

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 29-30.  
Miscelánea.**

**El tratamiento del sector textil en la Ronda Uruguay.  
Claudia Jiménez.**

# El tratamiento del sector textil en la Ronda Uruguay

\*Claudia Jiménez

## MARCO HISTÓRICO GENERAL DEL SECTOR

El acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay, en lo que al comercio del textil se refiere, es un nuevo intento por conseguir que este sector se liberalice superando así el alto grado de proteccionismo que lo ha caracterizado a lo largo de toda su historia.

El último mecanismo jurídico contra esta liberalización lo representaba hasta ahora el Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles, conocido como El Acuerdo Multifibras (AMF)<sup>1</sup>, creado en 1974 dentro de la órbita del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), prorrogado en tres ocasiones y ampliado en otras tres. Este tratado se ha de entender como un régimen especial al margen y en contradicción con las reglas y principios fundamentadores del Acuerdo General (como el de no discriminación) y ha supuesto, para el comercio internacional en general, el mejor ejemplo de legitimación de restricciones mediante un sistema propio e institucionalizado de “ordenación del mercado”.

Su concepción en los años setenta obedeció a la necesidad de dar una solución política al problema del comercio de los textiles y del vestir a fin de acallar, de una manera *legal*, el aumento de las demandas por parte de grupos de presión en algunos países desarrollados (PD), los cuales reclamaban una defensa de las industrias nacionales

<sup>1</sup>Profesora de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona

que fuese más allá de la ofrecida por su predecesor, el Acuerdo a Largo Plazo (ALP) de 1961. Estas demandas, hasta la creación del Acuerdo Multifibras, habían sido atendidas en parte por los Gobiernos mediante continuas restricciones unilaterales, no permitidas por el GATT, y la firma de restricciones voluntarias a la exportación (*acuerdos VER*) con industrias de los países exportadores más eficientes quienes, por tanto, tampoco se encontraban del todo satisfechos con el caos existente. Así, el AMF fue presentado como un régimen especial del todo necesario para ordenar el mercado -a diferencia de los acuerdos de zona gris con los que algún autor lo ha confundido<sup>2</sup>-, ofreciendo un mínimo de seguridad jurídica que debía acabar con las continuas violaciones que se venían dando en el sistema GATT, sin que ello representase un crecimiento brusco y desmesurado de las importaciones en determinadas áreas que corrían riesgo de desestabilización y tomando para ello como modelo el ALP. En este sentido, su utilidad en tanto que ordenador del sector fue innegable, aunque a cambio se le quedase por el camino la idea de *libre mercado*. Este olvido le impidió ser beneficioso para todas las partes y provocó en cierta medida su paulatina pero constante inoperatividad.

En efecto, como la práctica terminó por demostrar, el intento de ordenar el mercado mediante la compatibilización de la liberalización, perseguida por los grandes exportadores, y la protección de los mercados, reclamada por los importadores, era un juego de artificio. El Multifibras, desde sus comienzos, no fue sino la legitimación de un sistema proteccionista, a través de la organización de medidas restrictivas que ya existían para asegurar la producción nacional de los países desarrollados frente a las importaciones contra las que no podían competir, siendo la liberalización un objetivo secundario que la aplicación del acuerdo terminó por destruir<sup>3</sup>.

El eje central de este nuevo régimen era el concepto de “desorganización de mercado”, previsto en el anexo A del Tratado. En base a él, se podían establecer un conjunto de restricciones selectivas por países y productos consistentes en cuotas de importación fijadas, o bien a posteriori una vez se alegase la existencia de situaciones *reales* de desorganización (art. 3), o bien de forma *preventiva* mediante la firma de acuerdos bilaterales de limitación regulados en el artículo 4 y cuyo fin debía ser paliar el *riesgo* de desorganización.

Los requisitos para la imposición de estas restricciones, que deberían haber equilibrado en parte el sistema, eran la citada distorsión o riesgo de distorsión de mercado (anexo A), la temporalidad (art. 16), la aplicación de medidas de flexibilidad y la obligación de prever una tasa de crecimiento anual (anexo B) que fue revisada a la baja en cada prórroga y que, aun así, no fue nunca respetada. Además, se previó en el artículo 2 que todos los sistemas de restricción existentes antes de la vigencia del AMF fuesen eliminados o transformados en los mecanismos especialmente previstos en el texto a fin de homogeneizar el régimen. Por último, se creó un Órgano de Vigilancia de los Textiles (OVT), previsto en el artículo 11, formado por 8 miembros gubernamentales pero que debían actuar a título individual

y vinculado al Comité de los Textiles (CT) creado en el artículo 10 (CT), que a su vez era un órgano plenario, no permanente y vinculado al Consejo de Representantes de las Altas Partes Contratantes del GATT a quien le presentaba informes anualmente.

Estos órganos eran los encargados de velar por la supervisión de la aplicación del AMF y solucionar las posibles controversias, aunque para ello no se les dotó de la capacidad suficiente, especialmente en referencia a los acuerdos preventivos del artículo 4, respecto a los cuales el OVT encargado de la supervisión sólo debía verificar su “consistencia” con el artículo en cuestión en base al texto del acuerdo y a un informe breve sobre su justificación y pertinencia, pudiendo en su caso emitir informes y recomendaciones no obligatorias (art. 4.4).

Por si ello fuera poco, este diseño inicial se fue viendo desvirtuado en la práctica dada la preferencia absoluta que demostraron tener los Estados hacia los *acuerdos preventivos* del artículo 4 que creaban regímenes propios, pactados sin grandes condicionamientos ni controles, frente al artículo 3, más restrictivo y sujeto a mayor supervisión. Ello hizo que, finalmente, el Acuerdo Multifibras se fuese convirtiendo cada vez más en múltiples regímenes bilaterales donde las negociaciones estaban claramente desequilibradas y donde el riesgo de desorganización de mercado, que justificaba las limitaciones, se hacía cada vez más difuso, sin necesidad siquiera de demostrarlo. Además, mediante estos acuerdos bilaterales se podían y solían incluir cláusulas de dudosa legalidad que hacían de circunstancias excepcionales la norma general.

Así, el desarrollo del AMF terminó por destruir el fundamento mismo del régimen especial -que ya de por sí era de dudosa eficacia-, postergando indefinidamente el problema de un sector que desde entonces ha conseguido sobrevivir en los PD importadores, pero cada vez con la necesidad de mayores restricciones. Éstas, que se iban sumando a medida que las ya existentes se demostraban como insuficientes, resultaban al igual que sus predecesoras ineficaces para frenar la avalancha de importaciones y la progresiva desaparición de sectores enteros de la industria textil en determinados países. Por otro lado, esta creación de infinidad de regímenes bilaterales al amparo del artículo 4, sin respeto a las exigencias del AMF, llevó a que muchos países en vías de desarrollo, y netos exportadores recurriesen a la admisión de subsidios, *dumping*, salarios bajo mínimos y todo tipo de cuestionables maniobras, como la piratería y falsificación de marcas y origen de las mercancías, para hacer sus productos más competitivos, aspectos estos últimos que no se hallaban recogidos en el AMF original y que tan sólo en la tercera prórroga -de 1986- empezaron a ser objeto de mención, aunque sin fijar una regulación efectiva al respecto.

Todos estos factores convirtieron el AMF en un acuerdo inoperante y obsoleto en muchos sentidos, poniendo de manifiesto además su carácter de mero remiendo para dar satisfacción a las demandas de restricción, en lugar de representar una verdadera vía de solución válida para el comercio internacional textil; remiendo que, al perder toda operatividad, carecía de motivos para seguir existiendo.

## LA SOLUCIÓN ACORDADA EN LA RONDA URUGUAY PARA LOS TEXTILES

El 20 de septiembre de 1986, recién alcanzada la tercera prórroga del Acuerdo Multifibras<sup>4</sup>, en Punta del Este se abrió el 8º ciclo negociador del GATT, con inclusión de nuevos temas, entre ellos el sector textil que por primera vez formaba parte de una Ronda, quedando enmarcado dentro del área de *liberalización comercial sobre sectores específicos* en donde contaría con un grupo de negociaciones propio, el cuarto.

La pionera inclusión de dicho sector no fue una sorpresa, pues ya en las negociaciones del AMF IV se dejó claro que la continuidad del régimen especial, como había venido ocurriendo hasta entonces, era imposible por lo largo de su *transitoriedad*, por los grandes costos que el mantenimiento del sistema implicaba, por la unión que se estaba consiguiendo en los intereses de diferentes grupos de países exportadores (como lo demuestra la creación en 1984 del ITCB<sup>5</sup>) y por las diferencias, en cambio, que se estaban agudizando entre los PD a la hora de tratar el tema. Fue precisamente esta inclusión en la Ronda Uruguay la que permitió que los países exportadores más eficaces -principales interesados en la liberalización del sector a diferencia de otros exportadores *no espontáneos* que en un régimen liberalizado no podrían competir-, cediesen a negociar una nueva prórroga, a pesar de haber dejado claras sus intenciones de volver al sistema GATT ya en la reunión de ministros de 1982<sup>6</sup>. Ello se debió fundamentalmente a que, como es sabido, las Rondas se negocian en bloque, en base al principio de globalidad, lo que conlleva la necesidad de transacción en cada sector, teniendo en cuenta todas las otras áreas de negociación. Este sistema les daba mayor capacidad para ejercer presión en el tema textil y por tanto mayores posibilidades de éxito frente a los PD importadores, que deberían repartir su fuerza en varios frentes prioritarios, amén de que una Ronda siempre permitiría asegurar un mejor cumplimiento de lo pactado, evitando así que ocurriese lo mismo que sucedió con el AMF de 1974.

Entonces, el Acuerdo Multifibras fue prorrogado una vez más por cinco años, hasta julio de 1991, contando con la participación de la mayoría de los Estados partes del mismo, a cambio del compromiso de que la integración del sector en el GATT fuese debatida en el marco de la próxima ronda multilateral como una área más, quedando recogido en la Declaración de Punta del Este de septiembre de 1986 en los siguientes términos: "Negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened GATT rules and disciplines, thereby also contributing to the objective of further liberalization of trade"<sup>7</sup>.

Dada la fórmula, insertada como punto de partida para las negociaciones, quedaba claro el objetivo de reintegración al régimen general. El problema se centraba entonces en alcanzar un acuerdo sobre la fórmula, condiciones y tiempo en que el proceso de reintegración al GATT debía suponer, empezzando los debates a un nivel técnico con

escasos resultados. En efecto, entre 1987 y 1988, en lo que se suponía era la primera mitad de la Ronda, los mencionados técnicos debían elaborar una serie de declaraciones generales sobre métodos y objetivos a alcanzar en cada uno de los diferentes temas de negociación, las cuales tenían que estar preparadas para la reunión de ministros de Montreal que se celebró en 1989 a medio camino de la Ronda. Sobre dicha reunión hay que decir que se alcanzó un acuerdo de principios en casi todos los temas, exceptuando cuatro de ellos, entre los que figuraba el textil.

El retraso se debió fundamentalmente a que no fue hasta 1988 cuando se empezaron a recibir los borradores de propuestas por parte de los Estados, siendo los primeros los procedentes de Pakistán y del grupo ITCB, seguidos de dos comunicaciones, una de Canadá y otra de la Comunidad Económica Europea (CEE) en la que dicha organización dejó entrever, a la postre, su caballo de batalla en relación con el textil una vez abandonada la idea de mantener el AMF por más tiempo: la vinculación del tema textil con otras negociaciones que se estaban llevando a cabo en diversas materias como eran las salvaguardias, la propiedad intelectual, el *dumping*, etc<sup>8</sup>.

Posteriormente, en mayo del mismo año, EEUU realizó sus primeras manifestaciones para aclarar que no negociaría el fin del AMF, porque no tenía mandato del Congreso para ello, ya que la *Omnibus Trade & Competitiveness Act* de 1988, que le permitía negociar la Ronda Uruguay, no incluía este sector, si bien posteriormente cambió su actitud hacia una posición más constructiva. Finalmente, en septiembre de 1988, el ITCB consiguió que fuese su propuesta la que se incluyera en el informe del grupo negociador para la reunión de Montreal, con siete puntos de recomendación, entre los que destacaban la congelación de las restricciones que se venían aplicando en virtud del AMF y que el comienzo de la eliminación de las mismas empezase al término del AMF IV, contando que para entonces, la Ronda ya estaría cerrada. La imposibilidad de que el texto presentado en la reunión fuese el resultado de una posición consensuada, debido en gran parte, como se ha dicho, al retraso en el envío de las distintas posiciones de los Estados, provocó el fracaso de la reunión de Montreal, por lo cual los ministros se vieron obligados a reunirse nuevamente en Ginebra en abril de 1989, a fin de conseguir un acuerdo y fijar un calendario de las negociaciones en los cuatro temas pendientes, textil incluido, para así desbloquear la Ronda.

Sobre esta base se iniciaron las discusiones en Ginebra que denotaron un claro enfrentamiento norte-sur, a pesar de lo cual se consiguió una declaración de principios entre los ministros en donde se preveía iniciar la segunda fase de las negociaciones en ese mismo mes bajo la idea de la redacción de un acuerdo de transición que regulase "...la integración en el GATT...sobre la base del reforzamiento de sus reglas y disciplina..." (objetivo de la CEE)<sup>9</sup>. Con ello, los PVD, con la India y Brasil a la cabeza, consiguieron asegurar el objetivo final de las discusiones para que no se quedaran en meros proyectos y estudios, eliminando del texto la palabra *eventual* que contenía la Declaración de Punta del Este, en contra de lo pretendido por EEUU que deseaba mantenerla.

En cambio, ni en esta declaración ni en la primera reunión posterior a la misma se logró determinar cuándo debería empezar dicho proceso de integración, ni tampoco se consiguió que se congelaran las restricciones existentes para evitar alzas antes de que se diese comienzo el desmantelamiento del sistema, ya que la propuesta de la India, con el apoyo de otros PVD, fue rechazada y sustituida por una difusa expresión: “los participantes deben intentar mejorar la situación comercial preparando el camino para la futura integración del sector al GATT”<sup>10</sup>.

Esta segunda fase de las negociaciones debería haber concluido en la reunión ministerial de Bruselas, celebrada en diciembre de 1990, con objeto de cerrar la 8<sup>a</sup> Ronda del GATT, pero se vió frustrada por el retraso que se llevaba en la mayoría de los temas, incluido nuevamente el textil para el cual fue imposible alcanzar un texto definitivo, aunque en su lugar sí se pudo elaborar un documento de trabajo (el llamado *borrador de Bruselas*) para perfeccionar, consultar y cotejar opiniones y comentarios que permitiesen redactar el acuerdo definitivo a presentar en la nueva fase final de las negociaciones. Los objetivos perseguidos, tal y como se describen en dicho borrador, eran acabar con las prácticas restrictivas existentes siguiendo las pautas de la Declaración de Punta del Este, es decir, integración al nuevo GATT, controlada por un órgano de vigilancia creado especialmente para revisar la correcta implementación del acuerdo, aunque sin condicionar dicha integración al efectivo reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT como pretendía la Comisión de la Comunidad Europea (CE).

El siguiente intento para acabar las negociaciones correspondió a la desgraciada reunión de Ginebra de 1991, en donde se había redactado un texto con alto grado de consenso en la mayoría de los temas con el cual se pensaba concluir la Ronda (*Documento Dunkel*)<sup>11</sup>, pero cuya firma, a las pocas horas de su cierre, se vió finalmente frustrada ante el abandono de los delegados de EEUU por la falta de acuerdo en los sectores agrícolas y de servicios. Desde entonces, la sección dedicada a los textiles en el citado *Documento Dunkel*, que se había presentado en Ginebra el 20 de diciembre de 1991, pasó a considerarse como el régimen definitivo para la reintegración del régimen textil en el GATT, a falta de perfilarse sólo algunos flecos del mismo, que fueron acabados antes del cierre definitivo de la Ronda que tuvo lugar en diciembre de 1993.

El contenido del texto final de las negociaciones en lo que al textil se refiere recogió por tanto, tal y como era de prever, la propuesta Dunkel, manteniendo también los principios establecidos en la Declaración de Punta del Este y fijando un proceso de reestructuración del textil con una doble vertiente, consistente en “la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT”, por un lado, (art. 1.1) y su liberalización por otro, y como consecuencia del primero; todo ello articulado a través de un acuerdo de transición improrrogable (art.9) cuyos mecanismos, a diferencia del AMF, no estarán sujetos a negociación, sino que serán de aplicación automática.

La primera medida para llevar a cabo con eficacia este nuevo intento de reordenación e integración de los textiles en el régimen general es la notificación en detalle al nuevo órgano de control y al GATT de 1994 de todas las restricciones existentes, tanto en virtud del AMF como de cualquier otro tipo, en un plazo de 60 días (art. 2.1. para las restricciones del AMF y 3.1 para el resto). Aquellas que no lo hagan en dicho plazo deberán extinguirse (art. 2.4), mientras que el resto (las notificadas) serán gobernadas por este nuevo acuerdo de transición (art. 2.1 y 3.2).

La segunda medida adoptada para asegurar el correcto funcionamiento del proceso de reintegración es la creación de un sistema de control multilateral reforzado. Este mecanismo se halla recogido en el artículo 8, en virtud del cual el Consejo del Comercio de Mercancías -órgano de la OMC previsto en el artículo IV.5- establecerá un Organismo de Supervisión de los Textiles (OST), el cual sigue un esquema similar al ya previsto en el artículo 9 del borrador de Bruselas. De este órgano hay que destacar el hecho de que el nombramiento de sus 11 integrantes (10 más el presidente) lo hará el citado Consejo de entre los miembros de la OMC, desempeñando sus funciones ad personam, con carácter rotatorio (art. 8.1). Con ello se le da a este nuevo órgano un carácter más de comisión técnica que de órgano político, hecho reafirmado en el párrafo segundo del artículo, al excluir la necesidad de asentimiento de los miembros nombrados por Estados que intervengan en un tema de su incumbencia. El conjunto de estos nombramientos para el OST deberá ser, por otra parte, compensado y representativo de todos los intereses en presencia, en lugar de asignar asientos fijos a los principales países importadores como ocurría con el citado OVT del AMF, en donde Japón, los EEUU y la CEE tenían personas nombradas por ellos de forma permanente.

Este nuevo órgano será el encargado de supervisar toda la transición de un régimen al otro (art. 8.1), disponiendo para ello de autonomía e iniciativa a la hora de elaborar sus procedimientos: podrá no tan sólo recibir, sino también recabar toda la información que considere necesaria, atender a consultas de las partes y buscar la solución de diferencias de las mismas a petición de parte cuando, ante un determinado asunto, no se haya alcanzado un acuerdo previo (arts. 8.3, 5 y 6).

Los mecanismos para llevar a cabo estas tareas asignadas son las notificaciones e informes (generalmente utilizados en sus relaciones con otros órganos y comités de la OMC) y su capacidad para hacer observaciones y/o recomendaciones que “las partes intentarán aceptar” en su totalidad, con un control apropiado sobre su implementación (art. 8.9). Si una parte considera imposible someterse a dicha recomendación, deberá justificar ante el OST el porqué en un plazo máximo de un mes y, en función de estas explicaciones, el OST puede hacer todas aquellas nuevas recomendaciones que considere apropiadas (art. 8.10). Ahora bien, mientras para investigar tiene plena libertad de actuar, a la hora de formular recomendaciones para solucionar una diferencia o cualquier otro tema relacionado con la aplicación del tratado, necesitará siempre la previa solicitud de al menos una de las partes interesadas (art. 8.5).

Pero quizás lo más novedoso, en lo que a la supervisión de la aplicación del acuerdo se refiere, -seguramente como consecuencia de ser un régimen de trámite para la total integración del sector- sea la posibilidad cuando no se haya conseguido solucionar la controversia por vía negociada ni por vía de recomendación del OST, de llevar el asunto ante el Organo de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), a iniciativa de cualquiera de las partes, e invocar el art. XXIII:2 del GATT de 1994 u otro que se fije en la sección de la ronda dedicada al entendimiento relativo sobre solución de diferencias (art. 8.10). El carácter relevante de esta posibilidad de solucionar diferencias ante dicho órgano, en comparación con las recomendaciones de unos órganos supervisores (entiéndase OVT o OST), al margen de la mayor eficacia que de por sí tiene, se debe a que éste se convierte en un posible medio para paralizar las etapas o ajustar los porcentajes y las fechas, hasta la finalización del acuerdo. Junto con ello, otro tipo de actuación también muy importante que realiza un órgano de la OMC de forma directa es la revisión valorativa y sustantiva de cada una de las etapas antes de la superación de las mismas, función que lleva a cabo el Consejo del Comercio de Mercancías, contando para ello con un muy detallado informe del OST, en dónde se habrán de adjuntar las recomendaciones y/o observaciones hechas a las partes (art. 8.11). En función de ello, el Consejo podrá adoptar por consenso todas “las decisiones que estime oportunas para garantizar que no se menoscabe el equilibrio de derechos y obligaciones consagrado en el presente acuerdo” (art. 8.12) incluida posiblemente la variación de porcentajes de las etapas, para lo cual y siguiendo una interpretación literal del enunciado de dicho precepto, no debe haber habido necesariamente una violación de alguna norma del acuerdo, sino que basta simplemente con que dicho órgano considere que hay una no proporcionalidad entre los derechos y las obligaciones de determinados Estados.

Ahora bien, esta posibilidad de tomar todas las decisiones que considere apropiadas (incluyendo ajustes al art. 2.14), así como la solución de controversias por parte del OSD, para los casos en que alguna parte no esté cumpliendo con sus obligaciones, tienen como límite la fecha final del acuerdo que, una vez entre en vigor, será inamovible (art. 9). Por ello, a modo de conclusión, cabe destacar dos cuestiones del sistema de control. Primero, la posibilidad de alterar el régimen previsto se ha dejado abierta sólo a los órganos de la OMC, y no a uno específico del acuerdo de transición como el OST, y segundo, incluso estos órganos tienen como límite de dichas actuaciones el año 2005, con lo cual la reincorporación del textil al régimen general del GATT debería ser irreversible.

En lo que se refiere al proceso de integración en sí mismo, éste finalmente ha quedado configurado por un sistema de plazos fijos e improrrogables (excepto en caso de utilizar la “salvaguardia de transición” del art. 6), dentro de los cuales el importador sólo podrá escoger las categorías que deberán integrarse en cada etapa y que en todo caso deben cubrir los cuatro grupos en que se clasificarán las prendas textiles y de vestir (art. 2.6 y 2.8).

Por su parte, los exportadores serán los encargados de administrar sus restricciones (art. 4), aunque si para la implementación del artículo 2 hace falta tomar o cambiar algunas medidas de tipo administrativo, éstas serán objeto de acuerdo entre las partes según lo dispuesto en los artículos 2.17 y 4.4, debiendo de cualquier forma respetar el balance entre derechos y obligaciones de las partes del presente acuerdo de transición (art. 4.2 y 4.3). Este mecanismo debería permitir una integración paulatina, que no repercuta fuertemente en los mercados hasta llegados a la última etapa, ya que en la primera, como es lógico, los importadores optarán por liberalizar aquellos productos cuyas cuotas no son utilizadas, con lo que el tiempo para la adaptación de sus mercados e industrias no comenzará a afectarles hasta, al menos, la segunda etapa.

En cuanto a la duración del proceso, éste finalmente se ha situado en 10 años a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay<sup>12</sup>, aplicando como cuotas base las restricciones existentes en la fecha del 31 de diciembre de 1990. Estas restricciones incluyen, según el texto, “toda restricción cuantitativa unilateral, acuerdos bilaterales y otras medidas que produzcan efectos similares”, tanto las reguladas por el AMF como otras fuera del marco de aplicación de ese acuerdo.

Así, para aquellas que están en el marco del AMF se establece el sistema previsto en el artículo 2, mientras que para las demás, su integración se recoge en el artículo 3, pudiendo hacerse en el margen de un año desde la entrada en vigor de este acuerdo o progresivamente mediante un programa presentado al OST, con una duración máxima también de 10 años. (art. 3.2).

En relación con el mecanismo específico diseñado para desmantelar el AMF (art. 2), tal y como ya se había previsto en el borrador de Bruselas, se ha optado por un sistema de transición en tres etapas sucesivas, ahora ya determinadas, con períodos de tres, cuatro, y tres años respectivamente, calculando que, a los siete años de transición, se habrá integrado, al GATT cerca del 50% de la cuota y el resto lo hará al llegar al décimo. Esto se consigue a través de la integración, al inicio de cada fase -es decir, desde el primer día de entrada en vigor del acuerdo-, de un tanto por ciento de la cantidad global de productos que deben incluir categorías de los cuatro bloques en que se distribuirán las mismas, con unos porcentajes mínimos por etapa fijados en el 16% el 1-1-1995; el 17% el 1-1-1999 y el 18% el 1-1-2002. El 1-1-2005 todo el sector debe haber sido integrado al GATT (art. 2.6 y 2.8).

Por otro lado, la liberalización se termina de asegurar mediante la mejora anual de la tasa de crecimiento que se había prefijado en los acuerdos bilaterales en el marco del AMF, también al estilo del borrador de Bruselas. Así, en la primera etapa se deberá añadir un 16% anual sobre el porcentaje de crecimiento de la cuota previsto en el acuerdo bilateral del AMF correspondiente; para la segunda etapa ese aumento progresivo será de un 25% anual y para la tercera, de un 27% al año, lo que asegura un crecimiento progresivo y escalonado de la cuota (art. 2.13 y 2.14).

Junto a estos dos sistemas previstos para alcanzar el objetivo de integración del AMF deseado, durante el período transitorio se establece, por un lado, una cláusula de salvaguardia para aquellos productos que aún tienen restricciones (art. 6) y, por otro, se dedica parte del artículo 2 para prever la posibilidad de utilizar el artículo XIX del GATT en aquellos textiles que ya hayan sido integrados al régimen general del GATT, sin que haya pasado un año desde entonces (art. 2.19 y 2.20), hecho lógico si se tiene en cuenta que, en tal caso, dichas categorías ya formarían parte del régimen general de mercancías. Según éste artículo, (el 2.20), el nivel aplicable no podrá ser inferior al nivel correspondiente a un período representativo reciente. Además, si la salvaguardia aplicada en virtud del artículo XIX es por más de un año, el país importador deberá progresivamente ir liberalizando su política en este campo y el exportador no podrá ejercer el derecho a suspender concesiones equivalentes u otras obligaciones del GATT, como está previsto en el art.XIX.3 (a).

En cuanto a la cláusula de salvaguardia propia del régimen de transición previsto para aquellos productos aún no integrados (art. 6), al ser uno de los aspectos considerados por la CE como gran logro dentro de las negociaciones, es estudiado en el siguiente apartado junto con otras medidas previstas en la propuesta Dunkel que resultan de especial interés para aquella.

## EL BALANCE DE LA POSICIÓN COMUNITARIA EN LA RONDA URUGUAY RESPECTO AL SECTOR TEXTIL

Una posibilidad abierta, temida por el sector textil europeo y deseada por los PVD, era la de utilizar éste como moneda de cambio para otras negociaciones en donde la CEE tuviese un mayor interés, como por ejemplo la agricultura o los servicios. Este temor, sobre todo dentro de la industria, no era irracional, puesto que desde hace años hay respecto de este sector grandes divisiones internas entre los Estados miembros sobre la posición a adoptar, debido a la existencia de intereses contrapuestos.

Otra dificultad añadida ha sido el que las negociaciones ahora fuesen globales y por lo tanto los intereses de los Estados se hayan visto diversificados. Este hecho les obligó a establecer unas preferencias entre los temas debatidos, dedicando más atención a unos y dejando el resto obviado o al menos más silenciado, como ocurrió, por ejemplo, con Francia quién, siendo la máxima defensora de las industrias textiles o al menos la que más peso tiene dentro de este grupo, dedicó sus mayores esfuerzos a reafirmar su agricultura. Si a ello se añade que esta situación ha afectado más a los defensores de la industria textil

europea que a los que reclaman su liberalización y que, por último, se hace cada vez más difícil justificar el proteccionismo de este sector tras treinta años de “transición para ajustar la industria nacional”, este miedo que se ha mencionado antes tenía motivos más que fundados para existir. De ahí que se pueda afirmar que el papel de los grupos de presión formados por las empresas del textil y del vestir europeo (centralizadas en el COMITEXTIL) haya sido fundamental en las negociaciones, tanto a nivel de presión sobre la Comisión, para asegurar el máximo de atención al textil a fin de que se obtuviese la mejor defensa posible de los intereses comunitarios, como a nivel de asesoramiento técnico y estudio de las propuestas, facilitando así la labor de los negociadores.

Partiendo de esta base, la Comisión, siguiendo las directrices del Consejo de Ministros de 1989 y con la citada asesoría técnica directa del COMITEXTIL, participó en estas negociaciones de una manera activa, presentando propuestas muy elaboradas y marcando sus posiciones desde el principio. No en vano una de las primeras comunicaciones en relación con el contenido del acuerdo transitorio en 1988 era la de la Comunidad y, ya desde la renovación del AMF en 1986, los grupos industriales venían elaborando informes y preparando la estrategia cara a las negociaciones sobre el sector. En función de éstas y mediante un análisis comparativo entre la propuesta presentada por la CEE y el *Documento Dunkel*, se puede aseverar que, en términos globales, los logros han sido mayores que los fracasos, si bien en los puntos clave, el compromiso exigible mediante el acuerdo es bastante más débil de lo deseado.

La primera reflexión, a nivel general es que, como era de esperar, el modelo seguido por la propuesta Dunkel opta claramente por un desmantelamiento del AMF, en lugar de la creación de un nuevo sistema en base a cuotas globales y/o contingentes arancelarios, como defendió EEUU hasta el último minuto, sin conseguir el apoyo de otras potencias.

Al respecto, hay que señalar que, en el momento en que EEUU presentó su propuesta, hubo un debate interno en el seno de la Comunidad y de las organizaciones industriales sobre si era o no conveniente apoyar esta proposición, y algunos representantes estaban conformes con la idea de los EEUU, aunque finalmente se desechó, no tanto por el sistema en sí que se presentó, sino por el hecho de que no se aseguraba que, al ser un arancel y una cuota común, la CEE quedara fuera del mismo en relación con EEUU como era su deseo, a fin de mantener el estatus del que gozaba mediante la aplicación del régimen del AMF.

La segunda razón que llevó a la Comunidad a oponerse a la propuesta de EEUU se basaba en razones históricas, ya que, dentro de la CE, los países que mantienen especiales relaciones con sus ex colonias, siempre buscan darles un trato más favorable que resultaba difícil de justificar en un mecanismo de cuota global única como el propuesto por los EEUU.

Ahora bien, el mérito sobre el modelo elegido para la reintegración, como se puede deducir una vez leídas las diferentes propuestas presentadas por todos los Estados interesados

en la negociación de este sector, no se puede atribuir totalmente a la Comunidad, puesto que la mayoría de países habían coincidido en su preferencia por un sistema de reintegración paulatino, si bien el apoyo de la CEE es siempre importante.

Entrando más a fondo en el contenido del texto final, tanto la duración como el mecanismo de las tres etapas y, sobre todo, el hecho de que en los siete primeros años se haya tenido que integrar sólo un 50%, dejando el otro 50% para los tres últimos es, en gran medida, reflejo de los intereses comunitarios, ya que ésta había planteado una duración de 15 años sabiendo que la cifra sería rebajada y que, además, se contaría desde el fin de la Ronda Uruguay, lo que no ocurriría hasta, como mínimo 1992 (ahora ya 1994) a diferencia de los PVD, que querían una aplicación inmediata. Además, el hecho de que en el plazo de siete años se debiese incorporar el 50% del comercio supone el mismo grado de integración que si se hubiesen aceptado los 15 años propuestos en un principio. Pero donde dedicó la mayor parte de sus energías la CEE fue en el intento de conseguir incorporar al texto sus grandes objetivos de reciprocidad, competencia leal, una cláusula de salvaguardia selectiva y la dependencia de esta negociación en relación con las reglas y disciplina del GATT negociadas en otros grupos.

De estos puntos, sin duda, el más logrado es el relacionado con el artículo 6, referente a la creación de una salvaguardia especial que pudiera ser selectiva y, en el fondo, permitiera continuar con el sistema del AMF o liberalizar paulatinamente, pero siempre teniendo como fecha tope los 10 años, momento en el cual se debe haber acabado la integración de todos los textiles del acuerdo. Así pues, se trata de un mecanismo específicamente diseñado para la transición, que debe ser aplicado lo menos posible (art. 6.1), con lo que podrá utilizarse sólo cuando “se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competitores” (art. 6.2).

Además, esta vez, a diferencia del AMF, el perjuicio tiene que ser verdaderamente demostrable en relación con el aumento de importación de aquel determinado producto y, lo que es más importante aún, la determinación de aquel serio daño o riesgo del mismo debe basarse en los efectos que aquellas importaciones tienen en relación con una determinada industria nacional de productos directamente competitivos y no en otros factores “tales como cambios tecnológicos o cambios en las preferencias de los consumidores”, evitando con ello que se aduzcan otras razones como la capacidad de producción del exportador, como sucedía con el AMF (art. 6.2).

No se trata, por tanto, de un sistema global de integración, sino de Estado a Estado (y dentro de éste, de producto importado a industria doméstica competitora, art.6.4), de daño demostrable, y teniendo en cuenta los intereses de los exportadores menos desarrollados, los pequeños, y los PVD laneros que ya gozaban de ciertos privilegios en el AMF, así como los productos objeto de tráfico de perfeccionamiento

pasivo (arts. 1.2 y 6.6). Si se cumple con todo ello y se desea aplicar la salvaguardia, el procedimiento requiere que se inicien consultas con el país afectado durante 60 días para alcanzar un acuerdo sobre su contenido (art. 6.7) y, a falta de éste, se permite la aplicación unilateral de la misma (art. 6.10); todo ello controlado por el OST que estudiará la justificación y necesidad de la medida (art. 6.9) pudiendo hacer recomendaciones al respecto y con la posibilidad, además, de que en casos de circunstancias críticas, se apliquen medidas provisionales (art. 6.11). Todas estas posibilidades de aplicación de la salvaguardia tendrán como límite máximo tres años debiendo además, cada año, aplicar un coeficiente de crecimiento de un 16% salvo justificación (art. 6.13). Por ello su verdadera gran ventaja es, sin duda, la de crear un sistema de seguridad que permita la protección de un determinado sector y que no se utilice, en cambio, como se hizo con las salvaguardias del AMF, para solucionar problemas de falta de competitividad de empresas poco rentables.

Entre los fracasos relativos de la CEE cabe citar, sin embargo en cambio, el de asegurar un comercio más leal, al menos en lo que hace referencia al origen de los productos y al contenido de fibra de los mismos, pues apenas si varió de lo ya acordado en Bruselas años atrás. En efecto, a pesar de dedicar el texto final un artículo entero al problema (artículo 5), su enunciado incluye tan sólo la solicitud de coordinación entre las partes, el permitir a éstas que tomen las medidas legales oportunas y prever consultas entre ellas que pueden llegar a suponer la denegación de entrada o el cargo a la cuota del verdadero país de origen para el caso de falsedad en la procedencia (art. 5.4). En caso de no llegar a un acuerdo satisfactorio cabe el sometimiento al OST para que éste dicte unas recomendaciones al respecto (art. 5.2 y 4).

Evidentemente, del contenido de este artículo 5 se refleja la escasa intención de solucionar el problema, remitiendo a los Estados a la creación de una normativa de derecho interno para reaccionar frente a las falsas procedencias de los productos, con un sistema internacional para prevenirlo basado en la cooperación y el acuerdo de las partes. El artículo es de redacción confusa y deja varios puntos en el aire como, por ejemplo, quién y bajo qué condiciones (al margen de la investigación) puede adoptar las medidas más drásticas y si para ello es necesario o no el consentimiento de la parte afectada, como parece desprenderse del texto. Además, no se elabora un sistema para evitar el mal en su origen.

Ello se debe seguramente, al margen del poco interés de los PVD en que se controle el origen de las mercancías, al hecho de que se trata de un acuerdo transitorio con una duración máxima de 10 años, con lo que el problema del origen debería desaparecer al mismo tiempo que las restricciones que, al fijar unos topes y basarse en criterios selectivos, inducían a buscar otras vías poco ortodoxas para acercarse al mercado, aunque pueda seguir utilizándose, ahora, para eludir las medidas *antidumping* que algunos Estados puedan adoptar para limitar las importaciones.

En esta misma línea negativa para los intereses de la CE se halla el artículo 7, que hace referencia a la relación de los textiles y su sometimiento a las reglas y disciplinas del GATT (sin el calificativo de “reforzadas” como pretendía la Comisión). Dicho artículo menciona *lograr* un mejor acceso a los mercados; “garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo...” y evitar la discriminación a la hora de adoptar políticas comerciales (art. 7.1). Las medidas que se tomen en esta línea deben ser notificadas al OST y, si alguna parte considera que hay un Estado que no está adoptando todas las medidas necesarias, puede llevar el asunto al comité del tema pertinente e informar al OST, sin perjuicio de, en última instancia, acudir al OSD.

Como se observa, este artículo no entraña verdaderas obligaciones de hacer y/o no hacer ya quepero, sobre todo, no logra condicionar los plazos o términos del acuerdo de transición al logro de unas nuevas y reforzadas reglas y disciplinas del GATT, así como a un respeto de las mismas, como era deseo de los grupos de presión comunitarios. En este sentido, cabe decir que no se articula ningún mecanismo especial de control en estas materias, sino que se opta por una alusión general, debiendo estar a la expectativa de lo que se haya conseguido al respecto en los correspondientes grupos de negociación de la Ronda de cada tema. Ello implica que sí hay una dependencia con respecto a otros grupos negociadores, pero con el efecto contrario al deseado, ya que lo acordado o no en ellos no supone una condición directamente vinculante para el textil o, en otras palabras, no frena ni condiciona el proceso de integración de los textiles, que es autónomo. Por otro lado, el poder llevar el asunto ante el comité del GATT de 1994, competente según el caso, tampoco entraña una reglamentación especial pues, al integrarse, el textil pasa a ser una más de las áreas de comercio reguladas por el mismo, con lo que lo único que se logra es extender tal posibilidad a aquellos productos que aún no han sido integrados. Así, el contenido de este artículo 7 puede perfectamente calificarse jurídicamente de *muy débil*, a pesar del gran empeño que la Comunidad puso en él negociando en solitario contra los PVD, siendo éste quizás uno de los motivos de su debilidad, pues en su defensa y elaboración, la CE no contó con el apoyo de su país aliado (EEUU) que, por aquel entonces, aún estaba centrado en la idea de establecer un sistema de cuotas globales en lugar del que se estaba creando. Por ello lo conseguido en esta materia, aunque poco e indeterminado como se comprueba al leer el artículo, es mérito exclusivo de la Comunidad; si bien este mínimo logro no pasa de ser una mención al problema, sin que se establezca en el fondo ninguna regulación específica al respecto. En otras palabras y en definitiva, no se ha conseguido vincular adecuadamente un acuerdo con otro, puesto que, si bien el éxito implica la aplicación de un régimen determinado a los temas textiles con todas sus consecuencias, el fracaso en otros grupos (como los TRIPS<sup>13</sup> por ejemplo) no significaría un bloqueo en los textiles, sino que éstos seguirán con su proceso, al margen de los problemas de reciprocidad (obstaculizada por problemas tarifarios) y de comercio desleal. Este hecho puede tener graves consecuencias, especialmente en materia

de propiedad intelectual, en donde la Comunidad está perdiendo su oportunidad en el mercado mundial de los textiles ya que, a falta de competencia en los precios, la clave es competir con diseño exclusivo y marcas, para lo cual necesitan asegurar la paralización, o al menos atenuación, de las falsificaciones.

Ahora bien, de todas formas, como se ha visto, existe la posibilidad (ya más indirecta) de que, vía artículo 7.3, que permite presentar un asunto a los comités y órganos correspondientes de la OMC cuando haya una desproporción de derechos y obligaciones incluido el OSD y también, vía informe del OST al Consejo del Comercio de Mercancías para la revisión global de cada etapa donde se haga constar esta desproporción, el Consejo decida, en virtud de lo atribuido en el artículo 8.11, realizar un ajuste en los porcentajes del artículo 2, con lo que se habría ejercido un control, aunque fuese de manera indirecta. Ello convierte al artículo 8 en una disposición de interés preferencial para la CE, ya que es la única manera de frenar el proceso de integración en caso de irregularidades en otros campos, aunque con el límite ya señalado del año 2005.

Otro aspecto negativo, que guarda relación con el textil aunque no directamente con el mecanismo de integración, es el éxito casi nulo en la obtención de rebajas arancelarias por parte de los PVD en este tipo de productos, como reclamaban los sectores industriales europeos a fin de diversificar la competencia. Este hecho hace muy difícil la exportación de productos textiles a los PVD quienes, en cambio, una vez superado el período transitorio tendrán un acceso libre al mercado comunitario que cuenta con aranceles que no llegan al 10%.

En cuanto al balance final de los logros de la Comunidad en las negociaciones, tras medir los pros y contras, éste varía según quien opine, quizás debido a que los intereses de cada parte son diferentes. Así, la Comisión lo contempla desde un punto de vista más global, con la intención de fondo ya expresada en el seno de la organización al renegociar la prórroga del AMF de 1986, de integrar el textil al sistema GATT aunque intentando obtener algo a cambio y por ello está satisfecha con el proyecto.

En cambio, la industria textil comunitaria si bien ha dejado de mantener el ultraprotecciónismo como vía válida (por su inviabilidad económica e ineeficacia a la hora de aplicarse más que por voluntad propia), mantiene como idea base el obtener el máximo de limitaciones posibles a eventuales invasiones de productos extranjeros con los que no puede competir, intentando asegurar al menos, una mayor paridad en los costes de producción. De aquí su insistencia reiterada en un “comercio internacional sí, pero un comercio leal”<sup>14</sup>. Desde este punto de vista, se entiende perfectamente cómo unos mismos resultados son interpretados de manera opuesta, pues la CE ha conseguido en gran parte lo perseguido quizás con la única excepción de los artículos 5 y 7 y este último relativizado por las posibles acciones que puedan tomar los órganos de la OMC. En cambio sus propuestas han tenido menor incidencia en aquellos puntos que precisamente más interesaban a los grupos de presión del textil para asegurar su supervivencia, como

la competencia leal y la liberalización recíproca mediante el desmantelamiento del AMF a cambio de una notable rebaja de los aranceles.

Esta doble interpretación de los resultados de la Ronda es una cuestión en el fondo razonable pues, en definitiva, la Comunidad busca la competitividad de sus empresas o la reconversión de las mismas a sectores que sean más productivos, en lugar de convertirse en un lastre como ha ocurrido con la agricultura y podía ocurrir con el textil de seguir en la línea que ha llevado en los últimos años.

De todas formas, el objetivo último de liberalización del sector está aún por ver, pues el desmantelamiento del régimen del AMF no es suficiente para asegurar un libre mercado en el sector, tal y como lo demostraron los hechos en los años sesenta, en los que existía el sometimiento teórico del sector a las reglas generales del Acuerdo GATT. De hecho, la liberalización puede verse obstaculizada nuevamente, al igual que lo ha sido en tiempos pasados, mediante un variado tipo de técnicas -permitidas o no-, del tipo dumping, subvenciones, o interpretaciones forzadas de las nuevas reglas del GATT y mucho nos tememos que seguirá siendo así mientras el objetivo de alcanzar dicha liberalización no esté en la verdadera voluntad de las partes implicadas.

#### Referencias Bibliográficas

- Aggarwal, V.; *Liberal protectionism. The international politics of organized textile trade*. University of California Press, Los Angeles, 1985
- Boletín ICE Económico, La Ronda Uruguay del GATT. Número extraordinario. Publicación del Minister de Comercio y Turismo, 1994.
- Cline, W. *The future of world trade in textiles and apparel*; Institute for International Economics, Washi D.C., 1987
- Choi, Y.P. (et.al.) *The Multifibre Arrangement in theory and practice*, Frances Pinter Publ., Londres, 1985.
- Erzan, P & Holmes, P. "Phasing out the Multifibre Arrangement" en *The World Economy*; Vol.13, nº1, marzo 1990, pp.191-211.
- Hamilton, C. *The Uruguay Round: Textiles Trade and Developing Countries*; ed.World Bank publ., 1990.
- Khavand, F. "Le Droit International des textiles et pais en developpement" en *Revue Générale de Droit International Public*; Tomo 91, vol.4, 1987, pp. 1241-1278.
- Madmujar, M. "The Multifibre Arrangement (MFA-IV) 1986-1991: a move towards a liberalized system?" en *Journal of World Trade Law*; Vol. 22, nº2, abril 1988, pp.109-125.
- Raghavan, C.; *Recolonization. GATT, the Uruguay Round and the Third World*; Zed Books Ltd. Londres, 1990
- Servicio de Estudios Europeos, *The 1992 annual report of EEC Textil Agreement*; Ed. Promethee, Bruselas, 1992.

Tang, X. "Textiles and the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations" en *Journal of World Trad Law*; Vol.23, nº3, junio 1989, pp. 51-68.

Wolf, M.; "How to unravel the Multifibre Arrangement", *The World Economy*; Vol.8, nº3, septiembre 1985.

Zhen, R. "The legal structure of international textile trade and the july 1986 MFA renewal negotiations" *Boston University Law Journal*; Vol.4, nº2, summer 1986, pp. 285-315.

## Notas

1. Acuerdo Multifibras, publicado en Instrumentos Básicos y Documentos Diversos (IBDD), suplemento nº21, Ginebra, febrero 1975, pp. 3-21.
2. Tal es el caso de Tejelo Casanovas, C. en su artículo "La Ronda Uruguay: cuatro años de negociaciones multilaterales", *Información Comercial Española*. agosto-septiembre, nº 684-85, 1990, pp. 57-69.
3. Al respecto comparar, a la luz de lo establecido en el preámbulo, los artículos 1.2, 2 y el anexo B con los artículos 3 y 4 del AMF original.
4. El protocolo de renovación del Acuerdo Multifibras fué firmado el 31 de julio de 1986 y publicado en *IBDD*, suplemento nº33, Ginebra, junio 1987, pp.7-15
5. "International Textile & Clothing Bureau (ITCB)". Este grupo cuenta con cerca del 75% de las exportaciones de los PMD y PVD y la integran 19 Estados o enclaves: Argentina, Bangla Desh, Brasil, Colombia, Corea del Sur, China, Egipto, Hong Kong, India, Indonesia, Jamaica, Macao, México, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Turquía, Uruguay y, hasta 1990, Yugoslavia.
6. Incluído en la Declaración final de ministros del GATT, documento GATT, L/5424 de 29 de noviembre de 1982.
7. Declaración ministerial de Punta del Este, GATT. MTN.DEC/1396 de 20 de septiembre de 1986. La versión castellana del texto oficial, sin embargo, dice: "las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir las modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio". Como se puede observar la palabra eventual fue obviada lo cual podría implicar quizás un cierto cambio en el régimen jurídico. Sin embargo, el análisis se ha hecho en base a la versión inglesa que es la oficial y auténtica.
8. SUNS, nº 1.959 de 16 de junio de 1988.
9. Documento GATT, "Mid-Term Review Agreements" MTN.TNC/11, Ginebra, abril de 1989, p. 8.
10. 1ª Reunión del 4º grupo de negociación (textil y del vestir) de la segunda mitad de la Ronda, celebrada el 20 de abril de 1989.
11. *Boletín de información del GATT*, FOCUS, nº78, enero/febrero de 1991, p.5.

12. Apartado 2º del preámbulo del Documento. Este apartado se limita a recoger lo ya acordado en la reunión de Ginebra de 1989. Ver decisión del Comité de Negociaciones Comerciales (TNC) de abril de 1989.
13. "Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio."
14. Expresión que se repite en diversos documentos de información sobre las negociaciones a los agremiados, como el GATT. Ronda Uruguay. Propuestas del Textil - Confección Europeo, AEIH y COMITEXTIL, 1991.