	2 778	3 099	3 629	4 277
	(1973-100)						
<u>Exportación mundial</u>							
- exportación de países desarrollados	100.0	115.6	108.5	121.0	136.2	160.7	194.6
- exportación de países en desarrollo	100.0	111.9	107.7	123.6	139.4	165.0	201.7
- otros <u>a/</u>	100.0	124.8	69.4	114.8	128.1	150.0	175.7

Fuente: CEPAL con datos del GATT, documento COM/TEX/W/76.

a/ Incluye países miembros y no miembros del AMF del área Este y de países no especificados.

En el cuadro 2 que se ofrece seguidamente, es posible, entre otras cosas, establecer una primera comprobación del aserto anterior.

En el cuadro precedente puede observarse la participación relativa que cada área en él determinada tuvo o registró en el total exportado. Los países desarrollados prácticamente conservan su participación porcentual entre 1973 y 1979 (57.5% en 1973 y 56.6% en 1979), en tanto que los países en desarrollo exportadores de textiles acrecientan ligeramente esa representación de 34.9% a 36.9%. Pero, mayor interés debe prestarse al comportamiento que tuvieron las exportaciones totales de confecciones y textiles de los países en desarrollo miembros del AMF. En efecto, la participación de ellos en el comercio mundial de textiles y confecciones, además de representar bastante menos de un quinto de ese comercio, desciende, en participación relativa, de 16,3% en 1973 a 14.7% en 1979. Se comprueba así que el desenvolvimiento de las exportaciones de los países en desarrollo miembros del GATT no solamente no ha contribuido en gran medida a la desorganización del mercado textil de los países desarrollados, situación que debe ser atribuida a otras circunstancias.

Todo esto es de suma importancia para las reglas del GATT, aunque el Acuerdo Multifibras constituye una excepción relativa a ellas, ya que, incluso en los Acuerdos recientemente adoptados en la Ronda Tokio sobre "Subsidios y Derechos Compensatorios" y "Antidumping", se establece la conexión que debe existir entre importaciones y desorganización de mercado, aunque este vínculo esté muy debilitado en este último Acuerdo (Dumping).

Cuadro 2

EXPORTACION DE TEXTILES Y CONFECCIONES (TOTAL) POR AREAS PRINCIPALES
(Participación porcentual)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Exportación mundial</u>	<u>100.0</u>						
Países desarrollados	57.5	54.0	53.1	54.2	53.1	55.1	56.6
Países en desarrollo	34.9	36.4	37.7	37.4	38.9	38.2	36.9
Países del Este	6.7	8.6	8.4	7.4	7.3	6.5	6.4
No especificados	0.8	0.9	0.9	1.0	0.7	0.1	0.1
Países en desarrollo miembros del Acuerdo M.F.	16.3	16.2	14.9	14.2	14.0	14.7	14.7

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/76.

Los cuadros 3 y 4 que siguen a continuación, con información similar al cuadro precedente, pero separadamente para las exportaciones textiles y las de confecciones, no hacen más que confirmar lo expresado anteriormente.

Cuadro 3

EXPORTACION DE TEXTILES POR AREAS PRINCIPALES
(Participación porcentual)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Exportación mundial</u>	<u>100.0</u>						
Países desarrollados	53.3	50.0	48.4	49.3	47.8	49.6	51.1
Países en desarrollo	38.6	39.5	41.4	41.2	42.9	42.6	41.1
Países del Este	7.1	9.4	9.0	8.2	8.3	7.6	7.6
No especificados	1.0	1.1	1.2	1.3	0.9	0.2	0.2
Países en desarrollo miembros del Acuerdo M.F.	18.5	18.1	16.9	16.0	16.1	17.1	17.2

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/76.

Cuadro 4

EXPORTACION DE CONFECCIONES POR AREAS PRINCIPALES
(Participación porcentual)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Exportación mundial</u>	<u>100.0</u>						
Países desarrollados	72.5	69.6	68.2	69.4	68.3	65.5	70.9
Países en desarrollo	22.0	24.7	25.5	25.5	27.5	27.1	25.6
Países del Este	5.4	5.7	6.3	5.0	4.2	6.7	3.0
No especificados	0.1	-	-	0.1	-	0.7	0.5
Países en desarrollo miembros del Acuerdo M.F.	8.6	9.0	8.7	8.3	8.2	8.2	8.2

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/76.

En estos cuadros se puede observar que los países en desarrollo miembros del AMF tanto en los textiles, así designados en el Acuerdo, como en las condiciones, mantienen, con altibajos menores, su representación porcentual. Pero esa representación es considerablemente mayor en los textiles que en las confecciones, en relación con la exportación mundial de cada grupo.

Así, desde el punto de vista de las exportaciones, tanto por su crecimiento como por su participación en el total mundial, en manera alguna parecen confirmar aquella afirmación del representante comunitario de atribuir como única y exclusiva causa del desempleo textil, a la desorganización del mercado -medido o apreciado por baja en la producción y ventas, desempleo, etc.- consecuencia de las importaciones desde los países en desarrollo.

Resulta evidente que, de ser verdaderas aquellas cifras de cierres de fábricas y desempleo actual y pronosticado, las causas han de ser halladas en otros ámbitos y sectores, y no cifrarlas en una sola. Así, puede citarse con S.K. Bagchi ^{1/} a los cambios en los gastos del consumidor, la tecnología aplicada, la productividad por hombre ocupado, las variaciones en los patrones de consumo, etc. Aquí vamos a centrar el análisis en dos aspectos íntimamente vinculados: i) las inversiones realizadas en el sector y ii) la productividad implícita por hombre ocupado. Al referirse a la interrelación de estas dos variables se supone de hecho que las inversiones registradas en el sector significan un cambio de tecnología aplicada lo que implica, por un lado, que se trata de una tecnología economizadora de mano de obra -el factor relativamente escaso y caro- en los países desarrollados y, por otro, el intento de dar una base de mayor eficiencia -o tal vez sería más correcto decir una base de menor ineficiencia- al sector textil. Como quiera que ello sea, el hecho de que los países desarrollados, principalmente la Comunidad, tiendan a utilizar el "apartamiento razonable" y otros recursos y expedientes restrictivos del AMF en forma que no se ajustan a lo estipulado en él, las inversiones que se analizan más adelante, no parecen haber tenido el éxito que indudablemente, de una forma u otra, se han debido prever.

Pero antes de continuar con estas consideraciones analícese el cuadro 5 a continuación.

^{1/} Impacto de las Importaciones en el Empleo dentro del Sector Textil, reproducido para la Reunión Internacional sobre Textiles, Bogota, Noviembre 3 al 7 de 1980.

Cuadro 5

VALOR AGREGADO E INVERSIONES EN LA INDUSTRIA TEXTIL DE TRES PAISES
DESARROLLADOS

(Millones de unidades de cuenta comunitarias y dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Comunidad Económica Europea</u>					
1. Valor agregado	-	20 051	19 056	20 594	22 163
2. Inversiones	1 907	1 993	1 763	2 003	1 901
% $\frac{2}{1}$	-	9.9	9.3	9.7	8.6
<u>Estados Unidos</u>					
1. Valor agregado	27 665	28 051	26 794	31 355	35 070
2. Inversiones	1 539	1 561	1 377	1 511	1 672
% $\frac{2}{1}$	5.6	5.6	5.1	4.8	4.8
<u>Canadá</u>					
1. Valor agregado	2 099	-	-	2 736	2 880
2. Inversiones	160	208	185	129	106
% $\frac{2}{1}$	7.6	-	-	4.7	3.7

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/77.

En él puede observarse, entre los años 1973 y 1977, la tendencia del valor agregado -valor que puede considerarse en una apreciación burda como el ingreso generado por el sector textil para los factores de la producción- la tendencia de las inversiones en el sector y la relación porcentual entre uno y otro concepto.

El caso más dramático parece ser el de la Comunidad Económica Europea que, en términos de alegatos presentados y opiniones contrarias al AMF y a las exportaciones de los países en desarrollo, no cabe duda, resulta el mercado más "perjudicado" y "vulnerable". Pues bien, las inversiones efectuadas por el sector textil en este conjunto de nueve países, salvo en 1977, han sido cercanas al 10% del valor agregado, o, en forma grosera, como se ha dicho, al 10% del ingreso generado. En verdad, para ser una inversión "pura" en el sector, resulta extraordinariamente elevada. En los Estados Unidos ese porcentaje fue de alrededor del 5%, según el año que se considere, cifra que, igualmente, no deja de tener su importancia. En Canadá, la carencia de datos para los años 1974 y 1975 y lo errático de la relación entre inversiones y valor agregado en los tres años para los que se poseen datos no permiten extraer mayores conclusiones.

Vinculado con lo analizado precedentemente están las consideraciones que pueden efectuarse del cuadro 6 inserto seguidamente.

Cuadro 6

PRODUCCION, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD, EN TEXTILES Y CONFECCIONES.
PAISES SELECCIONADOS

(1973 = 100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Comunidad Económica Europea</u>							
Producción textil	100.0	96.0	88.0	97.0	94.0	92.0	96.0
Empleo textil	100.0	95.0	88.0	85.0	83.0	79.0	77.0
Productividad implícita	100.0	101.0	100.0	114.1	113.3	116.5	124.7
Producción confecciones	100.0	95.0	95.0	100.0	98.0	94.0	99.0
Empleo confecciones	100.0	94.0	90.0	86.0	83.0	79.0	79.0
Productividad implícita	100.0	101.1	105.6	116.3	118.1	119.0	125.3
<u>Estados Unidos</u>							
Producción textil	100.0	93.0	86.0	94.0	94.0	96.0	101.0
Empleo textil	100.0	95.0	85.0	91.0	91.0	91.0	90.0
Productividad implícita	100.0	97.9	101.2	106.6	103.3	105.5	112.2
Producción confecciones	100.0	97.0	92.0	107.0	114.0	114.0	111.0
Empleo confecciones	100.0	95.0	87.0	92.0	91.0	91.0	90.0
Productividad implícita	100.0	102.1	105.7	116.3	125.3	125.3	123.3
<u>Canadá</u>							
Producción textil	100.0	98.0	94.0	95.0	97.0	106.0	110.0
Empleo textil	100.0	99.0	93.0	89.0	84.0	ND	ND
Productividad implícita	100.0	99.0	101.1	106.7	115.5	-	-
Producción confecciones	100.0	100.0	101.0	106.0	101.0	116.0	120.0
Empleo confecciones	100.0	98.0	96.0	98.0	91.0	ND	ND
Productividad implícita	100.0	102.0	105.2	108.2	111.0	-	-

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/77.

En él puede observarse, entre los años 1973 y 1977, la tendencia del valor agregado -valor que puede considerarse en una apreciación burda como el ingreso generado por el sector textil para los factores de la producción- la tendencia de las inversiones en el sector y la relación porcentual entre uno y otro concepto.

El caso más dramático parece ser el de la Comunidad Económica Europea que, en términos de alegatos presentados y opiniones contrarias al AMF y a las exportaciones de los países en desarrollo, no cabe duda, resulta el mercado más "perjudicado" y "vulnerable". Pues bien, las inversiones efectuadas por el sector textil en este conjunto de nueve países, salvo en 1977, han sido cercanas al 10% del valor agregado, o, en forma grosera, como se ha dicho, al 10% del ingreso generado. En verdad, para ser una inversión "pura" en el sector, resulta extraordinariamente elevada. En los Estados Unidos ese porcentaje fue de alrededor del 5%, según el año que se considere, cifra que, igualmente, no deja de tener su importancia. En Canadá, la carencia de datos para los años 1974 y 1975 y lo errático de la relación entre inversiones y valor agregado en los tres años para los que se poseen datos no permiten extraer mayores conclusiones.

Vinculado con lo analizado precedentemente están las consideraciones que pueden efectuarse del cuadro 6 inserto seguidamente.

Cuadro 6

PRODUCCION, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD, EN TEXTILES Y CONFECCIONES.
PAISES SELECCIONADOS

(1973 = 100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Comunidad Económica Europea</u>							
Producción textil	100.0	96.0	88.0	97.0	94.0	92.0	96.0
Empleo textil	100.0	95.0	88.0	85.0	83.0	79.0	77.0
Productividad implícita	100.0	101.0	100.0	114.1	113.3	116.5	124.7
Producción confecciones	100.0	95.0	95.0	100.0	98.0	94.0	99.0
Empleo confecciones	100.0	94.0	90.0	86.0	83.0	79.0	79.0
Productividad implícita	100.0	101.1	105.6	116.3	118.1	119.0	125.3
<u>Estados Unidos</u>							
Producción textil	100.0	93.0	86.0	94.0	94.0	96.0	101.0
Empleo textil	100.0	95.0	85.0	91.0	91.0	91.0	90.0
Productividad implícita	100.0	97.9	101.2	106.6	103.3	105.5	112.2
Producción confecciones	100.0	97.0	92.0	107.0	114.0	114.0	111.0
Empleo confecciones	100.0	95.0	87.0	92.0	91.0	91.0	90.0
Productividad implícita	100.0	102.1	105.7	116.3	125.3	125.3	123.3
<u>Canadá</u>							
Producción textil	100.0	98.0	94.0	95.0	97.0	106.0	110.0
Empleo textil	100.0	99.0	93.0	89.0	84.0	ND	ND
Productividad implícita	100.0	99.0	101.1	106.7	115.5	-	-
Producción confecciones	100.0	100.0	101.0	106.0	101.0	116.0	120.0
Empleo confecciones	100.0	98.0	96.0	98.0	91.0	ND	ND
Productividad implícita	100.0	102.0	105.2	108.2	111.0	-	-

Fuente: GATT, documento COM/TEX/W/77.

En este cuadro se muestran, separadamente para el sector textil y el sector confecciones, los datos de producción, empleo y productividad implícita por hombre ocupado para la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y Canadá. Este cuadro, unido a las conclusiones que permiten extraer los cinco cuadros anteriores, conducen a precisar las principales causas o razones en las que radica el problema del desempleo y cierre de fábricas en el sector textil, causas o razones que distan mucho de poder ser atribuidas a las exportaciones de los países en desarrollo, principalmente, los países miembros del AMF no desarrollados.

En efecto, en la Comunidad Económica Europea la producción del sector textil, salvo la fuerte caída del año 1975, muestra una tendencia ligeramente decreciente que en 1979 es de sólo 4% inferior a la base 100 de 1973. Por el contrario, el empleo en dicho sector textil decrece fuertemente y, en 1979, es 23% más bajo que en el mencionado año base. Como consecuencias de estas diversas tendencias, la productividad implícita por hombre ocupado, firmemente creciente, registra en 1979 un aumento de casi 25%. En la propia Comunidad, en el sector confecciones, se observan iguales características a las antes reseñadas, con un aumento de más de 25% en el año 1979.

Similares circunstancias se observan en los Estados Unidos y en Canadá (hasta donde lo permiten apreciar para este último las cifras disponibles). De todo lo hasta aquí expresado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

i) los países desarrollados muestran, entre 1973 y 1979, una producción, tanto en textil como en confecciones, de tendencia estacionaria (Comunidad) o creciente (Estados Unidos y Canadá);

ii) las exportaciones de estos tres países desarrollados han mostrado entre esos años extremos una tendencia creciente más o menos similar a la

de otras áreas geográficas de menor desarrollo, con lo que la participación relativa en el comercio mundial de textiles y confecciones ha permanecido prácticamente constante entre 1973 y 1979;

iii) se han realizado fuertes inversiones en el sector textil -principalmente en la Comunidad Económica Europea- presumiblemente para modificar la tecnología existente, introduciendo procesos más modernos de más alta automatización, tecnificación y densidad de capital, tendiente a economizar mano de obra -su factor escaso- y a acrecentar la productividad por hombre ocupado.

iv) finalmente, no es difícil concluir que todos estos hechos demuestran, por una parte, la causal que explica el desempleo en el sector textil argumentado principalmente por la Comunidad y, segundo, que las fuertes inversiones realizadas entre 1973 y 1979, dado el intento de acrecentar "a como de lugar" las restricciones que no se contemplan en el AMF, son realmente inversiones proteccionistas que solo tratan de dilatar el reajuste inevitable de esta actividad que está establecido en el propio Acuerdo Multifibras, en el

párrafo 4 del artículo 1 que dice textualmente: "Las acciones emprendidas en virtud del presente acuerdo no interrumpirán o desalentarán el proceso autónomo de ajuste industrial de los países participantes. Además, las acciones emprendidas en virtud del presente Acuerdo deberán ir acompañadas de la prosecución, en forma compatible con las legislaciones y sistemas nacionales, de políticas económicas y sociales adecuadas exigidas por los cambios en la estructura del comercio de textiles y en las ventajas comparativas de los países participantes, que estimulen a las empresas que son menos competitivas en el plano internacional a pasar progresivamente a ramas de producción más viables o a otros sectores de la economía y facilitar un mayor

acceso a sus mercados para los productos textiles procedentes de los países en desarrollo". Indudablemente, este artículo del AMF comprueba dos hechos que recientemente se han mencionado: i) la exactitud de calificar de inversiones proteccionistas a las realizadas en los últimos años por los países desarrollados, y ii) que ellas y la política que envuelven, constituyen una grave y definitiva desviación al "apartamiento razonable" del AMF que según se establece en el protocolo de 1977 (5.4), debe ser de corto plazo (transitorio) y los participantes interesados deben volver al marco del Acuerdo en el plazo más breve posible.

Las importaciones de textiles y confecciones de la CEE procedentes de los países en desarrollo representan una parte muy pequeña del consumo interno total de dichos productos (ver cuadro Nº 7). Este cuadro muestra también que de 1968 a 1975, las importaciones de textiles procedentes de los países en desarrollo constituyeron respectivamente 1.12% y 3.13% del consumo aparente local de la CEE, o sea una diferencia de 2 puntos mientras que las exportaciones de la CEE de los mismos productos aumentaron en 4.7 puntos. En cuanto a las confecciones, las importaciones procedentes de los países en desarrollo representaron de 1965 a 1975 respectivamente 1.93% y 7.09% , del consumo aparente de la CEE, o sea una diferencia de 5.17 puntos mientras que las exportaciones de la CEE varían en 1.47%.

La UNCTAD en el documento TD/B/C2/204 llega a la conclusión que "Hay pruebas cada vez más abundantes que los efectos que producen sobre el empleo los aumentos de productividad en los países desarrollados superan con creces a

los efectos que derivan los aumentos de las importaciones brutas de textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo".

En el Reino Unido por ejemplo, la industria textil ha perdido "durante el período 1970/1975 más de 30 000 puestos de trabajo a causa de las importaciones procedentes de los países menos adelantados, pero en realidad perdió más de cuatro veces esta cifra (120 000) a causa de los cambios de productividad en la industria. 1/

En la República Federal de Alemania la productividad de la industria textil aumenta dos veces más que la productividad del conjunto de la industria.

Es posible que la competencia de las importaciones haya fomentado en parte el progreso tecnológico que ha causado estas reducciones de empleo.

1/Véase "Ajuste de la economía del Reino Unido a las relaciones comerciales Norte/Sur "Documentos de Trabajo nº 3/ Coloquio tripartito sobre empleo, comercio internacional y cooperación Norte-Sur. O.I.T. Ginebra 1980

Cuadro 7

EL COMERCIO DE TEXTILES Y CONFECCIONES EN LA CEE

	1968	1970/71	1972/73	1974/75
A. Textiles				
Consumo aparente (miles de dólares)	19.854	24 245	32 860	40 626
Importaciones en% del consumo aparente				
Países en vía de desarrollo	1.12	1.90	2.58	3.13
Países socialistas	0.33	0.47	0.69	0.78
Países industrializados	2.22	3.46	3.93	4.59
Total	3.67	5.83	7.20	8.50
Exportaciones en% del consumo aparente	8.51	12.04	12.30	13.20
B. Confecciones				
Consumo aparente (miles de dólares)	13 617	17 471	28 038	33 570
Importaciones en % del consumo aparente				
Países en vía de desarrollo	1.93	3.61	5.38	7.09
Países socialistas	0.44	1.10	1.65	2.01
Países industrializados	1.74	3.57	4.48	5.49
Total	4.12	8.29	11.52	14.60
Exportaciones en% del consumo aparente	8.98	11.27	10.58	10.45

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1979, Table 1.

3. El retorno por otras exportaciones de los gastos en importaciones textiles

Ha sido común olvidar en las discusiones que se establecen entre países en desarrollo y países desarrollados acerca del comercio textil y el AMF, el hecho de que este comercio involucra insumos de valor considerable que siguen un sentido inverso al de los textiles. En efecto, las exportaciones de confecciones y textiles en el ámbito mundial en parte se realizan desde los países en desarrollo -con evidentes ventajas comparativas- hacia los países desarrollados. Pero, en maquinaria textil, fibras, tinturas y anilinas, químicas de apresto, etc., la dirección del comercio exterior diseña un flujo importante desde los países desarrollados a los países en desarrollo. De hecho, cualquier retracción de la demanda de aquellos productos textiles hará que se reduzca la demanda de los países en desarrollo de los insumos provenientes de los países desarrollados.

Según sea el área en desarrollo que se considera y el nivel de producción que se considere, este comercio de insumos y maquinaria reviste cifras de consideración. Así, en el año 1979 los países latinoamericanos en desarrollo ^{1/} importaron desde los países desarrollados 989.7 millones de dólares, de los cuales 124.7 millones fueron fibras textiles, 187.0 millones lo fueron de anilinas, tinturas, aprestos, etc., y 678.0 millones de maquinaria y equipo textil. (CUCI 26, 531, 532.1, 533.1, 65, 717.1, 717.3, 841.1, 841.2 y 841.4). Estas exportaciones de los países desarrollados que se han dado en llamar flujo de retorno hacia ellos de la industria textil de los países en desarrollo, deben ocupar un lugar destacado en aquellos argumentos que se esgriman para

^{1/} Véase, Reunión Internacional sobre Textiles: "Flujo de retorno en el comercio de ropa y textiles", Bogotá, noviembre 3 al 7 de 1980.

defender las posiciones de los países en desarrollo, frente al mayor poder de negociación que tienen los países desarrollados y a la perseverante reticencia que siempre han mostrado frente a las legítimas apetencias y demandas de los países en desarrollo.

El cuadro Nº 8 muestra las exportaciones de la CEE en 1978 a los países en desarrollo de los productos principales relacionados con la fabricación de textiles y confecciones: fibras textiles; materias tintoreas y maquinaria textil. Estas exportaciones ascendieron a cerca de 2 205 millones de dólares, de los cuales 50% son representados por las ventas de maquinaria textil, sector con mayor valor agregado y en consecuencia con mayor empleo de obreros.

Según la UNCTAD ^{1/}"en 1978 los países desarrollados exportaron a los países en desarrollo textiles y prendas de vestir por un valor de 7 300 millones de dólares, en tanto que los países en desarrollo exportaron a los países desarrollados de economía de mercado por un valor de 13 600 millones de dólares. Por lo tanto, en ese año, el comercio de textiles y prendas de vestir de los países desarrollados con los países en desarrollo arrojó un saldo negativo de 6 300 millones de dólares". Si se unen ahora las exportaciones de los países desarrollados durante el mismo año, de productos relacionados con la fabricación de textiles y confecciones de los países en desarrollo, estas exportaciones alcanzaron un total de 5 200 millones de dólares, o sea que 80% del déficit de los países desarrollados con los países en desarrollo en comercio de textiles y confecciones fue cubierto por las importaciones de productos conexos de los países en desarrollo. Este déficit comercial de los países desarrollados se redujo entonces a sólo 1 100 millones de dólares.

^{1/} Véase UNCTAD TD/B/C.2/204. 24 de junio de 1980, página 31.

Cuadro 8

EXPORTACIONES DE LA CEE A LOS PAISES EN DESARROLLO DE PRODUCTOS RELACIONADAS CON LA PRODUCCION
DE TEXTILES / PRENDAS DE VESTIR, 1978
(En miles de dólares)

	Fibras textiles	Materias tintoreas	Maquinaria textil	TOTAL
Reino Unido	76 706	230 670	188 407	495 783
Rep.Red. de Alemania	53 880	400 526	503 844	958 250
Francia	47 368	67 608	167 854	282 830
Bélgica	34 649	20 256	90 333	145 238
Italia	31 476	49 620	118 724	199 820
Dinamarca	393	20 542	4 374	25 309
Países Bajos	15 524	54 859	26 560	96 943
Irlanda	-	446	243	689
Total	259 996	844 527	1 100 339	2 204 859
%	11.8	38.3	49.9	100.0

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Serie D. Commodity Trade Flow Tapes, New York

En conclusión la UNCTAD dice que "hay posibilidades de que las pérdidas de puestos de trabajo en los sectores de los textiles y de la confección de los países desarrollados causadas por las importaciones procedentes de los países en desarrollo queden ampliamente compensadas por la creación de puestos de trabajo en otros sectores".^{1/}

El gobierno alemán considera que las exportaciones de productos, insumos y maquinarias vinculadas con la industria de los países en desarrollo permitan conservar o crear alrededor de 700 000 empleos. El problema es que los sectores que se benefician del mercado ofrecido por los países en desarrollo y los que sufren la competencia de estos países no son los mismos. Según este mismo gobierno, hasta 1980, la tendencia creciente a la división del trabajo con los países en desarrollo obligará cada año a cambiar de sector de actividad a 22 mil trabajadores y a 13 mil a cambiar de profesión ^{2/}. En conclusión, las importaciones de los países en desarrollo no causarían una disminución del empleo sino que obligarían a la mano de obra a una mayor movilidad de un sector a otro.

B. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ACUERDO MULTIFIBRAS

1. Aspectos fundamentales

En la renegociación del Acuerdo se deben tener, por lo menos, elementos de juicio suficientes para evaluar los aspectos fundamentales a ser tenidos en cuenta para considerar si el Acuerdo debe ser extendido, modificado o discontinuado. Según opinión de los principales países en desarrollo exportadores de textiles los puntos siguientes constituyen elementos cruciales a ser considerados para que dicho Acuerdo no continúe operando en contra de los intereses de los países en desarrollo:

^{1/} Véase Reunión Internacional sobre Textiles: "Flujo de retorno en el comercio de ropa y textiles", Bogotá, noviembre 3 al 7 de 1980.

^{2/} Véase LE MONDE, p. 13, 29/30 junio de 1980. Roland BUNZENTAL. Periodista de la Frankfurter Rundschau.

a) Ajustes estructurales que deben introducir los países desarrollados para reconvertir sus actividades ineficientes y liberalizar el comercio de los textiles;

b) El apartamiento razonable (reasonable departures) introducido en el Acuerdo a través del Protocolo de 1977 que prorrogó la vigencia del AMF hasta 1981 (párrafos 4 y 5:3), por el cual, en determinadas circunstancias, los países miembros del Acuerdo pueden dejar de observar o apartarse de sus reglas;

c) Las flexibilidades (flexibilities) reglamentadas en el Anexo B del Acuerdo por las que se aseguran una sustancial flexibilidad en el crecimiento y en los arreglos de restricciones;

d) La desorganización del mercado y su definición y concepto según se establece en el artículo 3, en el 4 párrafo 2 y en el Anexo A, párrafo 1 y 2.

e) El factor precio en la desorganización del mercado según se reglamenta en el Anexo A y en el párrafo 1 del artículo 9;

f) La protección a los nuevos países adherentes al AMF (artículo 6 párrafo 2) y a los pequeños exportadores (artículo 6 párrafo 3).

g) Producción de telares manuales (producción de textiles folklóricos y otros) que encuentran problemas de ingreso en mercados de países desarrollados no compatibles con lo estatuido en el párrafo 3 del artículo 12 del AMF.

h) Fortalecimiento del Organismo de Vigilancia Textil (OVT) creado en virtud del artículo 11.

i) Relaciones del AMF y los resultados de la Ronda Tokio, tema que fuera originalmente solicitado a la UNCTAD por ESCAP y apoyado por el Grupo de los 77.

Los nueve puntos que anteceden constituyen los aspectos más destacados que deben tenerse presente en la actual renegociación del Acuerdo Multifibras, por constituir ellos aspectos favorables para los países en desarrollo o aspectos controvertidos por los desarrollados que tratan con ello de hacer práctica su afirmación de que el Acuerdo constituye un Acuerdo de Ayuda para los países en desarrollo, antes que un Acuerdo de Comercio.

2. Ajustes estructurales

En páginas anteriores se ha visto con cierto detenimiento y con base en observaciones estadísticas, que en lugar de cumplirse con el reajuste estructural estatuido en el artículo 4 y más precisamente con las transferencias de recursos productivos a otros sectores de la economía más competitivos y eficientes, se han realizado "inversiones proteccionistas" en el sector textil, en un intento de mantener su actividad. Se produjo a raíz de ese intento una mayor tecnificación y automatización con el aumento de la densidad de capital, lo que dió como resultado una caída del empleo y una mayor productividad por hombre ocupado, pero todo ello a expensas de un aumento creciente del costo marginal y, por supuesto, del costo medio. Así, mientras unos países han mantenido su producción y otros la han acrecentado, ello ha sido con una baja ocupacional y un aumento del costo. Por supuesto que el corolario ha sido para los países en desarrollo exportadores de textiles que en lugar de liberalizarse el ingreso a los mercados de los países desarrollados previsto en el párrafo cuarto del mencionado artículo, han recrudecido las restricciones proteccionistas. Lo expresado precedentemente ha servido a estos países desarrollados como pretexto para aumentar las restricciones por sobre lo establecido en el AMF II y pretender hacerlas aún más extensas y efectivas en la renegociación del AMF III.

3. Apartamiento razonable a los términos del AMF

En páginas anteriores se ha mencionado con cierta extensión el origen y proceso del establecimiento de la cláusula relativa al "Apartamiento Razonable" y como la apariencia de equilibrio existente en el AMF I para los intereses de las partes involucradas, fue rota para los párrafos 5.3 y 5.4 del Protocolo del extensión del AMF. Toca ahora mencionar la posición de los países exportadores respecto de esta cláusula, posición manifestada en la reunión del Comité de Textiles del GATT celebrada en diciembre de 1979 1/ posición claramente contraria a la misma en el sentido de que el "apartamiento razonable" debía eliminarse por completo, por más transitorio que ese "apartamiento" fuera. Maxime que, en la forma en que se aplicaba dicha cláusula la convertía en un instrumento permanente de desviación durante toda la vigencia del Acuerdo. El Organo de Vigilancia de Textiles creado por este Acuerdo Multifibras, emprendió un estudio para determinar en que medida los acuerdos bilaterales concertados bajo los términos del artículo 4 han significado apartamientos al AMF 2/ y trató de precisar los casos en que los países desarrollados (importadores) han tomado alguna medida efectiva para volver a encuadrarse, sin desviaciones, en el marco del AMF. De ese trabajo del Organo de Vigilancia (OVT), teniendo presente que en ninguna parte del Acuerdo existe una definición de lo que constituye "apartamiento", no es mucho lo que puede extraerse como elemento clarificador de las dos cuestiones a que se abocó. En efecto, con respecto a este punto, el OVT manifestó

1/ Véase GATT, documento COM/TEX/15 del 5 de febrero de 1980.

2/ La Comunidad concertó 22 acuerdos bilaterales un mes antes de la vigencia del AMF II.

-prácticamente- que las disciplinas establecidas en el AMF no son aplicadas por los principales países importadores desarrollados y que no se ha podido detectar ningún programa efectivamente diseñado -y menos establecido y aplicado- para volver al marco del AMF.

Como se sabe, este apartamiento al AMF, permite, en la forma en que se aplica la respectiva cláusula, desviarse del Acuerdo durante la vigencia del mismo. De aquí la presión que ejerce la Comunidad Económica Europea y la que, en sentido contrario sostienen los países exportadores en desarrollo, para que esa cláusula se elimine.

4. Flexibilidades

El Acuerdo Multifibras, particularmente en su Anexo B, incluye una serie de previsiones para asegurar a los países exportadores una flexibilidad sustancial para aquellos arreglos que tiendan a imponer restricciones -principalmente de orden cuantitativo- al comercio de textiles y confecciones. Estas flexibilidades están destinadas a asegurar una determinada -y mínima- tasa de crecimiento en las importaciones de los países desarrollados, las fluctuaciones (swing) que puede experimentar justificadamente esa tasa, los traslados (carry over) o utilización anticipada en un máximo de 5% de una restricción cuantitativa establecida y las transferencias (carry forward) del remanente de la dicha restricción hasta un 10% de la misma.

En relación con la tasa de crecimiento y sus fluctuaciones el Anexo B en su párrafo 1 a), b) c) y d) y en los párrafos 2 y 3, las reglamentan detalladamente. El párrafo 1 establece:

" a) El nivel por debajo del cual no podrán limitarse las importaciones ni las exportaciones de productos textiles de conformidad con las disposiciones del artículo 3, será el de las importaciones o de las exportaciones efectivamente realizadas de esos productos durante el período de doce meses vencido dos meses o, cuando no se disponga de datos, tres meses antes del mes en el curso del cual se presente la petición de consulta o, en su caso, antes de la fecha en que se estable el procedimiento interior que pueda exigir la legislación nacional en relación con la desorganización del mercado de textiles, o el período de dos meses o, cuando no se disponga de datos, de tres meses anterior al mes en que se haga la solicitud de consulta como resultado de ese procedimiento interior, optándose entre estos períodos por el que sea más reciente.

b) Cuando exista entre los países participantes interesados una medida de limitación del nivel anual de las exportaciones o las importaciones, de conformidad con los artículos 2, 3 o 4, aplicable al período de doce meses a que se refiere el apartado a), el nivel por debajo del cual no podrán limitarse de conformidad con las disposiciones del artículo 3 las importaciones de productos textiles que causen la desorganización del mercado, será el nivel previsto en la limitación en lugar del nivel de las importaciones o exportaciones efectivas durante el período de doce meses a que se refiere el apartado a) anterior.

Cuando el período de doce meses a que se refiere el apartado a) coincida en parte con el de vigencia de la limitación, el nivel será:

- i) el previsto en la limitación o el de las importaciones o exportaciones efectivas si este último es superior, salvo en caso de que se haya rebasado la cantidad prevista, para los meses comunes al

período de validez de la limitación y al de doce meses a que se refiere el apartado a);

ii) el de las importaciones o de las exportaciones efectivas para los meses en que no hay coincidencia.

c) Si, debido a circunstancias anormales, el período mencionado en el apartado a) es especialmente desfavorable para un determinado país exportador, deberá tenerse en cuenta la marcha de las importaciones procedentes de ese país durante varios años anteriores.

d) Si las importaciones o exportaciones de productos textiles sujetas a limitaciones han sido nulas o insignificantes durante el período de doce meses mencionado en el apartado a), se establecerá, mediante consulta entre los países participantes interesados, un nivel razonable de importación para tener en cuenta las posibilidades futuras del país exportador."

En los párrafos 2 y 3 se detalla con detenimiento el procedimiento para fijar los niveles según los diversos casos de limitación a que dichos párrafos se refieren.

En relación con los traslados y las transferencias los párrafos 4 y 5 los detallan claramente:

"4. En caso de que, en virtud de los artículos 3 o 4, se establezca una restricción o limitación a uno o más productos para los que se haya suprimida previamente una restricción o limitación de conformidad con las disposiciones del artículo 2, la ulterior restricción o limitación no se restablecerá sin tener plenamente en cuenta los límites de los intercambios previstos en la restricción o limitación suprimida."

"5. Cuando la limitación se aplique a más de un producto, los países participantes acuerdan que, a condición de que el total de las exportaciones que sean objeto de medidas de limitación no exceda del total fijado para el conjunto de los productos limitados de esta forma (sobre la base de una unidad común que será determinada por los países participantes interesados), el nivel convenido para cualquier producto podrá rebasarse en un 7%, salvo en circunstancias, que sólo podrán invocarse excepcionalmente y con moderación, en las que un porcentaje más bajo pueda estar justificado, en cuyo caso ese porcentaje más bajo no será inferior al 5%. Cuando las restricciones se establezcan por más de un año, el grado en que, después de consulta entre las partes interesadas, se podrá rebasar el nivel total de limitación de un producto o de un grupo de productos en uno u otro de dos años sucesivos mediante la utilización."

Todas estas previsiones que contiene el AMF en salvaguardia del nivel de exportaciones de los países exportadores de textiles, han estado bajo la crítica de los países desarrollados importadores, crítica que actualmente se ha convertido en ataque en el sentido de tratar de limitar su aplicación e, incluso, como se podría prever, su total eliminación del texto del Acuerdo. Esto se desprende del enfoque que los países desarrollados, y principalmente la CEE, ha impreso a los acuerdos bilaterales concretados bajo el marco del AMF (básicamente el protocolo de extensión de 1977). Tanto es así que el propio Organismo de Vigilancia Textil (integrado por 5 miembros desarrollados y cuatro en desarrollo como ya se ha dicho) observó que los acuerdos bilaterales recientemente firmados, o carecen totalmente de los citados expedientes de flexibilidad o se han omitido uno o más de ellos, o si existen en el texto

lo son con mínimos inferiores al establecido en el Anexo B del Acuerdo.^{1/}

5. Desorganización del mercado (Market disruption)

Tres aspectos caben bajo este título: i) la desorganización del mercado según se especifica en los artículos 3, 4 párrafo 2 y Anexo A; ii) desorganización acumulativa del mercado concepto que los países desarrollados importadores tratan de imponer para restringir sus compras, y iii) desorganización del mercado debida al factor precio de las importaciones. Los dos primeros aspectos serán tratados en este acápite y, el tercero, en un punto aparte posterior.

En relación con el punto i) anterior (incluido el riesgo real de desorganización del mercado) el concepto y apreciación de desorganización de mercado están establecidos en el Anexo A I y II. El párrafo I estipula que la "determinación de una situación de desorganización del mercado, se basará en la existencia o en la amenaza real de perjuicio grave para los productos nacionales. Ese perjuicio ha de ser causado, de manera demostrable, por los factores especificados en el párrafo II y no por factores tales como: cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores que contribuyen a orientar el mercado hacia productos similares y/o directamente competidores fabricados por la misma industria, o a factores análogos". A continuación este párrafo hace una mención enunciativa de algunos de los factores que han de ser considerados para apreciar la existencia del perjuicio.

^{1/} Un aspecto importante a tenerse en cuenta en la renegociación del AMF es que el 6% de la tasa de crecimiento no puede ser confundido con el concepto de "variaciones" como tratan de hacer los países importadores y que ese porcentaje no se asienta en ningún criterio de orden económico.

El párrafo II menciona en el literal i), como factor causante, el brusco e importante incremento o inminente incremento de las importaciones procedentes de determinadas fuentes y el literal ii) a los productos que se ofrecen a precios considerablemente más bajos que los vigentes en el país importador. Sin embargo, al considerar "las cuestiones de desorganización del mercado se tendrán en cuenta los intereses del país exportador y especialmente la etapa de desarrollo en que este se encuentra ..." (Párrafo III)

Basado en estos términos del Anexo A, el artículo 3 establece la posibilidad de introducir, justificadamente, ciertas restricciones, pero se debe recurrir a la aplicación de este artículo con moderación y su aplicación se limitará a los productos exactos y a los países que están causando la desorganización tal como se la define en el Anexo A. El artículo 4, a su vez, estatuye que se pueden celebrar acuerdos bilaterales para eliminar el riesgo real de desorganización del mercado. Textualmente en los párrafos 2 y 3 se dice. "1....siempre que ello sea compatible con los objetivos y principios básicos del presente Acuerdo, los países participantes podrán concluir acuerdos bilaterales en condiciones mutuamente aceptables a fin de, por una parte, eliminar riesgos reales ... 2.... Los acuerdos bilaterales que se apliquen de conformidad con este artículo serán en su conjunto, niveles básicos y coeficientes de crecimiento incluidos, más liberales que las medidas previstas en el artículo 3. Estos acuerdos bilaterales se formularán y administrarán de manera que faciliten la total exportación de los niveles en ellos estipulados y contendrán disposiciones que garanticen una flexibilidad sustancial ..."

Como se puede apreciar de las citas parciales precedentemente efectuadas puede concluirse en lo siguiente: i) las acciones adoptadas bajo el artículo 3 se basan sobre la constatación real de la existencia de la desorganización del mercado; ii) los acuerdos bilaterales que se adopten o concierten bajo el artículo 4 tienen por objeto eliminar el riesgo real de la desorganización; iii) contemplando igualmente la desorganización del comercio textil de los países exportadores; y iv) dicho artículo 4 asegura una expansión ordenada del comercio de los textiles en forma equitativa para los países participantes.

No extraña así, que los acuerdos negociados bajo las reglas establecidas por el artículo 4 hayan sido menos claros que aquellos celebrados bajo el artículo 3. En otras palabras, aquellos acuerdos bilaterales (de conformidad con el artículo 4) muestran claramente el mayor poder de negociación que poseen los grandes países industrializados importadores de textiles en atención a lo favorable que les resultan sus términos, no obstante la engañosa apariencia de que son concertados voluntariamente por los países exportadores. Por otra parte, esta ficción fue sustentada en cierto modo por el Organismo de Vigilancia de Textiles al considerar que el derecho que otorgan las "fluctuaciones" (swing) ha sido declinado y no ejercido voluntariamente por los países exportadores. Como demostración palpable de esta ficción y diferente poder negociador de los países exportadores cabe mencionar que durante la vigencia del AMF II hubo muy pocas acciones adoptadas bajo los términos del artículo 3, siendo la mayoría regidos por el artículo 4, circunstancia que induce a suponer que el "riesgo real de la desorganización del mercado", aducido para celebrar estos acuerdos bilaterales, no han pasado

de ser una ficción impuesta como realidad por los grandes países importadores.

Relacionado con este punto de la desorganización del mercado, los países desarrollados importadores, están presionando, como continuación del avance y desarrollo de las nuevas disposiciones introducidas en 1977 en el AMF II, principalmente sobre el protocolo de extensión (cláusula del apartamiento razonable) y de los convenios bilaterales que no encuadran en el marco del AMF, para legitimar el concepto de desorganización acumulativa del mercado. Este concepto, totalmente reñido con la letra y el espíritu del AMF (recuérdese los términos ya vistos del artículo 3 productos exactos y países que causan la desorganización, significa, a juicio de los países desarrollados importadores que intentan imponerlo, lo siguiente: que para juzgar, apreciar o evaluar la desorganización del mercado no es suficiente el hecho demostrable o comprobable de que un aumento súbito y sustancial de las importaciones sea el criterio único, ni siquiera el más relevante, a tener en consideración. Por el contrario, otros tres factores, como el "efecto acumulativo de las importaciones", la tasa de penetración y la tendencia del consumo interno, deberían tener un lugar destacado dentro del criterio para apreciar esa desorganización.

El primer factor citado, "el efecto acumulado", implica que para ciertos tipos o categorías de textiles la desorganización del mercado no puede ser juzgada por las ventas del principal proveedor sino por la suma total de todos los exportadores, sean ellos grandes o pequeños, con lo que se pretende legitimar el criterio acumulativo para aplicar restricciones y así establecer límites o niveles fijos de importaciones, reservándose el país

importador el derecho de la distribución geográfica de la cuota que de hecho este criterio establece. No está fuera de lugar suponer que esto afecta principal y casi exclusivamente a los países exportadores de textiles de "bajo costo", mientras que el comercio recíproco entre los países desarrollados se continuaría realizando en forma liberalizada bajo los términos del GATT, solamente sujeto a los aranceles negociados en la Ronda Tokio.

6. El factor precio en la desorganización del mercado

El Anexo A del Acuerdo Multifibras establece en su párrafo II, "Los factores que causan la desorganización del mercado a que se refiere el párrafo I supra y que generalmente aparecen combinados, son los siguientes:

- i) un brusco e importante incremento e inminente incremento de las importaciones ...
- ii) estos productos se ofrecen a precios considerablemente más bajos que los vigentes en el mercado del país importador ..."

Por su parte el artículo 9 establece en su párrafo 1 que "Habida cuenta de las salvaguardias previstas en el presente Acuerdo, los países participantes se abstendrán en lo posible adoptar medidas comerciales adicionales que puedan tener el efecto de anular los objetivos del presente Acuerdo".

Las citas que anteceden son suficientemente claras en dos aspectos:

- i) que precio y volumen generalmente aparecen combinados en la determinación de la desorganización del mercado y, ii) que no se puede innovar creando restricciones adicionales a las salvaguardias contempladas en el Acuerdo. Pues bien. En ciertos países importadores que han celebrado recientemente acuerdos bilaterales se trata de interpretar que tanto el precio como el volumen

pueden ser considerados separadamente como causa de desorganización, introduciendo en esos acuerdos cláusulas especiales sobre precios con lo que se violaría el artículo 9: como también lo expresa el Organo de Vigilancia. Afortunadamente, por ahora, estas "cláusulas precio" no han afectado a ningún país latinoamericano. Pero es una amenaza siempre latente que es preciso tener en cuenta en la renegociación del AMF.

7. Los nuevos países adherentes y los pequeños exportadores

El artículo 6 en sus párrafos 2 y 3, reglamentan el trato a darse a los nuevos países exportadores en desarrollo y a los países en desarrollo cuyo volumen de exportación es pequeño. En el primer caso se estatuye que al fijar los contingentes para los productos textiles donde sean nuevos exportadores no se aplicará el criterio de las exportaciones realizadas en el pasado y se concederá un coeficiente de crecimiento más alto. En el segundo caso se establece que deberán evitarse normalmente las limitaciones a las exportaciones de países cuyo volumen total exportado sea pequeño en comparación con el total importado desde otros países.

En la practica, sin embargo, trás ignorarse estas dos claras disposiciones, se han incorporado a los acuerdos bilaterales negociados, restricciones en contraposición con lo estatuido por el artículo 6 párrafos 2 y 3. Países importadores de considerable peso como la CEE, Estados Unidos y Canadá han "obligado" a sus contrapartes en tales acuerdos a aceptar dichos restricciones.

El Organo de Vigilancia Textil ha objetado tales apartamientos del AMF, no sólo por no ser razonables, sino por ser violatorios de los términos del

artículo 6. Los países en desarrollo han argüido, por su parte, que un mínimo de producción y exportación viables debería ser aceptado por los países desarrollados importadores, de modo de hacer económicamente rentable la producción de esos textiles en los países en desarrollo a que se refiere el artículo 6 (nuevos exportadores y exportadores pequeños).

8. Productos de telares a mano

El artículo 12 en su párrafo 3 establece la excepción de aplicación del AMF a ciertos tejidos artesanales. En efecto, el texto correspondiente estatuye: "El presente Acuerdo no se aplicará a las exportaciones, efectuadas por países en desarrollo, de tejidos de fabricación artesanal hechos a telares a mano, de productos de fabricación artesanal hechos a mano con esos tejidos ni tampoco a las exportaciones de productos textiles artesanales propios del folKlore tradicional, siempre que tales productos sean objeto de una certificación adecuada, etc."

En los últimos tiempos se han comprobado presiones ejercidas por los países desarrollados importadores en el sentido de modificar la exención establecida en este artículo 6, al tiempo que se han detectado dificultades opuestas por estos países en la certificación de procesos previsto en ese artículo.

9. Fortalecimiento del Organo de Vigilancia Textil (OVT)

Este Organo creado en virtud del artículo 11 del Acuerdo Multifibras tiene por funciones básicas las siguientes: i) velar por la aplicación del Acuerdo, ii) formular recomendaciones y soluciones que les soliciten las partes participantes estableciendose el procedimiento para elevar o someter

las mismas Comité de Textiles o del Consejo de Representantes del GATT, de modo que tales recomendaciones no tienen fuerza o valor normativo y ejecutivo. Además de esta "debilidad" del Organó de Vigilancia existen otras tres que hacen de él un órgano cuyo prestigio y eficacia ha venido declinando desde la existencia del AMF I, no obstante las grandes expectativas creadas por su establecimiento que parecía un avance y perfeccionamiento al artículo XXIII del GATT en cuanto al problema de derimir controversias.

En efecto, la primera debilidad de las tres apuntadas precedentemente deriva de la propia constitución del OVT y de la forma en que se rotan sus miembros y de la categoría o naturaleza de éstos. Los miembros integrantes son nueve, un presidente que siempre ha sido un representante de un país importador desarrollado y ocho representantes -sin capacidad oficial- de los cuales cuatro pertenecen a países desarrollados y cuatro a países en desarrollo. De aquellos, Estados Unidos, la CEE y el Japón tienen asiento permanente, existiendo una rotación para los cinco miembros restantes. Resulta de esto un fortalecimiento de la posición de tres países desarrollados por su continuidad y permanencia, frente a un debilitamiento de los países en desarrollo cuyos representantes se rotan periódicamente.

La segunda debilidad que muestra el OVT y su funcionamiento, radica en el papel que le asignan los países desarrollados de considerarlo como un órgano sin poder decisorio y si sólo recomendatorio. Esta falta de valor ejecutivo ha llevado a los países importadores a retacearle, incluso, la información que menciona el artículo 11, en materias tales como los factores que definen el riesgo real de desorganización de mercado y de lo que constituye "variaciones" del Anexo B.

La tercera debilidad que puede mencionarse, es que la tendencia observada en los países desarrollados importadores ha sido, dentro de este intento de reducir la competencia y ejecutoriedad del Organó de Vigilancia Textil, el fortalecimiento de la impopular "cláusula de apartamiento" del mar del AMF. Esto se ha visto reflejado en los convenios bilaterales y las recomendaciones que sobre ellos ha efectuado el OVT.

Resulta clara la necesidad de reformular las funciones, competencia y valor normativo del Organó de Vigilancia (en realidad el artículo 11) en la renegociación del Acuerdo Multifibras.

10. Relaciones con los resultados de la Ronda de Tokio

Resulta claro de lo analizado hasta aquí que, con la introducción de la cláusula de apartamiento en el AMF II y las restricciones adicionales impuestas por los países importadores al margen de las establecidas en el Acuerdo Multifibras, que las rebajas arancelarias resultantes de las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) celebradas en el ámbito del GATT, sólo serán de beneficio para el comercio recíproco que entre sí celebren estos países. De cualquier forma, resulta de interés mostrar, a través de estas rebajas, lo hermético que día a día se van convirtiendo los mercados de los países desarrollados importadores de textiles.

La UNCTAD ha publicado recientemente sobre esta materia 1/ un documento que cuantifica los mencionados resultados. Con las cifras contenidas en él se ha confeccionado el siguiente cuadro.

1/ UNCTAD/MTN/CB/21, del 8 de mayo de 1980.

Cuadro 9

DERECHOS MEDIOS APLICADOS A LAS EXPORTACIONES TEXTILES DE ONCE
PAISES DESARROLLADOS

Concepto	Importaciones totales	Importaciones desde países en desarrollo
Valor (millones de US\$) <u>a/</u>	20 010.4	12 244.9
Arancel pre Tokio Round %	12.6	14.2
Arancel post Tokio Round %	10.1	10.7
Reducción '(unidades)	2.5	3.5
Margen preferencial pre Tokio Round	-	1.8
Margen preferencial post Tokio Round	-	1.4
Reducción del margen (unidades)	-	0.4

a/ 1976.

No obstante la importancia de esta cuantificación estadística, queda por mencionar un hecho posible que puede surgir de la Ronda Tokio. En efecto, a pesar de que esta Ronda de negociaciones prácticamente finalizó en abril de 1979, aún quedan pendientes algunos asuntos, de los cuales sobresale el Acuerdo sobre Salvaguardias (artículo XIX del GATT) sobre el cual aún se prosigue negociando. Los países desarrollados integrantes del Grupo sobre Salvaguardias están de hecho contemplando la posibilidad de incorporar al Acuerdo o Código de Conducta, una serie de precisiones al AMF dando carácter más positivo a todos aquellos aspectos de su interés que tiendan a beneficiarlos, aspectos a los que se pasó revista en páginas anteriores.

Parece prudente por ello evitar cualquier eslabón que trate de establecer una negociación paralela o coincidente entre la renovación del AMF y la redacción del Código de Salvaguardia, manteniendo aquel lo más alejado posible de éste, para beneficio de los países en desarrollo exportadores de textiles.

ANEXO

ESTADO DE ADHESIONES AL MFA, AL 1 DE JULIO DE 1980

Argentina (sujeto a ratificación)	Israel
Austria	Jamaica
Bangladesh	Malasia
Bolivia (sujeto a ratificación)	México
Brasil	Pakistán
Canadá	Perú
Colombia	Polonia
Comunidad Económica Europea	Portugal (en representación de Macao)
Corea	Reino Unido (en representación de Hong-Kong)
Checoslovaquia	República Dominicana
Egipto (sujeto a ratificación)	Rumania
El Salvador	Singapur
Estados Unidos	Sri Lanka
Filipinas	Suecia
Finlandia	Suiza
Ghana	Tailandia
Guatemala	Trinidad y Tabago
Haití	Turquia
Hungría	Uruguay
India	Yugoslavia
Indonesia	

Los países siguientes que aceptaron el Protocolo de Extensión no habían participado en el primer AMF: Bangladesh, Checoslovaquia, Indonesia, Perú y la República Dominicana. Australia, España, Nicaragua y Noruega participaron en el período 1974-1977 pero no han aceptado el Protocolo.

