

mercados de Japón y Australia. Según estimaciones de la OMC, consignadas en los gráficos siguientes, después del Acuerdo Multifibras, China acaparará el 50% de mercado del vestuario estadounidense, triplicando la participación actual estimada en 16%.

Para la industria centroamericana, este proceso constituye una seria amenaza, debido a que se espera ocurra una desviación de comercio desde el área ICC y México hacia China por al menos 42 billones de dólares, independientemente de si el CAFTA haya entrado en vigor o no (Millian, 2004). De hecho, se considera que las concesiones obtenidas en CAFTA serán insuficientes frente a la agresividad que se abrirá en la competencia. Por otra parte, se estima que los precios del vestuario en los EE.UU. se reducirán en al menos 30% por efectos de la finalización del sistema de cuotas y eso tendrá un fuerte impacto en la competitividad de la industria regional. La competencia por el mercado estadounidense será fuerte y los efectos se sentirán casi de inmediato tanto en la planta industrial como en los mercados laborales. Los posibles impactos del AVT – OMC por regiones está siendo objeto de diversos análisis, el cuadro 5, muestra los resultados de uno de ellos, en donde se observa como México y el resto de América Latina serán los países más negativamente afectados, tanto en la producción como en sus flujos comerciales.

Por si fuera poco, el crecimiento de las importaciones estadounidenses de textiles de la región actualmente es cercano a cero (Ver nuevamente Cuadro 2) mientras que

los precios internos de ese país han estado bajando. Ello ha provocado que los países centroamericanos requieran de aumentos permanentes de los volúmenes exportados para mantener el mismo nivel de ventas, aun antes del Shock iniciado en enero de 2005. Pero no sólo eso, la penetración de las importaciones de productos chinos está creciendo aceleradamente en los mercados centroamericanos, mientras que las exportaciones de la región hacia ese mercado son prácticamente nulas.⁹ Esta situación complica el futuro de la industria del textil y del vestuario regional, debido a que, por un lado, debe proteger la producción local de las importaciones chinas en su propio mercado y por otro lado, preservar su nicho de mercado en EE.UU. Ambas amenazas son críticas, pues la clave para sortearlas pasa por desarrollar mayores capacidades competitivas, lo que implica realizar cambios estructurales en toda la cadena en un plazo corto y en ese terreno se ha avanzado muy poco en los últimos años, especialmente en El Salvador.

5. Las preferencias arancelarias en el CAFTA

A raíz de la coyuntura prevista, actualmente se respira un clima de zozobra e incertidumbre en la industria regional de textiles y confección. Sin embargo, esta no sería la primera vez que el sector enfrenta serios aprietos. Un ambiente similar se vivía a mediados de los noventas ante la entrada en vigor del TLC entre México y Estados Unidos, por medio del cual la industria textil mexicana obtuvo

Cuadro 5

IMPACTO PROBABLE, ALGUNAS REGIONES DEL MUNDO

Región	Producción		Comercio	
	Textiles	Confección	Textiles	Confección
México	-5.5	-20.9	-1.6	-64.0
Brasil	0	-0.1	0.4	-13.7
América Latina (resto)	-16	-35.8	-0.4	-92.1
Países restringidos	5.6	19.6	4.4	32.0
Resto del mundo	-0.2	-0.5	1.7	-10.4

Fuente: ITC

condiciones de acceso preferenciales al mercado estadounidense superiores a las concedidas a CA en ICC, temiéndose una desviación de comercio hacia ese país. De ahí que actuando como bloque Centroamérica y los países del Caribe impulsaron un intenso cabildeo ante el Gobierno y Congreso estadounidenses, con el propósito de obtener la paridad con México en términos de acceso al mercado de EE.UU. Como se ha visto, el resultado fue la ampliación de las preferencias contenidas en ICC, mediante la aprobación de la Ley de Asociación Comercial EE.UU.-Cuenca del Caribe (US-Caribbean Basin Trade Partnership-CBTPA) mejor conocida como NAFTA parity. Gracias a ello, los beneficios de la nueva Ley se extienden hasta el 2008, hasta la implementación del ALCA, o cuando el CAFTA entre en vigor. En otras palabras, en el momento que CAFTA comience ha implementarse – probablemente en enero de 2006- terminarán las concesiones preferenciales de ICC y las nuevas reglas comerciales serán las que cada país negoció por separado.

Cabe señalar que bajo el programa de preferencias arancelarias unilaterales, ingresan al mercado estadounidense la mayoría de productos del vestuario y la confección procedentes de Centroamérica. Sin embargo, el programa enfrenta importantes restricciones cualitativas y cuantitativas, no incluye mecanismos de solución de diferencias y su aplicación y permanencia están sujetas a la discreción del Presidente y el Congreso de EE.UU.

a. Los acuerdos en CAFTA para textiles

En las negociaciones del CAFTA, Centroamérica intentó superar estas restricciones, pues al tener en cuenta la nueva configuración del comercio mundial de textiles, las preferencias contenidas en ICC se quedaban cortas; pero se encontraron con una fuerte oposición de los textileros norteamericanos que bloquearon los intentos de una mayor profundización de la apertura y acceso a mercados. No obstante, para bien de la industria centroamericana los acuerdos en CAFTA llenaron en alguna medida estas expectativas, siendo el sector textil el que en términos relativos obtuvo mayores concesiones. Los acuerdos fueron diferenciados entre los países y bastante limitados respecto a las expectativas gubernamentales, pero favorables en

términos generales. Según la autoridades económicas de El Salvador, los principales avances respecto ICC fueron los siguientes:¹⁰

- Libre ingreso a EE.UU. a cualquier prenda laborada en los países centroamericanos con tela regional, hilaza y algodón regional, con 0% de arancel desde el primer día de vigencia del acuerdo.
- La regla específica de origen negociado permitirá importar la materia prima (fibra) procesarla, elaborar la hilaza, luego la tela y finalmente confeccionarla.
- Se permitirá acumular insumos con México o Canadá, es decir que telas de tejido plano provenientes de esos países se podrá considerar originarios. Lo anterior está sujeto a un límite inicial de 100 millones de metros cúbicos cuadrados equivalentes de tela durante el primer año. La acumulación podrá seguir creciendo hasta un máximo de 200 millones de MCE.
- Se negoció una “lista de poco basto” que significa la incorporación de telas e hilazas que no son producidas en cantidades suficientes tanto en EE.UU.
- Aplicación de una regla de “minimis” del 10%, lo cual significa que se podrá incorporar hasta un 10% de materia prima en relación al peso y ser considerada.
- Finalmente, se acordó que las exportaciones hechas a partir del 1 de enero de 2004 que cumplan las reglas de origen negociadas, podrán beneficiarse de la devolución de los aranceles a la importación, esto sujeto a restricciones.

En general, en este acuerdo comercial se da un avance con respecto la ICC al eliminar partes de las restricciones antes mencionadas; los acuerdos finales en este sector representan ventajas relativamente superiores de acceso al mercado de EE.UU. comparadas con las condiciones actuales. Sin embargo, los retos que enfrenta el sector no son de naturaleza exclusivamente de acceso a mercados, sino la falta de previsión manifiesta en la ausencia de políticas y estrategias nacionales y regionales dirigidas a dotar al sector de mayor productividad y competitividad a lo largo de toda la cadena, como lo exige los mercados mundiales, en un contexto en el que ya se esperaba la profundización de la competencia internacional.

6. Desafíos para la reconversión de la industria textil y de la confección

Frente a la amenaza china y el poco avance en CAFTA, la formulación y puesta en marcha de un programa especial para el sector textil, que lo proteja y le de sostenibilidad es por hoy una apremiante urgencia; no sólo para Centroamérica, sino también para la misma industria estadounidense que seguramente se verá en dificultades frente el pujante impulso comercial de la industria asiática. Debe tenerse en cuenta que países como India, Pakistán y Bangladesh, grandes exportadores de textiles, tienen iguales prerrogativas comerciales al liberalizarse los mercados y para ellos hay menos restricciones en OMC. El programa especial debe comenzar por plantearse una estrategia regional de corto y mediano plazo que integre los intereses de ambas partes; a la base del programa estarían consideraciones económicas, políticas y sociales de gran envergadura. Por ejemplo, la caída abrupta en las exportaciones centroamericanas de vestuario hacia el mercado estadounidense, constituiría un serio obstáculo en las posibilidades de alcanzar una aceptable nivel de crecimiento de las economías centroamericanas, en momentos en que algunas de ellas con dificultades van saliendo de un largo ciclo de estancamiento.

Más importante aun, el desplazamiento de puestos de trabajo de la actividad maquiladora textil sin crear alternativas de empleo en otros sectores de la economía, incrementaría la presión para que miles de centroamericanos y sus familias migren hacia el exterior, aumentando los flujos migratorios no regulados principalmente hacia EE.UU. Ello socavaría

cualquier intento de Washington de establecer nuevos mecanismos de regulación a dicho fenómeno. Por otra parte, el aumento del paro en los países centroamericanos, posiblemente agudice los índices de subempleo y de violencia social los cuales han crecido exponencialmente en los últimos años.¹¹ De ahí que las políticas que propenda al desarrollo de la manufactura textil se encuentre relacionado a la evolución de algunos fenómenos sociales en la región.

Los gobiernos del istmo sostienen que el CAFTA es un poderoso instrumento que favorecerá la atracción de inversiones, tecnología y conocimiento gerencial, porque los inversionistas querrán aprovechar la Zona de Libre Comercio para bajar sus costos de producción y les ofrezca un acceso preferencial al mercado de EE.UU. Precisamente en el pasado los incentivos fiscales, las preferencias arancelarias y las cercanía geográficas han favorecido el desarrollo de operaciones de ensamblaje en Centroamérica; sin embargo, sin el sistema de cuotas estos se volverán menos importantes. Conocedores de los mercados internacionales han advertido que al eliminarse las cuotas los acuerdos comerciales, como el CAFTA, tendrán siempre la ventaja de la reducción de tarifas, pero que éstas estarán lejos de tener la importancia de las obtenidas bajo el régimen restringido de cuotas. El cuadro siguiente muestra la protección tarifaria después de 2004, para diversos países, entre los que destaca EE.UU. por sus elevados techos arancelarios en rubros como Telas, Hilaturas y Ropa Confeccionada.

Centroamérica, está en riesgo de perder una significativa parte de sus capacidad de manufactura del vestuario, en

Cuadro 6

PROTECCIÓN TARIFARIA DESPUÉS DE 2004 (%)

Categorías	Unión Europea	Japón	EE.UU.	Taiwán	China
Telas	8	4-5	8.4 - 25	7.5-10	10-16
Hilatura	4	35.0	3.7- 10	1.9-7.5	5.0
Ropa Confeccionada	12	9-11	5 - 32	10.5-12	14-19

Fuente: CACTAC

tanto que los inversores buscan colocar su producción en lugares que ofrecen ventajas adicionales como los bajos costos de producción. El CAFTA, no sustituirá la evaluación fundamental de las ventajas competitivas sectoriales de un país. Es más, algunos críticos comparan la experiencia reciente de México que pese a las preferencias arancelarias obtenidas en el TLCAN, no realizó los cambios y ajustes necesarios en la industria textil, lo que le ha llevado a perder terreno en el mercado del vestuario estadounidense el cual fue desviado a China. En otras palabras, transcurrieron diez años de la transición en la OMC, y 10 años de aplicación del NAFTA y continuaron produciendo lo mismo, sin introducir cambios significativos en sus estructura de producción, de ahí concluyen que seguir la experiencia mexicana puede ser una “receta para el fracaso en Centroamérica”¹²

Cabe mencionar que, a última hora, los gobiernos centroamericanos han acordado unificar estrategias oficiales de promoción de las especialidades de cada nación en textiles y enfocar al istmo como polo de industrias complementarias.¹³ En ese sentido, la inclusión de las ventajas de acceso al mercado estadounidense obtenidas en CAFTA, como la ampliación de cuotas y flexibilización de la normativa de origen, no resuelven la amenaza, pero mitigan en cierta medida el impacto de la desregulación de los mercados internacionales de textiles y confección. De ahí que deberá optimizarse las concesiones arancelarias logrados en dicho TLC que constituyen elementos necesarios, pero no suficientes para dar respuestas a la nueva coyuntura mundial. Para ello es indispensable plantear estrategias regionales basadas en nuevas formas de integración de la cadena, las cuales rebasan el alcance que un Convenio Comercial como CAFTA podría tener.

7. Algunas acciones de corto y mediano plazo

Indudablemente, el sector textil y confección enfrenta enormes retos, superarlos requiere acciones de corto y largo plazo, siendo una de las más inmediatas el pleno

reconocimiento de las concesiones arancelarias y en la normativa de origen obtenidas por Centroamérica en la negociación del CAFTA y de ser posible su profundización. Esto es factible debido a que la normativa del TLC permite acelerar los programas de desgravación y la apertura de los mercados, incluso en productos considerados sensibles y sujetos a restricciones cuantitativas y cualitativas como los textiles y vestuario. Esto es preciso reiterarlo, debido a las presiones de grupos de interés dentro de EE.UU. que aun cuando CAFTA ha sido ratificado, continuarán presionando para que las modestas concesiones obtenidas por la región, sean revertidas.

Cabe mencionar que, a última hora, los gobiernos centroamericanos han acordado unificar estrategias oficiales de promoción de las especialidades de cada nación...

Los acelerados cambios del mercado internacional de textiles y en los principales compradores (Wall Mart, GAPP, Liz Clayborn, por ejemplo) están requiriendo de profundos y costosos cambios en los países productores. El nuevo sistema está induciendo hacia formas tales como el llamado “paquete completo” (Full, Package). Para implementar este sistema se requiere la participación sistemática de grandes capitales, inversiones públicas, la banca y Gobierno. Las inversiones requeridas son elevadas; los Estados Unidos y los inversionistas locales, deberían comprometer su apoyo financiero y tecnológico para que la industria regional logre implementar satisfactoriamente estos cambios.

La nueva tendencia de los mercados mundiales del vestuario están exigiendo a los países suplidores consolidarse en la cadena, lo cual implica pasar de la producción de maquila a la venta de servicios. Ello inducirá a una drástica reducción de países suplidores y una profunda reestructuración de las cadenas productivas; consolidarse es integrarse por completo. Apostar a crear estrategias frente a la amenaza manufacturera china pasa por integrar mejor toda la cadena de valor hasta los clientes, construir marcas y establecer claramente la diferencias de desarrollo productivo. Los gobiernos de Centroamérica y el de EE.UU. podrán desarrollar

programas de asistencia que permita implementar estos cambios. Al respecto, no todo es pesimismo, estimaciones optimistas de expertos en la materia han señalado que si en la actualidad la región CAFTA representa el 16% de las importaciones de vestuario de EE.UU., y si se efectúan los cambios necesarios y a tiempo, éstas podrían llegar a representar entre el 20 y 30%, aun después de la eliminación del régimen de cuotas.¹⁴

Otro elemento, de carácter temporal y limitado, es recurrir a los mismos procedimientos establecidos en la OMC, tales como las salvaguardias específicas para China. El acuerdo de adhesión de ese país a la OMC, incluye algunas previsiones que podrían ser invocadas en respuesta a una posible masiva importación de productos chinos. Según las leyes comerciales la salvaguardia le permite a un país aplicar restricciones ante incrementos importantes que causen trastornos en el mercado y que amenacen el desarrollo ordinario del comercio de los textiles y vestuario. La salvaguardia textil estará disponible hasta 2008 y China no tendrá derecho a desafiarla. De hecho, tanto la Unión Europea como EE.UU. han recurrido a ellas para calmar las presiones políticas derivadas de la creciente participación China en sus respectivos mercados de confección.

*...en la actualidad
la región CAFTA
representa el 16% de las
importaciones de
vestuario de EE.UU....*

Finalmente, una de las mayores preocupaciones consiste en la posibilidad de que ante el aumento de la competencia, los gobiernos centroamericanos intenten relajar el cumplimiento de las leyes que protegen los derechos de los trabajadores. En el pasado y aun en la actualidad, la industria maquiladora ha sido cuestionada por una sistemática práctica anti laboral, siendo objeto de críticas en el ámbito internacional.¹⁵ Ante ello, a la par de una

mejora en la infraestructura física y cambios en los sistemas productivos, se debe procurar mejorar la productividad del trabajo, estableciendo programas amplios de entrenamiento a los trabajadores. Los gobiernos y el sector privado están llamados a diseñar mecanismos para enfrentar la crisis del empleo, desarrollar programas de reconversión de la fuerza laboral y el fortalecimiento

de la legislación laboral. Como lo demuestra la experiencia china, resulta absurdo pensar que las ventajas comparativas se obtienen exclusivamente por medio de bajos costos laborales. Por el contrario, la clave del éxito de ese país ha radicado en una planificación de largo plazo de su desarrollo, consistencia al aplicar sus planes y a una apuesta masiva en la ciencia, la tecnología y la educación.



NOTAS

1. *Tratado de Libre Comercio entre Los países de Centroamérica y Los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). El Tratado incluye a República Dominicana.*
2. *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Los Estados Unidos, en vigor desde 1994.*
3. *Entre las concesiones de la nueva ley se tiene: a) libre comercio sin cuotas para vestuario en la región con tela de EE.UU. elaborada con hilaza y cortada en ese país incluyendo acabado de prendas, b) libre comercio sin cuotas para vestuario ensamblado en la región con hilo de coser de los EE.UU. elaborado con hilaza de los EE.UU. y cortada en la región. También mejora las restricciones cuantitativas al establecer, por ejemplo, cuotas de 250 millones de metros cuadrados para tela regional de punto formada con hilaza de EE.UU. y 4.2 millones de docenas de camisetas de vestir de punto formada con hilaza de EE.UU. entre otras.*
4. *CEPAL: Istmo Centroamericano: Estadísticas del Sector Manufacturero (Datos Actualizados a 2003) México, Julio de 2004.*
5. *Desde la creación del GATT de 1947, el Sistema Comercial Internacional de Textiles y Vestuario ha experimentado diversas etapas: Régimen de Excepción, Acuerdos de Corto Plazo de Textiles y Algodón, Acuerdos de Largo Plazo de Textiles y Algodón, Acuerdo Multifibras (AMF) más sus Prórrogas, Acuerdos sobre los Textiles y el Vestido de 1994, y el Acuerdo de Transición para la Integración Permanente al GATT/OMC, que liberalizó plenamente los mercados a partir de enero de 2005.*
6. *La Prensa Gráfica, Sección Economía, "30 mil empleos en riesgo por la amenaza China". San Salvador, 14 de Octubre de 2004. Pag. 46*
7. *Véase: Millian, Alfredo. **La Amenaza China en la Industria Textil Salvadoreña**, Consejo Centroamericano y del Caribe de Textiles y Confección, CACTAC, presentación realizada en San Salvador, 3 de octubre de 2004.*
8. *Millian, Alfredo Op Cit.*
9. *La Balanza Comercial con China es deficitaria para toda Centroamérica, por un monto cercano a los US \$ 500 millones. Únicamente Costa Rica contabiliza exportaciones al mercado chino, por aproximadamente US \$30 millones.*
10. *En www.minec.gob.sv. "TLC .CA, RD, USA, "Documento Explicativo". Enero de 2005*
11. *El PNUD, ha señalado en un estudio preparado para El Salvador, que el valor estimado de los costos de la violencia en 2003, fue de US \$1717 millones, equivalentes al 11.5 del PIB. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Abril de 2005. No. 4. San Salvador.*
12. *Villeda, Ramiro. Presidente de Villeda Consulting Group. Presentación realizada en San Salvador, 13 de Octubre de 2004*
13. *EL Diario de Hoy: "Maquila de Centroamérica tendrá que Integrarse", San Salvador, 22 de julio de 2004.*
14. *John Short, Consultor Internacional en Industria textil y Confección. Conferencia dictada en San Salvador, El Salvador, 13 de octubre de 2004.*
15. *Al respecto, véase el informe **"Inacción Intencionada: Indiferencia del gobierno de El Salvador en la protección de los derechos de los trabajadores"**, preparado por Human Rights Watch 2003, en el que se documenta detalladamente las prácticas antilaborales por parte de algunas empresas maquiladoras radicadas en El Salvador.*

BIBLIOGRAFIA

- *Banco Central de Reserva de El Salvador (2000), "La Industria Maquiladora en El Salvador". San Salvador, El Salvador.*
- *BID (2005), "¿Debe América Latina Temerle a China?. Documento de Trabajo No. 536. Washington.*
- *CEPAL(2004), "Oportunidades y Retos Económicos de China para México y Centroamérica. México*
- *Nathan Asociados Inc. (2002), "Cambios en las reglas del Comercio global de textiles e indumentaria. Implicaciones para los países en vías de desarrollo". Traducción Libre por Aida Carolina Quinteros. San Salvador.*
- *León, René y Salazar, José Manuel, "La Nueva Iniciativa de La cuenca del Caribe: Impactos y Oportunidades".*