

La cuota de importación como barrera comercial

VICENTE QUEROL CABRERA*

GENERALIDADES

La importancia creciente del estudio de las barreras comerciales emana tanto de su utilización como medio de control de la libre circulación internacional de mercancías, con resultado económico obvio, cuanto de su empleo para producir efectos políticos supeditando las compraventas en el exterior a las grandes decisiones políticas nacionales.

Mientras en la actualidad proliferan las medidas mercantiles restrictivas, toda sana política debe tender a eliminar estas interferencias al comercio exterior, lo que es difícil, ya que tal saneamiento depende de múltiples intereses y está condicionado por el incremento mundial del propio comercio.

Las sutiles formas con que operan y evolucionan las barreras comerciales entorpecen sin duda el estudio del fenómeno y de las medidas que han de tomarse para impedirlo, al menos, atenuar sus efectos, pero ese estudio y esas medidas son dignas de encomio, porque constituyen una empresa en contra de uno de los más graves problemas de la actualidad.

La norma general es que la barrera comercial se establezca a fin de obtener un provecho determinado y tomando en cuenta tanto los métodos cuanto las causas y consecuencias de su aplicación. A este respecto cabe decir que la restricción de que nos ocuparemos en especial, la cuota de importación, puede considerarse típica. Por excepción hay prácticas que deforman el comercio sin la expresa o tácita intención de restringirlo. En realidad, aun así, ellas obstruyen, dilatan o impiden el comercio.¹

* El autor es funcionario del Comité de Defensa de las Exportaciones (Secretaría de Comercio-Instituto Mexicano de Comercio Exterior). Las opiniones aquí expuestas son de su exclusiva responsabilidad.

1. Robert E. Baldwin, en su obra *Nontariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1970, p. 5, señala que "una medida no arancelaria de deformación del comercio es aquella, de carácter público o privado, que causa que las mercancías y los servicios objeto de comercio internacional, o los recursos destinados a producir esas mercancías y esos servicios, se asignen de tal manera que provoquen una disminución del ingreso potencial real del mundo. Dicho ingreso constituye ese nivel asequible cuando los recursos e insumos se asignan de manera eficiente desde el punto de vista económico".

Las restricciones pueden ser cuantitativas (a las cuales dedicaremos especial atención); consistir en ayudas oficiales, compras o comercio de los estados (que suelen causar monopolios); provenir de la cobertura de trámites aduaneros y administrativos que limitan la entrada de productos (como licencias, prohibiciones, aforos, clasificaciones aduaneras, formalidades y documentación consular, certificados de origen) o de la exigencia de normas técnicas y administrativas (como las de envase y embalaje, muestras, etiquetas, calidad, tamaño, grado, sanitarias y fitosanitarias) y muy especialmente de prácticas, como las que en algunas legislaciones (la de Estados Unidos, por ejemplo) se establecen relativas a procedimientos investigatorios ante un tribunal administrativo para determinar si procede la aplicación de la salvaguardia o cláusula de escape, el *antidumping*, los impuestos compensatorios, las medidas contra prácticas desleales de comercio, etc. Todas estas medidas suelen ser causa de un serio impedimento a la libre circulación de los bienes, no sólo a partir de su plena vigencia, sino desde que se anuncia el proyecto de aplicarlas o que se estudia su uso, ya que la sola amenaza de su implantación hace variar las condiciones, plazos y cumplimiento de los contratos comerciales, afecta a las mercancías perecedoras, hace extemporánea la entrega, etcétera.

Entre las barreras citadas, todas de carácter no arancelario, la cuota comercial ha sido calificada como la más típica, pese a que el control de cambios se estima más vasto y eficaz, pues "al negar la asignación de los medios de pago de las transacciones internacionales logra [a la vez] los mismos objetivos de la limitación cuantitativa como las cuotas".²

La cuota se caracteriza, en consecuencia, por su contundencia y eficacia; de ahí que una inspirada actividad en los años que siguieron a la última guerra mundial persiguió impedir su uso como sistema regulador del comercio internacional; de ahí también que este principio fuera uno de los fundamentos de la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), aun cuando las crisis cíclicas han logrado imponer normas de excepción y han servido de justificación para extender la aplicación de estas medidas, por lo que el propio GATT se ha visto en la

2. Roland L. Kramer, Maurice Y. d'Arlin y Franklin R. Root, *Comercio Internacional*, 2a. ed., Compañía General de Ediciones, México, 1974, p. 221.

necesidad de aceptar el empleo de la cuota y otras restricciones, con el pretexto de circunstancias extraordinarias.³

No pretendemos en esta oportunidad hacer un estudio exhaustivo de esta medida de singular importancia, sino un somero análisis de algunos de sus aspectos destacables que nos da y sigue dando la apreciable experiencia en México.⁴

CONCEPTO DE CUOTA DE IMPORTACION

La cuota de importación es una cantidad, un monto físico de bienes, un volumen, o bien una determinación en cuanto a valor, estimación económica de bienes, que un país, por decisión propia o por convenio, permite ingresar a su territorio.

A nuestro parecer, en ese concepto se incluyen la característica esencial de la cuota de importación (fijar una cantidad determinada en volumen o en valor) y la secundaria de que, bien se origine en la voluntad unilateral del Estado que la impone o en un convenio, son los elementos de juicio del país importador los que principalmente sirven para concretar en cifras dicha cuota, sin perjuicio de los intereses en juego de la parte exportadora.

IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Desde hace algún tiempo, esa importante barrera comercial que constituyen los altos aranceles ha venido perdiendo peso al reducirse las tasas, las cuales, al menos parcialmente, incluso suelen eliminarse; esta tendencia parece haber tenido su mayor intensidad durante las negociaciones conocidas como "Kennedy Round".⁵ En contraste, las barreras no arancelarias se han incrementado rápidamente, sobre todo la cuota, que es un instrumento de efecto veloz y fácil manejo. Precisamente, dentro de las restricciones arancelarias, ella se caracteriza por su mayor flexibilidad, pues se impone y revoca con la premura que requieran las necesidades concretas.

Debido a sus características, numerosas normas legales se apoyan en la cuota como medida de "solución" (en ocasiones adopta la forma de medida punitiva) a los problemas derivados del comercio exterior. Así, aunque en la "cláusula

3. El artículo XI del Acuerdo señala: "Ninguna prohibición o restricción diferente a derechos de aduana, impuestos u otros tributos, ya sea que se concrete en cuotas, licencias de importación u otras medidas, podrá establecerse o mantenerse por ninguna de las partes contratantes en la importación de cualquier producto del territorio de cualesquiera de ellas o en la exportación o venta para la exportación de cualquier producto destinado al territorio de otra parte contratante. Las restricciones se admiten: a) para prevenir o solucionar la escasez crítica de comestibles u otros productos esenciales, b) para reforzar normas de grado o de mercado y c) si ellas son necesarias para respaldar las medidas de gobierno relacionadas con cualquier producto interno de la agricultura o de la pesca, como serían los programas de mercadeo o de restricción de la producción".

4. México tiene en el Comité de Defensa de las Exportaciones, creado en 1972 y actualmente dependiente de la Subsecretaría de Comercio Exterior, el primer organismo en su tipo que se haya formado para proteger a las exportaciones de las restricciones comerciales extranjeras.

5. Robert E. Baldwin expone: "En las negociaciones comerciales [conocidas como] 'Kennedy Round' (1963-1967) las principales naciones industriales convinieron en reducir los aranceles considerablemente", *op. cit.*, "Prefacio".

de salvaguardia" contenida en las secciones 201 (b) y siguientes de la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos, se prevé dar ayuda o asistencia de ajuste a las empresas, al sector laboral o a las comunidades dependientes, afectadas por el incremento de las importaciones, una de dichas medidas es el establecimiento de cuotas de importación para detener al producto extranjero que supuestamente causa el perjuicio que se intenta reparar, con lo que la ayuda, en su caso; se presta en desmedro del importador.

Otras leyes norteamericanas, como la de Aranceles de 1930 y la de Expansión Comercial de 1962, hacen de la cuota de importación un instrumento en la vía sancionadora o de solución a las situaciones planteadas. Entre esas leyes están, también, la Ley de Ajuste Agrícola (Sec. 22), la Ley del Azúcar, la Ley de la Carne, etcétera.

La importancia de la cuota de importación radica, pues, en su eficacia, su fácil aplicabilidad y la frecuencia con que se utiliza, lo que produce su preeminencia, tomada esta vez en un sentido negativo, sobre otras barreras.

A lo expuesto se añade que para expertos en restricciones esta barrera constituye por sus efectos una de las más objetables. Siendo así, precisamente sus resultados ameritan una mayor atención.

Las restricciones cuantitativas más importantes son las siguientes:

1) Los embargos, que afectan a bienes cuyo comercio está prohibido.

2) Las cuotas.

3) Los sistemas de licencias, mediante los cuales los funcionarios administrativos están facultados para denegar la importación de ciertos bienes.

4) Las que provienen de convenios bilaterales discriminatorios (los celebran las partes en perjuicio de terceros).

5) Los controles de precios para permitir el comercio por abajo o por encima de un precio determinado.

En la cuota bilateral o negociada hay un convenio, esto es, una concurrencia de voluntades, del país importador, por una parte y, por otra, del o de los países abastecedores o los grupos de particulares que colocan su mercancía en aquel país, precedentemente al acuerdo que establece todas las modalidades de la cuota. "A menudo, la administración de las licencias en un sistema bilateral de cuotas se deja en manos de los países exportadores."⁶

La cuota absoluta o unilateral procede de un pronunciamiento hecho a través de la voluntad del país importador, el que fija el valor o volumen máximo que ha de importarse y determina el período por el que se harán esas importaciones. Sin duda, es el tipo más restrictivo de cuota y no sólo se impone, sino que se administra por dicho país y crea "fricciones, antagonismos y represalias en el exterior, que [a veces] socavan su éxito final".⁷

Este tipo de cuota puede ser "global" o "asignada". La primera se establece para los países exportadores en un todo que ha de importarse; por ende, en ella no se especifican las

6. Kramer, d'Arlin y Root, *op. cit.*, p. 232.

7. Así opinan Kramer, d'Arlin y Root, *op. cit.*, p. 231.

cantidades, como ocurre en la "cuota asignada", en la que cada país conoce cuál es el máximo que podrá exportar. En la "cuota global" se suscita el grave problema de que el que exporta primero puede cubrir la cuota en perjuicio de los demás y sin que haya reparo por ello, pues el primer exportador ha obrado en pleno derecho.

Clasificación de las modalidades de la cuota de importación

Cuota	Según como se impone	Absoluta o unilateral	} Global o asignada
		Negociada o bilateral	
	Según como se determina	En volumen	}
		En valor	
Por su relación con el arancel	Cuota arancelaria		
Por el contenido de materia prima extranjera en un producto	Cuota de composición o reglamento de contenido		

Hemos visto que la cuota puede determinarse en volumen o en valor, clasificación que opera en relación con su carácter de absoluta o negociada.

La "cuota arancelaria" es la menos restrictiva. Por su conducto, numerosos productos ingresan a Estados Unidos (algodón, atún, escobas de mijo, ganado, pescado, etc.). De acuerdo con ella, una cantidad específica ingresa al mercado importador bajo cierta tasa arancelaria o bien libre de tributos, en un período determinado. Los excesos sobre esa cantidad (llamados *over quota imports*) se sujetan a una tasa arancelaria mayor. Se trata, pues, de una combinación de arancel y de cuota, como su nombre lo señala, y su común aceptación hace que se haya aplicado en muchas naciones de las que más comercian. Como ha señalado la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, virtualmente todas las cuotas arancelarias de su país deben su existencia a concesiones originadas en convenios comerciales en que se garantiza el acceso al mercado y en que se cobra un bajo impuesto de importación, si bien se precisa limitar las importaciones en la forma precitada.

Naturalmente, en la "cuota arancelaria", si ella es global, al haber dos tasas arancelarias en juego o una liberalización en primera fase, al interesado se le presenta la duda de cuál de esas situaciones habrá de aplicarse, la procedente dentro de la cuota o la del exceso, ya que se suele cubrir la cuota sin que todos y a veces la mayoría de los importadores o exportadores tenga conocimiento de ello, por lo que hay incertidumbre sobre cuánto habrá de pagarse por concepto de aranceles.

Las consultas recíprocas entre los exportadores y los países a que suele dar origen este tipo de cuota, las bajas tasas arancelarias que se aplican con frecuencia en ellas, así como su finalidad de satisfacer las necesidades del país importador sin que se limiten las importaciones perentoriamente, lo hacen menos restrictivo que los otros tipos. Sin embargo, la "cuota arancelaria" provoca variaciones en los precios internos del país importador, cuando sus necesidades exceden del monto de la cuota con arancel bajo, y hasta una elevación en los precios externos, cuando la demanda del producto apremia inicialmente a cubrir esa cuota con baja tasa arancelaria.

La "cuota de composición", llamada también "reglamento de contenido", responde a la necesidad de algunos países de limitar en su producción interna la proporción de materia prima extranjera empleada para elaborar un producto. Naturalmente, al procederse de esta manera se restringen las importaciones de esa materia prima, que no puede ingresar en cantidades ilimitadas al país que impone la cuota. Con esta modalidad se tiende a proteger al producto nacional de los desniveles competitivos con los productos foráneos, con las evidentes incidencias en los precios, la calidad, etcétera.

¿COMO SE IMPONE LA CUOTA DE IMPORTACION?

La "cuota absoluta" o "unilateral" (*mandatory quota*) se impone administrativamente, mediante decreto de autoridad, generalmente sobre la base de una ley que la autoriza en términos amplios. Precisamente, en esto se distingue la cuota del arancel, pues este último exige la sanción legislativa y, por tanto, su operatividad es más lenta. En México dicha sanción puede ser *ex post* (en general lo es), por lo cual el arancel puede cambiarse con mayor oportunidad que en otros países.

La "cuota bilateral" o "negociada" exige un convenio entre los gobiernos interesados o, incluso, entre el gobierno del país importador y los exportadores del país respectivo. En la convención que establezca la cuota puede dejarse constancia de que, siendo ella un límite fijado en el interés exclusivo del país importador, podrá éste revocarla cuando así lo estime necesario, sin previa consulta, pero sí con aviso al país o a los exportadores que sean parte del convenio.

Es frecuente que en la cuota negociada se asignen volúmenes o valores a cada uno de los principales exportadores y se fije, a la vez, una cuota global para los exportadores menores, con lo que esta cuota tiene carácter mixto, negociada y asignada. Naturalmente, esta cuota mixta va en desmedro de los exportadores menores que quedan sujetos a la cuota global.

En la "cláusula de salvaguardia" a que se refiere la Sec. 201(b) de la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos, como hemos dicho, la cuota surge como uno de los mecanismos de "asistencia de ajuste" y se impone a través del procedimiento en el que participa inicialmente la Comisión de Comercio Internacional, la que en el plazo de seis meses contado desde que cursa la demanda o declara de oficio la iniciación de la investigación, debe informar al Presidente si procede o no esa ayuda y si, en su caso, sugiere restricciones, entre ellas la cuota de importación. El Presidente resuelve definitivamente, sin perjuicio del derecho de veto del Congre-

so. En consecuencia, en este caso la cuota, como las otras medidas que se tomen, sigue ese largo camino, da lugar a un procedimiento contradictorio ante dicha Comisión que recibe las pruebas y alegatos o *briefs* de las partes, en audiencias públicas y aun fuera de ellas.

En esta última situación, la cuota puede fijarse como "global" o "asignada" y para este último caso, como en todos los de imposición de cuota asignada, se opera sobre la base de las importaciones históricas, eligiéndose el período anterior a la cuota más representativo, lo que puede llevar a los peores errores, porque no todos los países exportadores realizan exportaciones con regularidad. En efecto, sus ventas tienen altibajos, e incluso hay épocas en que desaparecen, y como para un procedimiento tal debe tomarse como referencia los embarques del pasado, es posible que un país con ventas declinantes quede favorecido en la cuota sin desearlo ni serle factible cubrir su parte; por el contrario, un país con exportaciones en ascenso puede resultar perjudicado.

Este problema se agudiza cuando se elige como período "representativo" el breve plazo de un año, como pudo haber sucedido con la recomendación que recientemente hiciera la Comisión de Comercio Internacional al Presidente de Estados Unidos, en el caso de investigación sobre salvaguardia respecto del calzado importado a ese país, en que eligió las compras al exterior del año 1974 como base propuesta para esos fines de fijación de la cuota de los diferentes países. Ello habría podido significar para México, de no haber sido rechazada la recomendación, tener que rebajar sus ventas a Estados Unidos de calzado no de hule, desde el nivel de 1976, que de enero a agosto ascendió a 4 426 000 pares, al de 1974, que fue de 4 145 000 pares.

En consecuencia, dentro del procedimiento que se ha mencionado, la elección del período "representativo" pasa a ser un elemento aleatorio que puede redundar en graves injusticias, en el que la discriminación surge con especial relevancia y, por ende, es común que se sustente en bases económico-políticas. Aun el estudio y calificación más estrictos del período "representativo", no permiten superar con amplitud este problema.

Por otra parte, es beneficiosa para el exportador el alza de los precios que causa la cuota, aunque el beneficio se atenúa por la menor venta que ella provoca. A nuestro parecer, México debe basar sus planteamientos al respecto en su triple calidad de tradicional país que suministra el mercado de Estados Unidos, vecino proveedor y país en desarrollo.

EFFECTOS DE LA CUOTA DE IMPORTACION. SU COSTO⁸

Sin perjuicio de lo que tratemos más adelante, por ahora nos referiremos al costo de la cuota en relación con los consumidores, los productores y el país que impone la restricción. Este costo conjunto es lo que pudiéramos señalar como el efecto principal de la cuota.

Aunque el análisis de la cuota del azúcar puede ser el más útil para una apreciación variada de los diferentes elementos

8. Hemos obtenido muchos de los antecedentes de este punto de la obra de Ilse Mintz, *U. S. Imports Quotas: Costs and Consequences*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1973.

del costo general de este tipo de barrera comercial, hemos estimado preferible hacer algunos comentarios sobre la restricción a la compra en el exterior de productos textiles, en virtud de que de ella se deriva el costo más alto de aplicar la cuota de importación.

Los efectos de las cuotas no se perciben de manera precisa, en líneas claras que delimiten categóricamente la órbita en que operan y que permitan conocer quién es el sujeto pasivo. Por el contrario, es necesario deducir dichos efectos a partir de diversas inferencias estadísticas y diversa información cualitativa.

En términos generales, la cuota produce una disminución en las importaciones y en el consumo, además de un incremento en los precios del país que impone o conviene la barrera y a veces un ascenso en la producción interna. Asimismo, ella suele causar un desajuste en los métodos de producción. Si no existe cuota hay competencia entre los productos nacionales y los extranjeros en calidad y en precio, lo que induce al país comprador a incorporar avances técnicos en pos de una mayor competitividad. Sin duda, el consumidor es el primer perjudicado con la cuota, la cual conduce a una menor competencia extranjera y a desestimar la incorporación del avance técnico, lo que sobre todo es perjudicial para los países menos desarrollados que son los que más requieren de mayor progreso en ese sentido.

Lo que más preocupa es el costo para el consumidor, cuyo ingreso se reduce a causa de la imposición de la cuota. Según la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, la estimación del costo mencionado "es un cálculo teórico de la cantidad que los consumidores deben pagar adicionalmente por un producto a causa del incremento de los precios motivado por una limitación en el suministro derivado de una restricción [en este caso la cuota] en un período determinado".⁹

Comparativamente, el costo total de la cuota para un país puede ser bajo en relación con el costo para el consumidor, pues la imposición de la cuota y su efecto en las importaciones tienen como consecuencia el alza de los precios de los productos cuya compra en el exterior se restringe, así como de los artículos sustitutos de dichos productos.

El costo para el consumidor de imponer la cuota puede descomponerse en cuatro elementos derivados del incremento de precio de los productos cuyas importaciones se sujetan a control y la reducción de la oferta correspondiente. Dichos elementos son:

a] La pérdida para los consumidores, que tiene una contrapartida en la mayor utilidad para los productores nacionales.

b] La ganancia para los importadores y para los exportadores del producto.

c] El pago por la diferencia entre el costo de producción derivado de una combinación determinada de los recursos y el costo de producción que resulta de una nueva combinación, provocada por el establecimiento de la cuota.

9. United States Tariff Commission, *Nontariff Trade Barriers. Report to the Committee on Finance of the United States Senate and its Subcommittee on International Trade*, parte 2, Washington, abril de 1974, p. 154.

d] La pérdida para el consumidor derivada de la sustitución de las compras anteriores por las de artículos menos apreciados y deseados.

La cuota produce un efecto redistributivo del ingreso al incrementarse la ganancia del productor en perjuicio del consumidor. Esto constituye la consecuencia fundamental de la cuota.

El aspecto señalado en segundo término se relaciona con el hecho de que los consumidores adquieren los productos restringidos a los nuevos precios y en cantidad semejante a la anterior a la cuota.

El tercer elemento se refiere al efecto que se produce al imponer la barrera a la importación respecto a la distribución de los recursos productivos internos, que redundará en una pérdida de eficiencia.

El cuarto aspecto, "los costos de consumo", es el perjuicio que recibe el consumidor que tiene que adquirir los productos importados a precios mayores a los vigentes antes que se impusiera la cuota y en cantidades insuficientes; esto lo lleva a comprar artículos de menor calidad o menos adecuados para satisfacer sus necesidades.

Por otra parte, hay que considerar que si se revoca la cuota, su costo no desaparece de inmediato, pues sus efectos no dejan de operar en breve lapso; las deformaciones en los precios y los desniveles de producción son fenómenos difíciles de desarraigar, lo que ocurre también con el desempleo.

El análisis de los efectos provocados por la cuota para los consumidores ayuda a deducir los efectos para los productores y, sobre todo, la medida del "costo de producción". En ese análisis hay un factor común: la diferencia entre el precio actual del producto sujeto a cuota en el país importador y el precio potencial, es decir, el precio que prevalecería si no existiera cuota. Por sus características esta diferencia se llama "precio diferencial", el cual es un concepto clave pues se relaciona con todas las utilidades logradas por ese conducto, ya se trate de que el bien que sustituye al artículo importado se produzca totalmente en el país importador o sólo en parte.

"Combinando el costo de importación, el costo de producción y el costo de consumo, se encuentra el costo nacional de la cuota, que corresponde al 'precio diferencial' multiplicado por la suma de: a) la cantidad de importaciones conforme a la cuota, b) la mitad de la producción interna adicional y c) la mitad de la disminución del consumo total del producto."¹⁰

"La expansión de la producción nacional, más la disminución del consumo, deben igualar a la merma de la importación provocada por la cuota. En consecuencia, el costo nacional de la cuota se puede definir, también, como el 'precio diferencial' multiplicado por la suma de: a) las importaciones conforme a la cuota y b) la mitad de la merma de las importaciones que ha producido la cuota.

"En cuanto a la obtención del costo total de la cuota para el consumidor, los costos de transferencia se deben sumar al costo nacional. Ya se ha señalado que los costos de

transferencia dependen del 'precio diferencial' y de la producción interna con o sin cuota. Agregando al costo nacional el costo de transferencia, encontramos que el costo total para el consumidor es igual al 'precio diferencial' multiplicado por la suma de tres elementos: importaciones conforme a la cuota, producción nacional conforme a ella, y la mitad de la diferencia entre la merma en las importaciones y el aumento de la producción nacional obtenido a causa de la cuota."¹¹

LA CUOTA TEXTIL. SU COSTO

Estimamos que no han variado sustancialmente las condiciones del costo de la cuota de importación de los productos textiles desde el mes de marzo de 1972, en que la profesora de Economía de la Universidad de Columbia, Ilse Mintz, escribió su ya citado opúsculo sobre la cuota de importación. Así, no ha perdido vigencia lo señalado por dicha profesora: que esta cuota ha estado entre las más perjudiciales, pues sus efectos negativos no sólo se relacionan con la economía estadounidense, sino con las de los países menos desarrollados.

La cuota sobre productos textiles fue inicialmente introducida en 1930, a raíz de la llegada muy voluminosa de productos japoneses de algodón al mercado de Estados Unidos. La elevación de los aranceles en 42% no tuvo el efecto deseado de disminuir en cantidad suficiente la entrada del producto y el Gobierno de ese país, al principio reticente, aceptó luego la fórmula de una cuota bilateral con Japón, por el período 1937-40.

Desde principios de 1950 el comercio internacional de textiles comenzó a ser objeto de un sistema creciente de controles cuantitativos, principalmente en la forma de "cuotas voluntarias".

El sistema de negociaciones de cuotas sobre textiles se basa en Estados Unidos en la Ley Agrícola de 1956, que autoriza al Presidente, cuando estime que es apropiado, a negociar con los representantes de otros gobiernos y obtener acuerdos que limiten las exportaciones de tales países de productos agrícolas y aun productos manufacturados, entre ellos textiles. Desde la promulgación de esa Ley y sobre su base, los convenios al respecto proliferaron.

Desde entonces los importadores estadounidenses se han quejado de que las restricciones a los textiles y a la ropa han impuesto un costo exorbitante al consumidor norteamericano y que este costo excede a todo beneficio real o imaginario que las industrias nacionales hayan podido recibir de esa protección. Se ha estimado que en 1973 las restricciones en textiles y ropas significaron un costo para el consumidor de ese país de 1 000 millones de dólares.¹²

Desde el año 1962 el comercio mundial de textiles de algodón fue controlado por el Convenio Comercial a Largo Plazo sobre Textiles de Algodón (LTA), negociado bajo el patrocinio del GATT, por demanda principal de Estados

10. Ilse Mintz, *op. cit.*, p. 31.

11. Ilse Mintz, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

12. United States Tariff Commission, *op. cit.*, p. 154.

Unidos en relación con una vasta gama de textiles de algodón. Del mismo modo procedió Italia.

El LTA entró en vigor el 1 de octubre de 1962, inicialmente por un período de cinco años, para luego aplicarse por dos trienios, habiendo expirado el 31 de diciembre de 1973. El 1 de enero de 1974 comenzó a regir el Convenio sobre Comercio Internacional de Textiles, "Multifibra".

Ilse Mintz ha calculado en 600 millones de dólares la pérdida sufrida en 1970 por los consumidores norteamericanos de textiles de algodón por el establecimiento de la cuota (*op. cit.*, p. 63). Además, se estima que la pérdida de esos consumidores en el caso de las fibras artificiales y la lana, en el primer año de aplicación de la cuota correspondiente, 1972, se elevó a 1 900 millones de dólares.

El peso de la cuota gravita con mayor fuerza en los sectores de bajos ingresos, de ahí su carácter regresivo; conforme a la cuota se eliminan o se restringen compras en el exterior de productos que, cuando no se había impuesto la medida, ingresaban al mercado en buena parte y a bajos precios, para cubrir las necesidades de la gente de pocos recursos.

Por tanto, la cuota no establece una carga proporcional para las diferentes capas de consumidores y su costo es mayor para el consumidor modesto, porque los artículos de bajos precios son los más restringidos, sobre todo cuando la cuota se establece en volumen y no en valor, caso en el que los importadores operan sobre el artículo más caro que les permite mayores utilidades, y, por tanto, el sector de más bajos ingresos pasa a surtir del producto nacional sin la competencia del importado.

Productos mexicanos sujetos a cuota en Estados Unidos

Producto	Monto	Origen	Observaciones
Algodón	8 883 259 lbs	Agricultural Adjustment Act	Cuota arancelaria. México mayor exportador. Se cubre cuota.
Azúcar (melazas y néctares)	7 000 000 ton	Sugar Act	Cuota absoluta. Año calendario. Nuevo arancel, 1.875 cents lb. (antes 0.825)
Atún	98 124 914 lbs	Arancel	Cuota arancelaria global. Las importaciones llegan a 47 361 328 lbs. Rige por año calendario.
Cacahuete	1 709 000 lbs	Agricultural Adjustment Act	Cuota absoluta. Se refiere al producto preparado o preservado. No se incluye la mantequilla del producto. No se cubre la cuota.
Cajeta (dulce de leche)	6 000 lbs	Arancel	Está sujeta, además, a un impuesto <i>ad valorem</i> de 17.5%.
Carne procesada	27 272 727 lbs	Meat Act	Salchichón, bologna y frankfurter.
Carne de res, con hueso o sin hueso, helada o congelada, de ternero, caprino y ovejuno, salvo cordero	62 000 000 lbs. Cuota global de 1 233 000 lbs	Meat Act. Convenio Bilateral	Año calendario. El Secretario de Agricultura puede limitar la importación. El producto requiere etiqueta en que conste la calidad de importado.
Café	Sistema de cuota aplicable cuando los niveles de precios bajan hasta alrededor de 0.64 de dólar la libra	Convenio de 1968 ratificado en 1972 y 1975	
Escobas de mijo	1 102 620 unidades	Arancel. Decreto Presidencial 27/V/76	Se cubre cuota. Rige por un año calendario.
Fresa (congelada, pulpa y pasta)	82 000 000 lbs	Cuota voluntaria	El Secretario de Agricultura puede prohibir la importación por 60 días seguidos.
Fibras de algodón	1 000 lbs		Cuota absoluta. Rige por 12 meses desde el 11 de septiembre de 1976. No se cubre.
Fibras artificiales	301 155 docenas	Convenio "Multifibra"	1/V/76 a 30/IV/77.
Ganado de 700 lbs. o más c/u (que no sea lechero)	120 000 cabezas	Arancel	Cuota global. No se cubre. Rige desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre de 1977.
Ganado de menos de 200 lbs. c/u.	200 000 cabezas	Arancel	Cuota global. No se cubre. Rige por 12 meses a contar desde el 1 de abril de 1976.
Pescado	35 437 364 lbs	Arancel	Cuota global. Se cubre. <input type="checkbox"/>