



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“EL DUMPING COMO PRÁCTICA DESLEAL, EN EL MARCO  
DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL  
NORTE ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, EN  
EL SECTOR DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO.  
EL CASO DE CEMENTOS MEXICANOS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES  
PRESENTAN:  
LUISA GEORGINA CORTÉS VELA  
LIZETTE RUIZ RODRÍGUEZ**



FES Aragón

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. ARMANDO RAMÍREZ BECERRA**

**MÉXICO 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por la vida y por ponerme en este tiempo y lugar.

A mis padres por siempre alentarme. Gracias mamá por ser mi fuerza; papá gracias por creer en mí... eres mi ángel.

A mi esposo por el apoyo y Dany simplemente eres todo.

A mis hermanos por nunca dejarme sola, apoyarme y sobre todo quererme... gracias chacha y flaco, los amo.

A mi familia por contar siempre con ustedes en especial a mis hadas abue y tía.

A los profesores que realmente fueron mi guía y hasta mi ejemplo gracias a todos.

A mis amigos por estar ahí incondicionalmente. Los amo... Ana (coma), Liz, Pao, Jorge mil gracias.

A toda la gente que ha estado en mi vida, todos de alguna manera han hecho algo para que hoy sea lo que soy y no me gustaría dejar de nombrar a alguien... gracias

Pero sobre todo a los que pensaron que no podría terminar o no merecía estudiar, de verdad gracias. ¡¡¡Va por ustedes!!!

LUISA GEORGINA CORTES VELA

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme fortaleza para lograr mis sueños, te agradezco por cuanto soy y por darme esta vida maravillosa en la que he tenido grandes padres, grandes amigos, grandes enseñanzas una gran hermana y sobre todo por darme la voluntad de seguir siempre adelante.

A mi madre por darme la vida y enseñarme a tomar mis propias decisiones, por su amor incondicional y por quererme tanto.

A mi padre por su apoyo, cuidado constante y su gran amor.

A mi hermana por estar siempre cuando la necesito, por darme las palabras exactas en los momentos exactos y por darme lo mejor de ella no importando la distancia ni el tiempo.

A mi prima por su cariño y amistad.

A mi sobrina por ser tan linda conmigo.

A mis tíos, tías y primos por estar siempre al pendiente de mí.

A mi asesor Lic. Armando Ramírez Becerra, por la confianza, paciencia y apoyo en todo este tiempo y a lo largo de mi educación, por ser una motivación para seguir aprendiendo.

Al honorable jurado, por la atención de leer esta tesis y por sus contribuciones a la misma que ayudaron a mejorarla y por sus enseñanzas durante la universidad. Con toda admiración al Presidente del jurado el Lic. Rodolfo Villvicencio López, con gran reconocimiento al vocal Mtro. Jaime Llanos Martínez, y a los sinodales Lic. José Manuel Romo Troncoso y Lic. Ricardo Domínguez Guadarrama por sus atinados comentarios.

A mis amigos: Claudia, Gina, Lulú, Velis, Elvis, Benjí, Raúl, a José Luis Amador y José Luis Martínez, Fabián, Héctor y Manuel por el tiempo he compartido con ustedes, por su apoyo y paciencia.

A Alex por la esperanza que me dio tu amor.

A la UNAM por darme la formación académica, la inspiración y el orgullo de pertenecer a la máxima casa de estudios, además de haber vivido en ella, las mejores experiencias que pude tener en mi vida.

LIZETTE RUIZ RODRÍGUEZ.

# Índice

---

Introducción	I
CAPÍTULO 1. "ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL GATT, HOY OMC COMO REGULADOR DEL COMERCIO RESPECTO AL ART. XXIV REFERENTE A LA CONFORMACIÓN DE BLOQUES ECONÓMICOS INTERNACIONALES. EL CASO DEL TLCAN "	
1. Origen y Marco Institucional del GATT	1
1. 1. Primeras cuatro rondas de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	5
1. 1. 1. La Ronda Dillon (1960-1962)	6
1. 1. 2. La Ronda Kennedy (1964-1967)	7
1. 1. 3. La Ronda Tokio	9
1. 1. 4. La Ronda Uruguay	11
1. 2. Estructura y funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio(OMC)	15

1. 2. 1. Estructura de la Organización Mundial de Comercio	16
1. 2. 2. Funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio	20
1. 3. Conformación de Bloques Económicos Internacionales	35
1. 3. 1. Procesos de regionalización en el mundo mediante la conformación de los Bloques Económicos Internacionales	
1. 3. 2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	62

## CAPÍTULO 2. "EL SISTEMA ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES REFERENTES AL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL CAPÍTULO XIX DEL TLCAN"

2. 1. Presentación de prácticas desleales de comercio internacional en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	74
2. 1. 1. Antecedentes del sistema mexicano contra prácticas desleales del comercio internacional	77
2. 1. 2. El sistema estadounidense contra prácticas desleales del comercio internacional.	87
2. 1. 3. Inicio de una investigación por aplicación de prácticas desleales al comercio internacional	88

2. 1. 4. Papel de la Comisión de Comercio de los Estados Unidos referente a la impugnación de prácticas desleales en materia de comercio internacional	91
2. 1. 5. Procedimiento de impugnación interno en materia de comercio internacional	95
2. 1. 6. El sistema canadiense contra prácticas desleales de comercio internacional	96
2. 1. 7. Procedimiento de impugnación canadiense	101
2. 2. Solución de controversias en materia de prácticas desleales en el marco del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	102
2. 2. 1. Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos en materia de solución de controversias	103
2. 2. 2. Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de América del Norte, en el Capítulo XIX en materia de cuotas antidumping y compensatorias: "Revisión de controversias".	104
2. 2. 3. Revisión de controversias en materia de sobre cuotas antidumping y compensatorias del capítulo XIX.	109
2. 2. 4. Revisión de las reformas legislativas sobre cuotas antidumping y compensatorias.	114



2. 2. 5. Revisión de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias.	117
2. 2. 6. Casos presentados ante la sección mexicana del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).	127
2. 2. 7. Casos presentados ante la sección estadounidense del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).	130
2. 2. 8. Casos presentados ante la sección canadiense del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	133

### CAPÍTULO 3. "LA INDUSTRIA MEXICANA DEL CEMENTO, SU EVOLUCIÓN, CONSOLIDACIÓN Y ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN, EL CASO DE CEMENTOS MEXICANOS"

3. 1. Definición del cemento y su importancia	136
3. 2. Industria del cemento a nivel internacional	142
3. 3. Industria del cemento a nivel nacional y su evolución	159
3. 4. Cementos Mexicanos (CEMEX): su evolución, consolidación, y estrategia de internacionalización	177
3. 5. La Industria mexicana del cemento en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	215

CAPÍTULO 4. "EL DUMPING COMO PRÁCTICA DESLEAL, EN EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, EN EL SECTOR DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO. EL CASO DE CEMENTOS MEXICANOS"

4. 1. La demanda de dumping por parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos en contra de las exportaciones mexicanas de cemento y Clíinker	218
4. 2. Determinación del margen de dumping del cemento mexicano en el mercado de los Estados Unidos, de acuerdo a la legislación norteamericana	223
4. 3. La validez de la imposición por parte de Estados Unidos de cuotas compensatorias a las exportaciones mexicanas de cemento	238
4. 4. El dumping como práctica desleal, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos, en el sector de la industria del cemento y su seguimiento a través del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC)	256
Conclusiones	282
Bibliografía	287
Hemerografía	290
Referencias electrónicas	293

## Introducción

Actualmente, en el contexto económico predomina la globalización la cual implica entre otros factores: la inversión extranjera, desregulación de mercados, liberalización del comercio entre lo más importante por mencionar, a través de la globalización se logra la integración entre diferentes naciones en el campo comercial, político o cultural creando bloques económicos internacionales realmente importantes, como el de Asia (ANSEA) conformado por Japón, Corea del Sur, Hong Kong Taiwán y Singapur, la Unión Europea, el MERCOSUR en América Latina, el CARICOM en Centroamérica y el Caribe, por mencionar sólo algunos.

México no quedó excluido de esta vinculación y a partir de 1985 cambió su política comercial que pasó del modelo de sustitución de importaciones a un proceso unilateral de apertura comercial, el cual se formalizó con su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 (posteriormente se convertiría en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995). En dicho acuerdo, el país se comprometió a la disminución de las barreras comerciales a nivel multilateral, es decir, con todos los demás países signatarios de este acuerdo y a desarrollar una liberalización comercial más intensiva.

Es así como México poco a poco se integra a la política económica internacional en donde predomina la tendencia de libre comercio, la supresión de fronteras de capital, la desregulación de los mercados y existe una mínima intervención del Estado en donde el neoliberalismo rechaza cualquier política intervencionista y social que regule en lo más mínimo a las transacciones internacionales. De tal forma, el presente trabajo de investigación nos señala un entorno mundial de profundas transformaciones en el aspecto político, cultural, comercial y económico a nivel internacional, a las que México ha insertándose poco a poco permitiendo su apertura comercial y con ello adaptarse al proceso de la globalización para un mejor funcionamiento en el sistema mundial y en las relaciones internacionales.

Por lo anterior, se puede decir que la referencia teórica en la que se apoya el presente trabajo está constituida por una parte por la corriente neoliberal, bajo un entorno globalizador, el cual se encuentra determinado por una serie de transiciones económicas y políticas en un contexto de apertura comercial y desregulación económica en donde el Estado debe asumir su responsabilidad como administrador y regulador de la economía, lo cual implica el libre mercado y la libre empresa, privatizaciones y una mayor participación del sector privado en la vida económica, a fin de poder enfocar de la mejor manera la economía.

Una vez que se llevaron a cabo estos cambios, el país tuvo que asumir nuevas posiciones en su política comercial hacia el exterior, adoptando una participación activa que le permitiría formar parte de la creación de una zona de libre comercio integrada por Canadá y Estados Unidos que fortalecería las relaciones comerciales entre dichos países a partir del 1 de enero de 1994. En esta integración comercial México se enfrentaría a la competencia del exterior tanto leal como desleal, de sus socios comerciales, en este contexto se enfoca el tema central de esta tesis.

El tener a Estados Unidos como principal socio comercial implicaría ciertos beneficios pero también ciertos perjuicios al comercializar determinados productos, tal es el caso del cemento mexicano, cuya exportación para este país implicaría una demanda de dumping por considerar competencia desleal en contra de los productores locales. En dicha demanda las empresas mexicanas más afectadas fueron Cemex y Grupo Cementos de Chihuahua. Este acontecimiento ocasionó un desgaste en la política comercial y económica de ambos países y después de quince años de negociaciones en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), dicha controversia fue solucionada en marzo de 2006.

Para una mayor comprensión del tema, el desarrollo de este trabajo de investigación contiene en el capítulo uno, la exposición de manera general la integración económica y comercial entre países que dio lugar a la creación de un acuerdo comercial, mejor conocido como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para posteriormente convertirse en un órgano regulador del comercio internacional, actualmente conocido como la Organización Mundial de Comercio (OMC). Incluyendo también la evolución de los bloques económicos internacionales que promueven el libre comercio y en el que México participa directamente, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del que ha obtenido resultados favorables en materia macroeconómica, principalmente de Estados Unidos, pues la mayoría de las exportaciones están enfocadas hacia este país, desaprovechando la gran oportunidad que también se tiene con Canadá. En este capítulo también se incluyen cifras y gráficas que demuestran la evolución económica de la región del norte de América.

En el capítulo dos, se presenta cómo al formar parte de una sociedad comercial se deben considerar los aspectos económicos, legales y políticos ya que dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue necesario que se estipularan los mecanismos de solución de controversias en distintos capítulos del tratado, principalmente en el capítulo XIX, el cual se enfocó solamente a la solución de controversias en materia de prácticas desleales del comercio internacional.

Esta importancia provino de la conciencia de que la negociación final daría como resultado, un cuerpo complejo de detalladas normas y reglas obligatorias para los tres países y de que dada la complejidad del mismo era importante incluir mecanismos institucionales efectivos de resolución de disputas que además en las normas o reglas negociadas, forzaran el cumplimiento del marco normativo y que facilitaran la identificación de fórmulas para prevenir o minimizar conflictos y que promovieran los objetivos generales del acuerdo global.

En este mismo capítulo se menciona la importancia, los antecedentes y la creación de un sistema administrativo efectivo de resolución de controversias en materia de prácticas desleales. Profundizando en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que contempla la existencia de este sistema administrativo, para asegurar que los países participantes mantuvieran su compromiso en el Tratado y eliminar la posibilidad de acciones unilaterales y violatorias de los compromisos de liberación comercial. Con la creación de este sistema administrativo, se buscó obtener un acuerdo que aminorara la enorme asimetría del poder político del que goza Estados Unidos para adoptar medidas unilaterales. Es necesario mencionar que dichas negociaciones no buscaron imponer un sistema antidumping en común para los tres países ya que cada país tenía el suyo. Asimismo, la existencia de la figura de la solución de controversias propuesta en el capítulo XIX, propone que al revisar una investigación sea de forma transparente y expedita, evitando que la imposición de cuotas compensatorias se hiciera de uso común como una medida neo-proteccionista a finales del siglo XX en el comercio internacional.

En el capítulo tres, se expone un estudio del cemento como materia prima y su importancia a través del tiempo, posteriormente se expone el surgimiento, desarrollo, consolidación e internacionalización de la industria mexicana de cemento, enfocándose en el caso de la tercera cementera a nivel mundial: Cementos Mexicanos (CEMEX), analizando brevemente las fortalezas que la han posicionado en este lugar, considerándola una empresa global admirable.

Finalmente en el capítulo cuatro se relata el inicio de la demanda interpuesta a nombre de la industria norteamericana del cemento en contra de la industria cementera mexicana, acusándola de haber incurrido en una práctica comercial desleal a nivel internacional conocida como dumping. Este asunto tuvo una duración de quince años y sus implicaciones políticas, económicas y comerciales han sido tan importantes que de ahí el interés por profundizar en este caso. En este apartado se presentan los detalles que dicha demanda, los argumentos de cada una de las partes involucradas, el seguimiento de este caso en los paneles de solución de controversias del Secretariado del Tratado de Libre Comercio y en la Organización Mundial de Comercio y finalmente la solución de este asunto.

El presente trabajo busca comprobar que los mecanismos de solución de controversias han evolucionado de tal manera, que específicamente el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), prevé la posibilidad de que en los sistemas antidumping de los países signatarios: Estados Unidos, México y Canadá, la imposición de cuotas compensatorias, no se convierta en un proceso donde se encuentren vicios burocráticos largos y empapados de intereses ajenos a los que atañen directamente a la investigación.

Asimismo, se busca comprobar que los mecanismos de solución de controversias así como las prácticas desleales al comercio internacional, sean las herramientas que promuevan el comercio internacional en condiciones equitativas plasmadas en los tratados de libre comercio. Ya que conforme al comercio internacional aumentaba y se tornaba más complejo, las prácticas desleales de comercio internacional tuvieron que ser materia de revisión en los acuerdos y tratados comerciales multilaterales para crear mecanismos que regularan las disputas que surgidos entre los países a causa de estas prácticas, con este estudio, se puede observar cómo los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales han ido formando parte de los acuerdos regionales dando como resultado mecanismos muy específicos como lo es el que plantea el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en materia de prácticas desleales de comercio internacional, el cual encuentra su antecedente directo en el capítulo XIX del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.

El problema principal que analiza el presente trabajo de investigación es que no obstante que las nuevas tendencias del comercio mundial, las cuales fomentan la apertura comercial entre naciones en condiciones equitativas, es una minoría quienes cuentan con dichas ventajas, ya que la mayoría de las naciones, incluyendo la mexicana, se enfrentan a problemas legales que retrasan o impiden el libre comercio.

Es importante destacar que el principal objetivo que persigue esta tesis, consiste en demostrar cómo por medio del dumping se ha limitado o beneficiado el comercio entre México y Estados Unidos, dentro de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el caso específico del cemento, materia prima de gran importancia para la economía interna de Estados Unidos y del cual se esperaría que México fuera un gran socio, sin embargo, implicó una disputa entre ambos países. Por esta razón, en este trabajo también se hace referencia a la manera en que se negoció el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se enfoca en la solución de controversias por prácticas desleales comerciales entre las naciones involucradas.

## 1. Origen y marco institucional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Pasada la Segunda Guerra Mundial y una vez estabilizado el comercio internacional, éste se intensificó entre los distintos países del mundo gracias a que las comunicaciones y los avances en la tecnología hicieron más rápidos los intercambios; ante tal situación se buscó crear un organismo que se dedicara a regir el comercio internacional.

De esta manera la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su Consejo Económico y Social (ECOSOC) dio la iniciativa de crear una Organización Internacional de Comercio (OIC). La idea original de esta organización y la propuesta formal fue realizada por el gobierno de los Estados Unidos en diciembre de 1945; país que publicó sus propuestas en el panfleto "*Proposals for Expansion of World Trade and Employment*"; después se realizarían otros borradores que serían reformados entre 1946 y 1948 durante las conferencias realizadas en Londres, Nueva York, Ginebra y La Habana, es en esta última donde se presentó el borrador final.

Dentro del marco de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Comercio y Empleo<sup>1</sup> se llevó a cabo la conferencia de La Habana celebrada del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, donde se elaboró "La Carta de La Habana, para una Organización Internacional de Comercio", que posteriormente daría lugar a la Organización Internacional de Comercio (OIC).

Dicho documento se firmó el 24 de marzo de ese año, consta de nueve capítulos, 106 artículos y 19 anexos; su objetivo principal era sentar las bases para asegurar una mayor prosperidad material, niveles de vida más elevados y en general, un bienestar para todos los países del mundo. Esto lo lograría por medio de un código de costumbres en materia comercial al que tendrían que acatarse los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que se pensaba que la Organización Internacional de Comercio (OIC), sería un organismo que dependería de las Naciones Unidas tal como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

---

<sup>1</sup> A la cual asistieron los entonces miembros de la Organización de las Naciones Unidas: Afganistán, Argentina, Austria, Brasil, Bolivia, Birmania, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Gran Bretaña, Guatemala, Haití, Holanda, India, Indonesia, Irak, Irán, Italia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Transjordania, Turquía, Uruguay y Venezuela; ver Siqueiros Canales, Joel, "Cuadernos de Economía", Universidad Nacional Autónoma de Baja California, p. 12.

La entrada en vigor de la Carta de La Habana fue condicionada a la ratificación por parte de los países que representaban por lo menos 85 por ciento del comercio mundial. Estados Unidos participaba con el 15 por ciento<sup>2</sup> de dicho comercio en esa época y al no ratificar la Carta, la Organización Internacional de Comercio (OIC) no se originó.

Entre las razones para que Estados Unidos no la ratificara, se encontraron que un organismo como la Organización Internacional de Comercio (OIC) limitaría su libertad de decisión en materia comercial; además de que políticamente el Congreso norteamericano, de predominio republicano, no aprobaría un documento respaldado por el presidente Harry S. Truman que era demócrata. Finalmente las esperanzas para la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) se acabaron con el anuncio del presidente Harry S. Truman, en 1950, de que Estados Unidos no aceptaría la Carta de La Habana<sup>3</sup>.

Paralelamente a las propuestas de la carta constitutiva de la Organización Internacional de Comercio (OIC), se esbozó un acuerdo en materia arancelaria en Ginebra (Suiza) el 30 de octubre de 1947<sup>4</sup>, el cual se conoció como Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dicha negociación se tomaría como la primera de las conferencias que se habrían de llevar a cabo en el seno de la Organización Internacional de Comercio (OIC). Con este Acuerdo General, se buscaba iniciar inmediatamente negociaciones con miras a reducir barreras arancelarias.

Cuando fue claro que la Organización Internacional de Comercio (OIC) no entraría en vigor, el Acuerdo se convirtió en el documento constitutivo de una institución comercial internacional denominada Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade) y asumiría el papel que se reservaba a la Organización Internacional de Comercio (OIC), pero sin ser un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas(ONU) y sin incluir algunos capítulos de la Carta de la Habana como el referente a "Empleo y actividad económica", "Desarrollo económico y reconstrucción", "Prácticas empresariales restrictivas" entre otras. El Acuerdo General cuenta con XXXV artículos más los anexos que van de la A a la J y retoma el capítulo dedicado a la "Política comercial" de la Carta de La Habana salvo algunas reformas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver Senado de la República, Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial de México, p. 24.

<sup>3</sup> Ver Kenneht, Dan. "The GATT law and international Economic Organización", p. 14.

<sup>4</sup> El acuerdo fue firmado por los entonces miembros de la Organización de las Naciones Unidas: Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria, Sudáfrica. Ver Malpica ¿Qué es el GATT?, p. 14. y Senado de la República, op. Cit., p. 25.

<sup>5</sup> CF. Kenneth, Dan. Op. Cit, p. 11 y 12 y Senado de la República. Op. Cit. P. 25.



Uno de los principios más importantes del Acuerdo se encuentra plasmado en el artículo primero del mismo y se refiere a la Cláusula de la Nación más Favorecida. En ella los países miembros se comprometen a dar el mismo trato a todos los países participantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), las únicas dos excepciones a la cláusula son los mercados comunes y la zona del libre comercio. Los demás artículos se refieren a cuestiones como trato nacional en materia de Reglamentación (Art. III), La libertad de tránsito (Art. V), Los derechos antidumping (Art. VI), La eliminación de restricciones cualitativas (Art. XI), La eliminación de subvenciones (Art. XVI), La aplicación territorial, Tráfico fronterizo, Uniones Aduaneras y Zonas de libre comercio (Art. XXIV), entre otros.

Dentro de las negociaciones de la Organización Internacional de Comercio (OIC), en lo tocante a las prácticas desleales del comercio internacional, no hubo problema para definir el derecho con el que cuentan los gobiernos para imponer cuotas antidumping, por lo que en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se acordó que el dumping sería "condenado" y el Acuerdo multilateral serviría para evitar abusos<sup>6</sup>. Las previsiones en materia de antidumping se encuentran en el artículo VI titulado "Derechos Antidumping y Derechos Compensatorios" en el cual se estipula lo siguiente:

- 1. las partes contratantes reconocen que el dumping... es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional.*
- 2. con el fin de contrarrestar o impedir el dumping, toda parte contratante podrá percibir sobre cualquier producto objeto de dumping un derecho antidumping que no exceda el margen de dumping relativo a dicho producto...*

En lo que se refiere a las subvenciones, su reglamentación se estipula en el artículo XVI "Subvenciones", que se divide en dos secciones, la que más interesa para el presente estudio es la sección B que manifiesta:

*Sección B Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación.*

*"Las partes contratantes reconocen que la concesión por una parte contratante de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes, lo mismo se trate de países importadores que de países exportadores; reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo."*

---

<sup>6</sup> Kenneth, Dan. Op. Cit. P. 168.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) también se fundó como un foro para solucionar las controversias entre los países en materia de comercio, por lo que se “estableció un principio básico mediante el cual los países deben consultarse mutuamente en caso de controversia (artículo XXIII)”<sup>7</sup>, de esta manera los países llegarían o pretendían llegar a una solución equitativa y satisfactoria para ambas partes, en caso contrario, el artículo XXIII establece el procedimiento que deberá llevarse a cabo con el fin de dar solución a los problemas que pudieran surgir.

Además de la firma y negociaciones del Acuerdo General, los resultados de la Conferencia de Ginebra serían acuerdos exclusivamente en materia arancelaria, ya que se esperaba que los resultados de ésta serían incluidos como una de las diversas cuestiones que la Organización Internacional de Comercio (OIC) abarcaría. En las concesiones arancelarias acordadas se estableció el compromiso de no aumentar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas las cuales tenían el carácter de consolidados, y que se encuentran en una lista de concesiones que forman parte del Acuerdo General.

Una de las ventajas para instrumentar las concesiones arancelarias negociadas se derivó de que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) tenía un carácter provisional, por lo que no fue necesaria la ratificación de los parlamentos de los países signatarios para poner en marcha dichas concesiones, en caso de que las normas necesitaran de la ratificación, se acordó un protocolo de aplicación provisional donde se estipulaba que cada país aplicaría el Acuerdo “en medida compatible con su legislación en vigor”.

Al interior del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se acordó que periódicamente se llevarían a cabo conferencias para negociar la forma en que los aranceles disminuirían, para posteriormente ser eliminados.

Dichas conferencias o rondas, no tenían una calendarización estricta, ya que se convocaban de acuerdo con las condiciones del comercio mundial, y especialmente, según las necesidades de los países desarrollados.

Conforme las funciones e importancia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fueron ampliándose, las reuniones o rondas incluyeron en su agenda temas mucho más complejos y distintos a los aranceles como se puede observar en la siguiente tabla.

---

<sup>7</sup> Senado de la República, op. Cit. p. 38.

**Tabla 1.1.**  
**Rondas de negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio**

Año	Lugar y Denominación	Temas abarcados	Países participantes
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura y creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC)	123

Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio.

### **1. 1. Primeras cuatro rondas de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio**

La característica fundamental de estas conferencias fue la forma de negociación que operaba, ya que:

*"...iniciada la Conferencia cada parte contratante presentaba a las restantes (no necesariamente a la totalidad de ellas) una serie de peticiones. Éstas se formulaban en una lista de solicitudes (requests) para las cuales se querían obtener consolidaciones arancelarias (bindings). Concretamente las peticiones podían hacerse para aquellas partidas en las que el país peticionario era proveedor principal (main supplier), es decir, exportador importante al país solicitado".*

*“Para cada partida, la petición podía ser de tres clases: reducción, consolidación al nivel actual o establecimiento de un techo de máximo nivel de derechos (ceiling o plafond)...*

*En cualquiera de los tres casos, la respuesta del país solicitado podía ser la aceptación o la negativa. En caso de ser aceptada el país solicitante había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante.*

*Aceptada la solicitud, el derecho quedaba consolidado, atado (binding), de manera que ya no podía retirarse en el futuro sin ofrecer a cambio una nueva ventaja también de valor equivalente<sup>8</sup>”.*

La conferencia de Annecy de 1949 se enfocó en facilitar el acceso a los países que no habían participado en la primera conferencia, específicamente europeos, y que estaban interesados en adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Además la tarea principal de estas rondas fue revitalizar las economías europeas devastadas por la Segunda Guerra Mundial y protegerlas contra las industrias estadounidenses, por lo que se buscó mantener el comercio mundial en beneficio de sus respectivas economías del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT<sup>9</sup>).

En la conferencia de Torquay se integró como miembro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) la República Federal de Alemania, dicha ronda se caracterizó porque durante su negociación se registró una reducción impositiva importante, -aunque en ocasiones esto significara no tomar en cuenta los artículos constitutivos- arancelaria del 25% en los aranceles promedio en relación con 1948<sup>10</sup>. La Conferencia de Ginebra de 1945 daría resultados más contundentes al acordarse la formación de tres comités de trabajo bajo el nombre de Reporte Haberler, estos tratarían de orientar las distintas actividades del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y específicamente el llamado Comité III el cual trataría los problemas de los países en desarrollo<sup>11</sup>.

### 1. 1. 1. La Ronda Dillon (1960-1962)

A partir de esta ronda se cambió la denominación que se les daba a las conferencias por el término de ronda. De esta manera, y gracias a la propuesta del subsecretario de Estado estadounidense Douglas Dillon, que consistió en celebrar simultáneamente una negociación arancelaria con las negociaciones que deberían llevar a cabo los miembros de la Comunidad Europea en virtud del establecimiento de su arancel externo común, a esta ronda se le conoce como Ronda Dillon.

<sup>8</sup> Tamames, Ramón, “Estructura económica internacional”, p. 144

<sup>9</sup> Ver Siqueiros Canales, Joel. Op. Cit. p. 19.

<sup>10</sup> Senado de la República. Op. Cit. p. 19.

<sup>11</sup> Ibid, p. 20.

Esta fue la primera ocasión en que la Comunidad Europea participó en las negociaciones como un solo bloque. En esta ronda se ensayó un nuevo esquema de negociaciones que se basaba en la reducción lineal, misma que consistía en reducciones porcentuales idénticas a los aranceles de todos los productos<sup>12</sup>, con este sistema se buscaba agilizar las negociaciones multilaterales, aunque finalmente se cayó en la tradicional y lenta negociación de convenios bilaterales y producto por producto<sup>13</sup>, razón por la cual no hubo muchos avances.

Como en las conferencias pasadas, en esta ronda, a pesar de la creación del Comité III, las demandas de los países en desarrollo no fueron tomadas en cuenta, ya que estos pedían que los países desarrollados abrieran sus mercados a los productos de los países en desarrollo con el fin de incrementar el flujo de capitales y sus ingresos de exportación. En lugar de lo anterior el punto principal a negociar fue la reducción de las tarifas arancelarias de la Comunidad Económica Europea (CEE) para los productos provenientes de Estados Unidos.

### **1. 1. 2. La Ronda Kennedy (1964-1967)**

Esta ronda es conocida con el nombre de su mayor promotor, el presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy; quien lanzó la iniciativa para la “Ley Norteamericana de Expansión Comercial” de 1962. La cual autorizaba a la administración del gobierno de los Estados Unidos negociar reducciones arancelarias de hasta un 50 por ciento en un lapso de cinco años, así como una supresión completa de los aranceles de los productos en que el 80 por ciento o más del comercio mundial fuera realizado por la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos.

A partir de la Ronda Kennedy, las presiones de los países en desarrollo empiezan a ser escuchadas gracias a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD<sup>14</sup>) y uno de los resultados a favor de estos países fue la incorporación al Acuerdo General de la Parte IV. De esta manera el Acuerdo General, que originalmente contaba con 35 artículos, se le integraron tres

---

<sup>12</sup> C. F. Tamames, op. Cit. p. 145 y Senado de la República, op. Cit. p. 60.

<sup>13</sup> La negociación producto por producto desfavorece a los países en desarrollo ya que en esta cada parte tratará de obtener concesiones de su principal proveedor. Si los países en desarrollo son proveedores de productos primarios cuyos aranceles son bajos no tienen medios para negociar. Ver Senado de la República, op. Cit. p. 62.

<sup>14</sup> UNTAD o Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, celebrada el 25 de febrero al 15 de julio de 1964 en Ginebra, en la cual participaron 120 países. En ella se discutieron cuestiones comerciales, financieras, monetarias y de organización institucional. Asimismo se logró que los países desarrollados destinaran 1% de sus ingresos nacionales como ayuda a los países subdesarrollados, pero no se pudo negociar con los países desarrollados un tratamiento preferencial y no recíproco en el comercio internacional, ya que argumentaron que esto sólo se podría tratar dentro del GATT; razón por la cual los países subdesarrollados trataron de negociarlo en la Ronda Kennedy. Para mayor información, ver Siqueiros Canales, Joel, op. Cit. p. 21 y Ramírez Burn, José Ricardo, “El tercer mundo: pasado presente y perspectivas”, p. 27 y 28.

más y el texto quedó confirmado por 38 artículos dedicados a sentar las bases en las que se regiría el comercio internacional.

En la Parte IV se estipuló lo referente a los principios, objetivos y acción de los países miembros en lo que se refiere a los países en desarrollo, las partes contratantes pueden facultar a las partes contratantes para que apliquen medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y desarrollo<sup>15</sup>.

En esta ronda, además del tema arancelario y la parte IV, se llegó a acuerdos en materia de la no discriminación con base en atributos internos, derechos especiales en contra del dumping y subvenciones, reglas sobre libertad de tránsito, empresas estatales, etcétera. Pero fue Estados Unidos quien introdujo el tema del dumping en la ronda; y logró que se acordara un Código Antidumping, que si bien lo ataba de manos en algunos aspectos, también afectaba a Canadá y a Gran Bretaña<sup>16</sup>.

Aunque se intentó realizar negociaciones en materia de barreras no arancelarias y sobre las necesidades de los países en desarrollo, las negociaciones en estos campos resultaron poco fructíferas, ya que estos temas no beneficiaban a los principales actores de esta ronda como: Comunidad Económica Europea, Japón, Estados Unidos y Reino Unido<sup>17</sup>. Sólo las rebajas arancelarias a productos industriales que se negociaron fueron intensas, pero en el tema de la liberación de los productos agrícolas no hubo gran avance.

Al concluir esta ronda, se ratificó el compromiso de los países miembros de contribuir a reducir los obstáculos al intercambio comercial, así como a la expansión del comercio mundial y para 1968 se daban las primeras reducciones de derechos de aduana derivadas de las negociaciones; los países desarrollados hicieron reducciones arancelarias sobre el 70 por ciento de sus importaciones sujetas a derechos; y al 80 por ciento de los productos de exportación hacia los países en desarrollo obtuvieron disminuciones de derechos<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Artículo XXXVI. Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en Malpica, Luis. Op. Cit. p513-515. Cabe señalar que la Carta de la Habana si tomaba en cuenta la situación de los países subdesarrollados, esto se encontraba estipulado en el capítulo "Desarrollo económico y Reconstrucción", pero el GATT no retomó tal capítulo al instaurarse como un organismo sustitutivo de la Organización Internacional del Comercio.

<sup>16</sup> La ley Canadiense en materia de prácticas desleales de comercio internacional no requería encontrar daño como requisito para la imposición de un derecho antidumping y como la mayoría de estos derechos eran impuestos a productos provenientes de Estados Unidos, éste se veía beneficiado con el código. Gran Bretaña por su parte había iniciado un número significativo de investigaciones antidumping en la década de los años sesenta y la Comunidad Económica Europea preparaba un borrador de sus leyes contra estas prácticas, por lo que Estados Unidos también vio en el código, una forma de protegerse contra las medidas antidumping que estos países europeos pudieran imponerle.

<sup>17</sup> GATT: Ronda Kennedy, p. 17.

<sup>18</sup> Senado de la República, op. Cit. p. 45.

### 1. 1. 3. Ronda Tokio (1973-1979)

En un inicio conocida como la Ronda Nixon, cuyo nombre tuvo que cambiar como consecuencia del escándalo del Watergate en Estados Unidos<sup>19</sup>, la Ronda Tokio fue el primer intento de reforma en el sistema comercial internacional. La Reunión Ministerial de Tokio, celebrada del 12 al 14 de septiembre de 1973, finalizó con la declaración de Tokio, misma que dio inicio formal a la Ronda el 14 de septiembre de ese mismo año.

Para esta Ronda, los países miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se pronunciaron a favor de negociaciones amplias y profundas encaminadas a negociar fuertes reducciones arancelarias y a eliminar otras barreras que obstruyeran el comercio internacional.

En la agenda de negociaciones, se estableció que los temas a debatir serían “los principios básicos del Acuerdo General, la posición de los países en desarrollo, los aranceles aplicados a los productos industriales, las medidas no arancelarias, el enfoque por sectores, los productos agropecuarios, los productos tropicales, el sistema multilateral de salvaguarda, las medidas relacionadas con la adaptación de las estructuras del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el comercio internacional en textiles<sup>20</sup>”.

Esto se debió particularmente al aumento en el uso de las barreras no arancelarias por parte de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos, país que sufría por el colapso de su moneda, lo que afectaba directamente a su economía. Por otro lado, la competencia entre países desarrollados como Japón y los países de Europa Occidental aumentó, a causa de que sus economías ya se encontraban respuestas del golpe que representó para ellas la Segunda Guerra Mundial y estos mismos países, ante la imposibilidad de aumentar las tasas arancelarias consolidadas, las aplicaban para proteger su mercado interno.

La etapa intensiva de las negociaciones en la Ronda Tokio inició en 1977. En ese año entraron en conflicto la fórmula para negociar la propuesta de Estados Unidos (de tipo lineal) y la propuesta por parte de la Comunidad Económica Europea (armonización tarifaria en razón de los múltiples picos, esto es, aranceles muy elevados para ciertas partidas), finalmente se optó por la propuesta de Suiza que proponía que los aranceles más elevados recibieran mayores reducciones que los más bajos.

---

<sup>19</sup> Tamames, Ramón, op. Cit. p. 147.

<sup>20</sup> Ibid. p. 47.

Las negociaciones sobre medidas no arancelarias se dividieron en cinco subgrupos: restricciones cuantitativas, subsidios y derechos compensatorios, barreras técnicas al comercio, cuestiones aduaneras y las compras de Estado.

En lo que toca a los países en desarrollo, durante la Ronda Tokio se negoció la “cláusula de habilitación”, por la cual se dio un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, además de que se les exento de la reciprocidad, lo que les dio una mayor participación en las negociaciones. Las reducciones arancelarias promediaron un 33 por ciento, aunque hubo sectores en los que no se dieron rebajas y otros en las que las rebajas fueron por debajo del promedio como es el caso del sector textil. Finalmente la Ronda Tokio terminó en noviembre de 1979, los resultados obtenidos se pueden dividir en tres grupos generales como se observa a continuación:

1. Una reducción generalizada en materia arancelaria en lo que se refiere a productos industriales y agrícolas.
2. Acuerdos o códigos de conducta que se relacionan con la interpretación y aplicación de algunos artículos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio –GATT- (*Subvenciones y medidas compensatorias*, interpretación de los artículos XVI y XXIII del Acuerdo General; *Obstáculos Técnicos al Comercio*, conocido también como código de normas;

*Procedimientos para el tramite de licencias de importación, Compras del Sector Público, Valoración en Aduana, interpretación del artículo VII; antidumping, interpretación del artículo VI y sustitución del Código antidumping negociado en la Ronda Kennedy, Acuerdo de Carne de Bovino; Acuerdo internacional de los productos lácteos Acuerdo sobre el comercio de Aeronaves Civiles)*

3. Elaboración de un sistema Multilateral de Salvaguardas<sup>21</sup>.

De estos resultados, lo más destacado fueron los códigos de conducta que regulan el comportamiento del comercio en materia de medidas no arancelarias. En lo concerniente al Código Antidumping, diez participantes<sup>22</sup> de la Ronda Tokio, revisaron el Código de la Ronda Kennedy para hacer uno nuevo, que superara los problemas a los que se había enfrentado el primero.

Un logro importante de los Códigos de conducta fue, que en las negociaciones del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y en las del Comité de Prácticas Antidumping, se acordó que ambos tendrían la tarea de revisar periódicamente la legislación Antidumping y las medidas

---

<sup>21</sup> Malpica, op. Cit. p. 18. y Organización Mundial del Comercio con el comercio hacia el futuro, p. 9.

<sup>22</sup> Dicho Comité se integraba por Australia, Austria, Canadá, Comunidad Económica Europea (se tomó como bloque, que en 1974 estaba formado por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Alemania y Francia, en 1974 se incluyó Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos, Japón, Noruega, Suecia, Suiza; ver Tamames, op. Cit. p. 154.



adoptadas en esta materia por los países signatarios. Cabe destacar que estos Códigos de Conducta no forman parte integrante del Acuerdo General ya que sólo eran aplicados a los países que los hubieran firmado.

Los Acuerdos negociados en la Ronda Tokio entraron en vigor entre 1980 y 1981 y si bien hubo una reducción promedio de un tercio de los derechos de aduana de los nueve principales mercados industriales del mundo, esta ronda no logró resolver problemas agudos en el comercio internacional; como eran el comercio de productos agropecuarios o del acuerdo sobre salvaguardas, tema que ni siquiera se discutió por lo que se trataría en una Ronda posterior.

#### **1. 1. 4. La Ronda Uruguay (1986-1994)**

La Ronda Uruguay, última del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la de mayor envergadura, dio inicio el 15 de septiembre de 1986 con la "Declaración de Punta del Este" en Uruguay. Se suponía que esta ronda terminaría en 1990 con Acuerdos en catorce grupos de negociación establecidos en las siguientes materias: 1) aranceles; 2) medidas no arancelarias; 3) productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, 4) textiles y vestido, 5) agricultura,

6) productos tropicales, 7) artículos del acuerdo general, 8) acuerdos de la Ronda Tokio, 9) salvaguardas; 10) subvenciones y medidas compensatorias, 11) aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas, 12) medidas en materia de inversiones realizadas con el comercio, 13) solución de diferencias y 14) funcionamiento del sistema del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Los objetivos principales de la Ronda Uruguay eran:

- 1) Liberalizar y expandir el comercio internacional en beneficio de todos los países, especialmente para las naciones en desarrollo;
- 2) Mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) así como regular las transacciones internacionales con base en disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles;
- 3) Expandir la capacidad de respuesta del sistema del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) ante los cambios del escenario económico internacional;

- 4) Fomentar la cooperación a nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación de las políticas comerciales y otras políticas que afectan el crecimiento de la economía mundial<sup>23</sup>.

En 1988 las negociaciones parecían paralizadas por lo que se acordó realizar el "balance a mitad del camino". Este se llevó a cabo en Montreal, y consistió en una revisión de lo hecho hasta ese momento durante la Ronda Uruguay, de esta manera se llegaron a convenios en los temas que ya estaban acordados, como un primer resultado de la Ronda y por otro lado se determinaron los temas a negociar en la segunda etapa de la misma, que serían precisamente los más polémicos. Por esta razón, nuevamente, en abril de 1989 las negociaciones habían entrado en un periodo de estancamiento, en especial en los temas de comercio de productos agropecuarios, subsidios y *antídumping*, textiles, salvaguardas, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, entre otros temas

Fue gracias al esfuerzo del Director General del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Arthur Dunkel, que las negociaciones pudieron continuar al presentar la 'Propuesta Dunkel' el 20 de diciembre de 1991. Dicha propuesta era en realidad un proyecto de acta final en la que se integraban todos los temas y debates llevados a cabo durante los seis años de negociación que llevaba la ronda, en ella propuso acuerdos en los temas de la ronda sin comprometer la posición de los países.

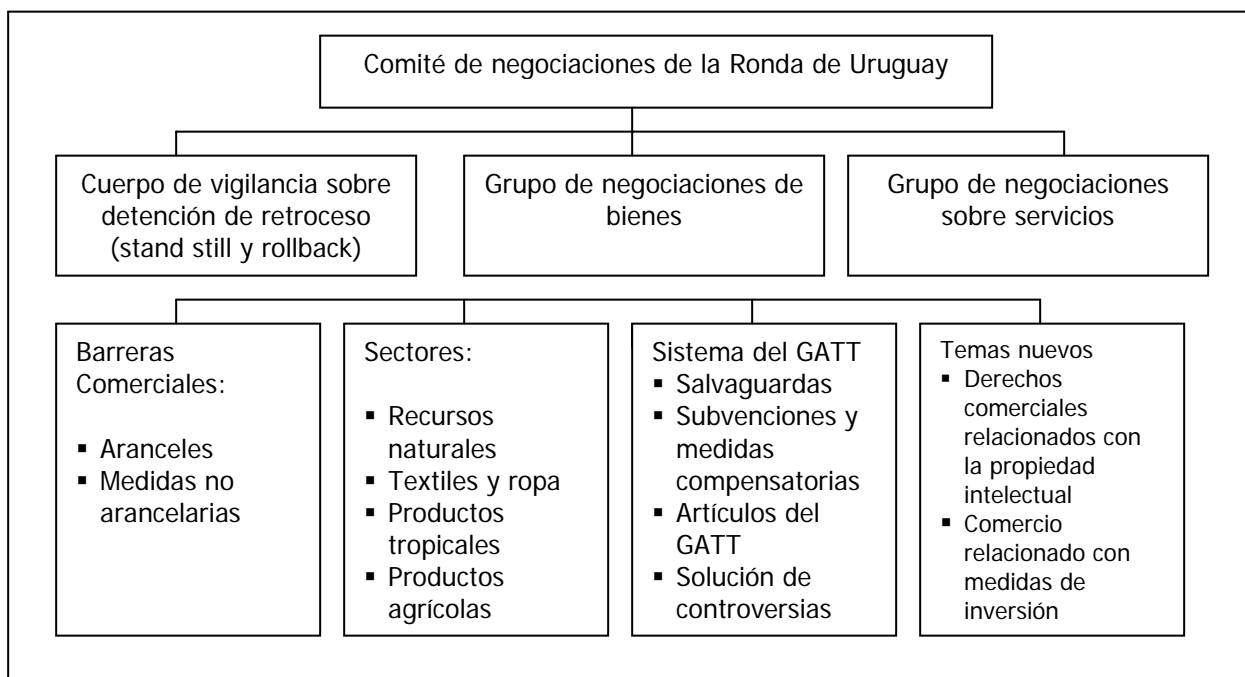
Las negociaciones de la Ronda Uruguay terminaron el 15 de diciembre de 1993, con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo que establece a la Organización Mundial de Comercio<sup>24</sup> en Marrakech, Marruecos. A continuación se anexa un organigrama donde se puede apreciar cómo sería constituido este organismo internacional.

---

<sup>23</sup> Martínez, C. José Ignacio y López, G. Ma. Rosa, "Transición del GATT a la Organización Mundial del Comercio y su impacto en el comercio internacional en las relaciones internacionales. No. 54, p. 69.

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1994.

**Organigrama 1.1**  
**Estructura de las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994)**



Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio.

El tema que causó más problema en la Ronda fue sin duda el de la agricultura. Al no llegarse a ningún arreglo en este tema, las largas negociaciones parecían estancarse entre las partes negociantes que no cedían (especialmente la Unión Europea y Estados Unidos). Finalmente se llegó al establecimiento de una metodología por la cual se mide la protección sectorial mediante una liberación parcial paulatina (que también estaría basada en el desarrollo de los países) dicha propuesta también contemplaba acuerdos en materia sanitaria y fitosanitarias, entre otros. Se negoció, de igual manera, un acuerdo sobre textiles y vestido que se contrapone al Acuerdo Multifibras de carácter proteccionista y se acordó que la integración completa de este sector al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se haría en cuatro etapas que cubrirán a las siguientes categorías: tejidos e hilados, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Ver Ricardo Zapata y Alberto Gabrielle, "La conclusión de la Ronda de Uruguay: resultados e implicaciones" en Comercio Exterior, Vol. 44, No. 6, p. 524-537.

**Tabla 1. 2**  
**Grado de conflicto en los temas negociados en la Ronda Uruguay**

Alto	Mediano	Bajo
Agricultura	Acceso	Nombre de origen
Art. XVIII.b	Textiles	Inspección previa
Antidumping	Salvaguardas	Art. XXIV
Subsidios	Propiedad intelectual	Otros códigos
Inversiones	FOGS (Financiamiento del GATT)	Solución de diferencias

Fuente: Witker, Jorge y Jaramillo Gerardo, "El régimen jurídico del comercio exterior de México", p. 137, 2001.

Por otro lado, en la Ronda Uruguay también se alcanzaron acuerdos sobre las reformas que se debían realizar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Éstas incluyeron no sólo la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sino también cambios substanciales en la organización y estructura del Acuerdo General, además de que se llevaron a cabo revisiones trascendentales en materia de solución de controversias. El propósito del Acuerdo era que los gobiernos de los países miembros se obliguen a imponer o continuar con una serie de medidas encaminadas al libre comercio en el ámbito mundial.

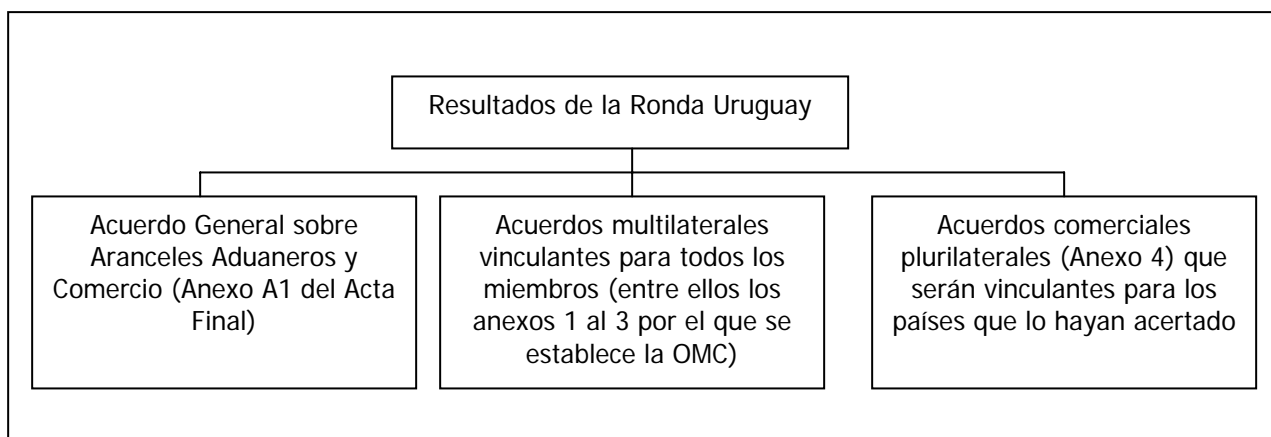
Tales medidas abarcaron muchos más rubros que lo pretendido por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que en un principio era meramente arancelario, después pasó a las barreras no arancelarias y ahora se buscaba ampliarlo a campos como: impuestos internacionales, medidas discriminatorias contra las importaciones (subsidios y dumping) y el comercio estatal.

Además también emanaron de esta Ronda, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS o *General Agreement on Trade Services*), que surgió como uno nuevo, y el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio: sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (*TRIPS Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*).

Las negociaciones de la Ronda Uruguay se extendieron cuatro años más de lo previsto, por lo que fue hasta abril de 1994 en Marrakech, Marruecos que se firma el *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, que incluye el *Acuerdo* por el que se establece la *Organización Mundial del Comercio*.

Durante el transcurso de 1995, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) operaron paralelamente, hasta que las funciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fueron finalmente asumidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el 15 de diciembre de 1995, día en que desaparece oficialmente el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) como institución<sup>26</sup>.

**Organigrama 1.2**  
**Resultados de la Ronda Uruguay**



Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio.

## **1. 2. Estructura y funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC)**

Corno ya se había mencionado en el apartado anterior, uno de los aspectos más importantes de la Ronda Uruguay, fue que en su seno se dio el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el lapso que duró la Ronda Uruguay (de 1986 a 1993) se discutió el nacimiento de un nuevo organismo que sustituyera al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y que diera respuesta a los nuevos problemas del comercio mundial que estaban por encima de los mecanismos propuestos por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

<sup>26</sup> Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización económica en el mundo", p. 15.

En el transcurso de las dos últimas décadas de vida del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), surgieron una serie de problemas comerciales para los que fue incapaz dar una respuesta satisfactoria. A partir de la década de los años sesenta las barreras no arancelarias empezaron a ocupar una mayor presencia en el escenario comercial mundial y a partir de los años ochenta el multilateralismo, fomentado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), pierde importancia frente al bilateralismo. Fue en esta década cuando los acuerdos bilaterales entre los países empiezan a darse con mayor medida, lo que debilitó la difusión del objetivo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT): abolir los obstáculos al comercio con base en "acuerdos multilaterales".

Cabe mencionar que en 1986, en la Declaración de Punta del Este no se tenía contemplado en la agenda de negociaciones el crear una organización que sustituyera al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ya que hasta esa fecha este Acuerdo, que si bien no había cumplido al pie de la letra todos sus objetivos, sí había funcionado para las necesidades de los países con mayor comercio internacional.

### **1. 2. 1. Estructura de la Organización Mundial de Comercio**

A diferencia del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que inició sus operaciones como un conjunto de normas sin una base institucional y que después las fue creando ante la inminencia de que la Organización Internacional del Comercio (OIC) no surgiría; la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde su inicio fue creada como un organismo permanente que cuenta con toda una estructura institucional, ya que basa su sistema de comercio en el Acuerdo General de 1947, además de que amplía su campo de acción del ámbito puramente arancelario, ya que se encarga ahora también del comercio de servicios y aspectos relacionados con la propiedad intelectual.

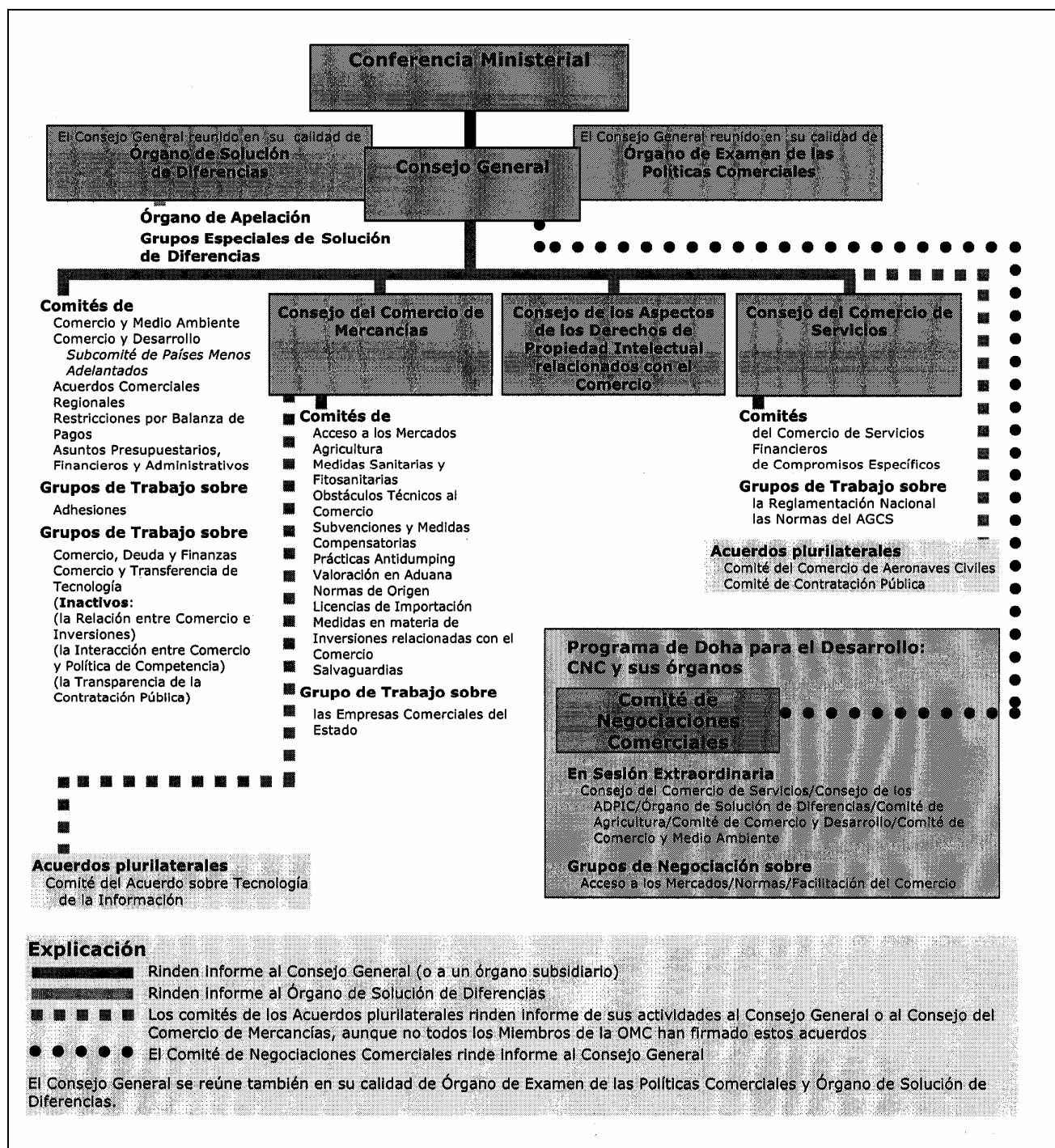
A continuación se muestra el detalle de la carta que dio origen a la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la tabla 1.3 y posteriormente se incluye en el organigrama (1.3) la estructura que conforma a este organismo internacional.

**Tabla 1.3**  
**Composición de la Carta de la Organización Mundial de Comercio (OMC)**

Inciso	Descripción
A.	El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994
B.	El Protocolo de Marrakech (que recoge los resultados de las negociaciones arancelarias)
C.	Otros 12 Acuerdos relativos al uso de diversos instrumentos de política comercial (Agrupados en el Anexo 1A, Acuerdos sobre el comercio de mercancías)
D.	El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS anexo 18)
E.	El Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Teips, Anexo 1C)
F.	El entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Anexo 2)
G.	El mecanismo de examen de las políticas comerciales (Anexo 3)
H.	Acuerdos comerciales plurilaterales de participación limitada, es decir, no abarcados por la Ronda Uruguay Comercio de aeronaves civiles, compras del sector público, productos lácteos y carne de bovino, (Anexo 4)

Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la Organización Mundial de Comercio"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio.

**Organigrama 1. 3**  
**Estructura de la Organización Mundial de Comercio (OMC)**



Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio)



### Estructura de la Organización Mundial de Comercio

La Conferencia Ministerial está conformada por todos los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, al igual que el Consejo General; este último delega responsabilidades específicas al Consejo de Mercancías, al Consejo de Servicios y al Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual.

Un punto a resaltar en las negociaciones de la Ronda Uruguay, es que los resultados estipulados en el *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales* son compromisos multilaterales, es decir, que son obligatorios para todos los países miembros de la Organización Mundial de Comercio<sup>27</sup>. A diferencia de los resultados de otras rondas, donde no era obligatorio aceptar todos los códigos y acuerdos emanados de ellas, los resultados de la Ronda Uruguay fueron acatados como un "todo único" (*single undertaking*)<sup>28</sup> por las partes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Por otro lado, la importancia de que el *Acuerdo Antidumping* (AA) fuera firmado y aceptado por todos los países signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se debe al incremento en la imposición de cuotas compensatorias y antidumping a partir de los años sesenta, que aumentaron aún más en los años ochenta. Dado que la imposición de estas cuotas se basa en los criterios pertenecientes al ámbito nacional, se buscó la forma de unificarlos, lo cual no se logró del todo con los primeros códigos *antidumping* y de subsidios, puesto que no era obligatorio para todos los miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) firmarlos; en cambio el Acuerdo Arancelario de la Ronda Uruguay, además de ser firmado por todos los miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es el que logra uniformar los distintos criterios de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Otra ventaja de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es que, para hacer efectivas las obligaciones de los países signatarios recurre a la ayuda de un procedimiento de solución de diferencias común a todos los Acuerdos Multilaterales vinculantes para todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio<sup>29</sup> (OMC), que hace recomendaciones que deberán ser cumplidas, de lo contrario habrá contramedidas, como la suspensión de concesiones.

---

<sup>27</sup> El Acta Final está dividida en tres anexos, de los cuales son compromisos multilaterales, los anexos 1, 2 y 3, pero el anexo 4, conocido como el de los "acuerdos plurilaterales" (aeronaves civiles, contratación público, productos lácteos y carne de bovino) solamente han sido firmados por unos cuantos miembros de la Organización Mundial del Comercio, por lo que no son obligatorios para los miembros de este organismo.

<sup>28</sup> CF. Aschentrupp T. Hermann, *la Organización Mundial de Comercio y los retos de intercambio multilateral en Comercio Exterior*, Vol. 11. No. 45, p. 850 y 851.

<sup>29</sup> Idem

Mientras que las resoluciones de los paneles de consulta del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) podían ser bloqueadas por la parte "culpable" y no cumplirse; en la Organización Mundial de Comercio (OMC) solamente no se adoptarán las resoluciones en caso de que exista un acuerdo entre todas las partes contratantes<sup>30</sup>. A pesar de que en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ya existía un mecanismo para resolver las controversias que pudieran surgir entre los países miembros en la Ronda Uruguay surge la figura del "Entendimiento", relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, el cual incluye mejoras al mecanismo de solución de controversias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

### 1. 2. 2. Funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

En caso de que surja alguna controversia entre los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ésta se vale de la solución de diferencias para arreglarlas; dicha solución consiste en promover mecanismos de conciliación y de solución de controversias entre los países miembros. De manera general estos mecanismos se rigen por el artículo XXII "Consultas" y el artículo XXIII "Protección de las concesiones y de las ventajas" del Acuerdo General. Este sistema "es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio"<sup>31</sup>, asegurando que no se incurra en la imposición de medidas unilaterales como consecuencia de alguna diferencia. Es por esto que se busca, con la calendarización y los procedimientos establecidos la solución rápida y eficaz de las diferencias en materia comercial.

De esta manera la Organización Mundial de Comercio (OMC) asume el mecanismo de solución de controversias del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y lo plasma en la figura del "Entendimiento", relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias<sup>32</sup>. Este se encuentra encabezado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), encargado de administrar dicha figura. Las funciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) son establecer grupos especiales; adoptar los informes de éstos grupos y del Órgano de Apelación y vigilar que se apliquen las resoluciones y recomendaciones y en algunos casos, puede autorizar la suspensión de concesiones (Art. 2, párrafo uno).

Este sistema de solución de diferencias se creó con el fin de que los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tuvieran una garantía de que sus derechos y obligaciones serían respetados.

---

<sup>30</sup> Hughes H. Andrew y Carlos A primo, "The new regionalism and the treta of protectionism". P. 16.

<sup>31</sup> Organización Mundial de Comercio, Con el comercio hacia el futuro, op. Cit. p. 18.

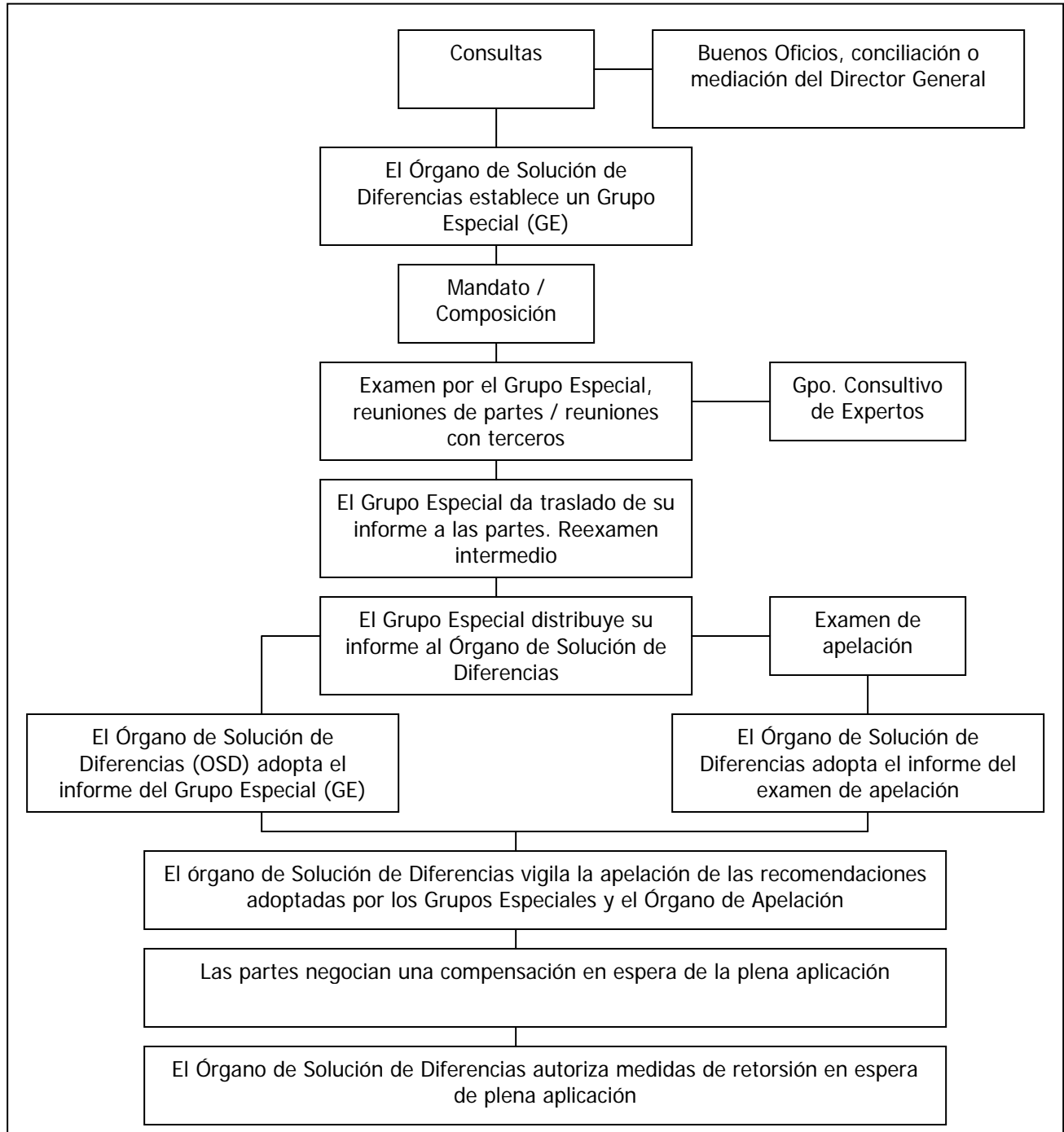
<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1994.

El primer objetivo de este mecanismo es “en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados”, según lo establece el Art. 3 párrafo 7 del Entendimiento.

Dentro de los mecanismos de solución de controversias internacionales se cuenta con las consultas, las cuales también se contemplan en el Art. 4 del mismo documento. El Entendimiento establece un plazo en el cual se deberán dar estas consultas, y en caso de que no se lleguen a entablar, o éstas una vez agotadas no lleven a una solución satisfactoria para las partes, la parte afectada podrá solicitar el establecimiento de un Grupo Especial (Art. 4 párrafo 3).

El procedimiento para resolver las controversias, denominado por este organismo como la figura del “Entendimiento” se observa en el siguiente organigrama.

**Organigrama 1.4**  
**Procedimiento de Solución de Controversias conforme el “Entendimiento” de la Organización Mundial de Comercio**



Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio

“El Entendimiento” contempla además de las consultas, otro tipo de mecanismos (Art. 5) como los buenos oficios, la mediación y la conciliación. Los buenos oficios y la mediación son dos formas de solución pacífica de conflictos internacionales con una pequeña diferencia en los que cabe la intervención de un tercer Estado. En los buenos oficios, éste se limita en buscar una aproximación entre los Estados en disputa y en la mediación, como el mismo término lo da a entender, el tercer Estado analiza el caso y señala los factores que pueden llevar a un acuerdo entre las naciones en pugna. La conciliación, por su parte, se refiere a la investigación del caso por un grupo, previo acuerdo de las partes en disputa; éste grupo sugerirá una solución viable al caso<sup>33</sup>.

Cuando este tipo de mecanismos termina su procedimiento, la parte reclamante, podrá pedir el establecimiento de un Grupo Especial. A diferencia de la conciliación, y en caso de que así lo decidan las partes implicadas, el procedimiento de los buenos oficios, de la conciliación y de la mediación puede continuar mientras el Grupo Especial actúa.

La función de un Grupo Especial es la de examinar el caso y formular conclusiones que ayuden al Órgano de Solución de Diferencias a formular las recomendaciones o a dictar las resoluciones (Art. 11). Éstos grupos estarán formados por tres expertos, a menos que las partes implicadas lleguen al acuerdo de que sean cinco los miembros.

En el Art. 17 del Entendimiento se establece un Órgano Permanente de Apelación, el cual estará integrado por siete personas de prestigio reconocido, con competencia en materia jurídica y en comercio internacional; estas personas revisarán la apelación interpuesta por alguna de las partes en la diferencia. Según lo establece el párrafo 6 de este artículo, la “apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste”. Los informes del Órgano de Apelación serán adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y aceptados sin condiciones por las partes en diferencia a menos que el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) decida por consenso no adoptar el informe del Órgano de Apelación.

En caso de que no se cumplan las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en un plazo prudencial, se impondrán medidas temporales como la compensación y la supresión de concesiones.

---

<sup>33</sup> Ver Seara V. Modesto. Derecho Internacional Público, p. 322 y 323 y Sepúlveda, César, Derecho Internacional, p. 390-394. Ambos autores están de acuerdo en que los buenos oficios y la mediación no son iguales; en cuanto a la conciliación, encuentran su mayor desarrollo en los Tratados Bryan de 1914 suscritos por Estados Unidos y varios países de América Latina, en los cuales se comprometieron a , en caso de alguna controversia, a no recurrir a métodos hostiles.

Otra opción es que el miembro que no haya acatado las recomendaciones y las resoluciones trate de establecer, nuevamente, consultas con la parte demandante para llegar a una compensación satisfactoria para ambos; si aún así no se llega a un acuerdo la parte demandante podrá pedir autorización al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para suspender concesiones u otras obligaciones. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en cualquier caso vigilará la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas y se mantendrá pendiente del orden de sus recomendaciones hasta que se resuelva el problema<sup>34</sup>, antes de revisar la normatividad internacional en materia de prácticas desleales de la materia.

Es importante señalar que las subvenciones y el dumping no son por sí mismas prácticas desleales de comercio internacional. Sólo se considerarán como tales, en caso de que causen daño, amenacen con dañar o retrasen la creación de una nueva rama de la producción nacional en el país que importa este tipo de mercancías.

#### Definición de subvención

Las subvenciones o subsidios a la exportación (este último término de origen anglosajón) se consideran como un equivalente a la discriminación de precios ya que "equivale a una transferencia directa de ingreso por parte del país que subvenciona las exportaciones al resto del mundo"<sup>35</sup>. Por lo tanto las subvenciones también están definidas tanto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) como en la Ley de Comercio Exterior, ésta última lo hace de la siguiente manera:

... el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios, o ayudas de cualquier clase<sup>36</sup>.

#### Definición de daño

El daño se refiere al "deterioro importante que enfrenta una industria nacional por efectos del dumping o de las subvenciones"<sup>37</sup>. La amenaza del mismo se refiere a "la probabilidad real de que

---

<sup>34</sup> Organización Mundial de Comercio, Con el comercio hacia el futuro, op. Cit. p. 19.

<sup>35</sup> Cfr. Chalcholiades, Miltiades, op. Cit. p. 260.

<sup>36</sup> Artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>37</sup> Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas: aspectos jurídicos, p. 12.

se produzca daño a la producción nacional en el futuro inmediato”<sup>38</sup>. Este concepto incluye la obstaculización del establecimiento de una nueva industria a causa de las prácticas desleales de comercio internacional.

Para la determinación de daño se toman en cuenta condiciones que se tienen que demostrar si se alega la existencia de un deterioro o amenaza del mismo a la industria nacional, estas condiciones son:

- Si las importaciones objeto de prácticas desleales de comercio han aumentado de forma considerable;
- Si por efecto del dumping o la subvención las importaciones disminuyeron sus precios por debajo de los nacionales y de otros países distintos al que se investiga y como consecuencia la planta nacional tuvo que disminuir sus precios o mantenerlos en un nivel inferior del que se hubieran mantenido en caso de no existir prácticas desleales de comercio; y
- Si las importaciones a precios desleales han causado deterioro en los principales indicadores de la industria nacional, como lo son la caída de las ventas, de la producción, la disminución en el uso de la capacidad instalada o del nivel de empleo y las utilidades<sup>39</sup>.

En caso de que ninguna de las condiciones anteriores se de, no podrá ser impuesta una medida antidumping o una cuota compensatoria, ya que si el daño que sufren lo causan factores distintos al dumping o a la subvención no existe una práctica desleal de comercio internacional.

Existen excepciones para imponer medidas antidumping o cuotas compensatorias, aún en caso de que exista el daño o la amenaza de daño; la primera excepción ocurre cuando se encuentren márgenes de mínimos, es decir, cuando el margen de dumping sea menor al 2 por ciento o el monto de la subvención sea inferior al 1 por ciento (en caso de que se trate de países en desarrollo este monto podrá ser del 2 ó 3 por ciento). Y la segunda es cuando la cuantía de las importaciones sea insignificante, esto es que las importaciones del país que incurre en la práctica desleal de comercio representen menos del 3 por ciento de las importaciones totales de ese producto, salvo que en conjunto representen más del 7 por ciento (para países en desarrollo se considera el 4 y 9 por ciento respectivamente).

---

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Daño, amenaza de daño y casualidad, p. 5 y 6.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

A pesar de que el artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) estipula lo concerniente tanto a derechos antidumping como medidas compensatorias, éstas no son lo mismo. Las medidas compensatorias son las impuestas a importaciones subvencionadas de otros países. En tanto que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias<sup>40</sup>, se basa en el la aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y en el Acuerdo sobre Subvenciones negociado en la Ronda Tokio.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) define a las subvenciones como una contribución financiera realizada por un gobierno u organismo público con el fin de mejorar la posición competitiva en el mercado internacional de las empresas que la reciben, esto se debe a que con ella pueden exportar a un precio más bajo (Art. 1.1). Como ya se había descrito, las subvenciones se dividen en tres categorías y, en general, son:

- Las subvenciones prohibidas, son las que se otorgan con el fin de que el exportador tenga un mejor desempeño o para que el consumo de bienes locales se prefiera al de importados. En este caso, la Organización Mundial de Comercio establece en el artículo 3.2 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) que ningún Miembro las concederá ni las mantendrá.
- Las no recurribles, son las que financian actividades de investigación, desarrollo regional o mecanismos para la adaptación a reglamentos ambientales.
- Por último se encuentran las subvenciones compensables, que son las que causan daño a los países miembros de la Organización Mundial de Comercio.

El procedimiento para la determinación de una investigación de una subvención está establecido en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) dicho procedimiento es similar en los tres casos aunque cuenta con algunas especificaciones desarrolladas para cada tipo de subvención. Pero en general, las investigaciones para determinar si las importaciones de un país ingresan con subvenciones se pueden iniciar de dos maneras: por solicitud de la rama de producción nacional o a nombre de ella o por iniciativa de la autoridad investigadora.

---

<sup>40</sup> Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1994.



En el caso de que la investigación inicie por medio de una solicitud, ésta se hará apoyar por los productores nacionales, cuya producción conjunta represente más del 50 por ciento de la producción nacional total. Además, será necesario que los productores nacionales que apoyan la solicitud representen cuando menos el 25 por ciento de la producción nacional; la solicitud deberá incluir las pruebas de que existe daño y la relación causal entre las subvenciones y el daño.

Si la investigación se emprende por iniciativa de la autoridad investigadora, sin una solicitud de por medio, ésta deberá tener pruebas suficientes de la existencia de una subvención, del daño causado a la producción nacional y de la relación causal entre la subvención y el supuesto daño.

Una investigación por subvenciones terminará si se comprueba que el margen de subvención es de mínimos, es decir, cuando su cuantía sea menor del uno por ciento ad valorem, o cuando el volumen de las importaciones o el daño sean minúsculos. Las medidas provisionales o los derechos compensatorios se pueden suspender en caso de recibir una oferta de compromisos aceptables (Art. 18.1); como ocurre en el caso de llegar a un compromiso de precios o un compromiso de eliminación de subsidios.

En caso de que se de una disputa a causa de importaciones subvencionadas que causan daño, o amenazan causarlo a una industria o rama de producción nacional, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) estipula que se celebrarán consultas encaminadas a solucionar el problema por mutuo acuerdo; en caso de no solucionarse, las partes involucradas en la disputa podrán someter el caso al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y éste órgano puede establecer un Grupo Especial.

**Tabla 1. 5.**  
**Estructura del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)**

Parte	Acuerdo	Artículo
Parte I	Disposiciones generales	Art. 1 y 2
Parte II	Subvenciones prohibidas	Art. 3 y 4
Parte III	Subvenciones recurribles	Art. 5 al 7
Parte IV	Subvenciones no recurribles	Art. 8 y 9
Parte V	Medidas compensatorias	Art. 10 al 23
Parte VI	Instituciones	Art. 24
Parte VII	Notificación y vigilancia	Art. 25 y 26
Parte VIII	Países en desarrollo miembros	Art. 27
Parte IX	Disposiciones transitorias	Art. 28 y 29
Parte X	Solución de diferencias	Art. 30
Parte XI	Disposiciones finales	Art. 31 y 32

Fuente: [www.wto.org](http://www.wto.org) (Organización Mundial de Comercio), 2005

Si la disputa es causada por la creencia de que se trata de una subvención prohibida, el Grupo Especial puede solicitar ayuda del Grupo Permanente de Expertos (GPE), el cual examinará el caso para establecer si se trata o no de una subvención prohibida. En caso de que resulte afirmativo, se recomendará al miembro que incurre en la subvención que la retire a la brevedad posible.

El informe que presente el Grupo Especial deberá ser acatado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) a menos de que sea apelado. Si no se acatan las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), éste puede autorizar al país afectado a adoptar contramedidas.

Si se trata de subvenciones no recurribles, es decir, asistencia para actividades de investigación, también se llevarán a cabo consultas y si no se llega a ningún acuerdo en ellas el miembro afectado podrá someter tal cuestión al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (Art. 24.1), en caso de que se determine que sí hay perjuicio, este Comité recomendará la modificación del programa para que desaparezcan los efectos que dañan al otro país miembro.

Las medidas compensatorias sólo podrán imponerse, según el Art. 10, “en virtud de una investigación iniciada y realizada de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo y del Acuerdo sobre Agricultura”.

En caso de que se impongan derechos compensatorios éstos no deberán ser mayores a la cuantía de la subvención, dichos acuerdos se mantendrán dichos derechos durante el tiempo necesario para contrarrestar el daño causado por la subvención y no podrán durar más de cinco años a menos que se establezca que su supresión volvería a causar daño a una rama de la producción nacional del país importador.

### Definición de dumping

El dumping o discriminación de precios es la práctica en la que incurre una empresa al establecer un precio inferior para los bienes que exporta que para los mismos productos vendidos en su país<sup>41</sup>, la finalidad del dumping es la de fortalecer un monopolio, lo cual entorpece al libre comercio<sup>42</sup>, y lo hace una práctica de comercio inadmisibles. A pesar de tener esta finalidad común, hay autores que han hecho clasificaciones de los tipos de dumping al que han incurrido las empresas con la intención

---

<sup>41</sup> Ver Krugman, Pul y Maurice Obstfeld, “Economía internacional”. Teoría y práctica, p. 165.

<sup>42</sup> Cfr. Álvarez Avedaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, “Dumping y competencia desleal internacional”, p. 54.

de colocar sus productos en la preferencia del mercado, y desplazando a otros competidores, las cuales son las siguientes<sup>43</sup>:

- a) Dumping persistente o a largo plazo: Es la tendencia continua del monopolista doméstico en maximizar el total de beneficios vendiendo el bien a precios más altos en el mercado doméstico de lo que hace externamente.
- b) Dumping predatorio o rapaz. Algunos autores consideran este tipo de dumping como el más dañino y se presenta cuando un producto es vendido temporalmente a un precio más bajo, aún si esto representa eventualmente pérdidas para el productor, con el fin de eliminar a los competidores y controlar o monopolizar el mercado. En el supuesto de que el productor logre eliminar a la competencia posteriormente hace uso de esa ventaja como monopolista y aumenta los precios.
- c) Dumping esporádico: Se refiere a la venta temporal de un bien a un precio más bajo para así colocar, en su caso, los excedentes de sobreproducción en el extranjero y no tener que reducir los precios a los que venden en el propio mercado.

Sea cual sea el tipo de dumping que se de en la práctica, el Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) define a la discriminación de precios como la "introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal (o) precio comparable, en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal (o) precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador", esto último lo complementa el artículo 2.1 del Acuerdo Antidumping (AA)<sup>44</sup>.

Esto tiene como consecuencia que los productores nacionales se enfrenten a una desventaja al perder la preferencia de los compradores a causa de los precios bajos a los que se venden las mercancías importadas en condiciones de dumping; lo que repercutiría directamente en los ingresos de la industria nacional, las utilidades, los inventarios, la capacidad utilizada, la participación en el mercado y la producción.

---

<sup>43</sup> Ver Salvatorre, Dominick, "International Economics", p. 264. Chalcholiades, Miltiades, "Economía Internacional", pp. 275-276 y Álvarez Avedaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, op. Cit. pp. 55-56.

<sup>44</sup> En la normativa nacional se encuentra definido por los artículos 30 y 31 de la Ley de Comercio Exterior (LCE) y complementado por el capítulo II del Reglamento de la misma (RLCE)

Existe dumping cuando las mercancías se venden a precios inferiores al de su valor normal, es decir, a precios inferiores al que mercancías similares o idénticas<sup>45</sup> se venden en el mercado interno del país de origen (Art. 30 de la Ley de Comercio Exterior y 2.1 del Acuerdo Antidumping). El valor normal se puede determinar con base en los precios internos en el país de origen de esa mercancía, pero cuando el precio de dichas mercancías no se pueda comparar con mercancías idénticas o similares, ya sea porque no se realizan las ventas de ese producto en el mercado nacional o si se realizan no son representativas o no están dadas en el curso de operaciones comerciales normales, la Ley de Comercio Exterior (LCE) de México, en su Artículo 31 y el Artículo 2 del Acuerdo Antidumping, estipulan que el valor normal se comparará con el precio de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país.

Existe una tercera opción para determinar el valor normal, la reconstrucción del precio de ventas interno, esto es, la suma del costo de producción (materia prima, mano de obra, gastos indirectos de fabricación), los gastos generales (gastos de administración y ventas, gastos financieros) y una utilidad razonable, correspondientes a operaciones comerciales normales en el país de origen (Artículo 31, II de la Ley de Comercio Exterior).

Si las mercancías en condiciones de dumping se exportan desde un tercer país, el precio comparable del valor normal será el de una mercancía idéntica o similar del tercer país en cuestión (Art. 2.5 Acuerdo Antidumping), pero en caso de que el tercer país sólo sirva como país de tránsito o no se produzcan las mercancías en este, se comparará el precio con el del país de origen.

### El Acuerdo Antidumping<sup>46</sup>.

La importancia que tiene el Acuerdo Antidumping (AA) radica en que durante las últimas décadas la aplicación de derechos antidumping se incrementó notablemente, ya que entre 1979 y 1988, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) estimó que el 77 por ciento de todas las acciones comerciales proteccionistas a nivel mundial correspondieron a denuncias antidumping; por lo que era preciso contar con un código de conducta multilateral para este tipo de prácticas.

---

<sup>45</sup> Según lo establece el artículo 27 del RLCE, las mercancías idénticas son aquellas en las que los productos sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado. Por su parte, las mercancías similares (like product) son las que aún cuando no sean iguales en todos sus aspectos, tienen características y composición semejantes, lo cual permite que cumplan con las mismas funciones y que sean comercialmente intercambiables con las que se les compara.

<sup>46</sup> Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1994.

El Acuerdo Antidumping o Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 es la corrección del Código Antidumping negociado durante la Ronda Tokio. En este nuevo código de conducta se tratan de cubrir las lagunas en la materia y los términos que en el mismo artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) no se entendían con la claridad que se esperaba.

El Acuerdo pone de manifiesto las reglas y procedimientos a realizar en una investigación antidumping y otras disposiciones que, al firmarse el Acta Final de la Ronda Uruguay, los países miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) admitieron como una regla general a seguir en sus investigaciones. Estas reglas impuestas y reguladas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) son la base para las disposiciones antidumping de sus países miembros, como también lo son para otro tipo de acuerdos de libre comercio en materia de antidumping, los cuales no podrán ser violatorios de lo que estipula la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Este Acuerdo detalla la metodología a seguir en una investigación antidumping, y determina que sólo existen dos formas para que dicha investigación inicie (Art. 5), por solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o por la autoridad investigadora competente, siempre y cuando tenga pruebas suficientes para suponer que hay dumping en las importaciones de cierto producto.

En el caso de la solicitud presentada por o a nombre de la rama de producción nacional, ésta deberá ser apoyada por los productores nacionales cuya producción en conjunto englobe más del 50 por ciento de la producción nacional. Dicha solicitud incluirá pruebas de la existencia de dumping y daño en el sentido del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) además de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño aparente.

A continuación se muestra en la siguiente tabla, la estructura general que tiene este:

**Tabla 1. 4**  
**Estructura del Acuerdo Antidumping**

Parte	Artículo	Descripción
	Art. 1	Principios
	Art. 2	Determinación de la existencia de dumping
	Art. 3	Determinación de la existencia de daño
	Art. 4	Definición de rama de producción nacional
	Art. 5	Inflación y procedimiento de la investigación
	Art. 6	Pruebas
	Art. 7	Medidas provisionales
	Art. 8	Compromisos relativos a los precios
	Art. 9	Establecimiento y percepción de derechos antidumping
Parte I	Art. 10	Retroactividad
	Art. 11	Duración y examen de los derechos antidumping y de los compromisos relativos a los precios
	Art. 12	Aviso público y explicación de las determinaciones
	Art. 13	Revisión judicial
	Art. 14	Medidas antidumping a favor de un tercer país
	Art. 15	Países en desarrollo miembros
Parte II	Art. 16	Comité de prácticas antidumping
	Art. 17	Consultas y solución de diferencias
Parte III	Art. 18	Disposiciones finales

Fuente: Fuente: Escrito y publicado por la Organización Mundial de Comercio, División de información y Relaciones con los Medios de Comunicación, 1995, 2000-2003, (<http://www.wto.org> "sobre la OMC"), donde se actualiza regularmente para reflejar la evolución de la Organización Mundial de Comercio.

Para determinar si hay dumping en cierto producto, se compara el valor normal de las mercancías que son vendidas a un país con el de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen.

Cuando la comparación anterior no puede ser realizada, ya sea porque no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando esas ventas no permitan una comparación válida, se puede comparar el precio de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país apropiado en el curso de operaciones comerciales normales, o también se podrá reconstruir el valor de mercancía<sup>47</sup>, tomando en cuenta el costo de producción, los gastos generales y una utilidad razonable<sup>48</sup>.

Puede darse el caso de que los productos a precios dumping no se importen directamente desde el país de origen, sino que se importen desde un tercer país; en esos casos, el precio se comparará con el precio del producto en el país de origen y siempre y cuando los productos objeto de dumping sólo transiten por el tercer país, no se produzcan en él o no exista un precio comparable. Hay que tomar en cuenta que el dumping, según lo estipula el artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947, es condenable cuando causa amenaza o perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional.

Para determinar la existencia de daño, los alegatos deben estar basados en hechos y no en argumentos, por lo que se tomará en cuenta el volumen de las importaciones objeto de dumping, el efecto de éstas en los precios de los productos similares en el mercado interno, su repercusión en los productos nacionales similares y el aumento en las importaciones de dichos productos. En lo que se refiere a los precios, se deberá observar si hay un precio inferior al establecido en el país afectado o si estas hacen bajar los precios del país importador o impiden que suban en medida significativa (Art. 3.2).

En el caso de la amenaza de daño, los hechos se basarán en lo siguiente: una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping que den la posibilidad de que sigan aumentando substancialmente, la repercusión que puedan tener en el precio del mercado interno (que lo haga bajar o no lo deje aumentar de manera significativa) y que esto haga probable que la demanda de estas mercancías aumente.

La solicitud de inicio de una investigación antidumping puede ser rechazada o terminada por las siguientes razones: cuando no existan pruebas suficientes del dumping o del daño; cuando existiendo dumping no haya una relación causal entre éste y el daño; cuando el margen de dumping

---

<sup>47</sup> Artículo 2. 2. del Acuerdo Antidumping, y Artículo 31, fracción I de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>48</sup> Artículo 2. 3. del Acuerdo Antidumping, y Artículo 31, fracción II de la Ley de Comercio Exterior.

sea de mínimos (es decir, menor al 2 por ciento); cuando el volumen de las importaciones objeto de dumping o el daño sean insignificantes (Art. 5.8); o cuando el exportador asuma voluntariamente compromisos satisfactorios<sup>49</sup>. En este último caso se puede dar término a las investigaciones o una suspensión de las mismas; si el importador no cumple con los compromisos acordados se puede imponer nuevamente una medida provisional (Art. 8.6).

La autoridad investigadora solicitará información para determinar la existencia dumping y daño; por la cual las partes involucradas podrán defender sus intereses bajo pruebas y argumentos, además de que la autoridad dará cuestionarios a las partes en los que solicitará la información que considere necesaria para la investigación. En algunos casos la autoridad podrá realizar visitas de verificación al país investigado, contando con el permiso del exportador y de su gobierno, con el fin de corroborar la información proporcionada (Art. 6.7).

Los casos en que se podrán aplicar medidas provisionales son los siguientes: cuando la autoridad investigadora crea necesaria la aplicación de éstas para que no se dañe a la industria nacional durante la investigación; cuando se inicie una investigación en la cual se haya dado aviso público y oportunidades a las partes para presentar información y cuando se haya determinado de forma preliminar y positiva la existencia del dumping y del daño (Art. 7 Medidas provisionales). Estas medidas provisionales se establecerán por el periodo más corto posible.

Un derecho antidumping no será mayor al margen de dumping y, de hecho, podrá ser menor al mismo si esto basta para eliminar el daño a la industria nacional. Por esta razón este derecho sólo estará vigente el tiempo necesario para contrarrestar el dumping que causa daño y en caso de que su existencia ya no esté justificada se suprimirá en seguida. Su duración tampoco excederá de cinco años salvo que se determine que sigue causando o amenaza causar daño.

En caso de que una de las partes involucradas no esté de acuerdo con la determinación que la autoridad investigadora realice, podrá someterlo a consultas si aún así no está conforme, tiene la opción de someter dicho asunto al Organismo de Solución de Diferencias (OSD).

---

<sup>49</sup> Un compromiso de precios sólo puede ser aceptado una vez publicada una resolución preliminar positiva. En México, se han llegado a compromisos de precios en los casos de las investigaciones antidumping contra las importaciones de lámina rolada en frío, lámina rolada en caliente y placa en rollo originarias de Venezuela, cuya publicación en DOC fue el 28 de diciembre de 1995 y el caso más reciente es el de manzanas de mesa Red Delicious y Golden Delicious, originarias de Estados Unidos, en este caso se acordó establecer un precio mínimo de referencia al que las manzanas pueden exportarse en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de marzo de 1998.



### **1. 3. Conformación de Bloques Económicos Internacionales.**

El nuevo orden internacional muestra su total atención por los aspectos económicos, principalmente en aquellos que se fundamentan en la liberalización y la apertura de mercados. De hecho, se ha sustentado la conformación de los diferentes Bloques Económicos Internacionales, mediante un proceso de integración, el cual se ha centrado en las economías de escala, en las nuevas formas de competencia así como en la capacidad para transformar bienes y servicios con calidad mundial. Así, el nuevo orden internacional exige y establece estrategias que son sustentadas en un proceso de integración económica, fundamentado en la actualización en conocimientos tanto científicos como tecnológicos que vayan a la vanguardia de las expectativas de desarrollo y crecimiento de cada país.

Un antecedente directo, relacionado a la conformación de Bloques Económicos Internacionales es la norma básica del comercio de mercancías, la cual está contenida en el texto del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en el cual se definen las disposiciones que serán aplicadas a cualquier territorio aduanero contratante y se reconoce la conveniencia de aumentar la libertad del comercio desarrollando, una integración mayor de las economías de los países participantes, además acepta que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

En este Acuerdo se le da una gran importancia al desarrollo comercial pues desde un principio se consideró no impedir que las partes contratantes celebraran acuerdos provisionales con países que no formaran parte de este Acuerdo e incluso que los derechos de aduana mantenidos a cada territorio constitutivo y aplicable al comercio no fueran más elevados, ni los más reglamentados comercialmente. Es decir, que no fuesen más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona, sin embargo, puso como condición que todo acuerdo provisional comprenda un plan y un programa para el establecimiento en un plazo razonable, además de que toda parte contratante que decidiera formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio se notificará sin demora a las demás partes contratantes, asimismo cada parte contratante deberá tomar las medidas razonables que estén a su alcance para lograr que dentro de su territorio, los gobiernos y autoridades regionales y locales observen las disposiciones del presente Acuerdo, sin embargo, no ofrece probabilidades de dar por resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el plazo previsto, pues las partes contratantes sólo formularán sus recomendaciones a las partes en este Acuerdo.

En el caso de solución de diferencias, se podrá recurrir a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV referentes a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.

Dada la importancia de este tema en este estudio, a continuación se presenta en forma textual el: *Párrafo 12 del artículo XXIV referente al establecimiento de una unión aduanera o zona de libre comercio.*

En virtud del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) 1994, cada miembro es plenamente responsable de la observancia de todas las disposiciones de ese instrumento, y tomará las medidas razonables que estén a su alcance para garantizar su observancia por los gobiernos y autoridades regionales y locales dentro de su territorio.

#### *Solución de diferencias*

12. Podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a cualesquiera cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones del artículo XXIV referentes a uniones aduaneras, zonas de libre comercio o acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio.

#### *Párrafo 12 del artículo XXIV*

13. En virtud del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, cada Miembro es plenamente responsable de la observancia de todas las disposiciones de ese instrumento, y tomará las medidas razonables que estén a su alcance para garantizar su observancia por los gobiernos y autoridades regionales y locales dentro de su territorio.

14. Podrá recurrirse a las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a las medidas que afecten a su observancia adoptadas por los gobiernos o autoridades regionales o locales dentro del territorio de un Miembro. Cuando el Órgano de Solución de Diferencias haya resuelto que no se ha respetado una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, el Miembro responsable deberá tomar las medidas razonables que estén a su alcance para lograr su observancia. En los casos en que no haya sido posible lograrla, serán aplicables las disposiciones relativas a la compensación y a la suspensión de concesiones o de otras obligaciones.
15. Cada Miembro se compromete a examinar con comprensión las representaciones que le formule otro Miembro con respecto a medidas adoptadas dentro de su territorio que afecten al funcionamiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994 y a brindar oportunidades adecuadas para la celebración de consultas sobre dichas representaciones.

Dentro de este marco y bajo esta regulación, podemos observar que la integración económica es el proceso por el cual dos o más mercados anteriormente separados se unen para formar un solo mercado, lo que se denominaría como regionalismo, que se refiere a la política diseñada para reducir las barreras al comercio entre países que tienen la característica de ser contiguos<sup>50</sup>.

La regionalización se da por medio de la firma de tratados o Acuerdos Comerciales, los cuales engendran un proceso de integración el cual debe cumplir con varias etapas, a la vez dicha integración se caracterizó por contener acuerdos de integración que se caracterizan por ser negociaciones recíprocas de preferencias comerciales. Las diversas formas de integración o los distintos acuerdos de integración regionales que pueden negociar son los siguientes:

1. Preferencias Aduaneras o Zona de Comercio Preferencial: es un conjunto de países que acuerdan concederse ventajas aduaneras, estas pueden extenderse a todos los productos sin tener como propósito final el de llegar al arancel cero o remover las barreras no arancelarias. Estas concesiones arancelarias no son extensibles a terceros países no incluidos en la zona.

---

<sup>50</sup> Ver Tamames, Ramón. Op. Cit. p. 190 y Winters, L. Alan. "Regionalism Versus Multilateralism", p. 1-3

2. Zonas o Áreas de Libre Comercio: se refiere a un área formada por dos o más países que buscan, de forma inmediata o paulatina, suprimir las trabas arancelarias y no arancelarias entre sí. Cada país del área mantendrá su propia política arancelaria frente a otros países que no sean parte de la zona de libre comercio.
3. Uniones Aduaneras: supone las condiciones del área o zona de libre comercio y se suma la adopción de un arancel externo común, es decir, los países signatarios acuerdan imponer las mismas tarifas arancelarias a las importaciones de los países que no son miembros del área.
4. Mercado Común: se agrega a las condiciones anteriormente nombradas más la libre circulación de los factores de la producción (capital, fuerza de trabajo, tierra y organización).
5. Unión Económica: se suma a lo anterior, la creación de un mercado común, las políticas monetarias y fiscales unificadas; lo que lleva a la creación de una moneda común emitida y controlada por un mismo banco central.
6. Integración Total: para llevarla a cabo es necesaria la creación de una unidad supranacional que organice a la unión, las decisiones que esta unidad supranacional tome serían obligatorias para los países integrantes de esta unión<sup>51</sup>.

Para una mayor comprensión se expone a continuación lo referente al Art. XXIV referente a la aplicación del tráfico fronterizo, uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Este regionalismo económico o "nuevo regionalismo", como lo llaman algunos autores, en cualquiera de las formas que presente (anteriormente enumeradas) tiene las siguientes características:

*"Se produce en un mundo multipolar donde los diversos estados... cuentan con mayor libertad para promover sus objetivos... en asociación con sus vecinos más cercanos involucra una amplia diversidad de temas que van desde la economía hasta la ecología, pasando por la cultura, la política y la sociedad, en contraste con la guerra fría donde los procesos de regionalización se abocaban casi exclusivamente a temas como la seguridad, la defensa colectiva y privilegiaban el término aliado sobre el de socio"<sup>52</sup>.*

---

<sup>51</sup> Esta clasificación fue hecha con base en la que hacen Ramón Tamames, op. Cit. p-191-197, Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo", op. Citl 9.22 y Hughes, Adrew y Primo, Carlos, "The new regionalism and the threat of protectionism", p. 3. Cabe señalar que no todos los países que acuerdan un área de libre comercio necesariamente quieren llegar a una unión más avanzada que pueda significar una pérdida substancial de soberanía.

<sup>52</sup> Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo" op. Cit. p20-21. El nuevo regionalismo también es llamado New Trade Theory, esta teoría ha sido desarrollada por autores como

Para una mayor comprensión se expone a continuación lo referente al Art. XXIV referente a la aplicación del tráfico fronterizo uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

Artículo XXIV: Aplicación territorial - Tráfico fronterizo.

Uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

1. Las disposiciones del presente Acuerdo se aplicarán a los territorios aduaneros metropolitanos de las partes contratantes, así como a cualquier otro territorio aduanero con respecto al cual se haya aceptado el presente Acuerdo de conformidad con el artículo XXVI o se aplique en virtud del artículo XXXIII o de conformidad con el Protocolo de aplicación provisional. Cada uno de dichos territorios aduaneros será considerado como si fuera parte contratante, exclusivamente a los efectos de la aplicación territorial del presente Acuerdo, a reserva de que las disposiciones de este párrafo no se interpreten en el sentido de que crean derechos ni obligaciones entre dos o más territorios aduaneros respecto de los cuales haya sido aceptado el presente Acuerdo de conformidad con el artículo XXVI o se aplique en virtud del artículo XXXIII o de conformidad con el Protocolo de aplicación provisional por una sola parte contratante.
2. A los efectos del presente Acuerdo, se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios.
3. Las disposiciones del presente Acuerdo no deberán interpretarse en el sentido de obstaculizar:
  - a) las ventajas concedidas por una parte contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo;
  - b) las ventajas concedidas al comercio con el Territorio Libre de Trieste por países limítrofes de este Territorio, a condición de que tales ventajas no sean incompatibles con las disposiciones de los tratados de paz resultantes de la segunda guerra mundial.
4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el

---

Paul Krugman, David J. Richardson, Jagdish Bhagwati, entre otros. Para mayor información sobre éste, ver Rosas, Cristina "Regionalismo Vs. Globalización: ¿es posible un multilateralismo por bloques" en Relaciones Internacionales, núm. 73, Hugues, Andrew y Primo Carlos, "The new regionalism and the Treaty of Protectionism"; Winters, L. Alan. "Regionalism Vs. Multilateralism" y Bhagwati, Jagdish, "Obstáculos al comercio internacional".

establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a condición de que:

- a)* en el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;
  - b)* en el caso de una zona de libre comercio o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso; y
  - c)* todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados *a)* y *b)* anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.
5. Si, al cumplir las condiciones estipuladas en el apartado *a)* del párrafo 5, una parte contratante tiene el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del artículo II, será aplicable el procedimiento establecido en el artículo XXVIII. Al determinar el ajuste compensatorio, se tendrá debidamente en cuenta la compensación que resulte ya de las reducciones efectuadas en el derecho correspondiente de los demás territorios constitutivos de la unión.

6. *a)* Toda parte contratante que decida formar parte de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o participar en un acuerdo provisional tendiente a la formación de tal unión aduanera o de tal zona de libre comercio, lo notificará sin demora a las PARTES CONTRATANTES, facilitándoles, en lo que concierne a la unión o zona en proyecto, todas las informaciones que les permitan someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes.
- b)* Si, después de haber estudiado el plan y el programa comprendidos en un acuerdo provisional a que se refiere el párrafo 5, en consulta con las partes en tal acuerdo y teniendo debidamente en cuenta las informaciones puestas a su disposición de conformidad con el apartado *a)* de este párrafo, las PARTES CONTRATANTES llegan a la conclusión de que dicho acuerdo no ofrece probabilidades de dar por resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el plazo previsto por las partes del acuerdo, o consideran que este plazo no es razonable, las PARTES CONTRATANTES formularán sus recomendaciones a las partes en el citado acuerdo. Éstas no lo mantendrán o no lo pondrán en vigor, según sea el caso, si no están dispuestas a modificarlo de conformidad con tales recomendaciones.
- c)* Toda modificación substancial del plan o del programa a que se refiere el apartado *c)* del párrafo 5, deberá ser comunicada a las PARTES CONTRATANTES, las cuales podrán solicitar de las partes contratantes interesadas que inicien consultas con ellas, si la modificación parece que puede comprometer o diferir indebidamente el establecimiento de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.
7. A los efectos de aplicación del presente Acuerdo,
- a)* se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:
- i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y

- ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos;
  - b) se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.
- 8. El establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio no influirá en las preferencias a que se refiere el párrafo 2 del artículo I, pero podrán ser suprimidas o ajustadas mediante negociaciones con las partes contratantes interesadas.\* Este procedimiento de negociación con las partes contratantes interesadas será utilizado especialmente para suprimir las preferencias cuya eliminación sea necesaria para la observancia de las disposiciones del inciso i) del apartado a) del párrafo 8 y del apartado b) del mismo párrafo.
- 9. Las PARTES CONTRATANTES podrán, mediante una decisión tomada por una mayoría de dos tercios, aprobar proposiciones que no se ajusten completamente a las disposiciones de los párrafos 5 a 9 inclusive, a condición de que dichas proposiciones tengan como resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el sentido de este artículo.
- 10. Teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales resultantes de la constitución de la India y del Pakistán en Estados independientes, y reconociendo que durante mucho tiempo ambos Estados formaron una unidad económica, las partes contratantes convienen en que las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán a esos dos países la celebración de acuerdos especiales sobre su comercio mutuo, hasta que se establezcan definitivamente sus relaciones comerciales recíprocas.\*
- 11. Cada parte contratante deberá tomar las medidas razonables que estén a su alcance para lograr que, dentro de su territorio, los gobiernos y autoridades regionales y locales observen las disposiciones del presente Acuerdo.



A continuación se cita una actualización al artículo XXIV.

*Párrafo 9*

Se entiende que, de conformidad con las disposiciones del artículo I, cuando un producto que haya sido importado en el territorio de un miembro de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a un tipo preferencial de derechos, se reexporte al territorio de otro miembro de dicha unión o zona, este último miembro deberá percibir un derecho igual a la diferencia entre el derecho pagado ya y el derecho mayor que se debería abonar si el producto fuese importado directamente en su territorio.

*Párrafo 11*

Cuando la India y el Pakistán hayan concertado acuerdos comerciales definitivos, las medidas que adopten para aplicarlos podrán apartarse de ciertas disposiciones del presente Acuerdo, siempre que se ajusten, en general, a los objetivos del mismo.

Y por último se cita el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

*Los Miembros,*

*“Teniendo en cuenta* las disposiciones del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994 “;

*“Reconociendo* que las uniones aduaneras y zonas de libre comercio han crecido considerablemente en número e importancia desde el establecimiento del GATT de 1947 y que abarcan actualmente una proporción importante del comercio mundial “;

*“Reconociendo* la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos “;

*“Reconociendo* asimismo que esa contribución es mayor si la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos se extiende a todo el comercio, y menor si queda excluido de ella alguno de sus sectores importantes “;

*“Reafirmando* que el objeto de esos acuerdos debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios; y que las partes en esos acuerdos deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros “;

*“Convencidos* también de la necesidad de reforzar la eficacia de la función del Consejo del Comercio de Mercancías en el examen de los acuerdos notificados en virtud del artículo XXIV, mediante la aclaración de los criterios y procedimientos de evaluación de los acuerdos, tanto nuevos como ampliados, y la mejora de la transparencia de todos los acuerdos concluidos al amparo de dicho artículo”;

*“Reconociendo* la necesidad de llegar a un común entendimiento de las obligaciones contraídas por los Miembros en virtud del párrafo 12 del artículo XXIV”;

*Conviene* en lo siguiente:

1. Para estar en conformidad con el artículo XXIV, las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio y los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio deberán cumplir, entre otras, las disposiciones de los párrafos 5, 6, 7 y 8 de dicho artículo.

*Párrafo 5 del artículo XXIV*

2. La evaluación en el marco del párrafo 5 a) del artículo XXIV de la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes antes y después del establecimiento de una unión aduanera se basará, en lo que respecta a los derechos y cargas, en el cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos. Este cálculo se basará a su vez en las estadísticas de importación de un período representativo anterior que facilitará la unión aduanera, expresadas a nivel de línea arancelaria y en valor y volumen, y desglosadas por países de origen miembros de la Organización Mundial de Comercio. La Secretaría calculará los promedios ponderados de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos siguiendo la metodología utilizada para la evaluación de las ofertas arancelarias en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Para ello, los derechos y cargas que se tomarán en consideración serán los tipos aplicados.

Se reconoce que, a efectos de la evaluación global de la incidencia de las demás reglamentaciones comerciales, cuya cuantificación y agregación son difíciles, quizá sea preciso el examen de las distintas medidas, reglamentaciones, productos abarcados y corrientes comerciales afectadas.

3. El “plazo razonable” al que se refiere el párrafo 5 c) del artículo XXIV no deberá ser superior a 10 años salvo en casos excepcionales. Cuando los Miembros que sean partes en un acuerdo provisional consideren que 10 años serían un plazo insuficiente, darán al Consejo del Comercio de Mercancías una explicación completa de la necesidad de un plazo mayor.

*Párrafo 6 del artículo XXIV*

4. En el párrafo 6 del artículo XXIV se establece el procedimiento que debe seguirse cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho. A este respecto, los Miembros reafirman que el procedimiento establecido en el artículo XXVIII, desarrollado en las directrices adoptadas el 10 de noviembre de 1980 (IBDD 27S/27-28) y en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, debe iniciarse antes de que se modifiquen o retiren concesiones arancelarias a raíz del establecimiento de una unión aduanera o de la conclusión de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera.
5. Esas negociaciones se entablarán de buena fe con miras a conseguir un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio. En esas negociaciones, conforme a lo estipulado en el párrafo 6 del artículo XXIV, se tendrán debidamente en cuenta las reducciones de derechos realizadas en la misma línea arancelaria por otros constituyentes de la unión aduanera al establecerse ésta. En caso de que esas reducciones no sean suficientes para facilitar el necesario ajuste compensatorio, la unión aduanera ofrecerá una compensación, que podrá consistir en reducciones de derechos aplicables a otras líneas arancelarias. Esa oferta será tenida en cuenta por los Miembros que tengan derechos de negociador respecto de la consolidación modificada o retirada. En caso de que el ajuste compensatorio siga resultando inaceptable, deberán proseguir las negociaciones.

Si, a pesar de esos esfuerzos, no puede alcanzarse en las negociaciones un acuerdo sobre el ajuste compensatorio de conformidad con el artículo XXVIII, desarrollado en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994, en un plazo razonable contado desde la fecha de iniciación de aquéllas, la unión aduanera podrá, a pesar de ello, modificar o retirar las concesiones, y los Miembros afectados podrán retirar concesiones sustancialmente equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXVIII.

6. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994 no impone a los Miembros que se beneficien de una reducción de derechos resultante del establecimiento de una unión aduanera, o de la conclusión de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, obligación alguna de otorgar un ajuste compensatorio a sus constituyentes.

*Examen de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio*

7. Todas las notificaciones presentadas en virtud del párrafo 7 a) del artículo XXIV serán examinadas por un grupo de trabajo a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994 y del párrafo 1 del presente Entendimiento. Dicho grupo de trabajo presentará un informe sobre sus conclusiones al respecto al Consejo del Comercio de Mercancías, que podrá hacer a los Miembros las recomendaciones que estime apropiadas.
7. En cuanto a los acuerdos provisionales, el grupo de trabajo podrá formular en su informe las oportunas recomendaciones sobre el marco temporal propuesto y sobre las medidas necesarias para ultimar el establecimiento de la unión aduanera o zona de libre comercio. De ser preciso, podrá prever un nuevo examen del acuerdo.
8. Los Miembros que sean partes en un acuerdo provisional notificarán todo cambio sustancial que se introduzca en el plan y el programa comprendidos en ese acuerdo al Consejo del Comercio de Mercancías, que lo examinará si así se le solicita.
10. Si en un acuerdo provisional notificado en virtud del párrafo 7 a) del artículo XXIV no figurara un plan y un programa, en contra de lo dispuesto en el párrafo 5 c) del artículo XXIV, el grupo de trabajo los recomendará en su informe. Las partes no mantendrán o pondrán en vigor, según el caso, el acuerdo si no están dispuestas a modificarlo de conformidad con esas recomendaciones. Se preverá la ulterior realización de un examen de la aplicación de las recomendaciones.
11. Las uniones aduaneras y los constituyentes de zonas de libre comercio informarán periódicamente al Consejo del Comercio de Mercancías, según lo previsto por las PARTES CONTRATANTES del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947 en sus instrucciones al Consejo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1947 con respecto a los informes sobre acuerdos regionales (IBDD 18S/42), sobre el funcionamiento del acuerdo correspondiente. Deberán comunicarse, en el momento en que se produzcan, todas las modificaciones y/o acontecimientos importantes que afecten a los acuerdos.

Este regionalismo económico o regionalismo abierto, como lo llaman algunos autores, en cualquiera de las formas que presente (anteriormente enumeradas) tiene las siguientes características:

*“Se produce en un mundo multipolar donde los diversos estados... cuentan con mayor libertad para promover sus objetivos... en asociación con sus vecinos más cercanos involucra una amplia diversidad de temas que van desde la economía hasta la ecología, pasando por la cultura, la política y la sociedad, en contraste con la guerra fría donde los procesos de regionalización se abocaban casi exclusivamente a temas como la seguridad, la defensa colectiva y privilegiaban el término aliado sobre el de socio”<sup>53</sup>.*

Gracias a esta dinámica podemos observar la conformación de grandes regiones económicas y comerciales en materia comercial a lo largo y ancho del mundo, tanto en Europa, como la Unión Europea (UE), en Sudamérica el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), en Norteamérica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en Asia, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), sólo por mencionar algunos ejemplos. De esta manera, el comercio entre las diferentes regiones cada vez cuenta con más importancia, ya que se calcula que entre un 50 y 60 por ciento del comercio mundial se da entre los países que tienen acuerdos comerciales<sup>54</sup> como se observa en la siguiente tabla.

---

<sup>53</sup> Rosas, Cristina, “México ante los procesos de regionalización en el mundo” op. Cit. p20-21. El nuevo regionalismo también es llamado New Trade Theory, esta teoría ha sido desarrollada por autores como Paul Krugman, David J. Richardson, Jagdish Bhagwati, entre otros. Para mayor información sobre éste, ver Rosas, Cristina “Regionalismo Vs. Globalización: ¿es posible un multilateralismo por bloques” en Relaciones Internacionales, núm. 73, Hugues, Andrew y Primo Carlos, “The new regionalism and the Trat of Protectionism; Winters, L. Alan. “Regionalism Vs. Multilateralism” y Bhagwati, Jagdish, “Obstáculos al comercio internacional”.

<sup>54</sup> Rosas, Cristina, “Regionalismo Vs. Globalización: es posible un multilateralismo por bloques” en Relaciones Internacionales, núm. 73, p. 45. 2003

**Tabla 1. 6**  
**Porcentajes que presentan los acuerdos comerciales regionales en el comercio mundial**

Acuerdo o Pacto Regional	Porcentaje
Unión Europea (UE)	22.8%
Países mediterráneos(EUROMED)	2.3%
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	7.9%
Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	0.3%
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	2.6%*
Área e Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste asiático (AFTA)	1.3%
Acuerdo para el establecimiento de relaciones económicas más estrechas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCERTA)	0.1%
Consejo Económico de Asia Pacífico (APEC)	23.9%
Total	61.0%
*Excluye Acuerdos Regionales	

Fuente: Rosas, Cristina, “Regionalismo Vs. Globalización: es posible un multilateralismo por bloques en Relaciones Internacionales,” Núm.73 p. 49, México. 2003

La existencia de este tipo de regionalismos entre los miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio, encuentra su justificación jurídica en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), donde establece que “las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio...” además de que da la posibilidad de que el trato preferencial que se otorgue en las partes de la zona de libre comercio o unión aduanera no sea extendido a otros países de la comunidad internacional.

Esta disposición lleva a que entre 1948 y 1994 los procesos de regionalización aumenten a 98 acuerdos, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se acentuó el incremento de estos procesos<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Ver Rosas, Cristina, “México ante los procesos de regionalización en el mundo”, op. Cit. p. 16.

---

---

### 1. 3. 1. Procesos de regionalización en el mundo mediante la conformación de los Bloques Económicos Internacionales

Para efectos del presente estudio, se dividirán los procesos de regionalización en dos etapas; la primera inicia en 1957, año en que se firma el Tratado de Roma y da comienzo una fuerte ola de procesos de integración regional que posteriormente entraría en un letargo (con excepción de la integración europea) en el ámbito mundial. La segunda etapa comprende el periodo en que, paralelamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se suscriben varios acuerdos de regionalización.

#### Primera etapa de los procesos de regionalización.

En esta etapa, la bipolaridad de la guerra fría y los aspectos políticos de poder cuentan con mucho mayor peso que las regiones económicas. La época se caracteriza por la división de los países en dos esferas de influencia, la capitalista y la socialista encabezadas por Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente<sup>56</sup>. Aún así se dieron procesos de integración que les confirieron ventajas comerciales en el ámbito internacional.

El caso más representativo del proceso de regionalización se da en Europa Occidental a partir del Tratado de Roma (1957), con éste se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)<sup>57</sup>, formada por Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, Alemania, Italia y Francia, las cuales pasarían a formar parte de la Comunidad Europea (CE) en abril de 1965. La Comunidad Europea tiene el propósito de establecer un mercado común y la posible federación de Estados europeos.

En el año de 1992 la Comunidad Europea cambia de nombre por el de Unión Europea (UE) con el propósito de coordinar las políticas comerciales de los miembros en tres áreas: la económica, la defensa y la jurídica, en esta última área se incluyen temas como inmigración, tráfico de drogas y terrorismo<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Para mayor información sobre los bloques de poder formados después de la Segunda Guerra Mundial, consultar a Silvia Michelena, José A. Política y Bloques de Poder, Crisis en el sistema mundial

<sup>57</sup> Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo", op. Cit. p. 57

<sup>58</sup> Íbid. P. 199, 189 y 203. Los países miembros de la Unión Europea son: Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Francia, Italia (todos los signatarios del Tratado de Roma de 1957): en 1974 se adhirieron Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; Grecia en 1980; España y Portugal en 1985 y Austria, Suecia y Finlandia en 1995.

El Tratado de Ámsterdam del 17 de junio de 1997 planteó los siguientes objetivos para los 15 miembros de la Unión Europea: “1) hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión Europea, 2) eliminar los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad, 3) hacer que la voz de la Unión Europea se oiga con mayor fuerza en el mundo 4) hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión, con miras a la próxima ampliación”<sup>59</sup>. Los intentos por reforzar la integración de la Unión Europea son claros en particular en los dos últimos objetivos, ya que plantean una sola política exterior para la Unión Europea así como la instauración de instituciones sólidas para lograrlo.

El Tratado de Maastrich preveía que a partir del 1 de enero de 1999 el Euro comenzaría a circular como la moneda única europea, lo cual efectivamente se puso en marcha en 11 de los 15 miembros de la Unión Europea y como muestra de que la Unión Europea trata de unificar a más países, en mayo de 2005 se incluyeron diez países más de Europa Central y Oriental, entre ellos Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa<sup>60</sup>.

El actual proceso de integración se ha perfilado y centrado en la conformación de tres grandes Zonas Económicas o Bloques Económicos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conformado por Estados Unidos, México y Canadá, el bloque de la Unión Europea (UE). Y por último, se menciona al bloque de Asia, con Japón al frente, integrado por los “Tigres Asiáticos” (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA -Association of Southeast Asian Nations-), surgió después de la firma de la Declaración de Bangkok en 1967 cinco países fundadores: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Pero en la actualidad incluye a la totalidad de los países que conforman el Sudeste Asiático, es decir, con Brunei Darussalam (1984); Camboya (1999); Laos, Malasia y Myanmar (1997); Vietnam y Papua Nueva Guinea son considerados como invitados especiales. Desde 1992 y hasta la actualidad se mantienen relaciones cordiales con los llamados “Diálogo de Socios” conformado por países como Australia, Canadá, India, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Rusia, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Con más de treinta y siete años de su fundación, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) ha formado parte del proceso e construcción de la recién Asia Pacífico. Si se reconoce que el ejercicio irrestricto de la soberanía resulta incompatible con la unidad regional, en el caso de la

---

<sup>59</sup> Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, p. 36.

<sup>60</sup> Idem.



Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), los países participantes han podido comprobar que es necesario hacer sacrificios para alcanzar metas comunes, siempre justificando y dando la credibilidad al fomento de la reconciliación tras conflictos en la zona y el momento de la paz en la región con el apoyo al concepto de cooperación económica, social y cultural.

Desde la década de los años setentas, sus acciones han sido para el fortalecimiento regional, es decir, los intereses de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) es la suma total de los intereses nacionales de sus miembros con resultados a corto plazo añadiéndole el ingrediente de la confianza mutua, aunque existen desacuerdos en ciertos aspectos. Es decir, los intereses de los participantes tiene una supremacía aún dentro de un sistema de cooperación regional a pesar de los conflictos políticos y militares que se presentaron, por ejemplo la guerra de Vietnam donde la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) se proyectó a favor de la resolución de disputas y la coordinación de posiciones que encaminaran a favor de la paz.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) ha manifestado ser una puerta de entrada para aquellos países que deseen ser parte del mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), por o que en países como India, Bangladesh, Sri Lanka, entre otros, están interesados en unirse a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y de ser posible, aceptados en el futuro de las filas del mecanismo Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

Otro de los avances más concretos en el campo de la integración asiático ha tenido lugar a través del Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC- Asia Pacific Economic Cooperation) desde el año 1989, considerado como u mecanismo de concertación política, económica, comercial y de cooperación regional, el cual reafirma que las obligaciones de las economías miembros son suscritas en sobre bases voluntarias, y todas las decisiones son tomadas por consenso. Su filosofía se fundamenta en el concepto del "Regionalismo Abierto" que comprende un proceso integrador no excluyente aún para aquellas economías que no forman parte del mecanismo.

El mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC – Asia Pacific Economic Cooperation-) ha buscado concretar su visión del libre comercio y de cooperación regional en el año 2010 para los países desarrollados y en el año 2020 para los países en desarrollo, por medio de los "Tres pilares de APEC": La Liberalización y la Facilitación de Negocios en el Comercio y la Inversión (TILF) y la Cooperación Económica y Técnica (ECOTECH). Además, de los planes de la Cooperación Económica y Técnica (ECOTECH).

Además, de los Planes de Acción Individual (IAP) que constituyen el principal motor de impulso para la adopción de medidas de apertura de mercados y de los Planes de Acción Colectiva (CAP) que son acciones conjuntas para facilitar el comercio y la inversión en la región de Asia Pacífico.

Las reuniones de los líderes económicos del mecanismo Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) han sido caracterizadas por la capacidad de liderazgo de manera colectiva entre los países miembros, esto se debe por la realización de las reuniones previas y de los grupos de trabajo. Por ello, la idea de la rotación anual de la presidencia y sede de las actividades de este mecanismo, ha manifestado la voluntad de participación de las 21 economías miembro, así como se ha planteado la posibilidad de reuniones bilaterales entre representantes de las economías para el intercambio de ideas u opiniones en un ambiente de proceso voluntario y flexible.

Cabe destacar que el objetivo principal del presente trabajo de investigación es demostrar que el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) maneja sus compromisos por consenso voluntario, debido a que no aplica negociaciones para acuerdos comerciales y no aplica ningún modelo estándar de integración económica formal, pero permite que las economías miembros continúen desplegando alternativas que permitan el crecimiento económico y comercial si así lo desean.

El mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) es un esquema de cooperación regional que ha permitido a México la posibilidad de diversificar sus intercambios económicos, comerciales y tecnológicos con los países de Asia Pacífico, por lo cual, durante la responsabilidad de la Presidencia del Secretariado Ejecutivo del mecanismo Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en el año 2002, representó para México una serie de retos y desafíos en todas las actividades del mecanismo así como la oportunidad de estrechar nuevas relaciones políticas y económicas para la consecución de posibles acuerdos comerciales.

A diferencia de Europa o Asia, la regionalización en América Latina no se inició por crear un cordón sanitario contra el socialismo, ni siquiera por las ideas de libre comercio, sino que se hizo bajo los postulados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como un medio de protección a la industria de los países americanos por medio de tarifas<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Idem.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) es el proceso de regionalización pionero en América Latina, fue creada por el Tratado de Montevideo en 1960 con el fin de promover la cooperación económica entre sus miembros. A medida que pasaban los años era más evidente el estancamiento del ALALC, por lo que en 1980 se realizó un segundo Tratado en Montevideo firmado el 12 de agosto de ese mismo año<sup>62</sup>. Por medio de este Tratado Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Argentina, Brasil y México forman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Actualmente la ALADI propone un área donde prevalezcan las preferencias arancelarias regionales, los acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial, mientras que la ALALC proponía un programa de liberalización comercial multinacional de la zona de libre comercio<sup>63</sup>.

Otro ejemplo de regionalización latinoamericana, es el Pacto Andino o Comunidad Andina de Naciones (CAN) fue creada en 1969 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Chile se retiró en 1976)<sup>64</sup>. Su objetivo era la creación de un mercado común por medio de la consolidación de políticas sociales y económicas en planes conjuntos. Al igual que el ALALC, el Pacto se vio envuelto en una etapa de estancamiento que se trató de superar en 1991.

Uruguay y Argentina han mostrado su interés de unirse a la Comunidad Andina, muestra de esto es que en la Cumbre de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) llevada a cabo en abril de 1998 en el Acta de Guayaquil se propone su ingreso formal. Los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) acordaron que para el año 2005 se sumaría al libre intercambio de bienes y de servicios para crear una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Anteriormente e históricamente también ha habido esfuerzos por integrar subregiones en América como es el caso de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) firmada en 1965<sup>65</sup>, que posteriormente cambiaría su nombre por el de Comunidad Económica del Caribe (CARICOM) misma que crea el 4 de julio de 1973 el Tratado de Chaguaramas<sup>66</sup>. Es así como los países de la CARICOM, ya han mostrado avances en la unión aduanera y el libre movimiento de personas<sup>67</sup>, por lo cual en junio de 1998 se llevó a cabo la XIX Reunión Cumbre de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en la que se acordó la aceleración del mercado único de la CARICOM, el cual debía mostrar resultados más contundentes para 1999. Finalmente, en una revisión al tratado en febrero de 2002 quedó establecido con este nombre además de incluir un Mercado Económico Único (CSME).

---

<sup>62</sup> Tamames, Ramón, op. Cit. p. 289.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Cfr. Tamames, Ramón, op. Cit. p. 297 y Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo", op. Cit. p.194.

<sup>65</sup> Firmado por Guyana, Barbados, Antigua y Trinidad y Tobago; ver Tamames Ramón, op. Cit. p.310.

<sup>66</sup> Entró en vigor el 1 de agosto de ese mismo año, ver Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo", op. Cit. p. 187.

<sup>67</sup> CEPAL, op. Cit. p.121

Los precursores que firmaron este acuerdo son los Primeros Ministros de Barbados- Errol W. Barrow; Guyana - L. F. S. Burham; Jamaica – Michael Manley; and Trinidad and Tobago - Eric Williams. Actualmente los miembros de la comunidad son: Antigua y Barbuda, Las Bahamas (sólo como miembro de la comunidad, pero no del Mercado Común), Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago.

Los miembros de esta comunidad estará comprometido a abrir sus Estados o territorios a la región Caribeña, en lo acordado en la Conferencia, asumiendo el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembros.

Segunda Etapa De Los Procesos De Regionalización.

La segunda etapa de regionalismos en el mundo, está formada por todos los acuerdos y tratados que se llevaron acabo paralelamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). La formación de estos bloques regionales se da, en gran medida por el estancamiento que sufrían las negociaciones y por la especulación del posible fracaso de la Ronda Uruguay. Durante este periodo se formaron, entre otros, los acuerdos que se mencionan en la siguiente tabla:

**Tabla 1. 7.**  
**Principales Tratados Internacionales**

Acuerdo o Tratado Internacional	Año
Consejo Económico Asia – Pacífico (APEC)	1989
Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	1991
Comunidad Económica Africana (CEA)	1991
El Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	1991
Acuerdo de Libre Comercio Centroeuropeo (CEFTA)	1992
Mercado Común para África del Sur y Oriental (COEMSA)	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1994
La Unión Monetaria y Económica de África Occidental (UMEAO)	1994
La Asociación de Estados del Caribe (AEC)	1994
El Espacio Económico Europeo (EEE)	1994

Fuente: Rosas, Cristina, “Regionalismo Vs. Globalización: es posible un multilateralismo por bloques en “Relaciones Internacionales,” Núm.73 p. 49, México. 2003

Debido a que este estudio, abarca principalmente la región de Norteamérica, sólo se mencionarán a continuación con más detalle, los principales Acuerdos que se han firmado en este continente. En este contexto de hechos, tenemos el Foro de Cooperación Asia- Pacífico (APEC, por sus siglas en

inglés *Asia-Pacific Economic Cooperation*) abarca una región muy importante, ya que se extiende a Oceanía y a América. Su creación fue propuesta en 1989 por Bob Hawke<sup>68</sup>, primer ministro de Australia, y su objetivo principal es promover el comercio y la inversión entre los países participantes. El Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC) está formado por Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa, Nueva Guinea, Singapur, Tailandia y Taiwán<sup>69</sup>.

El Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico, es básicamente un foro consultivo intergubernamental y no se le podría calificar de organismo internacional, pues no existe una Carta constitutiva o Tratado Internacional que la haya creado.

Es, por lo tanto, un modelo de cooperación internacional sui generis, distinto a los cánones tradicionales que imperan en las organizaciones internacionales. La flexibilidad y la informalidad son dos de las características fundamentales de Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC). Sus decisiones, adoptadas por consenso, van generando un nivel grande de compromiso, o de establecimiento de normas, que generalmente es respetado. En este sentido, algunos comentaristas han señalado que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) tampoco fue una organización internacional propiamente tal, hasta que fue integrado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que, sin embargo, cumplió con importantes tareas por más de cincuenta años. de Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC) también ha sido definido como un mecanismo intergubernamental dirigido a fortalecer la liberalización comercial, las inversiones de la región Asia Pacífico, orientado al establecimiento de una comunidad de las economías de la región. Otros observadores se refieren a un "proceso APEC" en el cual se avanza progresivamente, o se evoluciona en forma creativa, hacia las metas iniciales. Además cuenta con 21 miembros, los cuales son: Australia, Brunei, Darussalam, Canadá, Chile, República Popular de China, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, La Federación Rusa, Singapur, Taipei, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam.

Este foro económico ha reducido las tarifas arancelarias y otras barreras al comercio, haciendo más eficientes las economías internas de cada país, fortaleciendo el crecimiento de las exportaciones, parte fundamental para alcanzar los objetivos propuestos al momento de su creación es un periodo de apertura comercial y de desarrollo interno a diez años, generando así un libre comercio, la generación de empleos, comercio e inversión internacional, ocasionando una reducción de costos de producción y por lo tanto en bienes y servicios, dando un beneficio total.

---

<sup>68</sup> Legorreta, Martínez, Omar, op. Cit. p.81

<sup>69</sup> Para efectos del foro a Taiwán se le llama Taipei Chino, acordado y convenido de esta manera por la República Popular China. Ídem.

Entre sus logros y beneficios se encuentran los siguientes:

- Desde su inicio en 1989, la región ha mostrado una economía consistente y dinámica. En su primera década los miembros de este Foro generaron 70% del crecimiento económico, aun con las crisis financieras que se vivieron en Asia.
- Las exportaciones incrementaron 113% y fueron mayores a \$2.5 trillones de dólares
- La Inversión Extranjera Directa (IED) creció 210% en general y 475% en los ingresos de las economías menores del Foro de Cooperación Económica Asia -Pacífico
- El Producto Nacional Bruto creció 3% en general y 74% en las economías menores del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico.
- El ingreso per capita en las economías del Foro de Cooperación Económica creció 61%.
- Generación de empleos, mayores oportunidades, más programas de capacitación, redes más fuertes para combatir la pobreza, menor costo de vida, gracias a la reducción de barreras comerciales, una economía más competitiva con mejores bienes y servicios de sus necesidades básicas: comida, ropa, etc., a un costo menor.
- La pobreza en la región Este de Asia ha caído una tercera parte (165 millones de personas).
- Se han generado 195 millones de empleos, incluyendo 174 millones en las regiones de menores ingresos de este Foro.
- La mortandad infantil ha disminuido y ha incrementado la esperanza de vida, la cual está relacionada con mejores condiciones de vida como: agua potable, seguridad social.
- Fuertes inversiones en capital humano, con mejoramiento en la educación.
- Las economías miembro de este Foro, representan más de la mitad del Producto Nacional Bruto a nivel mundial, ya que en el 2001 era de \$19, 293 trillones de dólares. Además los miembros de APEC representan 47% del comercio internacional.

Su estrategia de trabajo es a través de tres áreas:

- Comercio Internacional e Inversión Extranjera:

Reducción y eliminación eventual de barreras comerciales y tarifas arancelarias y la facilitación de la inversión extranjera a través de aperturas hacia los mercados, incrementando el nivel de vida en general.

- Facilitación de negocios:

Se enfoca en reducir los costos de transacciones de negocios, mejoramiento en el acceso de información comercial, facilitando el contacto entre importadores y exportadores de la región, reduciendo costos en la producción, ofreciendo bienes y servicios y mayores y mejores oportunidades de empleo debido a una economía expandida.

- Cooperación Económica y Técnica

Se creó el Consejo de Cooperación Económica (ECOTECH) dedicado a ofrecer capacitación y cooperación, construyendo mejores capacidades para tomar ventaja del comercio global en la nueva economía. A través de esta capacitación la gente obtiene las habilidades necesarias para incrementar su potencial económico.

Además cada año las economías miembro de este Foro realiza reuniones para debatir los temas más importantes y así poder llevar a cabo las iniciativas de progreso para la región. Este foro capta donaciones sino es financiada por pequeñas contribuciones anuales de los miembros que la integran y desde 1999 a la actualidad se ha recaudado cada año \$3.38 millones de dólares. Estas contribuciones se canalizaron principalmente a Singapur y desde 1997 Japón ha otorgado una contribución mayor (entre \$2.7 y \$4.2 millones de dólares) para la iniciación de nuevos proyectos.

Otro proyecto de integración económica importante en América es el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción . Su propósito es emular a la Unión Europea (UE) incrementando la cooperación de esta región en todos los aspectos, fundamentalmente en el económico y estableciendo una unión aduanera. Su miembros originales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>70</sup>.

Este proceso de integración establece que los Estados que lo conforman tienen los mismos derechos y obligaciones, asimismo se cuenta con un carácter intergubernamental en donde las decisiones son sometidas a consenso por medio de instituciones supranacionales, sin embargo, esta integración es básicamente un convenio internacional de carácter económico en el que los países decidieron integrar sus economías nacionales en un solo espacio aduanero y no con un fin político, porque no obliga a los países a tener un régimen político determinado, aunque es importante mencionar que fue gracias a que los países participantes contaban con un régimen democrático que permitió una mayor credibilidad en la ciudadanía, empresarios y gobernantes; además de que requiere necesariamente una fuerte misión política que lo apunte y una visión compartida sobre su futuro desarrollo como proyecto común entre varias naciones.

Es importante mencionar que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) sí tiene personalidad jurídica de derecho internacional, por tanto puede practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en

---

<sup>70</sup> Cfr. Rosas, Cristina, "México ante los procesos de regionalización en el mundo", en "Relaciones Internacionales," Núm.71 p. 43, México. 2003.

juicio, conservar fondos y hacer transferencias y la diversidad de normas que han de emanar de los órganos del Mercado Común del Sur serán publicadas en el boletín oficial del MERCOSUR íntegramente en español y portugués y la entrada en vigor de las normas se hará 30 días después de efectuada esta comunicación.

La meta principal es que no existan aranceles entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur y los productos que se importen de terceros países paguen todos el mismo arancel externo común, ya sea que se introduzcan para las fronteras de Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay a partir del 1 de enero de 2006.

El MERCOSUR se constituyó como una unión aduanera, hecho que marcó cambios fundamentales para las economías de la región.

En primer lugar, genera un compromiso muy importante entre los cuatro países, lo que se refleja en una tendencia natural al disciplinar un conjunto de las políticas económicas nacionales, asegurando conductas previsibles y no perjudiciales para los socios;

En segundo lugar, y estrechamente ligado al párrafo anterior, existe un arancel externo común. La necesidad que eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuatripartitamente, impone un nuevo estilo a las políticas comerciales nacionales. Así, éstas deben ser menos discrecionales y más coordinadas, lo que brinda un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos;

En tercer lugar, es posible afirmar que la nueva política comercial común tiende a fortalecer y reafirmar los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales que vienen actualmente realizando los cuatro socios individualmente. El MERCOSUR no fue creado como una fortaleza con vocación de aislamiento; por el contrario, fue concebido como un reaseguro de la inserción de nuestros países al mundo exterior;

En cuarto lugar, las empresas de todo el mundo tienen hoy al MERCOSUR en su agenda estratégica; la unión aduanera representa un salto cualitativo decisivo para los agentes económicos. De ahora en más, sus decisiones de producción, inversión y comercio tienen necesariamente como referente obligado el mercado ampliado del MERCOSUR;



En quinto lugar, y a partir de los cuatro elementos enunciados precedentemente - mayor compromiso, certidumbre en la estructura arancelaria, no aislacionismo de los flujos de comercio internacional y salto cualitativo -, se logra reducir el riesgo para invertir en el MERCOSUR y, por lo tanto, se fomentan nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras, que tratan de aprovechar las ventajas y los atractivos del mercado ampliado.

La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la conformación de la unión aduanera es una "ventaja comparativa" fundamental, pues otorga un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa.

Una de las grandes virtudes del MERCOSUR es haber logrado que el proceso de negociación se realizara sobre bases realistas, razonables y flexibles. Es decir, el gran mérito del MERCOSUR fue mantener el proceso integrador adaptando los instrumentos con flexibilidad a las realidades de los cuatro países. Dadas las características y capacidades de las estructuras económicas y políticas de cada uno de los socios.

Sólo así fue factible alcanzar la unión aduanera, cumpliendo los plazos fijados en el Tratado de Asunción. Las negociaciones desarrolladas durante los últimos meses y los acuerdos alcanzados ponen de manifiesto esta afirmación. Todos los países han defendido sus principales intereses y al mismo tiempo, han debido consustanciarse con los problemas y realidades de los restantes socios. Fue, sin duda alguna, un ejercicio de negociación arduo, transparente y solidario.

Así, en el año 2000, los Estados Partes del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la cual se denomina "RELANZAMIENTO del MERCOSUR" y tiene como objetivo fundamental el reforzamiento de la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo. En este marco, los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR reconocen el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar profundamente en el proceso de integración. Así, se busca lograr la adopción de políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y de políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.

Asimismo, en la agenda del relanzamiento del MERCOSUR, los Estados Partes decidieron priorizar el tratamiento de las siguientes temáticas, con el objetivo final de profundizar el camino hacia la conformación del MERCADO COMUN DEL SUR:

- Acceso al mercado
- Agilización de los trámites en frontera (plena vigencia del Programa de Asunción);
- Incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas,
- Admisión temporaria y otros regímenes especiales;
- Arancel Externo Común ;
- Defensa Comercial y de la Competencia ;
- Solución de controversias;
- Incorporación de la normativa MERCOSUR;
- Fortalecimiento institucional del MERCOSUR;
- Relaciones externas;

Se ha avanzado en varios de estos temas, como por ejemplo con el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, lo que demuestra la voluntad de los Estados Partes de continuar la consolidación y profundización del MERCOSUR<sup>71</sup>.

Otro de los procesos de regionalización abierto más ambiciosos en el continente Americano es el acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), este busca una zona de libre comercio que abarque desde Alaska hasta la Patagonia: La decisión para crear el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue propuesta por el Ex Presidente de los Estados Unidos, George Bush, en su iniciativa para las Américas<sup>72</sup>, en 1990.

Los trabajos del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluyen a 34 países americanos (exceptuando Cuba) iniciaron en la Cumbre de las Américas de Miami realizada del 9 al 11 de diciembre de 1994<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Ver Reuters y AFP acentúa interdependencia del MERCOSUR sus debilidades: Sachs en "El Economista", p. 1, jueves 23 de julio de 1998.

<sup>72</sup> Ver Kissinger, Henry, "La Diplomacia", p. 230.

<sup>73</sup> CEPAL, op. Cit. p.39.

Los principios que rigen al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son: "1) El consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 2) El resultado de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituirá un compromiso único (single undertaking) que incorporará los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que tales derechos no estén cubiertos o excedan los Acuerdos del ALCA , 3) El ALCA será congruente con los Acuerdos de la OMC, 4) Los países podrán negociar o adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad, 5) Debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA, 6) la necesidad de establecer una Secretaría administrativa temporal al fin de apoyar las negociaciones, 7) a más tardar en el año 2005 sería la fecha para la conclusión de las negociaciones"<sup>74</sup>.

La II Cumbre de las Américas fue celebrada el 18 y 19 de abril de 1998 en Santiago de Chile, en esta se formaron nueve grupos negociadores que discutieron temas como el acceso a mercados; la inversión; los servicios; las compras del sector público; la solución de diferencias; la agricultura; los derechos de propiedad intelectual; los subsidios; el antidumping; y los derechos compensatorios y por último la política de competencia.

La III Cumbre de las Américas, esta vez albergada por Québec, Canadá, del 20 al 22 de abril de 2001, que ante la carencia de capacidad negociadora en materia comercial de parte de Estados Unidos, se centró en un compromiso interamericano a favor de la democracia. Fue en Québec que se anunció que la Cuarta Cumbre de las Américas tendría lugar en Buenos Aires.

Sin embargo, desde que se celebró la Tercera Cumbre de las Américas a la fecha, numerosos acontecimientos muy vertiginosos se han sucedido y sin duda han impactado a las relaciones interamericanas. De ahí que el propio Canadá propusiera que antes de la Cuarta Cumbre, tuviera lugar, de manera intermedia, una Cumbre Extraordinaria de las Américas, misma que se celebró en la ciudad de Monterrey, México, los días 12 y 13 de enero de 2004. No es la primera ocasión que se convoca a una reunión extraordinaria. Ya en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se realizó los días 7 y 8 de diciembre de 1996, una Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible.

---

<sup>74</sup>Idem.

La Cumbre Extraordinaria de las Américas que se celebró en Monterrey, se abocó a tres temas en particular, a saber:

- Crecimiento económico con equidad
- Desarrollo social y
- Gobernabilidad democrática

La reunión de Santiago de Chile no llevó a grandes resultados, los temas se centraron en la pobreza, la democracia la educación y el tráfico de drogas, por lo que el proceso de regionalización más importante del continente Americano, sigue siendo el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), en especial porque se trata de la formación de un área de libre comercio entre economías con un desarrollo económico distinto porque se trata de un acuerdo entre países Norte-Sur, lo que lo revierte de gran peculiaridad, además de que es el bloque encabezado por Estados Unidos dentro de su esfera de influencia y que representa a un mercado de gran potencial. Por otra parte el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) incorpora campos que otros tratados comerciales no contemplaban sobre todo cuestiones sobre la propiedad intelectual, la solución de controversias en esta materia y en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

### **1. 3. 2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte(TLCAN).**

Ante la creciente regionalización de ciertas zonas y el evidente liderazgo de una nación dentro de estos procesos, Estados Unidos buscó la forma de encabezar una región. Inicialmente por medio de la firma, el 2 de enero de 1988, del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (ALCFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 1 de enero de 1989<sup>75</sup>, pocos años después, ambos países acordarían ampliar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México. Con la intención de crear una región evidentemente comandada por Estados Unidos país que pretendía ampliar su zona de liderazgo con la mencionada iniciativa de las Américas.

Dentro de la dinámica del regionalismo en América, encabezada por Estados Unidos, se inician las negociaciones para la posible firma de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos similar al Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (ALCFTA). Así el 10 de junio de 1990 se anunció el inicio de las pláticas formales para la posible negociación del tratado.

Dentro de la VIII Reunión de la comisión Binacional México-Estados Unidos, llevada a cabo el 8 de agosto de 1990 en Washington D. C., se dio a conocer un comunicado firmado por Carla Hills (representante del Departamento de Comercio de Estados Unidos) y Jaime Serra Puche (Secretario

---

<sup>75</sup> Tamames, Ramón, op. Cit. p.262.

de Comercio y Fomento Industrial) donde recomendaban a sus Presidentes iniciar "las negociaciones formales para un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos"<sup>76</sup>.

El 5 de febrero de 1991, Canadá se unió al proyecto, en este contexto, los Presidentes de México, Estados Unidos y el primer ministro de Canadá anuncian la decisión de firmar un Tratado de Libre Comercio tan pronto como fuera posible, de esta manera iniciaron las negociaciones el 12 de junio de 1991 en Toronto Canadá.

Las áreas de negociación fueron el acceso a mercados, las reglas de origen, los servicios, la inversión, la propiedad intelectual, y la solución de controversias<sup>77</sup>, las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio en Norteamérica terminaron, finalmente el 12 de agosto de 1992. Para el 7 de octubre del mismo año los secretarios de comercio de los tres países rubricaron el tratado.

El texto final del Tratado de Libre Comercio con América del Norte sería firmado por los mandatarios de México, Canadá y Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992<sup>78</sup> y a partir del 1º de enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entraría en vigor entre los países signatarios.

---

<sup>76</sup> Blanco M., Herminio, "Las negociaciones comerciales de México con el mundo", p. 162.

<sup>77</sup> CF. Zoraida, V. Josefina y Meyer, Lorenzo, "México frente a Estados Unidos", p. 236 y 237.

<sup>78</sup> Blanco, M, Herminio, op. Cit. p. 164.

**Tabla 1.7**  
**Estructura del Tratado del Libre Comercio de América de Norte**

Parte	Capítulo	Descripción
Primera parte	Capítulo I	Aspectos Generales
	Capítulo II	Objetivos
	Capítulo III	Definiciones generales
Segunda parte	Capítulo IV	Comercio de bienes
	Capítulo V	Trato nacional y acceso de bienes al mercado
	Capítulo VI	Reglas de origen
	Capítulo VII	Procedimientos aduaneros
	Capítulo VIII	Energía y petroquímica básica
Tercera parte	Capítulo IX	Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias
	Capítulo X	Medidas de emergencia
Cuarta parte	Capítulo XI	Barreras técnicas al comercio
	Capítulo XII	Medidas relativas a normalización
	Capítulo XIII	Compras al sector público
Quinta parte	Capítulo XIV	Compras del sector público
	Capítulo XV	Inversión, servicios y asuntos relacionados
	Capítulo XVI	Inversión
	Capítulo XVII	Comercio transfronterizo de servicios
Sexta parte	Capítulo XVIII	Telecomunicaciones
	Capítulo XIX	Servicios financieros
	Capítulo XX	Política monetaria de competencia monopolios y empresas del Estado
Séptima parte	Capítulo XXI	Propiedad intelectual
	Capítulo XXII	Propiedad intelectual
Octava parte	Capítulo XXIII	Disposiciones administrativas institucionales
	Capítulo XXIV	Publicación, notificación y administración de leyes
	Capítulo XXV	Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias
Octava parte	Capítulo XXVI	Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias
	Capítulo XXVII	Otras disposiciones
	Capítulo XXVIII	Excepciones
	Capítulo XXIX	Disposiciones finales

Fuente: Índice del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores, Editorial Porrúa, México, 1994.

A pesar de que es un Tratado de Libre Comercio, abarca también temas como la liberación del comercio de servicios, la protección a la propiedad intelectual y las inversiones además de temas relacionados con el medio ambiente, normas laborales, y también de los derechos humanos. Esto se puede apreciar claramente en la tabla 1.7, referente a la estructura del tratado, donde se describe la composición del tratado, pues consiste en un preámbulo y 22 capítulos agrupados en ocho partes.

La primer parte del tratado abarca las cuestiones generales del acuerdo como los objetivos y las definiciones generales. Aquí los tres países se comprometen a promover el empleo y el crecimiento económico mediante la expansión del comercio.

La segunda parte del tratado se enfoca al comercio de bienes. Se estipula lo tocante al trato nacional (es decir, que los bienes importados de un país miembro a otro no podrán ser objeto de discriminación); a las cuotas, licencias, permisos y requisitos de precios a importaciones y exportaciones y se determinan los arreglos sobre los procesos de desgravación arancelaria para los productos de los tres países. Estos procesos se establecieron en tres formas, los que se darían inmediatamente una vez que entrara en vigor el tratado, los que tardarían periodos de cinco, y los que tardarían entre diez y quince años.

Dentro de esta segunda parte del tratado, se prevé lo relacionado con las reglas de origen. En ellas se establece los requisitos que deberán tener los productos de los tres países signatarios para que puedan acceder al régimen arancelario preferencial. En general, para que los productos se consideren originarios de la región, deberán producirse en su totalidad en los países signatarios del Tratado.

En lo que se refiere a los procedimientos aduaneros se definieron estándares que no representen obstáculos al comercio trilateral (reglas y procedimientos generales para la agilización de los tramites), se acordó que para julio de 1999 los derechos de trámite aduanero serían eliminados para las importaciones de "bienes susceptibles de trato preferencial", también se acordó establecer mecanismos que verificaran el certificado de origen por exportador, así como un mismo proceso de certificación por parte de los tres países.

Asimismo se estableció que las medidas de emergencia o salvaguardas, serían de dos tipos: las bilaterales y las globales, las primeras se refieren a las que se aplican como protección a sectores afectados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de esta manera quedaba abierta la posibilidad de suspender el proceso de desgravación arancelaria o de poder aumentar el arancel de un producto, estas salvaguardas bilaterales sólo se aplicarían durante la transición al libre comercio y tendrían una duración máxima de tres años, además de que sólo podrían ser aplicadas en una ocasión para cada producto.

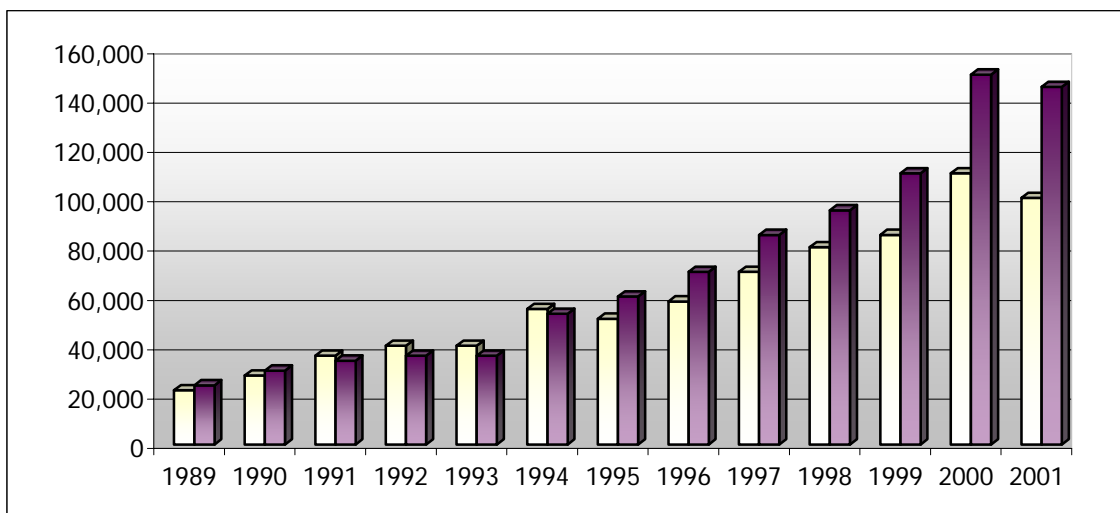
Por otra parte, las salvaguardas globales son aquellas que establece uno de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contra las importaciones de países no miembros. Las barreras técnicas al comercio se prevén en la tercera parte, en la que se estipula lo tocante a la normalización. La cuarta parte está dedicada a las compras del sector público, que se refieren a las condiciones de acceso para los proveedores del sector público.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también prevé las cuestiones en materia de inversiones en la quinta parte, ya que establece que se les dará un trato nacional a la inversión que provenga de cualquier de los tres países salvo algunas excepciones como el petróleo en México, las industrias culturales en Canadá y el transporte aéreo y las radio-transmisoras en Estados Unidos. En el campo de las inversiones, también se estableció un mecanismo de solución de controversias y se dejó en claro que el trato nacional que recibirían los productos e inversiones de los tres países se refiere a la no discriminación de los mismos.

La sexta parte se relaciona con la propiedad intelectual, esta abarca lo tocante a lo propiedad industrial, las patentes y los derechos de autor. La séptima parte esta dedicada a las disposiciones administrativas como la solución de controversias entre los miembros. Asimismo, se estableció un mecanismo específicamente para la solución de controversias sobre derechos antidumping y compensatorios, además de la formación de comités especiales que se encargarían de realizar el cumplimiento de las disposiciones de los grupos de expertos, temas que se abordararan más adelante. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hace diez años, se creó el área de libre comercio más grande del mundo. Esta región incluye 406 millones de habitantes que producen más de 11,000 billones de dólares en bienes y servicios. A continuación se cuantificará la evolución de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

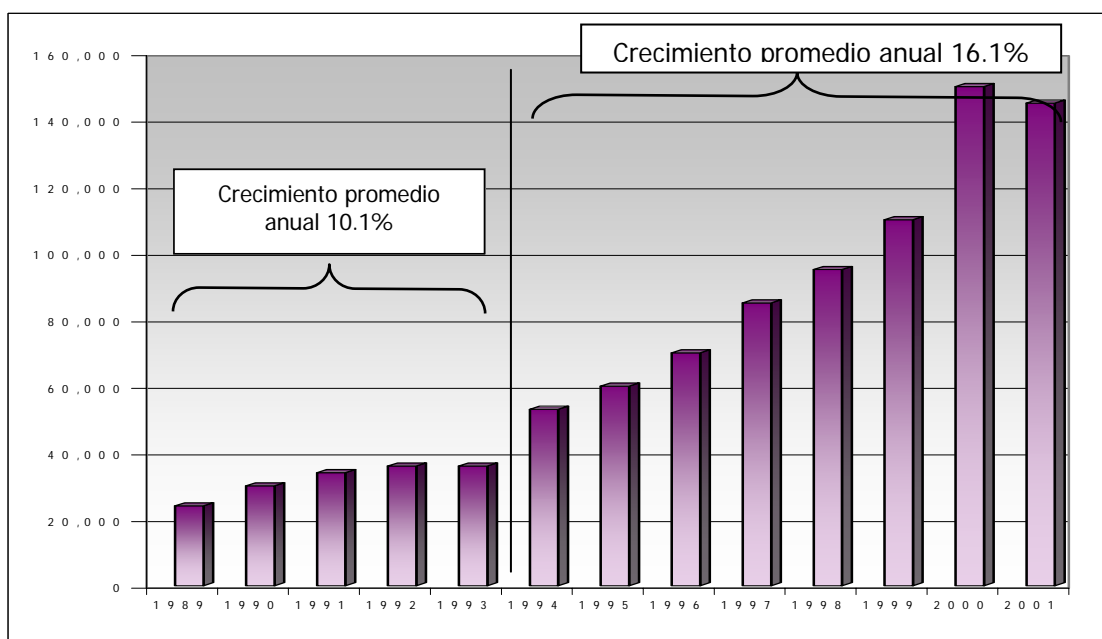


**Gráfica 1.1**  
**El superávit comercial de México con EU durante el TLCAN en millones de dólares (mdd)**



Fuente: Reporte General Anual de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (USITC) 2002.

**Gráfico 1.2**  
**Exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos de América**

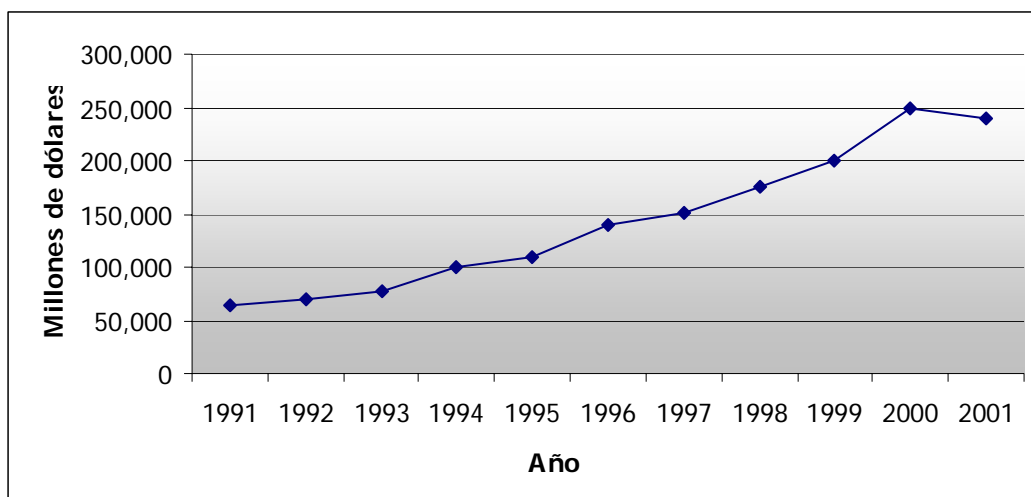


Fuente: Reporte General Anual de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (USITC) 2002.

Desde 1994, el comercio total entre los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creció 128%, de 297,000 millones de dólares (mdd) en 1993 a 676,000 mdd. en 2000. Los países miembros: México, Estados Unidos y Canadá comercian 1,800 millones de dólares (mdd) cada día.

En la actualidad, México es el segundo socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá. Los 154,000 mdd. que México exportó a sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 2000 representan 238% más que en 1993, año previo a la entrada en vigor del tratado. En los últimos siete años el crecimiento de las exportaciones ha contribuido con más de la mitad del crecimiento real del PIB de México.

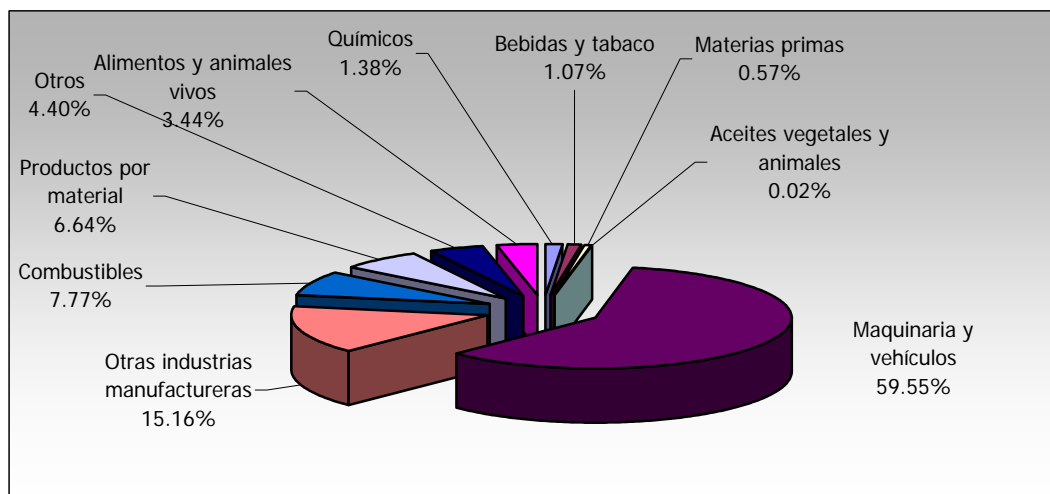
**Gráfica 1. 3**  
**Comercio total entre México y Estados Unidos de Norteamérica**



Fuente: Informe Anual de Oficina del Censo, Balanza comercial por país, Secretaría de Economía 2002.

Debido a la magnitud de las importaciones (89%) y exportaciones (74.8%) que México tiene con Estados Unidos, se muestra a continuación esta composición hacia los Estados Unidos en las siguientes tablas y gráficos.

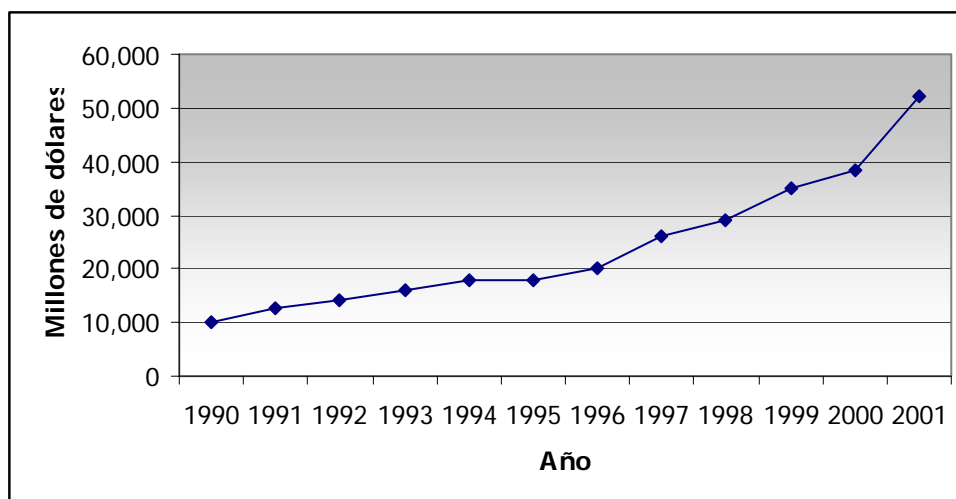
**Gráfico 1. 4**  
**Composición de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos en 2001**



Fuente: Informe anual de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, 2001

A partir de 1994, el flujo promedio anual de inversión extranjera directa (IED) a México triplicó el promedio captado en los siete años previos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la Inversión Extranjera Directa total se incrementó 72%.

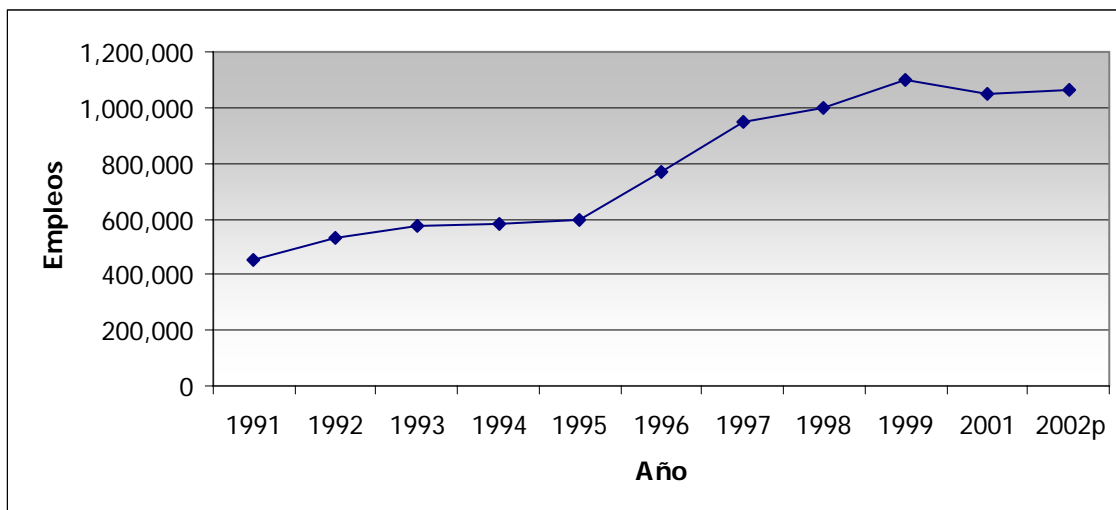
**Gráfica 1. 5**  
**Inversión Extranjera Directa de los Estados Unidos de Norteamérica a México\***



Fuente: Oficina de Análisis Económico (BEA), Survey of Current Business, diciembre 2002.

En México, el sector exportador es el principal generador de empleos: más de la mitad de los generados entre 1994 y 2000 están vinculados a la actividad exportadora. Los empleos orientados a la exportación en el sector manufacturero pagan aproximadamente 40% más que el resto de la industria manufacturera.

**Gráfica 1. 6**  
**Evolución del empleo en el sector maquilador de exportación mexicano**



p = preliminar; datos no disponibles para el año 2000

Fuente: Reporte anual del Sistema de Cuentas Nacionales (SNC), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2003.

La inversión estadounidense acumulada a partir de 1994 asciende a 92,523.6 md<sup>79</sup> y equivale al 62.8% de la Inversión Extranjera Directa(IED) total destinada al país entre enero de 1994 y diciembre de 2004. Es importante destacar tres puntos muy importantes referentes a la Inversión Extranjera Directa (IED). A continuación se muestra una tabla y una gráfica, que ilustra de manera específica estos datos.

<sup>79</sup> Año en que México adoptó los estándares internacionales para estimar los flujos de Inversión Extranjera Directa.

1. No incluye para 2004 la estimación de la IED realizada que aún no ha sido notificada al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

2. Para el periodo 1994-1998, la inversión extranjera directa (IED) se integra con los montos notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), más las importaciones de activo fijo realizadas por sociedades maquiladoras. A partir de 1999 se incluyen además los conceptos de nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías, que se han notificado al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE).

Cabe mencionar que esta información no incluye toda la inversión realizada por inversionistas estadounidenses, debido a que no se incluyen las inversiones que realizan las empresas de Estados Unidos a través de sus filiales en otros países, pues el país de la inversión se clasifica con base en la nacionalidad del inversionista extranjero y no respecto del origen primario de los recursos.

3. Año en que México adoptó los estándares internacionales para estimar los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).

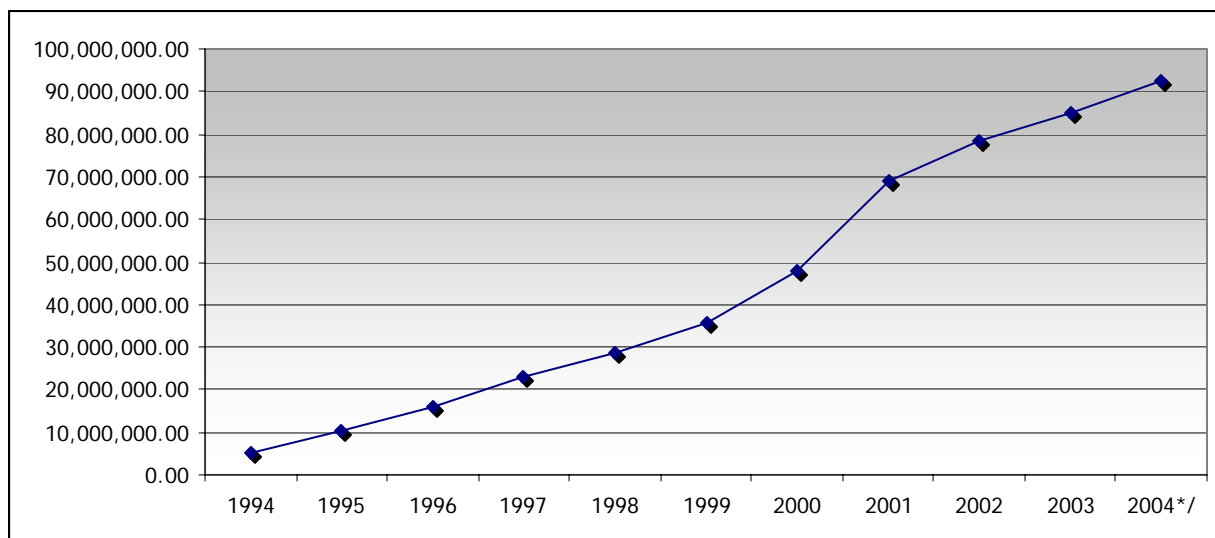
**Tabla 1. 8.**  
**Inversión directa de los Estados Unidos de América del Norte**  
**(miles de dólares)**

Año	Anual	Acumulada
1994	4,980,910.4	4,980,910.4
1995	5,492,091.0	10,473,001.5
1996	5,256,044.9	15,729,046.4
1997	7,478,070.0	23,207,116.4
1998	5,417,717.1	28,624,833.5
1999	7,077,715.2	35,702,548.7
2000	12,075,162.7	47,777,711.4
2001	21,286,862.9	69,064,574.3
2002	9,552,893.5	78,617,467.9
2003	6,297,054.3	84,914,522.2
2004*/	7,609,104.9	92,523,627.0

\*/ Al mes de diciembre de 2004

Fuente: Informe Estadístico de Inversión Extranjera Directa, Secretaría de Economía 2005.

**Gráfica 1.1**  
**Inversión estadounidense en miles de dólares**



\*/ Al mes de diciembre de 2004

Fuente: Informe Estadístico de Inversión Extranjera Directa, Secretaría de Economía 2005

Asimismo, durante el periodo de aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se puede apreciar una balanza comercial favorable en términos generales, si ésta es comparada con cifras de años anteriores a la firma de este tratado, a continuación se muestra dos tablas que confirman esta información.

**Tabla 1. 9.**  
**Balanza comercial anual de México con Estados Unidos**  
**Valores en miles de dólares**

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio	Balanza
			Total	Comercial
1990	30,400,053	29,251,625	59,651,678	1,148,428
1991	32,817,856	36,465,205	69,283,061	-3,647,349
1992	37,270,194	45,598,358	82,868,552	-8,328,164
1993	42,850,883	45,294,657	88,145,540	-2,443,774
1994	51,645,113	54,790,525	106,435,638	-3,145,412
1995	66,272,736	53,828,503	120,101,239	12,444,233
1996	80,574,025	67,536,107	148,110,132	13,037,918
1997	94,184,783	82,002,214	176,186,997	12,182,569
1998	102,923,931	93,258,369	196,182,300	9,665,562
1999	120,392,852	105,267,318	225,660,170	15,125,534
2000	147,685,529	127,534,441	275,219,970	20,151,088
2001	140,296,464	113,766,791	254,063,255	26,529,673
2002	143,047,941	106,556,727	249,604,668	36,491,214
2003	146,802,733	105,685,865	252,488,598	41,116,868
2003 /1	146,802,733	105,685,865	252,488,598	41,116,868
2004 /1	165,111,274	109,558,224	274,669,498	55,553,050

/1 Periodo enero-diciembre

Fuente: Secretaría de Economía en Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Inteligencia Comercial con datos de Banco de México, 2005

## 2. 1. Presentación de las prácticas desleales de comercio internacional, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

En la dinámica del comercio mundial existe la posibilidad de que el libre comercio desarrolle dos tendencias: la primera y la que se espera ocurra siempre, se podría definir como el comercio leal para el cual no existen restricciones, y la segunda será el comercio desleal, para el que la Organización Mundial de Comercio (OMC) prevé ciertas reglas específicas.

Al tomar en cuenta la posibilidad de que las importaciones de ciertos productos ingresen a un país en condiciones de prácticas desleales, muchos países desarrollaron mecanismos de protección contra estas prácticas como: la imposición de derechos antidumping o cuotas compensatorias<sup>1</sup>. Que se pueden definir como cuotas que se imponen a las mercancías que dañan a la industria nacional a causa de su ingreso en condiciones desleales del comercio internacional.

**Tabla 2. 1**  
**Investigaciones antidumping iniciadas por signatarios del Código Antidumping del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio**

Iniciador	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1996a	Total
Australia	0	120	242	180	204	746
Canadá	42	74	176	115	66	473
Unión Europea	19	55	138	101	90	403
Estados Unidos	125	140	146	219	183	813
Otros	39	64	10	74	148b	332
Total	225	453	712	689	691	2770

Fuente: Nagaoka, Sadao op. Cit. Informe Económico Anual del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio p. 86, 1997.

a Hasta mayo de 1993

b Dos terceras partes le pertenecen a Brasil, México y a la República de Corea del Sur.

<sup>1</sup> El número de investigaciones antidumping en el mundo se ha incrementado notablemente en los últimos 25 años. En promedio en los sesenta y setenta se llevaban a cabo 40 investigaciones al año, ya para los noventa el número de investigaciones ha aumentado hasta 200 al año. Los países que más frecuentemente aplican medidas antidumping son Australia, Estados Unidos, Unión Europea y Canadá, este último fue el primer país en desarrollar una ley en la materia en 1904, la tendencia en los años noventa es que los países en desarrollo han recurrido más a estas medidas (México, Brasil, Corea del Sur). Ver Nagaoka, Sadao. "Antidumping policy and competition" en A Regulatory Policies and Reform, a Comparative Perspective. P.86.



Tras observar el aumento en la imposición de cuotas compensatorias (ver tablas 2. 1 y 2. 2), los países que formaban parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) mostraron su interés en crear mecanismos que pusieran un freno a la imposición de cuotas, como una medida proteccionista de carácter no arancelario, especialmente los países desarrollados, ya que durante los últimos años se ha dado un aumento en el inicio de investigaciones antidumping por parte de los países en desarrollo. Esto se puede observar en los temas tratados en las rondas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (los cuales ya fueron abordados en el capítulo anterior), para finalmente llegar al último acuerdo en el marco de la Ronda de Uruguay.

**Tabla 2. 2**  
**Investigaciones antidumping iniciadas por países en desarrollo**  
**(1988 – 1993)**

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993a
Brasil	1	1	3	2	13	..
India	0	0	0	0	8	0
República de Corea	0	1	6	0	5	2
México	12	7	12	10	25	21

Fuente: Nagaoka, Sadao op. Cit. Informe Económico Anual del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio p. 86, 1997.

.. Información no disponible  
a Hasta mayo de 1993

En las negociaciones de la Ronda de Uruguay los países signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) -actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC)-, se encargaron de establecer un método más detallado para determinar si un producto es objeto de dumping; se definió como hacer el cálculo de un valor normal reconstruido cuando no se pueda comparar directamente, se fijó un tiempo para la duración de los impuestos antidumping y las cuotas compensatorias, además se acordó que exista una relación causal entre las importaciones objeto de dumping o subvencionadas y el daño que éstas causan a la industria nacional. Esto sirvió para que los criterios que se toman en cuenta en cualquier cuestión comercial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (ya sean negociaciones o solución de controversias) sean uniformes tanto para los miembros actuales de organismo, como de lo que ingresen posteriormente, quienes serán regidos por términos y procedimientos de fondo similares, sin olvidar las peculiaridades que cada sistema tiene.

### Investigaciones en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Las investigaciones en cualquiera de los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se rigen bajo las mismas bases establecidas en el Acuerdo Antidumping (AA) y en Acuerdo Sobre Medidas Compensatorias (ASMC) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de los cuales son signatarios.

En general, el procedimiento es el siguiente: primero, los acuerdos mencionados establecen que el inicio de las investigaciones por prácticas desleales pueden darse, ya sea por una solicitud de la industria nacional (por solicitud) o por propia iniciativa de la autoridad investigadora (de oficio) cuando supone que se efectúan prácticas desleales de comercio.

Durante el proceso de indagación, la autoridad investigadora deberá informar los avances realizados, para esto dicta resoluciones. Existen tres tipos de resoluciones: la de inicio, la preliminar y la final o definitiva; las cuales son publicadas en los medios oficiales de notificación con los que cuentan las partes signatarias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Diario Oficial de la Federación (DOF) en el caso de México, el Federal Register en Estados Unidos y el Canada Gazette en Canadá.

En las investigaciones realizadas por los tres países la recopilación de la información incluye el envío de cuestionarios a las partes implicadas: productores nacionales, exportadores e importadores; así como la información de que se allegue la autoridad posteriormente, se verifica que la información enviada a la autoridad corresponda a los registros contables de las empresas que respondieron al formulario de la Autoridad Investigadora. Dicha verificación se lleva a cabo mediante visitas al lugar donde las partes implicadas (productor(es) nacional(es), productor(es) extranjero(s) y gobierno(s)) tienen sus registros contables y financieras, siempre que se cuente con el consentimiento de las partes implicadas así como del gobierno del país en que se encuentra, todo esto se realiza según lo determina el Acuerdo Antidumping (AA) y el Acuerdo Sobre Medidas Compensatorias (ASMC).

Si bien los Acuerdos de la Ronda Uruguay son los que, en general, dictan el proceder de los países en materia de comercio internacional, cada país mantiene su propia legislación interna que lo regirá en esta materia. Así, la forma en que se realizan las investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional, son procedimientos comunes a los tres países, con ciertas características particulares según lo establece su legislación interna.

---

---

### 2. 1. 1. Antecedentes del sistema mexicano contra prácticas desleales del comercio internacional.

A pesar de que el sistema antidumping mexicano es el más joven de los tres que se expondrán (el canadiense data de 1904 y el estadounidense de 1916), cuenta ya con una gran experiencia y en los últimos años se ha colocado entre los cinco sistemas más activos del mundo junto al de Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia<sup>2</sup>. Las investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional iniciaron en México de forma paralela al proceso de apertura comercial del país en 1986, año en que se ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Anteriormente en el marco de la Dirección General de Servicios al Comercio exterior, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se creó la Dirección General de Servicios al comercio exterior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se creó la Dirección de Cuotas Compensatorias. En 1991 ésta se convirtió en la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales, que en 1993 pasó a ser la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) como se le conoce actualmente.

Hoy en día es la Secretaría de Economía (SE), la autoridad competente en México para realizar las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, además de recomendar al Secretario de esta dependencia la aplicación y el monto de las cuotas compensatorias y auxiliar al mismo para proponer al Presidente de la República la aplicación de medidas de salvaguarda si es que la industria nacional enfrenta daño serio o amenaza del mismo a causa del aumento sustancial de importaciones<sup>3</sup>. La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) es la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación administrativa.

La legislación vigente que aplica para México en materia de prácticas desleales de comercio internacional es la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha del 27 de julio de 1993 (a la cual se le realizaron reformas que posteriormente fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de ese mismo año), el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, el Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley Aduanera (LA), el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, así

---

<sup>2</sup> C. F. González Pérez, Lourdes, "El sistema antidumping de México lo coloca en el 4° lugar del mundo" en El Financiero, México, D. F. 19 de noviembre de 1997, p.18.

<sup>3</sup> Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Informe de Labores 1991-1996. p.23.

como lo convenido en los tratados comerciales internacionales firmados por México con otros países como lo son el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de la Ronda Uruguay, los acuerdos de Libre Comercio de México con Costa Rica; Bolivia; Colombia y Venezuela y el Acuerdo de Complementación Económica con Chile.

#### Investigación administrativa por prácticas desleales.

Según lo estipulado en el artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior (LCE), la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) podrá iniciar una investigación ya sea previa solicitud de la industria nacional o por oficio. En caso de que la investigación se inicie por solicitud de la industria nacional, quienes presenten tal solicitud deberán contar con las siguientes características conforme al artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior:

- a) Ser productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas o que se quiere importar,
- b) Representar cuando menos el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía sujeta a investigación o ser una organización legalmente constituida, como lo son las cámaras; las confederaciones, etc.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) cuenta con un plazo de 30 días hábiles<sup>4</sup> después de que se entrega la solicitud para determinar si ésta es aceptada, para requerir mayor información al solicitante o para desechar la solicitud. Como se observa en el esquema 2.1, cualquier decisión que tome la Unidad, ya sea desechamiento o inicio de investigación, se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el desistimiento que hagan las partes que originalmente la habían solicitado se publicará sólo en caso de que lo hagan después de publicada la resolución de inicio (Art. 52 de la Ley de Comercio Exterior).

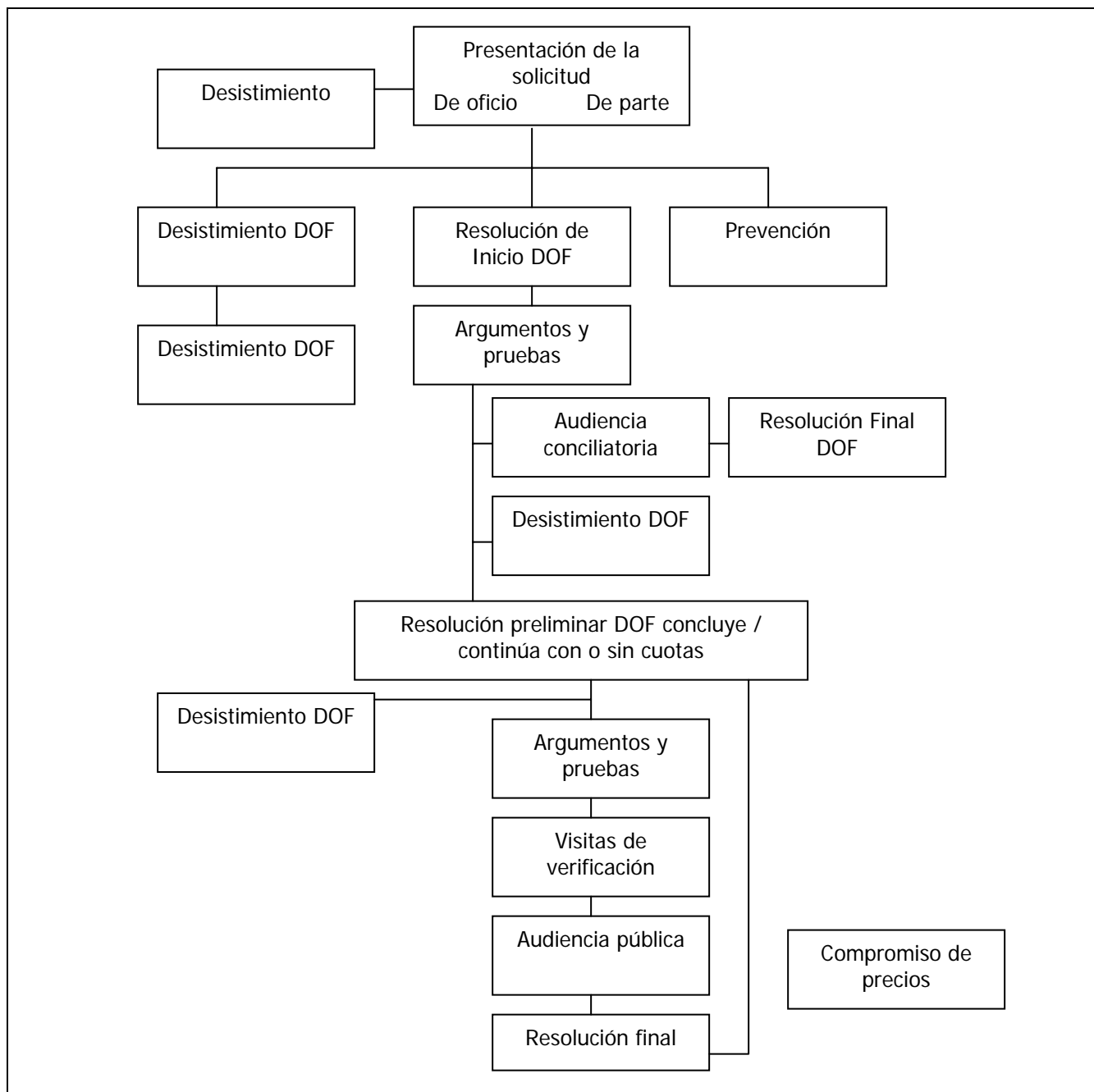
En caso de que la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) requiera mayor información, se concederá al solicitante un plazo de hasta 20 días para que presente mayores pruebas (Art. 52 II de la Ley de Comercio Exterior). La Unidad cuenta con 20 días más para analizar la información que le presenten las partes tal como lo establece el artículo 103 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RCGMCE).

A continuación se presenta un esquema que ilustra de manera gráfica el procedimiento de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y posteriormente se describe cada etapa del mismo.

---

<sup>4</sup> Los plazos a los que se hace referencia son días hábiles, excepto cuando se indique lo contrario.

**Esquema 2.1**  
**Plazos en el procedimiento de investigación en México**



Fuente: Esquema realizado a partir de información proveniente de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Informe de labores 1991-1996, op. Cit. pp. 42-44.

Resolución de inicio.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) notificará al día siguiente de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación (DOF), a las partes interesadas de las que tenga conocimiento (personas físicas o morales, importadoras o exportadoras mencionadas por el productor nacional en su solicitud) del inicio de la investigación tal como lo dicta el artículo 53 de la Ley de Comercio Exterior. Se les informará que con la resolución de inicio se pone en marcha el proceso administrativo para una investigación por lo que deberán comparecer para manifestar lo que a su derecho convenga.

El mismo artículo especifica que las partes interesadas contarán con un plazo de 30 días para presentar la información que les pide la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, además de la información que a su derecho convenga, en este período las partes podrán formular su defensa. La Secretaría puede pedir información a las partes interesadas, para esto lo que requiere el llenado de formularios oficiales como lo dispone el artículo 54 de la Ley de Comercio Exterior.

Una vez que la parte investigada entrega la información que se le requirió, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales verificará si ésta es completa, en caso de que lo sea se continúa con el procedimiento, pero si la autoridad considera que la información es incompleta hará un requerimiento de información para que la completen, si aún después del requerimiento la información sigue incompleta la autoridad desechará la solicitud.

La Resolución de inicio al igual que la preliminar y la final, deberá contener ciertos datos listados en el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE), tales como: la autoridad que emite el acto, el fundamento y motivación que sustenta la resolución, datos de(l) lo(s) productor(es) nacionales de mercancías idénticas o similares de(l) los importador(es), exportador(es) u órgano(s) extranjero(s), país(es) de procedencia, descripción de la mercancía investigada, la descripción de la mercancía nacional y periodo de investigación, además de otra información que la Secretaría de Economía (SE) considere necesaria. De manera particular, el artículo 81 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE), dicta los demás datos que deberá contener la resolución de inicio.

Resolución preliminar.

Como se observa en el esquema 2.1, la resolución preliminar se dicta 130 días después del día siguiente que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF). La resolución preliminar también, siguiendo lo estipulado en el Diario Oficial de la Federación y notificada a las partes interesadas y a los gobiernos de las mismas interesados en la investigación al día siguiente a su publicación oficial.

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE) establece en su Art. 82, los datos que debe contener la resolución preliminar, ya sea en caso de que se haya comprobado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional y se aplique cuota compensatoria, en caso de que se decida continuar con la investigación sin aplicar cuota y, por último en el caso de que se compruebe que no existe comercio desleal se dará por concluida la investigación.

En la resolución preliminar la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) podrá imponer una cuota compensatoria provisional<sup>5</sup> ya que la Ley de Comercio Exterior (LCE) establece en su artículo 57, fracción I, que las cuotas provisionales no se pueden imponer antes de que se cumplan 45 días de iniciada la investigación, esto se debe a que se trata de dar oportunidad a las partes investigadas a presentar sus cuestionarios. Asimismo, la resolución preliminar, puede continuar con la investigación sin imponer cuota o puede concluir la investigación, con lo que se convertiría en una resolución definitiva.

En el periodo comprendido entre la resolución preliminar y la final la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) podrá llevar a cabo las siguientes acciones.

- 1) Visitas de verificación<sup>6</sup>: se refieren a las visitas de las empresas implicadas en la investigación, tanto nacionales como extranjeras, para verificar que la información

---

<sup>5</sup> En ningún caso podrá iniciar una investigación imponiendo cuota compensatoria, ya que además de lo establecido por la Ley de Comercio Exterior, el Art.7.1 del Acuerdo Antidumping que sólo podrán aplicarse medidas provisionales si se ha iniciado una investigación, es decir, después de la publicación de inicio de investigación, ya que sólo después de ésta se hará pública la investigación y se darán oportunidades a las partes para presentar información y hacer observaciones. Además el Art. 7.3 del mismo acuerdo establece que no podrán aplicarse medidas provisionales ante de transcurrir 60 días desde la fecha de inicio de la investigación.

<sup>6</sup> Según lo estipulado en el Art. 6.7 del AA, las visitas se realizarán “con el fin de verificar la información recibida, o de obtener más detalles”. Por otro lado, tanto el AA como el ASMC establecen que las visitas que se realicen en el extranjero deberán tener la conformidad de las empresas interesadas y el gobierno no deberán oponerse a la visita.

proporcionada proviene de la contabilidad de la empresa bajo investigación, “en la práctica son realizadas antes de la celebración de la audiencia pública”<sup>7</sup>.

- 2) Audiencia Pública (Art. 81 Ley de Comercio Exterior): en ésta las partes involucradas comparecen, exponen oralmente sus argumentos, pruebas e interrogan a las demás partes, en la misma no se pueden aportar pruebas adicionales<sup>8</sup> y todos los argumentos se basarán en la información contenida en el expediente administrativo. La figura de la audiencia se creó por la necesidad de que las partes implicadas en un caso tuvieran un foro para confrontar de manera libre a sus contrapartes<sup>9</sup> además de que en las negociaciones del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) se buscó la armonización de los sistemas antidumping, ya que esta figura no era parte del sistema antidumping mexicano. La audiencia pública cierra el periodo probatorio de la investigación que dará paso al periodo de alegatos, en el cual las partes presentaran sus conclusiones.
  
- 3) Reunión técnica (Art. 84 y 85 Ley de Comercio Exterior): se realiza por solicitud de una de las partes implicadas, con el fin de que esta se entere de la metodología que se usó para determinar el margen de dumping o el monto de la subvención, así como de la existencia de daño o amenaza de daño y la relación causal. Las reuniones técnicas en esta etapa ofrece la oportunidad a las partes implicadas para observar, si las hay, las deficiencias que se encuentran en la información que presentaron, por lo que pueden corregirlas antes de que se dicte la resolución final.

Como se puede observar en el esquema 2.1, paralelamente a la investigación, se pueden llevar a cabo audiencias conciliatorias para que las partes lleguen a un acuerdo “mutuamente satisfactorio”. También se pueden realizar negociaciones entre las partes interesadas para llegar a un compromiso de precios o de suspensión de la investigación.

---

<sup>7</sup> Uruchurtu, Gustavo, “El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional” en Nuevos horizontes. Mecanismos tradicionales y alternos para la resolución de conflictos comerciales internacionales, p.273.

<sup>8</sup> No se pueden aportar pruebas adicionales, ya que el periodo de investigación hasta antes de la audiencia cuenta con la etapa de ofrecimiento de pruebas, descargo y valoración de las mismas, en el caso de que se presentara información nueva, no habría tiempo de valorarla, por lo cual se busca no añadir información, y de esta manera la celebración de la audiencia cierra el periodo de probatorio.

<sup>9</sup> Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Informe de Labores 1991-1996, p.35.



### Resolución final

La resolución final marca el término de la investigación. El proyecto de ésta deberá ser revisado por la Comisión de Comercio Exterior<sup>10</sup> y se dictará 260 días después de que se dio la resolución de inicio. Esta resolución podrá imponer una cuota compensatoria definitiva; revocar la cuota provisional, en caso de que hubiera una; o declarar la conclusión de la investigación sin imponer cuota alguna (artículo 59, fracciones I, II y III de la Ley de Comercio Exterior).

Dentro de los cinco días siguientes a la resolución final, nuevamente se llevará a cabo una reunión técnica de información si así lo solicitan las partes. En esta reunión, al igual que en la que se lleva a cabo después de la resolución preliminar, se explica a las partes involucradas en la investigación la metodología del cálculo del margen de dumping o del monto de la subvención, las consideraciones para la determinación del daño o amenaza de daño y la relación causal. Las partes involucradas en la investigación podrán, en esta reunión, tener acceso a las hojas de cálculo y los programas de cómputo, usados en el transcurso de la investigación para determinar la cuota y los márgenes de dumping.

Las cuotas compensatorias pueden ser revisadas por la autoridad investigadora en cualquier momento cuando existan causas para pensar que la situación ha cambiado y ya no es necesaria la aplicación de la cuota impuesta; también las cuotas se podrán revisar de parte en el mes aniversario de la publicación de la resolución final. Estas cuotas expirarán, según lo establecido tanto en el Acuerdo Antidumping como en el Acuerdo Sobre Medidas Compensatorias (ASMC), a los cinco años de haberse impuesto si no se inicia una revisión a petición alguna de las partes a interesadas.

### Procedimiento de impugnación interno.

Existen dos vías de impugnación de aquellas resoluciones finales que imponen cuotas compensatorias, la nacional y la internacional. La vía internacional está compuesta por los mecanismos alternos de solución de controversias derivados de los tratados y los convenios internacionales; como lo son el Entendimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los paneles del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los mecanismos establecidos

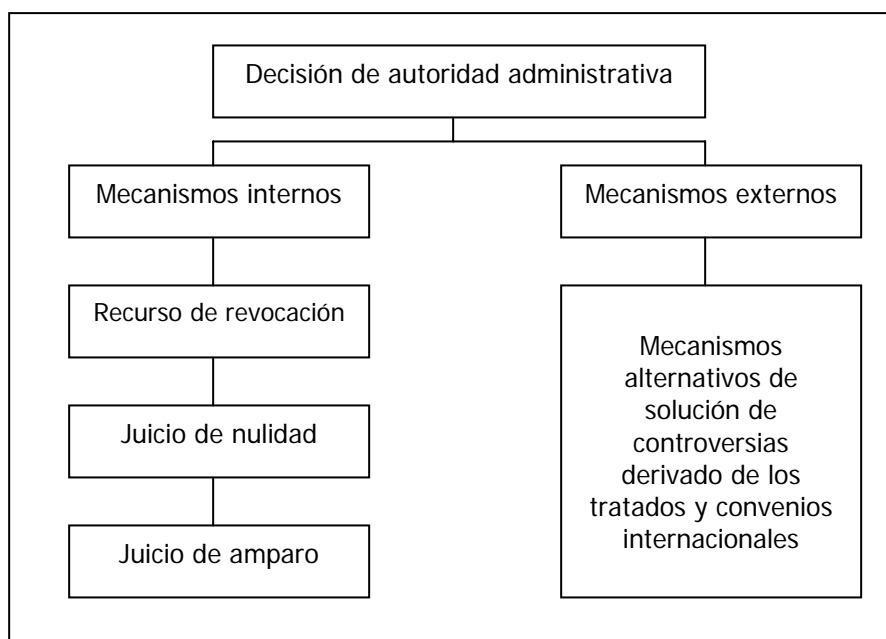
---

<sup>10</sup> La Ley de Comercio Exterior dicta, en su Art.6, que la Comisión de Comercio Exterior (COCEX), es el órgano de consulta obligatorio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Art. 58) y terminada la investigación por prácticas desleales se someterá a la opinión de la COCEX el proyecto de resolución final (Art.9 del RLCE, fracción XIII). La COCEX se creó por disposición de la LCE, el 27 de julio de 1993 y está integrada por representantes las siguientes dependencias y organismos: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Secretaría de Salud, Banco de México y Comisión Federal de Competencia.

en el Tratado de Libre Comercio de México con Venezuela y Colombia (Grupo de los 3), en el Tratado de Libre Comercio de México con Costa Rica y en el Tratado de Libre Comercio con Bolivia<sup>11</sup>, entre otros.

A continuación se muestra un esquema que muestra cómo se está conformado el medio de impugnación en México.

**Esquema 2.2.**  
**Medios de impugnación en las investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional de México.**



Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales en Secretaría de Economía, Informe de labores 1991-1996, op. cit. pp. 42-44.

La vía nacional se compone por el recurso de revocación, previsto en el Código Fiscal Federal (CFF). Una vez agotado este procedimiento se puede impugnar el resultado del recurso de revocación por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) Y contra la resolución de este último procede el juicio de amparo ante un Juez de Distrito.

<sup>11</sup> El Acuerdo de Complementación Económica de México conforme se estableció para la solución de controversias comerciales se acudiría a lo establecido en la Organización Mundial de Comercio

El recurso de revocación se debe presentar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la resolución final en controversia y se tramitará, según lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación (CFF<sup>12</sup>), ante la autoridad competente. Además que se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución (Secretaría de Economía) o contra la autoridad que la haya ejecutado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y dichas autoridades pueden impugnar, modificar o confirmar la resolución final de la Secretaría de Economía<sup>13</sup>.

El juicio de nulidad impugna ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones que se obtengan como consecuencia del juicio de revocación, en caso de que éstas hayan sido negativas para el solicitante, según lo establecido en el Código Fiscal de la Federación<sup>14</sup>. El Tribunal Federal de la Federación podrá reconocer la legalidad de las decisiones de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, declararlas nulas parcial o totalmente, devolverlas precisando lo que la autoridad deberá tomar en cuenta, ordenar la restitución del procedimiento o rechazar el recurso<sup>15</sup>.

Por último se cuenta con el juicio de amparo, el cual se promueve ante un Juez de Distrito. Este encuentra su justificación jurídica en el artículo 44 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 (referente a los Tribunales de la Federación) y 107 (sobre las controversias que surjan de la aplicación del artículo 103) de la Constitución Política Mexicana<sup>16</sup>. En el juicio de amparo se alega que hubo errores de procedimiento o violaciones de garantías individuales por lo que la resolución afecta a la parte implicada; de esta manera se invalidaría el "acto agravante" para restablecer los hechos al estado anterior, en el que no causaban lesión alguna. La resolución de estos recursos, así como las que se emitan por los mecanismos de solución de controversias internacionales se aplicarán por la Secretaría de Economía (SE) según lo estipula el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (LCE).

Una ventaja que tienen los mecanismos de impugnación internos respecto de los externos es que los primeros son mucho menos costosos que estos últimos, aunque cabe aclarar, que de optarse por un medio de impugnación interno no se podrá llevar la controversia comercial a ningún mecanismo internacional, ya que son alternativos. Esto se debe a que, por ejemplo, un panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) jurídicamente actúa como lo haría el Tribunal Fiscal

---

<sup>12</sup> Artículos 116, 120 al 123 y 31 al 133 del Código Fiscal de la Federación.

<sup>13</sup> Para mayor información sobre el recurso de revocación ver Leycegui, Beatriz, "Comercio a golpes" en Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Malpica de Lamadrid, Luis, "El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional" y El tratado de Libre Comercio de América del Norte, México. 2000. pp.9-96.

<sup>14</sup> Artículos 207, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación

<sup>15</sup> Para mayor información sobre el juicio de nulidad ver Malpica de Lamadrid, Luis, "El sistema mexicano contra prácticas de comercio internacional. México, 2000. pp.96-137.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 139-144.

de la Federación (TFF) y si se lleva el mismo caso a ambos mecanismos, se estaría duplicando un mismo juicio, razón por la cual son excluyentes<sup>17</sup>.

Precisamente este artículo fue modificado por el “Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1993, para que, de esta manera, una decisión final de un panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no pudiera ser llevada a juicio de amparo, sin embargo, en este sentido, las empresas exportadoras USX Corporation e Inland Steel Company se ampararon ante el fallo del panel sobre el caso de Aceros Planos Recubiertos originarios de Estados Unidos (Mex-94-1904-01), de este caso emanaron tres amparos, en el primero (574/96) el Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa resolvió no otorgar el amparo a estas empresas, toda vez que consideró que la decisión final del panel carecía de “definitividad” y, por lo tanto, no podía generar daño alguno a las exportadoras estadounidenses y aunque, fue impugnado nuevamente por los exportadores en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta confirmó el sobreseimiento dictado por el Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa. Mientras tanto, el curso del panel binacional continuó y la Secretaría presentó su primer informe de devolución, el cual también fue impugnado por las exportadoras a través de otro juicio de amparo (274/97) del cual aún no se tienen resultados, finalmente, la exportadora New Process Steel Corporation impugnó el segundo informe de devolución, ante el Juez Décimo de Distrito mediante el amparo (249/98), este caso tampoco se ha resuelto aún.

Este es el primer caso en que la decisión de un panel es llevada a juicio de amparo, y esto ha generado distintos debates que se han dividido en dos grandes grupos. El primero alega que el amparo no procede si se acata lo establecido por el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior y los artículos 1904.I y 1904.II del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el segundo grupo, como sucedió en el caso del fallo del panel binacional sobre el caso de aceros planos recubiertos, argumenta una violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución para poder acudir al amparo (el argumento jurídico se basa en que los tratados se encuentran en un nivel inferior al de la Constitución y al mismo de otras leyes que emanen del Congreso, como lo dicta el artículo 133 Constitucional, por lo que aun cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la Ley de Comercio Exterior establezcan que la vía interna de impugnación y la internacional son excluyentes se puede argumentar la violación a las garantías (individuales).

---

<sup>17</sup> Art. 97 de la LCE “cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en Tratados Comerciales Internacionales (...). De optarse por tales (...) No procederá el recurso de revocación (...) ni el juicio ante la sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (...) y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias”.

En este sentido, hay quienes argumentan que la figura del panel binacional es autoridad para efectos del amparo y que sus fallos son impugnables en el juicio de garantías (individuales) por ser actos de autoridad, lo que permite concluir que el juicio de amparo es procedente. En todo caso, este es un tema del cual poco se ha escrito dada su novedad en la materia, por lo que merece ser estudiado más a fondo por un especialista en el área jurídica, que cuente con los elementos teórico – metodológicos necesarios para realizar la investigación.

### **2. 1. 2. El sistema estadounidense contra prácticas desleales del comercio internacional.**

El sistema estadounidense contra prácticas desleales de comercio internacional cuenta con una gran experiencia ya que la primera ley que prevenía la aplicación de cuotas compensatorias en ese país fue la Tariff Act que data de 1897<sup>18</sup>.

A diferencia del mexicano, el sistema antidumping de Estados Unidos es bifurcado, esto es, que dos dependencias distintas se encargan de llevar a cabo la investigación en materia de prácticas desleales. De esta manera el Departamento de Comercio de Estados (DOC, por sus siglas en inglés Department of Commerce) es quien determina si los productos son objeto de dumping o de subvención y la Comisión de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés, International Trade Commission) determina si las importaciones bajo condiciones de prácticas desleales están causando daño o amenazan con causarlo a la industria estadounidense.

La legislación estadounidense que aplica en materia de prácticas desleales es la sección 337 de la Tariff Act. (también conocida como la Ley Arancelaria de 1930), la cual penaliza “los métodos desleales de competencia y actos desleales en la importación de artículos a Estados Unidos”<sup>19</sup>; el Reglamento Definitivo del Departamento de Comercio, la Ley de Comercio Exterior de 1975, dedica su parte III a las prácticas comerciales de competencia desleal y la Ómnibus Trade Act. de 1988 (oficialmente conocida como la Ley de Reformas a la Política Internacional y Comercial) hace los planteamientos de cómo defender a la industria de Estados Unidos de las prácticas desleales de comercio internacional<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver Wenton, Jeffrey M, “Introducción a la legislación de antidumping y de cuotas compensatorias de los Estados Unidos de Norteamérica” en Comercio a golpes, p.137.

<sup>19</sup> Kermit W, Almstedt y Gary Horlick, “Manual de leyes de comercio de Estados Unidos” en Prácticas desleales de comercio internacional, p.22.

<sup>20</sup> Cfr. Ortiz Wadgymer, Arturo, “Introducción al comercio exterior de México, pp.136 y 226-227.

Departamento de Comercio.

El Departamento de Comercio (DOC), siguiendo lo estipulado en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, puede iniciar una investigación ya sea por solicitud de la industria nacional o por iniciativa del mismo Departamento<sup>21</sup>, aunque en la práctica estadounidense la última forma rara vez sucede<sup>22</sup>. Una vez iniciada una investigación, se publicará en el Federal Register un aviso de “iniciación de una investigación previa a la imposición de derechos antidumping y/o compensatorios” como lo dicta el artículo 351.201 del Reglamento Definitivo del Departamento de Comercio.

En caso de que la investigación inicie por solicitud de industria nacional, el solicitante deberá entregarla simultáneamente al Departamento de Comercio (DOC) (autoridad administradora) y a la Comisión de Internacional de Comercio (ITC)<sup>23</sup>. Antes de que la investigación inicie formalmente el Departamento de Comercio (DOC) determinará si la empresa actúa en nombre de la industria estadounidense y en caso de que los demandantes no representen el 25 por ciento del total de la producción o más de la mitad de los productores se pongan a la solicitud, el Departamento de Comercio (DOC) la rechazará<sup>24</sup>.

**2. 1. 3. Inicio de una investigación por aplicación de prácticas desleales al comercio internacional**

En Estados Unidos la autoridad responsable para el inicio de una investigación por aplicación de prácticas desleales al comercio, es el Departamento de Comercio (DOC), el cual, tiene 20 días, contados, a partir de la fecha en que se presentó la solicitud para revisarla<sup>25</sup>. Esta revisión consiste sólo en observar que la solicitud esté presentada en forma y que contenga todos los argumentos solicitados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 351.203 b) 1) Del Reglamento definitivo del Departamento de Comercio (de aquí en adelante Reglamento), tras lo cual el Departamento de Comercio (DOC) debe dar su determinación inicial. En la mayoría de los casos el Departamento de Comercio (DOC) acepta las solicitudes ya que no se exige que éstas contengan información muy detallada. En caso de que el Departamento de Comercio (DOC) determine no iniciar con la investigación en esta etapa se dará por terminada y por consiguiente también la investigación en la Comisión Internacional de Comercio (ITC).

<sup>21</sup> Art. 702 a) y b) de la Tariff Act en el caso de una investigación por subvención y el Art. 732 a) y b) en caso de una investigación antidumping.

<sup>22</sup> Cfr. Jeffrey M, Wenton, “Introducción a la legislación antidumping y de cuotas compensatorias de Estados Unidos de Norteamérica en Comercio a golpes”, *Op. Cit.*, p. 140.

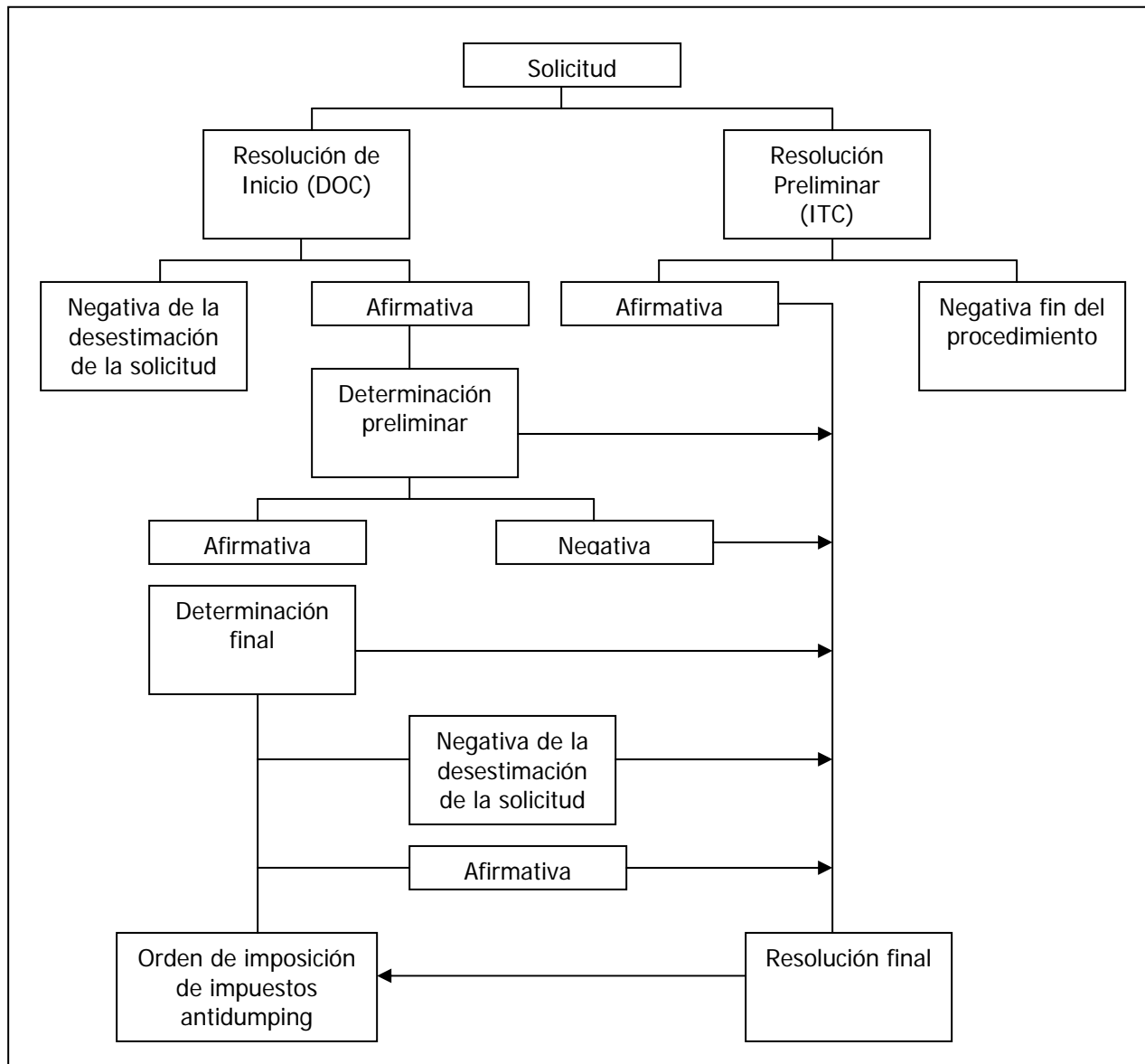
<sup>23</sup> Art. 702 b) 2) en caso de subvención y el Art. 732 c) 4) A) en caso de Antidumping de la Tariff Act.

<sup>24</sup> Art. 702 c) a) A) en caso de subvenciones y 732 c) 4) A) en caso de antidumping de la Tariff Act.

<sup>25</sup> En circunstancias excepcionales el plazo se podrá prorrogar de 20 hasta 40 días, Art. 351. 203 b) 2) del Reglamento.

Si el Departamento de Comercio (DOC) decide iniciar la investigación le dará a la Comisión Internacional de Comercio (ITC) la información disponible del caso (Art. 702 d), 2) y 732, d), 1) y 2) de la Tariff Act. Y Art. 351, 203, c) 1) del Reglamento) con la cual realizará una investigación preliminar del daño. A continuación se anexa un esquema en donde se puede apreciar de forma gráfica cómo se conforman los plazos de investigación.

**Esquema 2. 3.**  
**Plazos en el procedimiento de investigación por prácticas desleales en Estados Unidos**



Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales en Secretaría de Economía, Informe de labores 1991-1996, op. cit. pp. 42-44.

El Departamento de Comercio (DOC) determina que el período bajo investigación es de seis meses, de los cuales cinco pertenecen a los meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

El departamento enviará cuestionarios para ayudarse en la investigación ya sea poco después de iniciada la investigación o después de la determinación de daño hecha por la Comisión Internacional de Comercio (ITC). El cuestionario deberá ser respondido en inglés y en él se solicitan datos sobre las ventas nacionales, las ventas de exportación, los precios y gastos hechos en el período de seis meses anteriores al mes en que se presentó la solicitud. El tiempo que el Departamento de Comercio (DOC) otorga para que se respondan los cuestionarios es de 30 días a partir de la fecha de envío.

#### Determinación preliminar.

En los siguientes 140 días a la fecha de inicio de una investigación por dumping el Departamento de Comercio (DOC) deberá emitir su resolución preliminar, en algunos casos este período podrá prorrogarse por 50 días más a petición del solicitante o por decisión del Departamento de Comercio (DOC) si considera que el caso es "extraordinariamente complicado"<sup>26</sup>. Si se trata de una investigación por subvenciones, el Departamento de Comercio (DOC) emitirá su resolución preliminar en un plazo de 65 días contados a partir del inicio de la investigación, que también podrá prorrogarse 65 días más en caso de que la investigación resulte complicada.

Tras la resolución preliminar del Departamento de Comercio (DOC), ya sea positiva o negativa, la investigación de este departamento continúa hasta la resolución final<sup>27</sup>. En caso de que la resolución preliminar sea positiva los importadores deberán pagar una fianza por cada importación hecha a partir de que se hace la publicación de la resolución preliminar<sup>28</sup>.

El monto de la fianza será el margen de dumping o el monto del subsidio en que se basó la resolución preliminar (en términos porcentuales) sobre el valor de las mercancías importadas. En esta etapa de la investigación, tal como lo exige la ley, toda la información debe ser proporcionada con documentos originales. En caso de que no fuera posible verificar la información de la manera descrita anteriormente no será tomada en cuenta por el Departamento de Comercio (DOC) para la resolución final y sólo se basará en los elementos disponibles.

---

<sup>26</sup> Wenton, Jeffrey M. *Op. Cit.*, pág. 144.

<sup>27</sup> Art. 351.205 a) del Reglamento de Comercio de Estados Unidos

<sup>28</sup> Art. 703 d) en caso de subvenciones y 733 d) en caso de dumping de la Tariff Act.



Todos los argumentos que se solicitan tal como lo establece el artículo 351.203 b) 1) Del Reglamento definitivo del Departamento de Comercio (DOC) deberá de dar su determinación inicial. En la mayoría de los casos el Departamento de Comercio (DOC) acepta las solicitudes ya que no se exige que éstos contengan información muy detallada. En caso de que el Departamento de Comercio (DOC) determine no iniciar con la investigación en esta etapa se dará por terminada también la investigación de la Comisión Internacional de Comercio (ITC). Si el Departamento de Comercio (DOC) decide iniciar la investigación le dará a la Comisión Internacional de Comercio (ITC) la información disponible del caso (Art. 702 d) 2) y 732d) 1) y 2) de la Tariff Act. y Art. 351, 203 c) 1) del Reglamento) con la cual realizará una investigación preliminar de daño.

#### Determinación definitiva.

Transcurridos 75 días después de la publicación preliminar, el Departamento de Comercio (DOC) deberá emitir su determinación definitiva<sup>29</sup> en algunos casos este plazo puede ser extendido a 135 días si así lo solicita alguna de las partes interesadas<sup>30</sup>.

En caso de que se determine la existencia de un margen de mínimos de dumping o subvención, la determinación definitiva será negativa y con esto se dará fin a la investigación<sup>31</sup>. Si el dumping o la subvención están por encima del margen de mínimos, la resolución final será positiva y se turnará el caso a la Comisión Internacional de Comercio (ITC) para el procedimiento definitivo de investigación de daño; en caso de que la determinación preliminar del Departamento de Comercio (DOC) fuera negativa, pero la definitiva sea positiva, se impondrán medidas provisionales<sup>32</sup>.

### **2. 1. 4. Papel de la Comisión de Comercio de los Estados Unidos referente a la impugnación de prácticas desleales en materia de comercio internacional**

La Comisión de Comercio de los Estados Unidos es una agencia federal independiente con carácter cuasi-judicial fundada en 1916 por el Congreso de Estados Unidos, en la cual sus miembros son designados por el Presidente. Su función principal es la de determinar el impacto que las importaciones tienen en las industrias de Estados Unidos e identificar las directrices en contra de ciertas prácticas comerciales desleales (dumping, subvenciones, patentes, derechos de autor), así como también sus analistas y economistas de esta Comisión de las industrias de Estados Unidos

<sup>29</sup> Art. 705 a) 1) y 2) y Art.735 a) 1) y 2) de la Tariff Act

<sup>30</sup> Kermit W. Almstedt y Gary Holirck, op. Cit. p. 16.

<sup>31</sup> Art. 705 a) 3) y 735 a) a) de la Tariff Act.

<sup>32</sup> Según lo dicta el artículo 351.210 del Reglamento, si la determinación definitiva es positiva, hay grandes probabilidades de que la determinación definitiva del ITC establezca la existencia de daño, con algunas excepciones en casos en materia de subvenciones.

investigan las tendencias globales que los pueden afectar, además de actualizar y publicar el sistema armonizado de códigos de tarifa<sup>33</sup>.

Dentro de un plazo de 45 días a partir de la presentación de la solicitud, la Comisión Internacional de Comercio (ITC) deberá dar su resolución preliminar, por lo que, dada la premura de los tiempos establecidos, la Comisión Internacional de Comercio (ITC) envía cuestionarios a los importadores y a los productores unos días después de que se presentó la solicitud de inicio y aun antes de que el Departamento de Comercio (DOC) inicie formalmente la investigación<sup>34</sup>.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) lleva a cabo una conferencia tres semanas después de la presentación de la solicitud de inicio en la cual se les permite a los demandantes y a los exportadores investigados presentar argumentos ya sea a través de "abogados, testigos, personal de la empresa, clientes, líderes sindicales, economistas, y otros expertos de la industria investigada"<sup>35</sup>. Después las partes podrán presentar sus reportes por escrito.

Dentro de las dos o tres semanas siguientes a la resolución preliminar de la Comisión Internacional de Comercio (ITC), ésta dará a conocer su determinación y en caso de que sea negativa, se dará término a las investigaciones tanto de la Comisión Internacional de Comercio (ITC) como del Departamento de Comercio (DOC)<sup>36</sup>.

Una vez que el Departamento de Comercio (DOC) dicta su determinación definitiva, el caso es turnado a la Comisión Internacional de Comercio (ITC), la cual, en caso de que la determinación preliminar del Departamento de Comercio (DOC) haya sido positiva, tiene 45 días para emitir su resolución final, en caso de que la determinación preliminar haya sido negativa y la definitiva positiva contará con un período de 75 días.

---

<sup>33</sup> Hasta hace unos años las fracciones arancelarias de los productos eran codificadas de manera independiente en los países. Ante el creciente flujo comercial entre los países se buscó crear un sistema que homologara los códigos de las tarifas, lo cual se logró de tal manera, que la partida y la subpartida de una fracción arancelaria suele ser codificada en los países como el mismo producto, aunque en ocasiones las especificaciones del producto pueden variar. El sistema armonizado de códigos de tarifa (Harmonized Tariff Schedule off the United States) es donde Estados Unidos tiene clasificados sus fracciones arancelarias y que en México es la tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 1995.

<sup>34</sup> Ver Wintan, Jeffrey M., *op. cit.*, p.142.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.* El autor señala que las determinaciones preliminares negativas no son comunes en la Comisión Internacional de Comercio (International Trade Commerce), ya que en la mayoría de los casos investigados, esta agencia ha emitido dictámenes preliminares positivos; ver también Kermit W. Almstedt y Gary Horlick, *op. Cit.*, p. 19.

La investigación final de daño es parecida a la preliminar, aunque esta última se realiza con mayor detalle. Se procede nuevamente al envío de cuestionarios tanto a productores nacionales y extranjeros como a importadores. Después se lleva a cabo una audiencia ante la Comisión Internacional de Comercio (ITC) donde se presentan pruebas y testimonios; antes y después de la audiencia se deberán de presentar informes.

Después de realizar la determinación definitiva sobre la imposición de cuotas antidumping o compensatorias el Departamento de Comercio (DOC) deberá publicarla en el Federal Register 7 días después de la determinación final afirmativa de daño de la Comisión Internacional de Comercio (ITC).

Por su parte, la Comisión Internacional de Comercio (ITC), además de notificar al solicitante así como a las otras partes implicadas en la investigación así como al gobierno extranjero involucrado esto en caso de subvención (Art. 705 d) de la Tariff Act); en caso de dumping, el Departamento de Comercio (DOC) deberá informar a las otras partes envueltas en la investigación y al organismo homólogo del Departamento de Comercio (DOC). (art. 735 d) de la Tariff Act). A partir de esa fecha los importadores deberán hacer un depósito en efectivo por cada ingreso de las importaciones que fueron objeto de investigación, según la tasa fijada en la determinación final del Departamento de Comercio (DOC).

#### Término de una investigación.

Las investigaciones por prácticas desleales en Estados Unidos pueden dar término voluntariamente o pueden ser suspendidas como lo dicta el artículo 734 de la Tariff Act. en caso de dumping en circunstancias como las siguientes:

1.- El retiro de la renuncia por parte del solicitante. Aunque en ocasiones el Departamento de Comercio (DOC) puede rehusarse a finalizar la investigación si considera que esto es contrario al interés público.

2.- Un acuerdo de suspensión. El Departamento de Comercio (DOC) está facultado a suspender la investigación y aplazar indefinidamente la imposición de cuotas tras este tipo de acuerdos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Generalmente, en caso de que se trate de una investigación antidumping la empresa extranjera deberá estar de acuerdo en: 1) poner fin a las exportaciones que hace a Estados Unidos de la mercancía sujeta a investigación; 2) revisar sus precios para eliminar cualquier margen de dumping; 3) revisar sus precios para eliminar cualquier efecto perjudicial a la industria de Estados Unidos. Por otro lado, en caso de investigaciones por subvenciones se podrá suspender la imposición de cuotas compensatorias si: 1) el gobierno extranjero accede a eliminar todos los subsidios encontrados en la investigación a contrarrestarlos por completo con impuestos a la exportación; 2) los exportadores que representan el 85%

3.- En caso de que el país exportador se comprometa a imponer restricciones cuantitativas al producto subvencionado para contrarrestar cualquier daño.

Como lo establece el artículo 704 de la Tariff Act, una investigación por subvenciones puede dar término en caso de que el gobierno extranjero acceda a eliminar todos los subsidios encontrados a lo largo de la "investigación, también en caso de que el 85% de los exportadores se comprometan a renunciar a todos los subsidios compensables o si acceden a poner fin a las exportaciones del producto subvencionado por un período de seis meses; también el Departamento de Comercio (DOC) puede terminar una investigación si el país exportador impone restricciones cuantitativas al producto que exporta<sup>38</sup>.

Por otro lado los acuerdos de suspensión permiten que el Departamento de Comercio (DOC) interrumpa una investigación a través de un compromiso con los exportadores y productores o el gobierno extranjero. En este compromiso las partes investigadas aceptan eliminar el dumping, la subvención o el daño causado por la práctica desleal<sup>39</sup>. En todos los casos, los acuerdos de suspensión deberán presentarse al Departamento de Comercio (DOC) cuando menos 30 días antes de la determinación final y podrá aceptar aún en caso de que el solicitante no esté de acuerdo. La violación de un acuerdo de suspensión puede llevar a su cancelación o revisión tal y como lo dicta el Art. 351.209 del Reglamento.

El Departamento de Comercio (DOC) puede llevar a cabo revisiones sobre las resoluciones definitivas que haya emitido. Estas pueden ser solicitadas por los exportadores afectados para que sean excluidas del pago de una cuota si se comprueba que no realizaron ventas por debajo de su valor normal; también puede haber resoluciones sobre la base de "circunstancias cambiadas"<sup>40</sup>; y, en caso de recibir una solicitud, el Departamento de Comercio (DOC) puede revisar la aplicación de las cuotas cuando menos una vez al año.

---

de las exportaciones a Estados Unidos están de acuerdo a renunciar a todos los subsidios compensables; o 3) los exportadores que representan el 85% de las exportaciones a Estados Unidos acceden a poner fin a las exportaciones de productos subvencionados en un periodo de 6 meses. Ver Winton, Jeffrey M., *op. cit.*, p. 148.

<sup>38</sup> En el caso de discriminación de precios, el DOC no está facultado para aceptar restricciones en el volumen de exportaciones.

<sup>39</sup> Art. 351.208 del Reglamento.

<sup>40</sup> Kermit W. Almstedt y Gary Horlick, *op. cit.*, p. 18

### 2. 1. 5. Procedimiento de impugnación interno en materia de comercio internacional

En caso de que alguna de las partes interesadas en un procedimiento antidumping no esté de acuerdo con una resolución final del Departamento de Comercio (DOC) o de la Comisión Internacional de Comercio (ITC), con una investigación inicial, o con una revisión anual hecha por el Departamento de Comercio (DOC) ésta podría recurrir a la revisión judicial de la resolución ante la Corte de Comercio Internacional (CIT) de Estados Unidos, por sus siglas en inglés (US Court of International Trade).

Los casos que se llevaran ante la Comisión Internacional de Comercio (CIT) pueden llevarse dos o más años para ser resueltos, por lo que en muchas ocasiones el Departamento de Comercio (DOC) puede terminar la investigación del caso, antes de que la Comisión Internacional de Comercio (CIT) de una respuesta sobre la resolución inicial antidumping del Departamento de Comercio (DOC). Después de una decisión final de la Comisión Internacional de Comercio (CIT) las partes interesadas podrán apelar su decisión ante la Corte de Apelaciones del Circuito Federal de Estados Unidos (US Court of Appeals for the Federation Circuit).

Aunque el examen de las cuotas impuestas se hace mediante una revisión anual, el Departamento de Comercio (DOC) “no realizará automáticamente una revisión efectiva cada año” <sup>41</sup>, por lo que las partes interesadas en el caso deberán solicitar una revisión administrativa de tales cuotas en el mes aniversario en el que ésta fue impuesta.

Por último, puede revocarse la cuota compensatoria una vez impuesta si se comprueba la inexistencia del daño. Esto puede suceder si la empresa afectada solicita al Departamento de Comercio (DOC) o a la Comisión Internacional de Comercio (ITC) que revoque la cuota indicando que las condiciones por las que se impuso cambiaron. La Comisión Internacional de Comercio (ITC) puede revocar la cuota y el Departamento de Comercio (DOC), si no encuentra existencia del dumping o, después de tres años consecutivos no se han otorgado subvenciones, también puede revocar la orden que impone la cuota.

---

<sup>41</sup> Winston, Jeffrey M. , *op. cit.*, p. 150.

Como resultado de los acuerdos de la Ronda Uruguay, Estados Unidos accedió a revisar sus órdenes cada cinco años, fecha en que deberán ser revocadas (según lo establecido en su Acuerdo Antidumping), a menos que el Departamento de Comercio (DOC) o la Comisión Internacional de Comercio (ITC) decidan que una vez revocada podría continuar dándose la práctica desleal del comercio y en consecuencia el daño a la industria estadounidense.

### **2. 1. 6. El sistema canadiense contra prácticas desleales del comercio internacional.**

Al igual que el sistema antidumping de Estados Unidos, en Canadá se tiene ya una gran experiencia en materia de prácticas desleales de comercio internacional, Canadá también cuenta con un sistema bifurcado, de tal manera que es el Viceministro de Ingresos, Aduanas e Impuestos (Deputy Minister of National Revenue) de Canadá es el responsable de determinar la existencia de dumping o subvención en las importaciones de mercancías y el Tribunal de Comercio Internacional Canadiense (CITT, por sus siglas en inglés Canadian International Trade Tribunal) es quien se hace cargo de determinar la existencia de daño o amenaza de daño.

La legislación interna de Canadá que regula las prácticas desleales de comercio internacional es la Special Import Measures Act (SIMA), especialmente en su sección 42 y su reglamento, así como la Ley del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional junto con su reglamento. La última reforma al Special Import Measures Act se dio una vez que Canadá firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los acuerdos emanados de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

#### Ministerio de Ingresos Canadienses.

Dentro de este ministerio, es directamente el Viceministro de Ingresos, Aduanas e Impuestos de Consumo (Viceministro) el que se encarga de determinar si las importaciones procedentes de otro país efectivamente ingresan en condiciones de prácticas desleales a Canadá.

Al igual que en México y en Estados Unidos (según lo establecido en el Acuerdo Antidumping y en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias) las investigaciones inician ya sea por la presentación de una solicitud de la industria nacional o por iniciativa de la autoridad competente (artículo 31 de la Special Import Measures Act –SIMA-), aunque en la experiencia que ha tenido Canadá esto último no es común que ocurra.

Según lo dicta el artículo 31 (7) de la Special Import Measures Act (SIMA), cuando el Viceministro reciba una notificación escrita donde encuentre elementos “razonables” de que el dumping o subvención han causado daño, amenaza del mismo o retraso en el establecimiento de una industria, puede iniciar una investigación contra prácticas desleales de comercio internacional. Una reclamación también puede ser presentada ante el Canadian International Trade Tribunal (CITT) (Art. 23 (7) de la Ley del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional), el cual la remitirá al Viceministro con lo que se consideraría que el Ministerio de Ingresos Canadiense recibió la solicitud de acuerdo al artículo 31 (i) de la Special Import Measures Act (SIMA).

Las solicitudes deberán ser presentadas al viceministro “debidamente documentadas” (Art. 31 (2) de la Special Import Measures Act , esto es que:

1. El solicitante deberá tener capacidad para presentarla, es decir, que la solicitud esté apoyada por los productores nacionales que representan más del 50 por ciento de la producción total de mas mercancías similares o que represente el 25 por ciento o más de la producción total de las mercancías provenientes de la industria nacional<sup>42</sup>, y
2. En la solicitud deberá determinarse qué artículos han sido objeto de prácticas desleales y deberá demostrarse la existencia de un indicio razonable de estas prácticas, las cuales están causando o causan daño a la industria nacional.

El Viceministro cuenta con treinta días para evaluar la solicitud después de haberla recibido<sup>43</sup> y de cumplirse estos requisitos, decidirá si inicia la investigación teniendo en cuenta que:

1. Exista la evidencia de que la mercancía ingresa en condiciones de dumping o subvención,
2. Esa evidencia ofrezca una indicación razonable de que el dumping o subvención otorgada han causado daño material o retraso en el establecimiento de una industria nacional así como la amenaza de causar un daño material<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver C. Thomas, G Tereposky y K Oujara, “La legislación y procedimientos de antidumping y de cuotas compensatorias de Canadá en Comercio a golpes, *op. cit.* p. 111.

<sup>43</sup> Artículo 31 de la SIMA y 31 (6) cuando hay prórroga del plazo.

### 3. Inicio de una investigación

El Viceministro cuenta con un plazo de treinta días para dictaminar si la documentación de la solicitud es completa, en ese caso informará por escrito al reclamante y al gobierno del país del exportador de que ha recibido una reclamación (Art. 31 (1) a)) y que la información presentada es completa, lo que procederá a publicarlo en la Canada Gazette. En caso de que la información presentada sea considerada como incompleta se informará al reclamante para que proporcione los datos requeridos.

Al Canadian International Trade Tribunal (CITT) se le otorga un plazo de treinta días, contados a partir de la notificación de inicio que hace el Viceministro, para que determine si hay prueba de daño, amenaza del mismo o retraso en el establecimiento de una industria canadiense (Art. 34 (1) b) de la Special Import Measures Act –SIMA-), en caso de que el fallo del Canadian International Trade Tribunal (CITT) sea afirmativo el Viceministro proseguirá con su investigación (art. 34 (2) de la Special Import Measures Act –SIMA-).

La investigación dará inicio formalmente después de que se publique la resolución de inicio en la Canada Gazette. Una vez que se inicia ésta, las versiones públicas de la reclamación estarán disponibles en la Dirección General de Asuntos Antidumping y Compensatorios del Ministerio de Ingresos de Canadá.

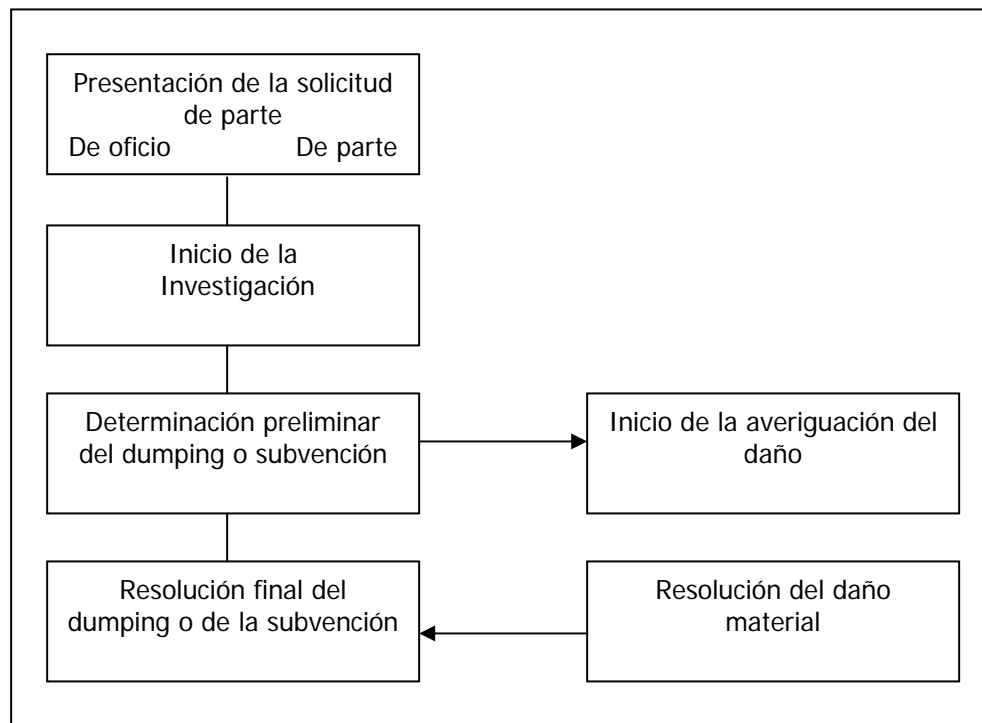
A continuación se anexa un esquema en el que se detalla el procedimiento de investigación de Canadá.

---

<sup>44</sup> Dearden, Richard, “Application of domestica antidumping and countervailin duty legislation in accordance with the domestic standard of judicial review and pursuant to general principles of law” en Nuevos horizontes, Mecanismos Tradicionales y Alternos para la resolución de conflictos comerciales internacionales, p. 292.



**Esquema 2. 4.**  
**Plazos en el procedimiento de investigación contra prácticas desleales de comercio en Canadá**



Fuente: Procedimiento General de Investigación Antidumping de la Comisión Internacional de Comercio de Canadá, 1999.

Al iniciarse la investigación, las partes interesadas son notificadas con una declaración de motivos de inicio y se les envían las solicitudes de información en las que se solicitan datos sobre la mercancía solicitada, los medios de producción, los datos financieros, etc. El Viceministro dará un plazo de treinta días para responder los cuestionarios, dicho plazo se cuenta a partir de los siete días de haberlos enviado; las respuestas deberán acompañarse por versiones confidenciales y no confidenciales.

Antes de que el Viceministro tome una decisión, se realizan visitas de verificación según los términos establecidos en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

### Determinación Preliminar

Noventa días después de iniciada la investigación<sup>45</sup> (135 días en caso de que se trate de una investigación compleja<sup>46</sup>) el Viceministro deberá emitir su resolución preliminar de dumping o subvención, así como del daño correspondiente o deberá terminar la investigación. La conclusión de una investigación sólo puede hacerse en el caso de que las pruebas muestren que la existencia de prácticas desleales sean insuficientes, y/o el margen de dumping o subvención sea “insignificante” o bien, que la evidencia no aporte datos de que las importaciones hayan causado daño o pretendan causar daño o retraso sustancial en el establecimiento de una industria.

En caso de que la resolución preliminar sea afirmativa deberá estar acompañada de la estimación del margen de dumping o el monto de la subvención y deberá especificar las importaciones a las que aplica, esta resolución. Se notificará y publicará la determinación preliminar como lo establece el artículo 38 (3) a) de la Special Import Measures Act (SIMA).

### Determinación definitiva

Una vez que el Viceministro emitió una determinación preliminar afirmativa, cuenta con 90 días para dar la resolución final (Art. 41 (1) de la Special Import Measures Act (SIMA)). Antes de que ésta sea emitida en tanto las partes involucradas pueden solicitar reuniones de información con el fin de saber las razones que llevaron al Viceministro a la determinación preliminar afirmativa.

En esta etapa la investigación puede suspenderse si se llegan a compromisos aceptados por el Viceministro, en caso de que los considere viables. No obstante, los compromisos podrán terminar por dos razones, si lo deciden las partes involucradas antes de que el Tribunal emita su resolución final y si hay violación de dicho compromiso.

Tal y como lo establece el artículo 41 (3) y (4) de la Special Import Measures Act (SIMA), la determinación final o la terminación de la investigación en este periodo deberá ser notificada y publicada en la Canada Gazette.

---

<sup>45</sup> Artículo 38 (1) de la SIMA

<sup>46</sup> Artículo 39 (1) de la SIMA

### Tribunal de Comercio Internacional.

El Tribunal de Comercio Internacional de Canadá es un Tribunal administrativo que opera dentro el sistema de resolución de conflictos comerciales canadiense, este cuerpo cuasi-judicial reporta sus acciones al parlamento a través del Ministerio de Finanzas.

Este Tribunal comenzó a funcionar como tal el 31 de diciembre de 1988 y los reglamentos internos que rigen su conducta son: The Tribunal's Rules of Procedure, el Special Import Measures Act. la Customs Act y la Excise Tax Act.

Una vez que el Viceministro emita su resolución preliminar, el Tribunal de Comercio Internacional, deberá iniciar la investigación de daño. En la investigación del Tribunal se incluye una audiencia en la que las partes presentan argumentos escritos y orales, interrogaciones y contrainterrogaciones, presentaciones de pruebas, etc., también deberá enviar las solicitudes de información a las partes involucradas.

En Canadá, según lo establecido en la sección de la Special Import Measures Act (SIMA) el Tribunal puede recomendar al Ministerio de Ingresos que una cuota impuesta por el Viceministro, será anulada o disminuida a causa del "interés público"<sup>47</sup>. La petición sobre la revisión del interés público puede ser presentada por cualquier parte interesada es decir, el usuario de productos similares así como las asociaciones que busquen proteger los intereses de los consumidores.

#### **2. 1. 7. Procedimiento de impugnación canadiense**

En la Special Import Measures Act (SIMA) se establecen las únicas formas en las que se puede revisar una resolución de la autoridad investigadora canadiense, las cuales son:

1. Revisión administrativa por el Tribunal. La cual consiste en que el Tribunal por propia iniciativa o a petición de cualquier parte del gobierno o el mismo Viceministro revisará la imposición de cuotas y podrá volver a realizar una audiencia sobre el caso antes de dar nuevamente su fallo.

---

<sup>47</sup> Christopher Thomas, Greg Tereposky y Kay Oujihara, *op. cit.*, p. 129.

2. Revisión judicial por la Corte Federal de Canadá. Se presenta ante la Federal Court of Appeal una revisión de alguna resolución del Viceministro o del Tribunal, a lo que la Corte Federal de Apelaciones, (según la facultada la Ley de la Corte Federal), puede ordenar a un tribunal federal (el Canadian International Trade Tribunal en este caso), realizar el acto que de forma ilegal, había dejado de hacer. También puede declararla nula o ilegal o derogarla y revisarla para hacer una nueva resolución con las directrices que considere apropiadas.

Esta última opción de impugnación es usada rara vez, pues la práctica ha demostrado que se prefiere los mecanismos de paneles con los que cuenta Canadá a partir de las firmas de los diferentes tratados de libre comercio firmados sobre todo con Estados Unidos y en particular en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Estados Unidos.<sup>48</sup>

## **2. 2. Solución de controversias en materia de prácticas desleales en el marco del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Como se explicó anteriormente, las relaciones definitivas en materia de prácticas desleales emitidas por las autoridades investigadoras de Canadá, Estados Unidos y México, pueden ser impugnadas ya sea por una vía interna, o por una vía internacional. Ésta última está compuesta por los mecanismos convenidos en los diversos acuerdos y tratados de libre comercio que cada nación miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha firmado con otros países.

Los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cuentan con dos opciones en común para impugnar una resolución final por la vía internacional, pueden acudir al "Entendimiento por el que se rige la solución de controversias" de la Organización de Mundial de Comercio, cuyo procedimiento fue expuesto en el Primer Capítulo; lo pueden solicitar mediante la instauración de un panel de solución mediante la instauración de controversias dentro del marco del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

---

<sup>48</sup> Darden, Richard, *op. cit.*, Pág. 289.

Cabe señalar que el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el cual se prevén los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, está basado en el capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio firmado con anterioridad entre y a pesar de que Canadá y Estados Unidos. Y a pesar de que esta negociación se retomó para poder configurar el actual tratado trilateral especialmente lo referente a solución de controversias, referente a este punto hay que recordar que este tema fue uno de los últimos temas en negociarse dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) debido a su complejidad.

En el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como ya se había hecho referencia, se llegó al acuerdo de que el capítulo sobre la solución de controversias así como en materia de antidumping y subvenciones fuera semejante al previsto en el capítulo 19 del Acuerdo de Libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, cuya negociación se describe en los siguientes apartados.

### **2. 2. 1. Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos-Canadá en materia de solución de controversias**

Las relaciones comerciales de Canadá a lo largo de su historia se ha caracterizado por dos puntos antagónicos; por un lado Canadá ha tenido a Estados Unidos como su principal socio comercial y por el otro siempre ha tratado de protegerse de la competencia que representan los productos de este país en su propio mercado. Esta desconfianza, que también ha sido compartida por Estados Unidos, aunada a la ideología reinante del partido liberal, que gobernó a Canadá por un largo periodo, hicieron que no se buscara un mayor acercamiento entre ambos países, ya que la iniciativa por hacerlo no surgía de ninguno de los dos gobiernos.

Fue después de que el partido liberal perdiera las acciones en Canadá, que este país cambió su política comercial hacia el exterior en este contexto. Es más, la campaña electoral de Brian Mulroney, candidato conservador a la primera magistratura de Canadá en 1984, se basó en la restauración y el fortalecimiento de la relación Canadá-Estados Unidos. En septiembre de ese año Brian Mulroney llegó al poder e inició un proceso de acercamiento con los Estados Unidos, hecho que desembocó en la firma del Acuerdo de Libre Comercio.

El 8 de noviembre de 1984 el ministro de finanzas de Canadá planteó, como parte de su propuesta de política, la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En el período que va de mayo a agosto de 1985 se iniciaron las consultas entre el ministro de comercio exterior de Canadá y el representante comercial de Estados Unidos, quienes llegaron a la conclusión de lo conveniente que resultaría la firma de un Acuerdo de Libre Comercio para ambos países.

Un factor que contribuyó a la firma de un área de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá fue la firma del Acuerdo de libre Comercio entre Estados Unidos e Israel, el 22 de abril de 1985. Este acuerdo fue el primer tratado comercial de este tipo que firmó Estados Unidos y que sirvió de base para los futuros acuerdos signado por Estados Unidos con otros países, como sucedió en el caso de Canadá.

Después de un largo proceso de negociación el primero de enero de 1989 el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos entró en vigor. Cabe señalar que el dicho acuerdo en lo tocante a la solución de controversias en materia de prácticas desleales se anuló una vez que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esto se debió a que éste último retoma, y en algunos casos separa, lo acordado en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio. Hubo materias que, por no abordarse en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), siguen rigiéndose entre Estados Unidos y Canadá como lo establece su Acuerdo.

### **2. 2. 2. Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de América del Norte, en el Capítulo XIX en materia de cuotas antidumping y compensatorias: "Revisión de controversias"**

A pesar de la estrecha relación comercial entre Canadá y Estados Unidos a lo largo de su historia, las exportaciones de ambos países enfrentaban cada vez más obstáculos, especialmente una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos aplicaba medidas proteccionistas con bastante frecuencia afectando a Japón, a los países de Europa y a Canadá. Ésta fue una de las razones por las cuales Estados Unidos y Canadá empezaron la negociación de un "Código Bilateral sobre Subsidios y Prácticas de Precios", el cual nunca pudieron concluir a causa de la complejidad y los intereses que para ambos países estaba en juego.

Dado que nunca pudo llegarse a un acuerdo en dicho código, se decidió negociar dentro del Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países un sustituto de éste, que fue el capítulo 19. Este capítulo, conformado por once artículos y tres anexos (ver cuadro 3.1), brindaba a las partes un sistema innovador en materia de prácticas desleales, ya que estableció un panel binacional con capacidad para revisar el procedimiento por el cual las autoridades investigadoras establecieran cuotas antidumping y compensatorias, facultad que hasta entonces sólo tenían los tribunales nacionales.

**Tabla 2. 2. 1.**  
**Estructura del capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá**

Artículo	Tema
1901	Disposiciones generales
1902	Vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia de cuotas antidumping y cuotas compensatorias
1903	Revisión de las reformas legislativas
1904	Revisión de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias
1905	Aplicación en lo futuro
1906	Duración
1907	Grupo de trabajo
1908	Consultas
1909	Establecimiento del secretariado
1910	Código de conducta
1911	Definiciones
Anexo 1901.2	Establecimiento de los paneles binacionales
Anexo 1903.2	Procedimiento del panel bajo el artículo 1903
Anexo 1904.2	Procedimiento de respuesta extraordinaria

Fuente: Acuerdo de Libre Comercio 2004.

La posición de ambas partes durante la negociación del capítulo fue muy distinta, mientras que para Canadá era fundamental llegar a un acuerdo en el que se pudiera eliminar la aplicación de las respectivas leyes sobre prácticas desleales de comercio internacional a productos canadienses; Estados Unidos no veía la necesidad de ello ni el por qué de la insistencia canadiense en esta materia. Por esta razón sólo se llegó a un acuerdo en materia de prácticas desleales de comercio internacional casi al final de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio.

El Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio prevé que Estados Unidos y Canadá conservarán sus propias leyes en materia de prácticas desleales, las cuales son bastantes similares. Y en caso de que exista alguna reforma, se deberá hacer la notificación de este cambio a la otra parte; en el caso de no estar de acuerdo con la reforma y según lo estipulado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), actualmente Organización de Mundial de Comercio (OMC) dichas reformas serán sometidas a consulta y, en su caso a un panel. Los paneles del Acuerdo de Libre Comercio fueron diseñados como un mecanismo temporal, con vigencia de cinco años y prorrogables por una vez a dos años más.

La temporalidad del capítulo se estableció porque en el artículo 1907 las partes se comprometieron a establecer un grupo de trabajo que desarrollaría “las reglas y disciplinas más eficaces para el uso de subsidios gubernamentales, un régimen sustituto de reglas para tratar las cuestiones sobre precios discriminatorios y subsidios gubernamentales” el cual examinaría cualquier problema que pudiera surgir respecto de la implementación del Capítulo XIX y recomendaría las soluciones procedentes”, En realidad, al final de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio, el régimen sustituto planteado era una de las prioridades de Canadá más que el sistema de paneles, pero Estados Unidos tenía muy poco interés en desarrollarlo.

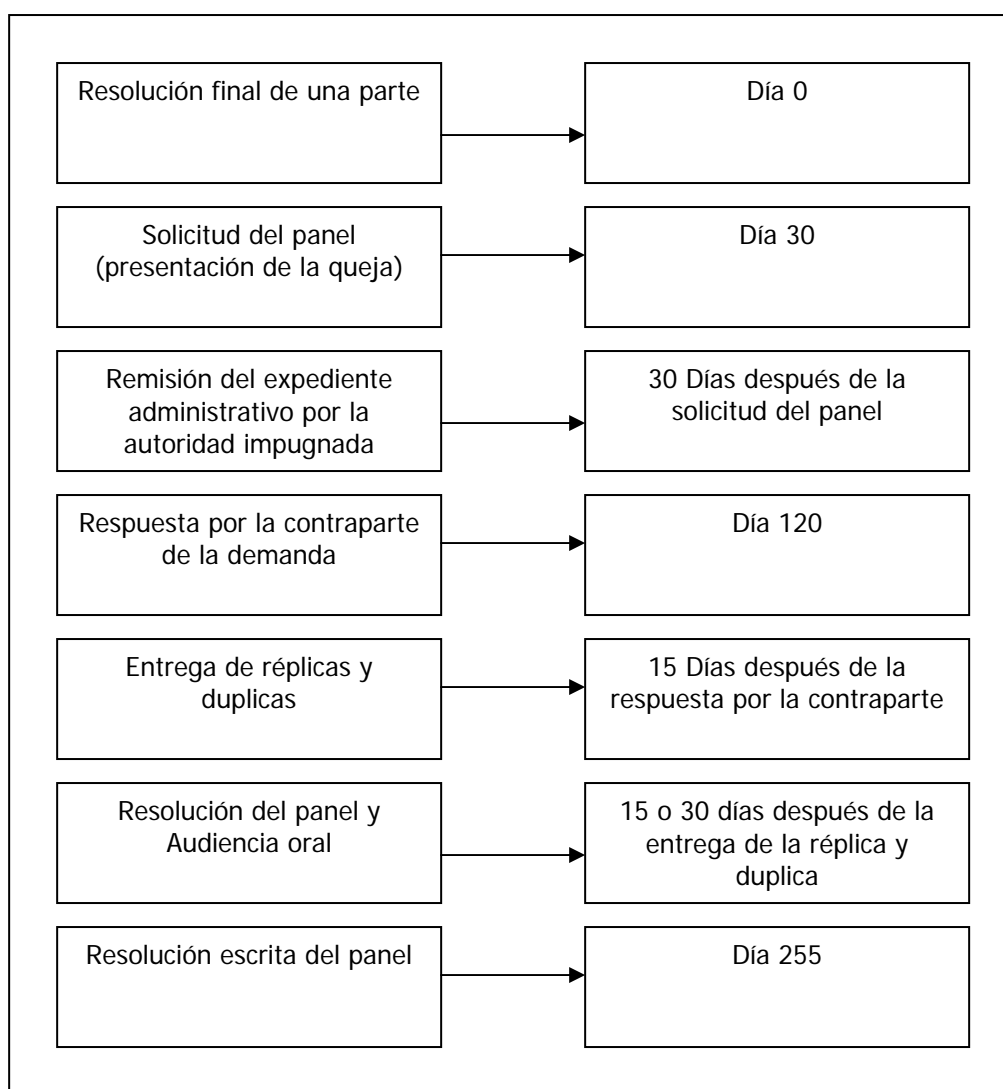
Se tenía previsto que los paneles del Acuerdo de Libre Comercio se integrarían por cinco miembros que se escogerían de una lista de 50 expertos en comercio exterior, esta lista fue hecha por Estados Unidos y Canadá, y cada uno propuso a 25 candidatos. Dos de los panelistas serían forzosamente canadienses y dos estadounidenses, el tercer miembro del panel sería elegido por mutuo acuerdo o por sorteo entre los juristas del panel, el presidente del panel siempre debería ser abogado. La existencia de la lista de panelistas no impedía que las partes escogieran un candidato para panelista que no apareciera en dicha lista, siempre y cuando cumpliera con las características exigidas por el primer párrafo del anexo 1901. 2 del Acuerdo de Libre Comercio.

Las decisiones de los panelistas se tomarían por mayoría de votos, por lo que en las votaciones se exigía la participación de todos los panelistas, además de que debían ser entregadas por escrito después de transcurridos 225 días de que se presentara la queja. Una de las ventajas que este sistema presentaba para Canadá fue que, aunque las decisiones de los paneles (que sustituyen a las de un tribunal de revisión interno), no podían ser obligatorias ante los tribunales de Estados Unidos, “un tribunal de los Estados Unidos podía considerar una decisión de un panel o de un comité, como si se tratara de una opinión sobre el derecho de los Estados Unidos” lo que dio a Canadá cierto carácter de seguridad.



En este punto cabe aclarar que los paneles no reemplazarán a un tribunal interno, sólo reemplazarán la revisión judicial realizada de éstos, la cual es sólo una de sus facultades. Tanto Canadá como Estados Unidos no querían crear un tribunal binacional sino un panel binacional, razón por la cual una vez que éste cumpliera su misión este sería disuelto, además, de que los panelistas fungirían como árbitros privados y no jueces vitalicios y por último, el panel sólo tendrá competencia en la revisión de resoluciones finales. Los plazos establecidos para este procedimiento se pueden observar en el esquema 2. 2. 2.

**Esquema 2. 2. 2.**  
**Procedimiento de revisión del panel del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte**



Fuente: Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, 2004.

A diferencia del capítulo 18 del Acuerdo de Libre Comercio, donde se resuelven controversias comerciales entre gobierno y gobierno, el capítulo 19 otorga la oportunidad de expresar su interés en algún caso a los particulares (cualquier persona legalmente capacitada para acudir a la revisión judicial según la legislación interna del país), siempre y cuando lo haga a través de su respectivo gobierno.

Un rasgo que caracteriza al capítulo 19 es la creación del Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE), que no se encontraba previsto en el acuerdo original para la negociación del capítulo. Este mecanismo fue creado con posterioridad debido a la creciente preocupación de Estados Unidos y Canadá de que pudieran surgir problemas extraordinarios en el funcionamiento del sistema de los paneles.

De esta manera se acordó que las partes podrían acudir al Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE), en el caso de que una de ellas tuviera razones para sospechar sobre la forma en que un panel había revisado la resolución definitiva. De esta forma se incurrió en lo estipulado por el artículo 1904 del Acuerdo de Libre Comercio, sólo en los casos siguientes:

A) Cuando dentro de un tiempo razonable después de emitida la decisión del panel, una parte alegue que:

- I) un miembro del panel ha sido encontrado culpable de una falta grave de parcialidad, o ha incurrido en grave conflicto de intereses, o de alguna otra manera ha violado materialmente las normas de conducta.
- II) el panel se ha apartado de manera grave de una norma fundamental del procedimiento;
- III) el panel se ha excedido en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en este artículo.

B) Cualquiera de las acciones mencionadas en el inciso A), que hayan afectado materialmente la decisión de un panel y amenacen la integridad del proceso de la revisión de un panel.

Para formar al Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) se requería que las partes hubieran establecido una lista de 10 candidatos, cinco canadienses y cinco estadounidenses, que fueran o hubieran sido jueces de un tribunal federal de Estados Unidos o del tribunal de jurisdicción superior de Canadá. Cada una de las partes elegiría un miembro y el tercero sería seleccionado de la lista por mutuo acuerdo de las personas ya establecidas del Comité, o en caso de no llegar a un acuerdo se haría por sorteo.

Una vez hecho esto el Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) contaría con 30 días para rendir su fallo. En caso de que el Comité considerara que se dieron las condiciones en el marco del artículo 1904.13 podría anular el fallo o devolverlo al panel original para adoptar una "medida no incompatible con la resolución del Comité", en caso de que el fallo original fuera anulado se instalaría nuevamente un panel, y si resolvían que no procedía la demanda se conformaría el fallo original del panel. La resolución que hiciera el Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) era obligatoria para las partes.

De esta manera quedó constituido el capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio, el cual fungió como modelo para la elaboración del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tema que se abordará en el siguiente apartado.

### **2. 2. 3. Revisión de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias del Capítulo XIX**

Aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) dictamina que las controversias que surjan entre los miembros del Tratado, en general, se resolverán conforme a lo estipulado en el capítulo XIX, fija la excepción para las controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, las cuales serán resueltas conforme al capítulo XIX según lo marca el artículo 2004 del Capítulo XX: "salvo por los asuntos que comprende el Capítulo XIX... las disposiciones para la solución de controversias de este capítulo, se aplicarán a" la solución en general de las controversias que surjan entre las partes. A diferencia del capítulo XX, en el que se desarrollan los métodos de solución controversias que puedan darse a partir de la interpretación o la ejecución del tratado entre los gobiernos parte, en el capítulo XIX se da la oportunidad a los particulares de manifestar su desacuerdo por la imposición de una cuota compensatoria o un impuesto antidumping, siempre y cuando sean representados por sus respectivos gobiernos.

El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue uno de los más debatidos en las negociaciones del tratado a causa de que las posiciones de Canadá, Estados Unidos y México diferían entre sí, especialmente la visión de las ventajas que proporcionaría contar con un sistema de paneles canadiense y mexicana contra la visión estadounidense.

Los negociadores de Estados Unidos tenían la posición de no aceptar cambios en su legislación antidumping; además de que se cuestionaban, incluso, la conveniencia de mantener este capítulo. Este último se debía principalmente a que en el marco del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) se dieron tres casos muy controvertidos (carne de cerdo, cerdo en pie y madera blanda) en los que se vieron envueltas industrias estadounidenses muy importantes además de grandes volúmenes de exportaciones, estos casos fueron llevados a panel por Estados Unidos y posteriormente al Comité de Impugnación Extraordinaria el cual confirmó la resolución que hiciera cada panel de los casos.

Canadá por su parte, no estaría dispuesto a negociar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que no tuviera el capítulo XIX, puesto que un medio para defender a su industria nacional de la imposición indiscriminada de cuotas antidumping fue punto primordial desde las negociaciones que entablara con Estados Unidos para el Acuerdo de Libre Comercio. Además, en esta ocasión Canadá buscaba obtener un poco más de lo conseguido en la zona de libre comercio negociada con Estados Unidos, es decir, que el mecanismo tuviera un carácter temporal.

Por último para México era esencial asegurar el acceso al mercado de sus socios comerciales como lo enfatizó el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), Jaime Serra Puche, el 14 de agosto de 1992: un aspecto fundamental de la negociación fue asegurar a los exportadores mexicanos que no estarán sujetos a la aplicación arbitraria e injustificada de medidas de defensa contra prácticas desleales de Estados Unidos y Canadá". Durante las negociaciones, México decidió apoyar la posición canadiense por la experiencia de éste país en el Acuerdo de Libre Comercio y por los beneficios que el capítulo XIX podrían traer al país, ya que el interés de Canadá en dicho capítulo evidenciaban las ventajas de contar con él.

El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está compuesto por 11 artículos, que van desde el 1901 al 1911 además de los anexos 1901.2, 1903.2, 1904.13, 1904.15, 1905.6 y 1911 por último, lo completan las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 y las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE). A pesar de que este capítulo se basa en el capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio (ambos tienen el mismo número de artículos) existen, a grandes rasgos, las siguientes diferencias entre ambos:

- a) En primer lugar, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) prevé que el mecanismo de paneles sea permanente y no pone una fecha de término, como lo hace el Acuerdo de Libre Comercio en su artículo 1906.
- b) El artículo 1907 del Acuerdo de Libre Comercio, donde las partes se comprometían a desarrollar un sistema sustituto, se torna menos claro en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sólo se establece el acuerdo de consultar entre si " la factibilidad de desarrollar reglas y disciplinas más eficaces" así como de "apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar" las prácticas desleales de comercio internacional (artículo 1907. 2).
- c) Aunque la selección de panelistas es similar a la que se hace en el Acuerdo de Libre Comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) establece que los panelistas serán, en lo posible, jueces o que lo hayan sido.
- d) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) incluye el artículo 1907.3 en el que se dan las condiciones con las que se deberá cumplir para que la administración de las leyes en materia de prácticas desleales sea óptimo.
- e) Se añade el anexo 1904.15 (d), el cual atañe directamente a México, ya que el calendario B dicta 20 enmiendas obligatorias a la legislación mexicana en materia de prácticas desleales, estas van encaminadas a que México cuente con un sistema antidumping similar al de Canadá y Estados Unidos.
- f) Se anexa el artículo 1905, "Salvaguarda del sistema de revisión ante el panel", en este se dicta la que ocurrirá en caso de que una parte no cumpla con las obligaciones del Capítulo XIX. Esto se estipuló como consecuencia de que en México cabe la posibilidad del amparo, por lo que se tenía que asegurar que el tratado se cumpliera.
- g) Por último, en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se aumentan los anexos 1904.15, 1905.6 y A 1911.

El particular, se encuentran expresados en el artículo 1902 donde estipula que busca objetivo y la finalidad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y del capítulo XIX en:

“ ... establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este Tratado, a la vez que se conserven (las) disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales, tal como se desprende de las disposiciones del Tratado, su Preámbulo y Objetivos, y de las prácticas de las partes”<sup>49</sup>.

Para comprender de una forma general la estructura de este capítulo, a continuación se muestra una tabla que lo detalla más claramente.

**Tabla 2. 2. 2.**  
**Estructura del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Artículo	Tema
1901	Disposiciones generales
1902	Vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia de cuotas antidumping y compensatorias
1903	Revisión de las reformas legislativas
1904	Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias
1905	Salvaguarda del sistema de revisión ante el panel
1906	Aplicación en lo futuro
1907	Consultas
1908	Disposiciones especiales para el Secretariado
1909	Código de conducta
1910	Varios
1911	Definiciones
Anexo 1901.2	Integración de paneles binacionales
Anexo 1903.2	Procedimiento de los paneles conforme al Art. 1903
Anexo 1904.13	Procedimiento de impugnación extraordinaria
Anexo 1904.15	Reformas a las disposiciones jurídicas internas
Anexo 1905.6	Procedimiento del comité especial
Anexo 1911	Definiciones específicas por país

Fuente: Índice del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994.

Este capítulo se aplicará solamente a las mercancías que se vean afectadas por alguna resolución final de las partes (artículo 1901) o a las reformas que se quieran realizar en las legislaciones internas en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

<sup>49</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), capítulo XIX, Art. 1902, México, D. F. Editorial Porrúa, 1995.

Cabe señalar que la negociación en el capítulo XIX no versó en crear un sistema antidumping único para los tres países, ya que partió del supuesto de que cada país tiene una “legislación suficiente para defender a sus productores domésticos de las prácticas desleales que pudieran detectarse como originarias de cualquiera de los otros signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>50</sup>”, por lo que el artículo 1902 asevera que cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias a los bienes que se importen de territorio de cualquiera de las otras partes; las disposiciones jurídicas en la materia serán las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, los reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales.

Por otro lado, acudir a este mecanismo de solución de controversias excluye la posibilidad de que este caso se lleve ante un tribunal interno, ya que el artículo 1904.12 estipula que no se aplicará en caso de que:

- a) como consecuencia directa de la revisión judicial de la resolución definitiva original por un tribunal de la Parte importadora, se emita una resolución definitiva revisada, en los casos en que ninguna de las Partes implicadas haya solicitado la revisión ante un panel de la resolución definitiva original; o
- b) se emita una resolución definitiva como resultado directo de la revisión judicial que se haya iniciado ante un tribunal de la Parte importadora antes de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

En el caso de México, el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (LCE) permite a cualquier parte interesada acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales que se hayan acordado en los tratados comerciales internacionales de los de México sea parte. Pero en caso de optarse por los mecanismos internacionales:

No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias.

---

<sup>50</sup> Ídem.

Pueden llevarse a cabo, bajo el capítulo XIX dos tipos de paneles, los que revisen las reformas legislativas que los países miembros hagan a sus respectivas leyes en materia de prácticas desleales de comercio internacional y los que revisen las resoluciones finales que las autoridades de cada país hayan hecho en la misma materia.

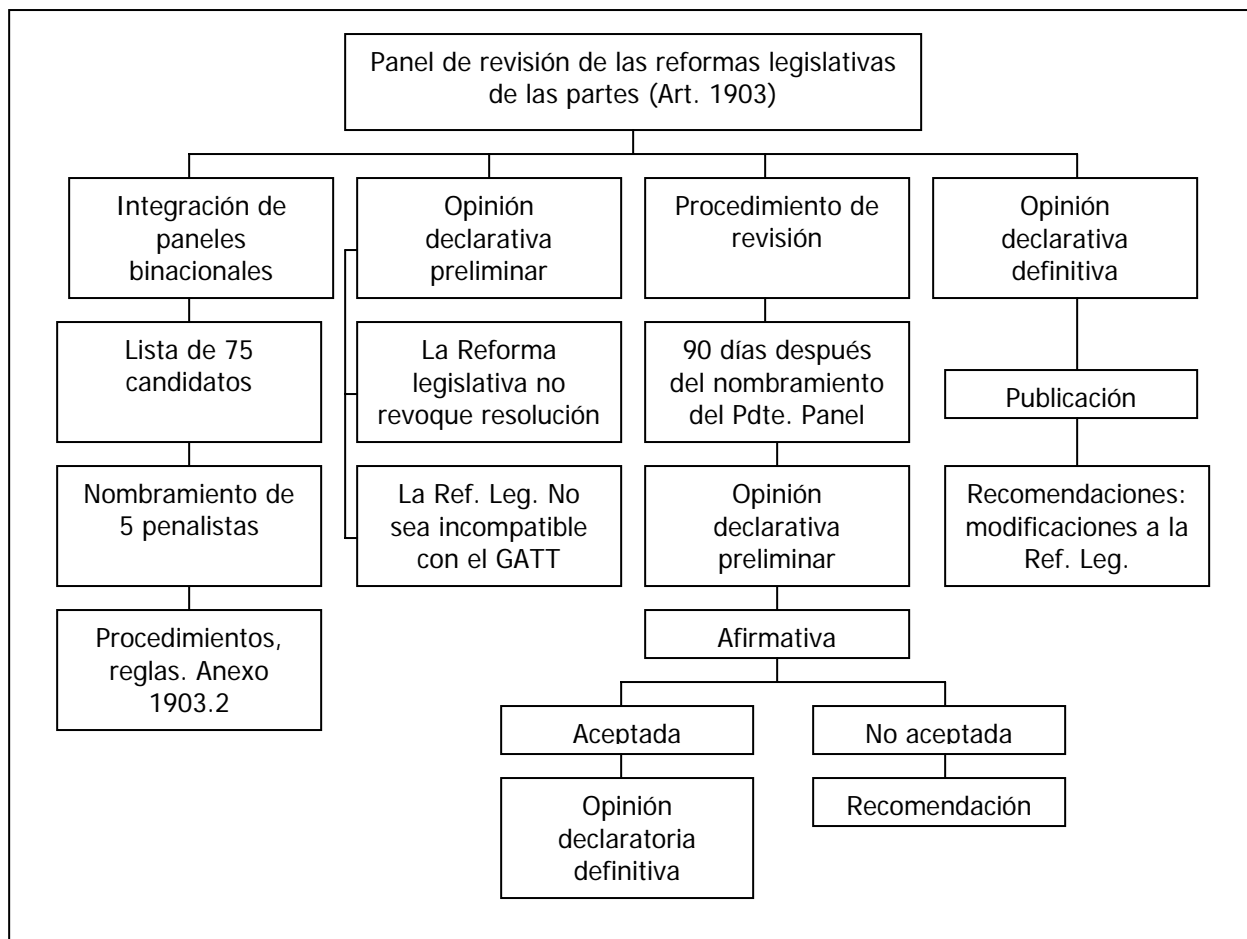
#### **2. 2. 4. Revisión de las reformas legislativas sobre cuotas antidumping y compensatorias.**

Antes que nada debe quedar claro que, según lo establecido por el capítulo XIX, cada país seguirá ejerciendo su derecho soberano para aplicar, cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas, siempre y cuando la nueva legislación especifique la vigencia para los otros miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El miembro que haga la reforma deberá notificar por escrito a las partes la reforma que se planea llevar a cabo, además de que se deberá hacer con la mayor anticipación posible a la aprobación legislativa para que, si alguna de las partes resulta afectada pueda solicitar consultas; por último, las modificaciones a la legislación deberán ser compatibles con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo Antidumping (AA), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), o acuerdos sucesores de los que los signatarios originales de este Tratado sean parte.

En caso de que a uno de los signatarios del tratado le afecte la reforma a la ley interna de otro signatario, la parte afectada podrá solicitar por escrito que la reforma se someta a un panel binacional según se estipula en el artículo 1903 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo procedimiento se resume en el siguiente esquema (2. 2. 4.)



**Esquema 2. 2. 4.  
Panel de revisión de reformas legislativas**



Fuente: Artículo 1903 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994

El panel revisaría las reformas y dará una opinión declarativa sobre la compatibilidad de la reforma con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo Antidumping (AA), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), así como el objetivo y la finalidad del Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCAN). También revisaría si la reforma tenía como fin revocar alguna resolución previa que se haya realizado bajo los lineamientos del artículo 1904.

Según se establece en el anexo 1903.2 los paneles de revisión de reformas legislativas crearán sus propias reglas de procedimiento en caso de que las partes no acuerden otra cosa noventa días después de que se designe al presidente del panel éste dará por escrito su opinión declarativa preliminar.

Esta opinión preliminar incluirá las recomendaciones pertinentes para que la reforma se apegue al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC), sus acuerdos, así como a la afinidad y objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De esta manera las partes, en caso de no estar de acuerdo y dentro de los catorce días siguientes a la opinión preliminar, podría presentar ante el panel sus objeciones fundamentadas para que el panel reconsidere su opinión preliminar.

En caso de que la opinión del panel no fuera objetada, se convertiría en la opinión declarativa final; por esta razón, la opinión aunque fuera preliminar debería contener "conclusiones de hecho" y daría recomendaciones para que la reforma se apegara al artículo 1903.

La opinión final que tome el panel sería por mayoría, y la opinión declarativa, que se realizaría por escrito, incluirían cualquier opinión disidente o coincidente entre los penalistas. Ésta sería publicada en el medio oficial de los países involucrados en la diferencia.

Si la resolución del panel recomendaría modificaciones a la reforma que se quisiera realizar, los países involucrados deberían iniciar consultas para llegar a una solución en un plazo mayor a 90 días después de que se dictó la opinión final del panel. En caso de que las modificaciones recomendadas no se realizaran en un plazo de nueve meses, o no se llegue a un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes, el miembro que haya solicitado el panel podrá adoptar medidas legislativas equivalentes. Cabe aclarar que hasta la fecha no se ha puesto en marcha ningún panel para la revisión de reformas legislativas de alguno de los movimientos.

### **2. 2. 5. Revisión de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias.**

La revisión de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias plasmadas en el artículo 1904 lo hacen trascendental, ya que los procedimientos que dictamina son la esencia del Capítulo XIX. El artículo 1904 estipula la forma en que se puede reemplazar la revisión judicial interna para las resoluciones de la autoridad investigadora en materia de cuotas antidumping y compensatorias.

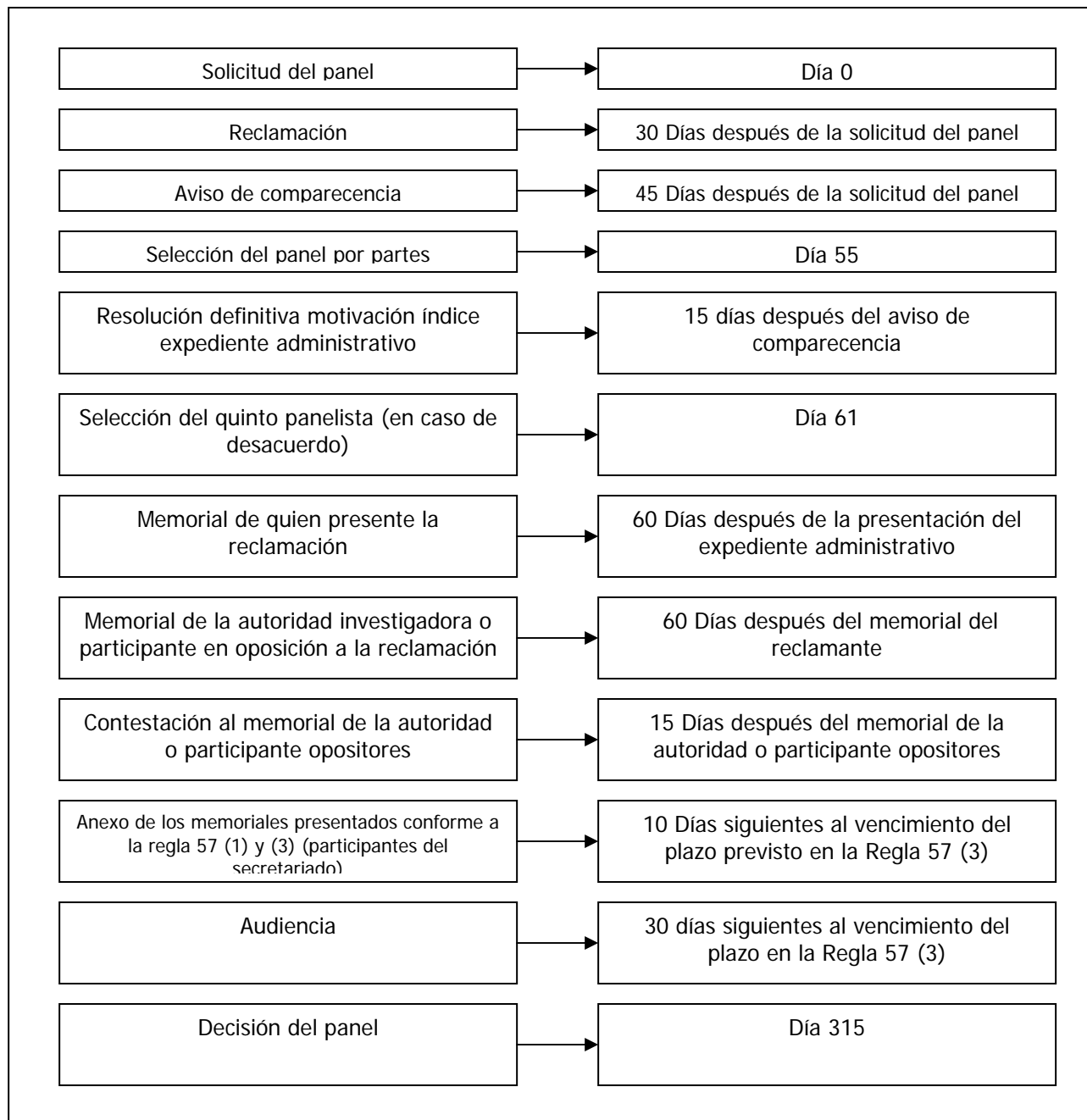
Únicamente para efectos de este artículo, dentro de los compromisos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se tomarán como disposiciones jurídicas las leyes y reglamentos internos de cada una de las partes en materia de antidumping y compensatorias. Debe quedar en claro que la revisiones de los paneles no examinan las leyes internas de cada país, sino que en base a estas revisan que el procedimiento que llevó a la resolución definitiva sea de conformidad con lo estipulado en la ley que rija a la autoridad investigadora.

Al igual que en el capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), los paneles jurídicamente reemplazan la revisión judicial interna, pero no reemplazan a un tribunal interno de los países miembros, ya que la intención de los negociadores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no fue crear un órgano supranacional para resolver las disputas en materia de prácticas desleales de comercio internacional. Lo anterior se sustenta en que:

- a) la sustitución de un tribunal nacional no es automática, el panel se instaurará a petición de alguna de las partes y se desintegrará cuando el proceso termine;
- b) según el artículo 1904.1 aunque los paneles “reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias”, la facultad que tienen los paneles y sus reglas de procedimiento son totalmente específicas para las resoluciones finales en materia de prácticas desleales de comercio internacional y se encuentran regidas por lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- c) El panel cuenta solamente con un criterio de revisión, mas no de resolución, esto es, que el panel “deberá emplear para resolver la controversia.

A continuación se muestra un esquema (2. 2. 5) que explica de forma general el procedimiento de revisión.

**Esquema 2. 2. 5.  
Plazos del procedimiento de revisión ante el Panel de solución de Controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**



Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), Informe de labores 1991-1996, *op. cit.* p. 116.

### Solicitud del panel.

La solicitud para la integración de un panel deberá formularse por escrito a la otra parte, esto deberá hacerse en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que la resolución definitiva cuestionada se publicó en el medio oficial del país signatario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en caso de que la resolución definitiva no haya sido publicada por la parte que impuso la cuota, ésta deberá notificar a la parte implicada en caso de que la resolución involucre a sus mercancías.

La parte implicada podrá también solicitar un panel cuando la autoridad investigadora de una parte haya dictado cuotas provisionales a otro miembro. La presentación de dicha solicitud es la que marca el inicio de la revisión ante un panel, la cual terminará cuando el Secretariado dé el Aviso de Terminación de la Revisión ante el panel.

La autoridad investigadora que haya dictaminado la imposición de una cuota tiene el derecho de comparecer y de ser representada por abogados ante el panel, además de que ambas partes podrán acompañarse de las personas que, según lo estipulado por su derecho interno, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas.

Antes de que transcurran 30 días de la presentación de la primera solicitud de revisión ante un panel se puede presentar una Reclamación (Regla 39 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), dicha reclamación será presentada ante el Secretariado por la persona interesada que desee invocar errores de hecho o derecho en relación con una resolución definitiva; además se adjuntará un comprobante de notificación a la autoridad investigadora y a todas las personas que participaron en el procedimiento administrativo de investigación.

### Integración de los paneles binacionales

Cada una de las partes contará con una lista de 25 candidatos para actuar como panelistas, estos deberán ser o haber sido jueces en la mayor medida posible, deberán cumplir con ciertas condiciones como; tener nacionalidad canadiense, estadounidense o mexicana; que sean probos, que gocen de buen prestigio y reputación, y por último, serán escogidos estrictamente sobre la base de su objetividad, confiabilidad, buen juicio y familiaridad general con el derecho comercial internacional".

Los paneles binacionales se conforman por cinco miembros, cada país escogerá a dos personas de la lista antes señalada y en caso de que se escoja a una persona que originalmente no se encontraba en la lista, ésta deberá cumplir con las características anteriormente descritas. Después de transcurridos 55 días se escogerá al quinto panelista ya sea de común acuerdo entre los miembros del panel o por sorteo. Éste mismo método se usa para decidir quién será el presidente del panel, de entre los juristas que lo conforman.

La revisión del panel se llevará cabo con base en el expediente de la investigación administrativa, por lo que no se admitirá que se anexe información nueva sobre los hechos a menos de que, en cumplimiento de una orden del panel que haya devuelto un expediente, la autoridad investigadora haya recabado información nueva la cual si puede presentarse ante el panel en un procedimiento de evolución. El panel deberá tomar sus decisiones por votación.

Para respaldar la confidencialidad de la información, los paneles deberán firmar un compromiso de confidencialidad respecto a la información reservada que entreguen las partes, es decir la información comercial reservada o comercial privilegiada en Estados Unidos, información confidencial, personal o comercial reservada y otra información privilegiada en Canadá y por último información confidencial, comercial reservada y otra información privilegiada de otro tipo en México.

#### Procedimiento de revisión ante panel.

Pasados los 45 días siguientes a la presentación de la solicitud de revisión ante un panel cualquier parte interesada en particular en la revisión ante el panel y que no haya presentado Reclamación alguna deberá presentar ante el Secretariado responsable un Aviso de Comparecencia (Regla 40 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-). El aviso contendrá los argumentos que acrediten el derecho a presentarlo además de precisar si la comparecencia se realiza en apoyo u oposición de alguno de los alegatos contenidos en alguna Reclamación.

Después del plazo que se otorga para presentar un Aviso de Comparecencia, la autoridad investigadora que se esté acusando, presentará el expediente que se revisará ante el Secretariado. El expediente contará con nueve copias donde se incluya la motivación, dos copias más contendrán el índice que describe el contenido del expediente, se adjuntará el comprobante de notificación del índice a los participantes y se entregarán dos copias del expediente administrativo.

Una vez que pasen 60 días del plazo en que debió ser entregado el expediente administrativo, se vence el tiempo permitido para que quien haya presentado una Reclamación o un Aviso de Comparecencia entregue un Memorial. En el Memorial se deben fundar los argumentos hechos ya sea en la Reclamación o en el Aviso de Comparecencia.

También se podrá presentar un Memorial de Contestación, el cual consiste en una respuesta al Memorial que se haya presentado en oposición a una Reclamación, para lo cual se otorgan 15 días como plazo después de la presentación de Memoriales. El Memorial de Contestación deberá limitarse a responder tan solo a la refutación del contenido del Memorial al que se responde. Después de la presentación de los mismos, las partes participantes presentarán al Secretariado un anexo con los precedentes jurídicos citados en sus Memoriales.

La importancia de ésta figura versa en que si se encuentra que ninguna de las partes presenta su Memorial y no existe una prórroga para presentarlo, el panel puede, de oficio o a petición de parte, ordenar que se deseche el procedimiento de revisión a menos que los participantes demuestren razones para que la revisión ante el panel no sea deseada. Sólo en caso de Estados Unidos y Canadá, el no presentar un Memorial dentro del plazo que se fijó puede acarrearle que le sea negado presentar argumentos orales en una audiencia, recibir ulteriores órdenes decisiones etc.

La Audiencia se celebrará 30 días después de que venza el plazo para la presentación del Memorial de Contestación. Antes de la celebración de un panel puede haber una reunión previa a la Audiencia, con el fin de facilitar el desarrollo de la revisión ante el panel.

En caso de que un participante no se presente a la Audiencia, el panel escuchará solamente a los presentes y si ninguno comparece, el panel podrá dar su dictamen basándose solamente en los Memoriales. La comparecencia oral deberá ser presentada por el representante legal del participante o por el mismo participante en caso de no estar representado. Sus exposiciones se limitarán a las cuestiones en litigio, pues como ya se había explicado, la revisión del panel se llevará a cabo únicamente con base en el expediente administrativo, por lo que no se permitirá información nueva sobre los hechos.

### Decisión del panel

Después de transcurridos 90 días de la Audiencia, el panel dicta su decisión fundada y motivada por escrito (en ella se incluirán las opiniones disidentes y concurrentes de los panelistas), además de que será publicada en el medio oficial de las partes implicadas. En la decisión el panel puede confirmar la resolución definitiva dictada por la autoridad investigadora o devolvérsela para que adopte las medidas que el panel considera que se omitieron según la ley interna de esta autoridad. En caso de que el panel decidiera devolver la resolución definitiva fijará “el menor plazo razonablemente posible” para que se cumpla lo dispuesto, este plazo nunca debe exceder del periodo que fija la legislación de la autoridad investigadora.

Si el panel decide devolver el expediente a la autoridad investigadora ésta última deberá hacer sus modificaciones conforme a las observaciones hechas por el panel, es decir, que el panel cuenta con discrecionalidad para actuar siempre y cuando las medidas que adopte no sean incompatibles con la orden del panel. Esto lo hará mediante la presentación al Secretariado responsable de un “informe de Devolución”,

En caso de que no haya una impugnación al informe de Devolución o alguna petición de prórroga, el panel dictará una orden confirmando el Informe de Devolución de la autoridad investigadora dentro de un plazo de 10 días después del vencimiento de la fecha en que se debían presentar los escritos de impugnación del informe.

Si se da el caso de que éste sea impugnado, se le da al panel un plazo de 90 días para que dicte su decisión, ya sea confirmando o devolviendo el Informe de Devolución a la autoridad investigadora.

La decisión del panel deberá ser obligatoria para las partes, además de que, como lo dicta el artículo 1904-11, “ninguna de las partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel “El panel al dar su decisión final, también ordenará al Secretariado que después de transcurridos 11 días de la decisión expida el Aviso de Acción Final del Panel.

Después del dictado el Aviso de Acción Final del Panel, inicia el plazo para presentar una solicitud para Comité de Impugnación Extraordinaria. Si no se presenta dicha solicitud, el Secretariado publica un Aviso de Terminación de la Revisión ante el Panel en el medio oficial de los países implicados.



### Comité de Impugnación Extraordinaria

El Tratado de Libre Comercio de América el Norte (TLCAN), al igual que el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), prevé la instauración de un Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) que se encarga de revisar las resoluciones de un panel en caso de que uno de los participantes así lo solicitará antes de que se cumpla un plazo de 30 días después de dictado el Aviso de Acción Final del Panel. Este es un mecanismo que, según lo dicta el artículo 1904.13 busca corregir los problemas graves” que pudieran surgir durante el proceso de revisión de un panel. Este Comité sólo podrá ser solicitado por los gobiernos involucrados en caso de que:

1.- Un miembro sea responsable de una falta grave de parcialidad o tenga un conflicto de interés grave; que el panel se haya desviado gravemente de la regla fundamental del procedimiento; o que el panel se haya excedido ostensiblemente en el ejercicio de sus facultades, autoridad o jurisdicción.

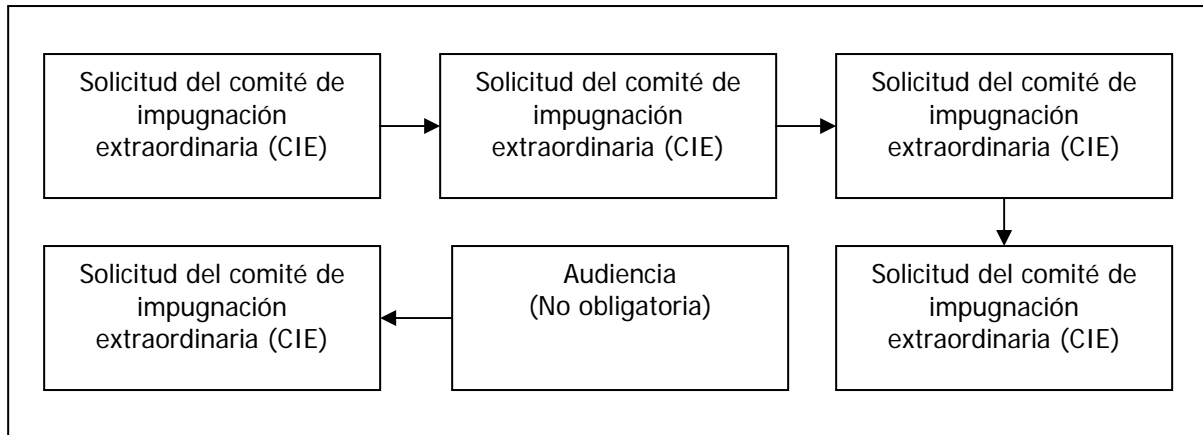
2.- EL Consejo de Impugnación Estadunidense (CIE) debe determinar que estas acciones hayan afectado materialmente el fallo del panel.

3.- Se debe comprobar que tales conductas ponen en riesgo la autoridad del sistema de paneles binacionales (1904.13).

El Comité se establecerá después de que transcurran quince días de su solicitud, sus miembros se escogen de una lista de quince jueces o personas que lo hayan sido de algún tribunal interno de los miembros (un tribunal judicial federal en Estados Unidos, un tribunal judicial de jurisdicción superior de Canadá o de un tribunal judicial federal de México), de dicha lista, cinco integrantes pertenecerán a cada país. Para conformar al Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) cada parte implicada escogerá a una persona y entre ellas se seleccionará por sorteo a la que escogerá de la lista al tercer miembro.

A continuación se presenta un esquema en el cual se grafica lo mencionado anteriormente, con la finalidad de mejorar la comprensión de esta información.

**Esquema 2. 2. 6.  
Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) de Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia, previa información del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994

Como se puede observar en el esquema 2. 2. 6., en el que se resume la forma como actúa el Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE), después de transcurridos 90 días de la formación del Comité, éste dará su decisión, la cual tiene la facultad de anular el fallo original del panel o devolverlo al panel original para que adopte una medida no incompatible con la decisión del Comité; en caso de que el fallo original sea anulado se instalará un nuevo panel. Las resoluciones del Comité tendrán un carácter obligatorio para las partes implicadas.

#### Salvaguarda del sistema de revisión del panel

El artículo 1905 estipula lo referente a la salvaguarda del sistema de revisión ante el panel, este artículo busca dar seguridad a las partes signatarias del acuerdo. Ya que dictamina que, en caso de que una parte crea y/o considere, que el derecho interno de otra de las partes está afectando el sistema de paneles, se podrá acudir a este sistema.

Como ya se había mencionado antes, la salvaguarda del sistema apareció ante el desconocimiento del juicio de amparo por parte de Canadá y Estados Unidos, de esta manera, la salvaguarda del sistema permite “garantizar que las decisiones de los mecanismos de solución de controversias se respetarán y cumplirán en caso de que alguna decisión judicial lo impidiera”.

Si no se resuelve el caso después del tiempo acordado, es decir, después de transcurridos 45 días de la solicitud de consultas o el tiempo que hayan convenido las partes, la parte reclamante puede solicitar que se instale un Comité Especial (CE). Después de quince días de esta solicitud y en caso de que las partes implicadas no convengan algo distinto, el Consejo Especial se instalará.

Si el Consejo Especial (CE) se encuentra indicios de que el derecho interno de una de las partes está afectando el sistema de paneles, las partes implicadas deberán iniciar consultas en un plazo de 10 días para llegar a una solución mutuamente aceptable, ésta no debe pasar de 60 días después de la determinación del Consejo Especial (CE).

En caso de que no se llegue a acuerdo alguno o de que la parte demandada no demuestre satisfactoriamente al Consejo Especial la corrección del problema, se autorizaría que la parte reclamante suspenda a la otra parte implicada el funcionamiento del artículo 1904 Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias además de “la aplicación de aquellos beneficios derivados del Tratado que las circunstancias ameriten”, claro que estas medidas se tomarán mediante consultas. La parte demandada también podrá suspender recíprocamente el funcionamiento del artículo 1904.

Si la parte demandada considera que ha corregido el problema o los problemas que originaron la opinión positiva del Consejo Especial (CE) o que la suspensión de los beneficios por la parte reclamante es excesiva, también podrá solicitar una nueva reunión del Consejo Especial. En un plazo de 45 días el Comité presentará su respuesta y en caso de considerar que la parte demandada ha corregido el (los) problema(s), dará por terminada la suspensión que aplicó. En caso de que se suspenda el artículo 1904, se terminará la revisión ante un panel, o un Consejo Especial, según lo dicta el artículo 1904.12.

### Consultas

Las consultas previstas en el Art. 1908 del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) se adoptaron en el artículo 1907 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con la diferencia de que se realizarán de manera más completa, ya que en este artículo se acordó que las consultas se llevarán a cabo anualmente o a petición de alguna de las partes y están destinadas a examinar cualquier problema que resulte de la ejecución u operación del capítulo XIX, así como para decidir las reglas específicas en materia de prácticas desleales entre los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Canadá no quiso dejar a un lado la propuesta que hiciera en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de instaurar un régimen sustituto de reglas, pero ante la falta de interés de Estados Unidos, sólo logró que en las consultas del artículo 1907 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se abrieran la “factibilidad de desarrollar reglas y disciplinas más eficaces sobre el uso de subsidios gubernamentales y la factibilidad de apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar las prácticas transfronterizas desleales de precios y el otorgamiento de subsidios gubernamentales” (Art. 1907.2).

Para llevar a cabo las consultas, las partes nombrarán funcionarios que incluyan personal de la autoridad investigadora competente. En las consultas se podrán presentar informes a la Comisión de Libre Comercio. Bajo estos mismos lineamientos los miembros del Tratado acordaron que sería “deseable que la notificación de inicio de una investigación se publicara en el medio oficial del país importador, que notificara los plazos que tendrían que cumplir las partes implicadas en una investigación, que dieran aviso e instrucciones por escrito de la información requerida al igual que un plazo razonable, entre otras disposiciones, que en general fueron aceptadas, y que hoy en día se ponen en práctica por los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En general éste es el procedimiento que sigue el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) según lo estipulado en sus artículos y anexos, así como en las reglas de procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE).

### Secretariado

Dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acordó que la Comisión de Libre Comercio establecería y supervisaría la creación de un Secretariado (Art. 2002.1 del TLCAN) , el cual estaría integrado por secciones nacionales, dentro de estas secciones se crearía una división que facilitaría el funcionamiento del capítulo XIX del Tratado, ya que brindaría “apoyo administrativo a los penales, comités, grupos de trabajo y demás grupos establecidos para la solución de controversias que puedan surgir en el intercambio comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.”

El secretario de la sección es la parte donde se lleve a cabo un panel o un comité es órgano encargado de llevar los expedientes correspondientes; tener copias auténticas de éstos; recibir y archivar las solicitudes, memoriales y otros documentos que se presenten ante un panel o un comité; asignar el orden numérico progresivo a las solicitudes de integración de panel o comité (este número será el de archivo para los memoriales y otros documentos relacionados con la solicitud); y por último, se encarga de enviar a su homólogo las copias de todo material que se reciba o archive en la sección de esa parte, así como entregar a su homologo copia de los documentos públicos que se soliciten.

#### **2. 2. 6. Casos presentados ante la sección mexicana del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

En cuanto al capítulo 19, como era de esperar dadas las preocupaciones de México y Canadá acerca de las leyes de soluciones comerciales de México y Canadá acerca de las soluciones comerciales de los Estados Unidos, en los ocho años desde que entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha habido un gran número de decisiones de las autoridades nacionales de aquel país que se han llevado a ambos países y sus sectores privados a solicitar la integración de paneles binacionales que se han conformado no se han limitado a revisar decisiones de las autoridades estadounidenses sino también de autoridades canadienses y mexicanas, pero la gran mayoría se han referido a investigaciones de los Estados Unidos.

La frecuencia de casos ha sido tal que, luego de ocho años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de paneles binacionales del capítulo 19 ha resultado ser un mecanismo tan utilizado y efectivo para la resolución de disputas como lo fue el ALCCEU<sup>51</sup>.

Como se muestra en la siguiente tabla 3.3 (marzo de 2003) se habían iniciado 87 casos, inclusive los casos concluidos, desistidos o en proceso.

**Tabla 2. 2. 3.**

**Paneles binacionales de revisión integrados de acuerdo con los términos del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994-2003<sup>a</sup>**

Total de paneles	Solicitados por productores y/o gobiernos de Canadá	Solicitados por productores y/o gobiernos de Estados Unidos	Solicitados por productores y/o gobiernos de México	Demanda Contra
56	27	-	29	Autoridades de Estados Unidos
19	-	17	2	Autoridades de Canadá
12	3	7	2	Autoridades de México
87	30	24	33	Total

Fuente: Decisiones e informes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>) , a) Actualizado hasta febrero de 2003

Esta tabla también muestra que los Estados Unidos es el país contra quien más paneles de resolución de controversias se han solicitado, con casi dos terceras partes de los paneles iniciados. Estas cifras no son de sorprender, dado el tamaño relativo de la economía estadounidense y la dependencia exportadora tanto de México como de Canadá respecto a ese país. En cuanto a los dos socios menores, Canadá y México han recurrido caso con la misma frecuencia a los paneles binacionales del capítulo 19. La frecuencia anual de casos presentados por cada país se muestra en la siguiente tabla.

<sup>51</sup> El ALCCEU entró en vigencia el 1 de enero de 1989, y le sucedió el TLCAN el 1 de enero de 1994. Durante sus cinco años de existencia las partes presentaron formalmente 47 casos, la una en contra de la otra. Esta cifra no incluye las disputas que se resolvieron mediante consultas previas a la integración de un panel binacional. De los 47 casos, 28 fueron contra autoridades estadounidenses (fallos antidumping o impuestos compensatorios emitidos por el Departamento de Comercio, o sentencias de perjuicios de la Comisión Internacional de Comercio), y 19 contra autoridades canadienses (contra la Oficina de Hacienda de Canadá, Revenue Canada – actualmente llamada Oficina de Aduanas e Ingresos de Canadá - ; por fallos emitidos sobre antidumping o impuestos compensatorios, o contra el Tribunal Internacional de Comercio de Canadá, por sus sentencias de perjuicios).

**Tabla 2. 2. 4.**  
**Incidencia por año de los paneles binacionales de revisión integrados de acuerdo con los términos del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994-2003**

Demanda contra	Total de paneles	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Autoridades de Estados Unidos	56	2	5	1	8	5	7	11	6	10	1
Autoridades de Canadá	19	4	4	1	2	3	1	4	0	0	0
Autoridades de México	12	3	1	3	1	1	0	2	0	1	0
Total	87	9	10	5	11	9	8	17	6	11	1

Fuente: Decisiones e informes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>) , a) Actualizado hasta febrero de 2003

En el año 2000 se iniciaron alrededor de 17 casos, incluidos 11 de Canadá y México contra los Estados Unidos, Durante el resto del periodo de ocho años la presentación de casos se distribuye de manera bastante equilibrada, alrededor del promedio de nueve casos por años

Respecto a México, la tasa de devoluciones es muy alta y un gran porcentaje, más de dos terceras partes, ha terminado en devolución para la autoridad, lo que sin duda expresa las dificultades que ha tenido el país para adaptarse a los sistemas de antidumping e impuestos compensatorios de sus socios.

A continuación se presenta una tabla donde se mencionan los casos pendientes relativos al capítulo 19 de del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ante la sección mexicana del Secretario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

**Tabla 2. 2. 5.  
Reseña de decisiones de agencia mexicana**

Folio	Producto y descripción	Apelado por
MEX-USA-00-1904-02	Carne y despojos comestibles de bovino, procedentes de los Estados Unidos de América	Productor estadounidense
MEX-USA-2003-1904-01	Importaciones de sosa cáustica líquida originarias de los Estados Unidos de América	Productor mexicano
MEX-USA-2002-1904-02	Importaciones de manzana de mesa de las variedades Red Delicious y sus mutaciones y Golden Delicious originarias de los Estados Unidos de América	Productores estadounidenses

Fuente: Decisiones e informes del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisiones/fta/index.htm>), 2005.

### 2. 2. 7. Casos presentados ante la sección estadounidense del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

En la siguiente tabla se muestra la distribución de los casos. Es claro, a primera vista, que los Estados Unidos reúnen el mayor número de casos terminados y en proceso, con el resultado de que los casos concluidos en el periodo examinado son casi iguales en número que los de Canadá y caso el doble que los de México.

**Tabla 2. 2. 6.  
Distribución de los paneles binacionales de revisión integrados de acuerdo con los términos del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994-2003<sup>a</sup>**

Demanda contra	Total de paneles	Desistido	Con decisión emitida	Pendientes
Autoridades de Estados Unidos	56	20	17b	19
Autoridades de Canadá	19	4	14	1
Autoridades de México	12	4	6	2
Total	87	28	37	22

Fuente: Decisiones e informes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisiones/fta/index.htm>)



a) Actualizado hasta febrero de 2003, b) Una de estas decisiones se presentó ante el Comité de Impugnación Extraordinaria, el cual está en proceso de integración. También es importante señalar que cuatro de estos paneles tienen la decisión del panel ya emitida pero todavía no han sido debidamente finiquitados.

La revisión por paneles binacionales puede resultar en que el fallo de la autoridad de que se trate sea ratificado, o sea devuelto para su modificación o concluido (generalmente por la acción de las partes en disputa). Los paneles no tienen facultades legales para anular la acción que haya aplicado una autoridad. En el caso de que no puedan confirmar o ratificar el veredicto de una autoridad, tienen el mandato de “devolver la autoridad con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión”<sup>52</sup>. En cuanto a los casos concluidos, la gran mayoría de los fallos de paneles contra autoridades estadounidenses (casi dos terceras partes) termina en la devolución de la determinación a la autoridad, mientras que en el caso de autoridades canadienses, la mayoría de los fallos de los paneles (60%) ha ratificado la determinación de la autoridad<sup>53</sup>(véase la siguiente tabla).

**Tabla 2. 2. 7.**

**Porcentaje de paneles confirmados, devueltos y desistidos, del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994-2003a**

Demanda contra	Desistidos c	Confirmados	Devueltos	Pendientes	Total
Autoridades de Estados Unidos	20 (30.57)	9 (16.1)	13b (23.21)	19 (33.93)	56 (100)
Autoridades de Canadá	6 (31.56)	11(57.9)	2d (10.51)	1 (5.2)	19(100)
Autoridades de México	4 (33.33)	1 (8.3)	6(50)	1 (8.3)	12 (100)
Total	30( 34.45)	21 (24.13)	15 (17.24)	21(24.13)	87 (100)

Fuente: Decisiones e informes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>)

a) Actualizado con datos de febrero de 2003, b) De estos 13 casos, cinco de ellos también fueron confirmados, por lo que si restamos estos cinco casos nos quedarían ocho, que sumados 20-9+19 nos dan 56, c) En esta columna se incluyen dos casos que no fueron propiamente desistidos, pero que declinó emitir una declaración y/o no procedió,

<sup>52</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Artículo 1904, fracción 8.

<sup>53</sup> De acuerdo con la fracción 8 del artículo 1904 del TLCAN los paneles están facultados para devolver la resolución de una instancia “con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión”. La devolución puede ir desde la siempre solicitud de información de la resolución de la oficina, hasta una impugnación sustantiva de dicha resolución. En los datos agregados que aquí presentamos, la devolución puede interpretarse como un cierto grado de injerencia en la resolución de la autoridad, pero no podemos deducir la magnitud de dicha injerencia. Más aún, en ciertos casos los paneles dispusieron más de una devolución; sin embargo, en los datos que presentamos sólo se registra la primera devolución.

d) Aquí se incluye un caso que todavía está pendiente, por lo que si se resta de este total quedaría  $1+6+11+1=19$ .

Finalmente se presenta a continuación una tabla donde se mencionan los casos pendientes relativos al capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por parte de la sección estadounidense ante el Secretariado de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

**Tabla 2. 2. 8.**  
**Reseña de decisiones de agencias estadounidenses**

Folio	Producto y descripción	Apelado por
USA-MEX-98-1904-02	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productor mexicano
USA-MEX-2000-1904-03	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productores mexicanos
USA-MEX-2000-1904-05	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productor y exportador mexicano Bottom of Form
USA-CDA-2000-1904-09	Magnesio procedente de Canadá	Gobierno de Québec
USA-MEX-2000-1904-10	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productores mexicanos
USA-CDA-2000-1904-11	Cierta placa de acero al carbono procedente de Canadá	Productor canadiense
USA-MEX-2001-1904-03	Productores tubulares de región petrolífera, procedentes de México	Productor y exportador mexicano
USA-MEX-2001-1904-04	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productores y exportadores mexicanos
USA-MEX-2001-1904-05	Productores tubulares de región petrolífera, procedentes de México	Productor y exportador mexicano
USA-MEX-2001-1904-06	Productores tubulares de región petrolífera, procedentes de México	Productor y exportador mexicano
USA-MEX-2002-1904-01	Cemento Gray Portland y clínker, procedentes de México	Productor y exportador mexicano

Fuente: Decisiones e informes del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>), 2005.

**2. 2. 8. Casos presentados ante la sección canadiense del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

En el marco del secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del norte las determinaciones de los márgenes de dumping han sido las que con más frecuencia constituyen objeto de revisión de los paneles, mientras que las determinaciones de subsidios (que llevan a la aplicación de impuestos compensatorios) y las relativas a perjuicios fueron menos numerosas, pues las determinaciones de dumping representan más de las tres cuartas partes del total de los casos, (véase la siguiente tabla)

**Tabla 2. 2. 9.**

**Tema de revisión de los paneles binacionales integrados de acuerdo con los términos del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994-2003<sup>a</sup>**

Demanda contra	Total de paneles	Dumping	Impuestos compensatorios	Perjuicio
Autoridades de Estados Unidos	56	51b	6b	3b
Autoridades de Canadá	19	10	0	9
Autoridades de México	12	10	2	-
Total	87	71	8	12

Fuente: Decisiones e informes del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>)

a) Actualizado con datos de febrero de 2003, b) Algunos paneles presentan reclamaciones múltiples de dumping, impuesto compensatorio y/o perjuicio, por lo que su suma excede el total de paneles integrados.

En cuanto a las resoluciones de subsidios, ni los gobiernos canadienses ni los mexicanos han invertido mucho en aplicar políticas de subsidios, por lo que las revisiones binacionales en las que se ha impugnado la aplicación de impuestos compensatorios se han dirigido casi en su totalidad contra autoridades estadounidenses. En lo que se refiere a las resoluciones de perjuicio, Canadá ha sido el país que sin duda ha recibido el mayor número de revisiones al respecto, aunque la razón de ello no es clara. Es poco probable que se deba a la parte deseosa de revocar una orden de aplicación de cuotas antidumping o impuestos compensatorios considerara que el camino de la determinación de perjuicio era el más sencillo, dado que, de las ocho revisiones concluidas de resoluciones de perjuicio, la autoridad – el Tribunal Internacional de Comercio de Canadá- sólo recibió una devolución en dos de los casos, es decir, 25% de los ocho casos.

La siguiente tabla presenta las industrias que solicitaron la integración de paneles binacionales de revisión según el capítulo 19.

**Tabla 2. 2. 10**  
**Industrias que han solicitado la integración de paneles binacionales de revisión de acuerdo con los términos del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994-2003<sup>a</sup>**

Demanda contra	Total de paneles	Alimentos elaborados	Animales vivos	Ropa	Productos domésticos	Minerales	Productos electrónicos	Productos semimanufacturados	Productos agrícolas	Bebidas alcohólicas	Textiles	Productos farmacéuticos	Productos químicos
Autoridades de Estados Unidos	56	0	3	1	8	16	1	24	3	0	0	0	0
Autoridades de Estados Unidos	19	2	0	0	2	0	0	9	2	1	0	0	3
Autoridades de Estados Unidos	12	3	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	2
Total	87	5	3	1	10	16	1	52	5	1	0	0	5

Fuente: Decisiones e informes del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>)

a) Actualizado con datos de febrero de 2003.

Se observa que sólo algunas industrias recurren con frecuencia al mecanismo de solución de controversias, las cuales representan una gran proporción del total de los casos. Los productos semi-manufacturados comprenden la categoría más grande de los tres países y, dentro de esta categoría, la industria siderúrgica es la que predomina. Por ejemplo, de los 24 casos estadounidenses comprendidos en el rubro de semi-manufacturas, 13 se refieren a productos de acero. De igual manera, en la categoría de minerales, el producto "cemento Pórtland" comprende 12 de los 16 casos dirigidos contra autoridades de los Estados Unidos. En general, los productos aparecen en la tabla anterior no son de alta tecnología y en rubros en los que los tres países quisieran establecer una ventaja comparativa.

Por lo contrario, quienes recurren con más frecuencia al mecanismo de solución de controversias del capítulo 19 son las mismas industrias importadoras rivales que echan mano a las políticas antidumping para enfrentar la competencia de precios en el mercado internacional.

Estos datos revelan que, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mecanismo de disputas del capítulo 19 ha sido utilizado con frecuencia. Esto no tiene poca importancia, dado que México debía estar integrado en un sistema de solución de controversias originalmente creado para servir a los dos países norteamericanos, con sistemas legales muy parecidos.

El primer obstáculo fueron las diferencias de procedimiento entre los sistemas de derecho consuetudinario de Canadá y los Estados Unidos y el sistema de derecho civil de México. Contra lo que podría esperarse, los paneles del capítulo 19 no han tenido hasta ahora dificultad alguna en su toma de decisiones que pueda atribuirse a las diferencias entre los sistemas de derecho civil y consuetudinario.

Finalmente y sólo para tener un panorama general de cómo ha sido utilizado en los paneles el sistema de solución de controversias del secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se presenta a continuación los casos que actualmente se encuentran en el proceso de impugnación extraordinaria.

**Tabla 2. 2. 11.**  
**Procesos de Impugnación Extraordinaria**

Folio	Producto y descripción	Solicitado por:	En relación al caso:
ECC-2004-1904-01 USA	Ciertos productos de madera suave procedentes de Canadá	Gobierno estadounidense	USA-CDA-2002-1907-07
ECC-2000-1904-01 USA	Cemento Gray Portland y clínker procedentes de México	Gobierno estadounidense	USA-97-1904-01
ECC-2003-1907-01 USA	Magnesio proveniente de Canadá	Gobierno estadounidense	USA-CDA-1904-06

Fuente: Decisiones e informes del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<http://nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/fta/index.htm>), 2005.

### 3. 1. Definición del cemento y su importancia

“El cemento es un material inorgánico finamente pulverizado que al agregarle agua, ya sea solo o mezclado con arena, grava u otros materiales similares, tiene la propiedad de fraguar y endurecer, incluso bajo el agua, en virtud de reacciones químicas, durante la hidratación y que, una vez endurecido, conserva su resistencia y estabilidad. Cuando el cemento es mezclado con agua y arena forma mortero, cuando es mezclado con arena y piedras pequeñas forma una piedra artificial llamada concreto”<sup>1</sup>.

El cemento también puede brindar un excelente aislamiento del ruido cuando se calcula apropiadamente el grosor de los pisos, paredes y techos de concreto. Debido a las muchas cualidades y usos favorables del cemento, personas e instituciones de todo el mundo lo utilizan para concretar su visión arquitectónica, artística, religiosa y cultural.

El cemento es un producto caracterizado como “commodity” (menor costo, menor valor). Con pocas variaciones, tecnología conocida por todos y con resultados finales únicos: las variaciones y características diferenciadas se logran adicionando o reduciendo los componentes en el proceso de elaboración, pero sobre la base de los mismos componentes principales. En cuanto a su proceso de elaboración no es muy complicado.

#### Proceso de producción del cemento

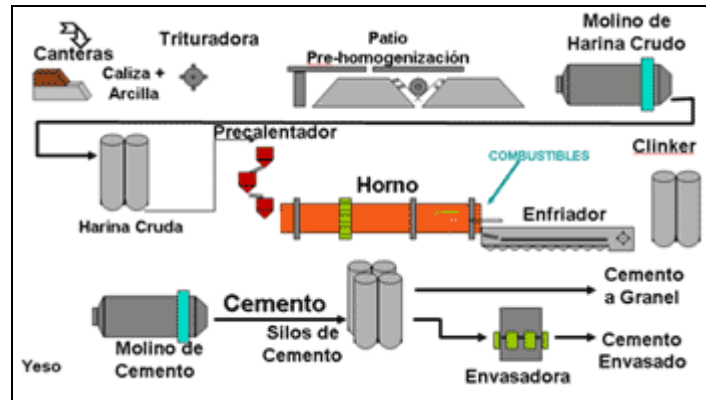
La fabricación de cemento es una actividad industrial de procesado de minerales, la cual se divide en tres grandes etapas:

1. Obtención, preparación y molienda de materias primas (caliza, marga, arcilla, pizarra, etc.) que aportan los siguientes compuestos minerales: carbonato cálcico, ( $\text{CaCO}_3$ ), óxido de silicio ( $\text{SiO}_2$ ), óxido de aluminio ( $\text{Al}_2\text{O}_3$ ) y óxido de hierro ( $\text{Fe}_2\text{O}_3$ ). Se obtiene una mezcla en forma de polvo de los minerales denominada crudo o harina.
2. Cocción del crudo en hornos rotatorios hasta alcanzar una temperatura del material cercana a los  $1450^\circ\text{C}$ , para ser enfriado bruscamente y obtener un producto intermedio denominado Clínter.
3. Molienda del Clínter con otros componentes: yeso (regulador fraguado) y adiciones (escorias de alto horno, cenizas, volantes, caliza, puzolanas), para dar lugar a los distintos tipos de cemento.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Portal de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento. México, [www.canacem.org.mx](http://www.canacem.org.mx), 2005

<sup>2</sup> Idem.

**Gráfico 3. 1**  
**Proceso de Fabricación del cemento**



Fuente: Cámara Nacional del Cemento, México, [www.canacem.org.mx](http://www.canacem.org.mx), 2005

Existen dos procesos para la elaboración del cemento, el húmedo y el seco. Los dos esquemas de producción tienen procedimientos similares, la diferencia más importante reside en la forma de cocimiento. El procedimiento principalmente utilizado en México es el seco 84%, que tiene menor utilización de agua y por tanto de energía al contar con precalentadores, hornos más grandes y cadenas para evitar la pérdida de material, en el caso de Estados Unidos, el uso del procedimiento seco es de 59%.

Surgimiento y principales características de la industria cementera.

La demanda por el consumo del cemento (que fue producido a principios de los años 1800) fue aumentado piramidalmente sobre todo en el siglo XX, reflejo del desarrollo de urbanización y por lo tanto de la industria cementera.

El consumo en los países desarrollados se multiplicó de 6 a 8 veces después de la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento siguió hasta la crisis petrolera de 1975 – lo cual se manifestó con una decadencia subsecuente del 20% a 40% en mercados maduros, tanto en Estados Unidos como en Europa.

Sin embargo, durante los últimos 25 años, algunos países europeos han duplicado o hasta han triplicado su consumo (Grecia, Portugal, España y Turquía), ya que principalmente estos países han experimentado un desarrollo significativo durante los últimos 10 años. Por lo tanto el consumo del cemento está estrechamente ligado al desarrollo económico del país y también al ciclo económico.

En mercados maduros, como el de Europa, el consumo de cemento per cápita varía bastante de un país al otro, ya que las ventas de cemento son dependientes de la evolución y hábitos en el sector de la construcción (sector ligado a la evolución de la economía en general).

*Un proceso, industria con alta proporción de capital*

El costo de una planta de cemento es por lo general de €150M (millones de euros) por millón de toneladas de capacidad anual, con gastos proporcionalmente altos para sus mantenimiento. El costo de una nueva planta de cemento es el equivalente (aproximadamente) al valor de 3 años del volumen de sus ventas, por lo que se le ha determinado como una de las industrias con mayor proporción de capital. Los periodos largos son por lo tanto necesarios antes de que las inversiones puedan ser recuperadas y las renovaciones a una planta tienen que realizarse con cuidado y deben ser planeadas tomando en cuenta que se trata de una industria a largo plazo.

*Industria con utilización de energía intensiva.*

Cada tonelada del cemento producido requiere 60 a 130 kilogramos del gas o su equivalente, según la variedad de cemento y el proceso utilizado, y en promedio 110 KWh de energía.

*Una industria con intensidad baja de trabajo*

Con el desarrollo de maquinaria moderna automatizada y material continuo que maneja dispositivos sofisticados, la industria de cemento se ha hecho una industria de proceso que usa una cantidad limitada de mano de obra calificada. Una planta moderna es por lo general operada con menos de 150 personas.

*Una industria con un producto homogéneo*

Aunque el procesamiento de materias primas naturales puede variar de planta a planta, el cemento puede ser considerado un producto estándar y los procesos pueden ser generalmente intercambiados. Por lo tanto, el precio es el parámetro más importante de ventas al lado del servicio de cliente así como los reconocimientos mediante los premios de calidad.

*Un producto pesado*

Los gastos de transporte de tierra son significativos y se solía decir que el cemento no podía ser económicamente arrastrado más allá de 200 kilómetros o en la mayor parte de 300 kilómetros. El precio del transporte dependiendo de lo largo del trayecto puede ser hasta más alto que el precio de costo.



El embarque de bullo ha cambiado esto, pues es más barato cruzar el Océano Atlántico con 35,000 toneladas de cemento que transportar la misma cantidad en un camión en una distancia de 300 kilómetros. Sin embargo, el costo del transporte en países grandes es establecido por región , excepto en transferencias de distancias muy grandes, por ejemplo, las instalaciones terminales marítimas.

*La industria de cemento y su consumo de energía.*

La energía representa más del 25 % de gastos de producción totales en la industria de cemento por lo que las técnicas de producción de cemento europeas se concentran en eficientar el uso de la energía.

Una de las principales causas por las que el costo de energía representa más del 25 % de gastos de producción totales en la industria de cemento, es porque resulta costoso mantener temperaturas muy altas para su elaboración, pues requiere de hornos que son encendidos por combustibles tradicionales como el coque de carbón, petróleo y en ocasiones combustibles alternativos.

*Política de inversión y acceso a mercados*

El costo de la inversión es un factor importante en la industria del cemento, pues representa una industria con una gran aportación de capital. La importancia de la inversión inicial de capital es tan importante en la construcción de una nueva planta, que no se debe escatimar recurso alguno, ya que la industria de cemento debe invertir constantemente para mantener el valor de sus plantas.

El valor de la inversión es asegurado no sólo por una política de mantenimiento fuerte sino también por la inversión continua en innovaciones técnicas, automatización, la introducción de nuevos procesos y protección del medio ambiente. Tales inversiones adicionales han aumentado considerablemente la eficacia de plantas de cemento durante los últimos 25 años.

Gracias a la existencia de las economías de la escala se ha permitido que los gastos de la inversión permanezcan controlados. Tal política de inversión ha tenido una influencia positiva sobre el factor de escala (aumento) y sobre la productividad. Cabe mencionar que el acceso a mercados de capital es por lo tanto un factor clave en la industria de cemento. Por la participación e influencia de factores externos, es claro que la concentración de recursos por medio de fusiones o adquisiciones ha parecido ser necesaria, en particular en Europa donde, a consecuencia de muchos mercados maduros, el crecimiento potencial es limitado, pues depende del crecimiento de la infraestructura interna de cada país.

*Una industria con desarrollo sustentable*

Tomando en consideración el nivel de contaminación tan importante, surge, a nivel internacional el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sostenible o Sustentable (WBCSD)<sup>3</sup>, conjunto formado por 170 compañías internacionales unidas por un compromiso compartido hacia el desarrollo sustentable basado en tres principios básicos: *crecimiento económico, equilibrio ecológico y progreso social*. Los miembros de este consejo están ubicados en más de 35 países y abarca 20 de los sectores industriales más representativos. Asimismo, se beneficia de una red mundial de 45 consejos nacionales de negocios y organismos asociados (la mayoría de los cuales tienen su sede en países desarrollados), involucrando así a cerca de 1000 líderes de negocios. Este Consejo con sede en Ginebra, (Suiza), fue creado en 1992, a partir de que un barco con cargamento de madera encalló en el puerto de Bergen, Noruega. Es entonces cuando representantes de todo el mundo se reúnen en una cumbre, la cual sería mejor conocida como “La cumbre de Río de 1992” en donde Stephan Schmidheiny, un industrial suizo tuvo la visión de involucrar al sector privado en asuntos de desarrollo sustentable.

Colateralmente existe el “Grupo Comprometido Independiente”, formado por investigadores de Francia, México y Hungría que realizaron un Plan de Acción , publicado en julio de 2002, el cual fue llevado a la Cumbre Mundial por el Desarrollo Sustentable de Johannesburgo para posteriormente ser editado y traducido a nueve idiomas en 2003<sup>4</sup>.

En dicho documento las empresas que forman parte de este Consejo se comprometen a llevar a cabo el Plan de Acción en un periodo inmediato de 12 a 24 meses a través de la creación de guías de procedimientos para que puedan ser utilizados en todas las compañías filiales así como el proveer instalaciones en buen estado que hagan posible el cumplimiento de cinco principios básicos:

- Cambio climático
- Responsabilidad del uso de tóxicos y sus desechos.
- Seguridad y salud a los empleados
- Reducción de emisión de contaminantes
- Impactos locales en las comunidades cercanas.

Muchas de estas iniciativas requieren de una activa participación de los socios que conforman este organismo así como también de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), las cuales están colaborando con su experiencia. Asimismo las compañías realizan labor de reclutamiento que forman parte de uno de los dos niveles de participación. Grupos importantes como Uniland de España, Titán de Grecia y CRH de Irlanda del Norte forman parte de este programa.

---

<sup>3</sup> Fuente: Portal de internet de “El Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable” (WBCSD). [www.wbsd.org](http://www.wbsd.org), 2005.

<sup>4</sup> *Idem*.

El Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable (WBCSD) patrocina directamente la “Iniciativa por un Cemento Sustentable (CSI)”, proyecto que busca asegurar que esta industria cubra sus necesidades actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender las suyas<sup>5</sup>. La parte más importante de este Consejo (CSI) son los **Miembros Centrales**, en donde se incluye a las compañías cementeras que también pertenecen al Consejo Mundial de Negocios por el Desarrollo Sustentable. Éstos se encargan de mantener el Programa (el cual identifica los compromisos y responsabilidades de la compañía), colaborando en la definición y con fondos para el programa de trabajo, así como en la invitación de nuevos miembros.

Esta iniciativa representa el interés por no dañar el medio ambiente, y como se puede apreciar dentro de este Consejo están agrupadas las cementeras más importantes del mundo y por lo tanto ejercen una presión importante entre ellas mismas para cumplir con los reglamentos básicos de industria no contaminante y así poder responder a la sociedad y grupos que luchan por la conservación del medio ambiente, ya que esta industria se ha visto envuelta en problemas serios respecto al cuidado de la salud del ser humano y del medio que lo rodea. Actualmente son diez miembros, los cuales se mencionan a continuación:

1. Cementos Mexicanos (CEMEX)
2. Cimpor
3. Corporación Uniland, S. A.
4. Heidelberg Cement
5. Holcim
6. Italcementi
7. Lafarge
8. RMC
9. Tajheiyo Cement
10. Titán Cement Company, S. A.

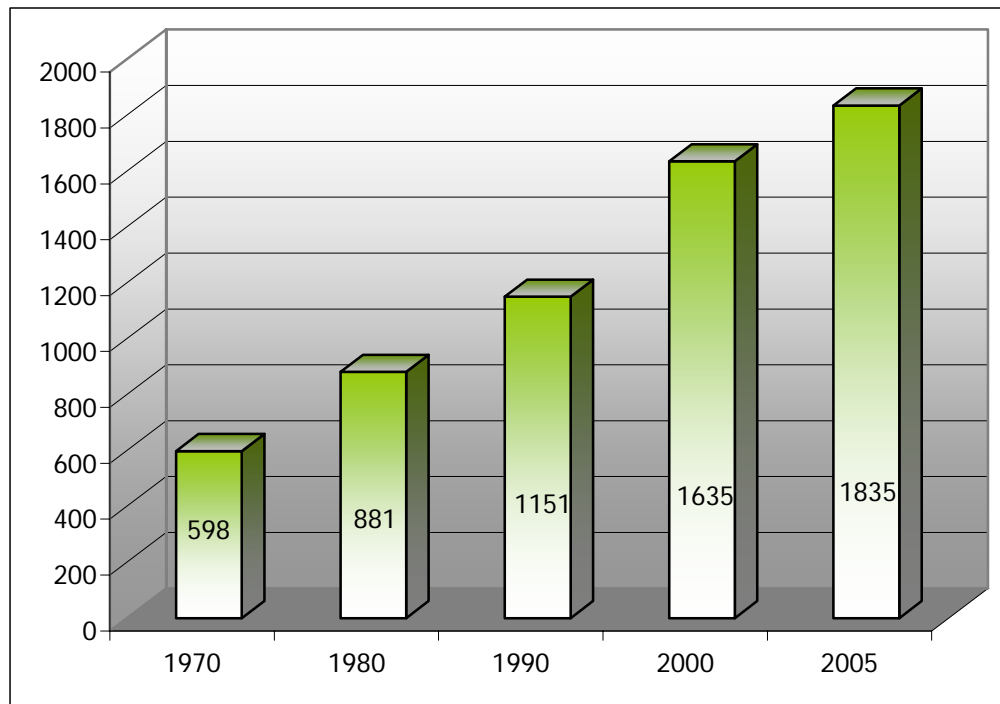
---

<sup>5</sup> La industria del cemento está usando combustibles derivados de desechos para el proceso de la elaboración de cemento. Algunos de estos desperdicios que se usan frecuentemente como combustible son llantas, aceites usados y solventes industriales. Por ejemplo, el clinkerizador de cemento puede quemar más de un millón de llantas por año ahorrando 12,000 toneladas de carbón o suficiente energía para calentar 2,700 hogares por un año. [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com)

**3. 2. Industria del cemento a nivel internacional.**

Es a partir de la década de los setenta que la producción mundial ha tenido un aumento considerable, se estima que para finales del año 2005 el consumo mundial de cemento sea de 1835 millones de toneladas (gráfica 4.2.1) y esto depende en gran medida del desarrollo del mercado asiático (ver cuadro 4.2.1), por tal motivo la industria cementera a nivel mundial ha hecho grandes inversiones en estos mercados.

**Gráfica 3.2.1**  
**Consumo de cemento a escala mundial 1970-2005\*.**  
**(Millones de toneladas)**



Fuente: Adaptado de Cemento Hormigón, "Evolución del consumo mundial del cemento". España, diciembre 1993 y adaptado de "World Cement", Vol.27, Núm. 5, Mayo 1996, Kumar Metha, "Cemento y Tecnología" en Revista Instituto Mexicano del Cemento y Construcción, Vol.XIII, Núm. 156, mayo 2001 pp.12-24.

En la siguiente tabla se muestran los principales consumidores de cemento ordenados en forma decreciente de acuerdo con su consumo de 1994 al 2005. Datos de la misma fuente reportan que para el año 2000, México ocupaba el lugar número 13 por su consumo per cápita.

**Tabla 3.2.1**  
**Proyección del consumo regional de cemento 1994-2005\***  
**(Millones de toneladas)**

Región	1994	2000	2005*
Europa, incluyendo países de la Ex Unión Soviética	313	393	432
Asia	680	853	1000
Medio Oriente	65	79	82
Norteamérica	63	71	77
Centro y Sudamérica	90	118	142
Otros	7	9	10
Total	1310	1635	1835

Fuente: Adaptado de "World Cement", Vol.27, Núm. 5, Mayo 1996, Kumar Metha, "Cemento y Tecnología" en Revista Instituto Mexicano del Cemento y Construcción, Vol.XIII, Núm. 156, mayo 2001 pp.12-24.

\*Estimado

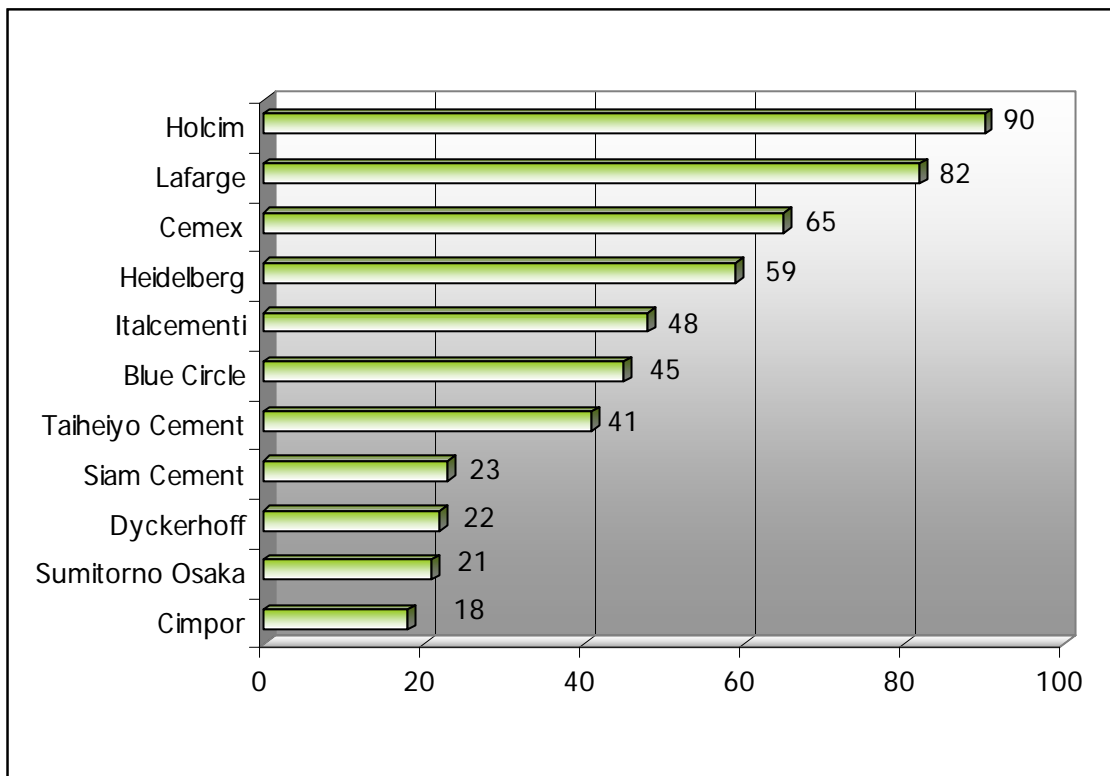
Como se puede ver, existe una estrecha relación con respecto a la población de cada país y el cemento, China es el mayor consumidor y productor de cemento en el mundo y a la vez el país con mayor población del mundo.

#### Grupos cementeros internacionales

Al abordar el estudio del "dumping" como práctica desleal, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México y los Estados Unidos, en el sector de la industria del cemento, es obligado hablar de los principales grupos empresariales cementeros a escala internacional.

En el año 2001 la industria se encontraba dominada por grandes grupos transnacionales, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

**Gráfica 3.2.2**  
**Principales grupos empresariales cementeros a nivel mundial internacional**  
**(Millones de toneladas)**



Fuente: Catterson Jim, "1ª. Conferencia Mundial de Industrias de Materiales de la ICEM", ICEM Materials officer, mayo 2001.

Para agosto de 2003 conforme al "Reporte Internacional de Cemento", los productores de cemento más importante son los siguientes (en orden alfabético): **Buzzi Unicem** (Italia), **CEMEX** (México), **Cimpor** (Portugal), **Dyckerhoff** (Alemania), **Heidelberg Cement** (Alemania), **Holcim** (Suiza), **Italcementi** (Italia), **Lafarge** (Francia) y **RMC** (Reino Unido).

Como muchos otros productores importantes, estos grupos se han diversificado también en el comercio y varios subsectores de materiales de construcción en conjunto como: pavimentación, cartones de yeso, etc. en donde tienen gran aceptación.

A continuación se detallarán los tres principales grupos cementeros que conforman la industria internacional, en orden alfabético.

---

**Cementos Mexicanos (CEMEX)**

---

***Lorenzo Zambrano******Presidente del Consejo y Jefe del Ejecutivo*****Números:**

Posición en el mercado:	Tercer lugar
Empleados:	26,452
País de origen:	México
Ventas netas:	\$8147.9* millones de dólares. Norteamérica 56%, Europa 16%, Latinoamérica y el Caribe 15%, Otros 9%, África 2%, Asia 2%.
Plantas:	15 en Estados Unidos, 12 en México, 8 en España, 5 en Centro, Sudamérica y el Caribe y 4 en Egipto.
Productos:	Cemento Gray Pórtland, Agregados, Concreto, Mezclas y otros servicios.
Globalización:	Tiene relaciones comerciales con cerca de 60 países entrado en nuevos mercados y participando en asociaciones industriales y comerciales con 41 países de diversas regiones del mundo.
Estrategia:	Concentración en su negocio tradicional, minimización de costos y maximización de eficiencia y rentabilidad y diversificación hacia nuevos mercados.

Cementos Mexicanos, mejor conocido como Cemex es el único miembro no europeo de una liga superior de productores de cemento a escala internacional propiedad de una empresa americana adquirida por empresa mexicana.

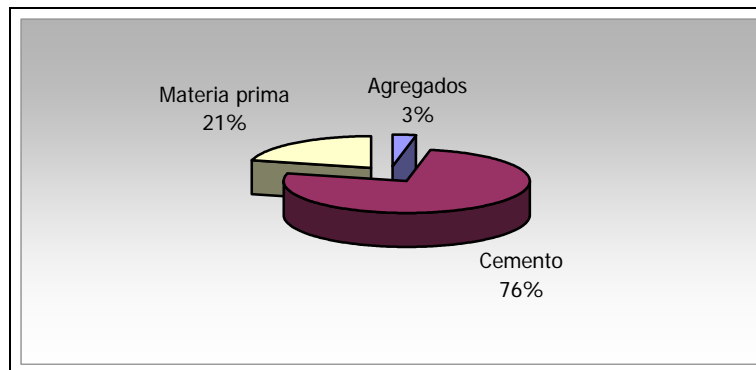
Una característica muy propia que tiene la empresa es que posee la cobertura más grande en los mercados de los países en desarrollo. Todas las operaciones que no provienen de México, son poseídas por la filial española Cemex España, anteriormente Cia. Valenciana de Cementos. Durante el 2002 el volumen de sus ventas disminuyó 5.5%, equivalente \$6543.1 millones de dólares (mdd), aunque el tonelaje de cemento aumentó a 61.8 millones de toneladas (Mt) y del concreto listo variado las entregas aumentaron un 5.6%.

---

\* Se consideró el volumen de ventas correspondiente al 2004. Información basada en el reporte anual de 2004 de Cemex, en [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com)

Se trata de una productora de cemento que desde mediados de la década de los años ochenta ha ido creciendo estratégicamente, enfocándose en un desempeño arduo y dedicado para poder expandirse más allá de las fronteras de México, actualmente cuenta con una distribución en países como España y Tailandia. Este grupo cementero ha demostrado contar con elementos importantes para integrarse a un mundo global, tales como una buena dirección, infraestructura, equipos, una buena plataforma financiera y la visión de seguir cultivando un camino largo en el futuro.

**Gráfico 3. 2.1**  
**Volumen de ventas por actividad de Cementos Mexicanos**



Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review", Estados Unidos, enero 2003.

Su presencia mundial de plantas de cemento está distribuida de la siguiente forma:

- América: 15 en Estados Unidos, 13 en México, 1 en Nicaragua, 1 en República Dominicana, 1 en Panamá, 1 en Colombia, 1 en Puerto Rico, 1 en Costa Rica, 3 en Venezuela y el 11.9% de participación accionaria en Cementos Bio – Bio en Chile.
- Europa: 8 en España
- África: 1 en Egipto
- Asia: 4 Indonesia y Tailandia



**Tabla 3.2.2**  
**Detalle de CEMEX en Millones dólares.**

País	Volumen de Ventas	Ganancia Operativa	% Crecimiento	Capacidad de Cemento (Mt)
México	2483	1113.8	-9.7%	27.2
Estados Unidos	1736	419.2	-16.2%	13.6
España	965	291.7	+18.7%	10.4
Venezuela, República Dominicana y Panamá	506	189.3	-14.0%	6.5
Colombia	189	116.7	-11.6%	4.8
América Central y el Caribe	281	75.8	+9.1%	2.2
Egipto	146	57.5	+11.1%	4.9
Filipinas	135	13.7	-29.5%	5.8
Ajustes y Otros	104	(360.6)		
Tailandia	0.7			
Indonesia				4.1
<b>Total</b>	<b>6543</b>	<b>1917.1</b>	<b>-15.0%</b>	<b>80.2</b>

Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review", Estados Unidos, enero 2003.

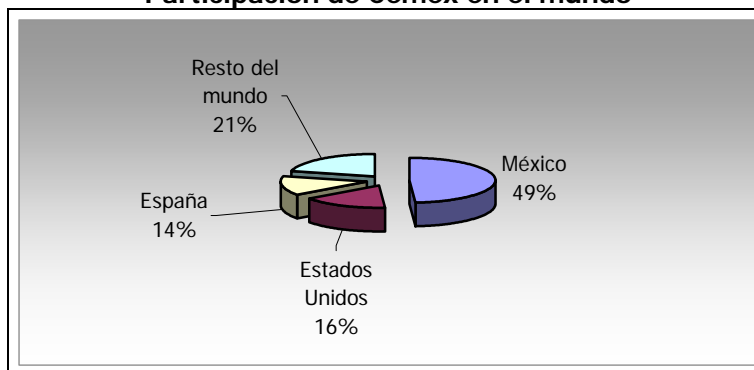
Con la compra del grupo concretero inglés "RMC", Cementos Mexicanos expandió sus operaciones, diversificando su portafolio de productos y agregando más solidez a su empresa. Cabe señalar la importancia de esta adquisición, pues la empresa registraba para finales de 2003 un total de ventas netas por \$7386.9mdd, distribuidas geográficamente de la siguiente forma: Resto de Europa 30%, Estados Unidos 25%, Gran Bretaña 23%, Alemania 17% y Emiratos Árabes, Israel, Malasia, Dubai, Jamaica y Argentina con el 5%

Su presencia mundial de plantas de cemento/ plantas de concreto está distribuida de la siguiente forma:

- América: 210 de cemento Estados Unidos;
- Europa: 300 de cemento y 4 de concreto en Gran Bretaña; 230 de cemento y 7 de concreto en Alemania, 600 plantas de cemento en Dinamarca, Francia, República Checa, Austria, Hungría, Croacia, Irlanda y Polonia
- Resto del mundo: 100 en Emiratos Árabes Unidos, Israel, Malasia, Jamaica y Argentina.

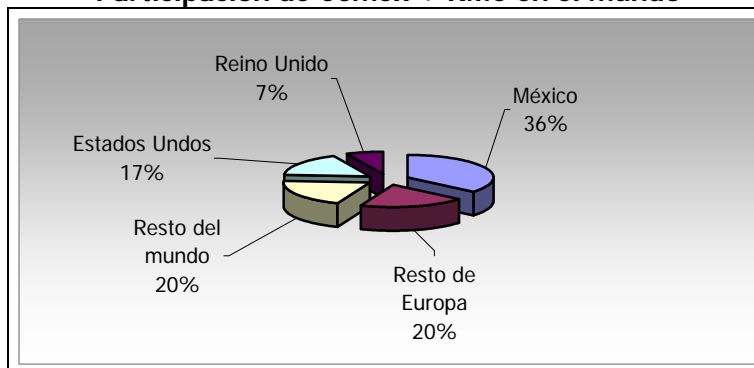
Una de las grandes ventajas que obtendría Cementos Mexicanos con esta operación es la diversificación de fuentes de su flujo efectivo, como se puede observar en los siguientes gráficos:

**Gráfico 3.2.2**  
**Participación de Cemex en el mundo**



Fuente: Feike de Jong, y Ortega, Adolfo, "El juego de Zambrano" en *Expansión*, Año XXXV, Núm.92, México, octubre 2004.

**Gráfico 3.2.3**  
**Participación de Cemex + RMC en el mundo**



Fuente: Feike de Jong, y Ortega, Adolfo, "El juego de Zambrano" en *Expansión*, Año XXXV, Núm.92, México, octubre 2004.

Gracias a que Cemex tomó el control de la británica RMC, se convierte en el tercer fabricante de cemento más grande del mundo y el primero en concreto. La base del crecimiento ha sido su gran experiencia con la venta de cemento en mercados emergentes, donde se pueden obtener grandes márgenes de ganancia, como ejemplo se puede mencionar el sur de Estados Unidos.

Cuando fue publicada la decisión de adquirir uno de los grandes protagonistas de la industria cementera "RMC" en la región de Europa occidental, la noticia fue recibida negativamente por los mercados, al ser considerada una peligrosa desviación de sus fortalezas básicas, sin embargo, esas dudas se han desvanecido ahora, y el precio de la acción de Cemex ha aumentado dos terceras partes desde que se anunció el acuerdo. En aquel momento el Ing. Lorenzo Zambrano, presidente de Cemex, indicó al *Financial Times* que la compañía identificó sinergias recurrentes anuales de 360 millones de dólares, casi el doble de los 200 mdd prometidos cuando se anunció el arreglo hace un año. "Y tengo confianza en que no hemos acabado. Esos ahorros se han logrado sin la necesidad de deshacerse de propiedades considerables, como se había estimado al momento del acuerdo. Cemex ha generado ahorros fundamentalmente tomando activos existentes de RMC y haciéndolos trabajar más eficientemente"<sup>6</sup>.

Aunque RMC, con negocios en toda Europa y Estados Unidos, tenía una estructura extendida, Cemex utilizó su propio plan, más centralizado, destinando al proceso de integración un equipo de 400 personas y la mayoría son de origen mexicano. Actualmente las ganancias individuales más importantes han sido generadas por la transformación de la planta principal de RMC en Rugby, en el centro de Inglaterra, que por largo tiempo padeció muchos problemas. Un escocés que había trabajado para Cemex en Estados Unidos encabezó el esfuerzo de integración. La planta de Rugby operaba a 71 por ciento de su capacidad el año pasado, durante el cual su horno principal detuvo su operación en 229 ocasiones. "No fue milagrosa, pero la transformación de esa planta fue muy eficiente", dijo el Ing. Zambrano. "Nunca había trabajado muy bien" Para abril, dos meses después de la adquisición, la utilización aumentó a 93.9 por ciento, con un incremento de la producción de 83 mil a 105 mil toneladas mensuales. Además del Reino Unido, el mayor reto será Estados Unidos, el mercado más grande de Cemex actualmente, la meta es lograr una integración vertical, de tal forma que las plantas que se convirtieron en propiedad de Cemex luego de la compra de Southdown provean materiales para las plantas de concreto de RMC. "El objetivo de comprar RMC es lograr la integración vertical de Cemex en su conjunto", señaló el Ing. Lorenzo Zambrano. "No sólo en Estados Unidos sino en todas partes"<sup>7</sup>.

Por último cabe destacar que la facturación neta consolidada en el tercer trimestre de 2005 fue de 4 mil 298 millones de dólares, que representó un alza de 110 por ciento respecto del mismo lapso del año pasado.

---

<sup>6</sup> Feike de Jong y Adolfo Ortega, "El juego de Zambrano" en *Expansión*, Ed. 902 México, D.F. 27 de octubre de 2004.

<sup>7</sup> Idem.

México ahora es su tercer mercado en importancia, por detrás de Estados Unidos y Europa. En términos reales, las ventas en pesos ascendieron 101 por ciento, al ubicarse en 46 mil 247 millones de pesos. Este incremento es resultado todavía de la fusión de la firma inglesa RMC.

Estados Unidos y la zona europea son las regiones que más ingresos generaron para la empresa. En el primero las ventas aumentaron 116 por ciento y presentaron una cifra de 1,189 millones de dólares, en tanto que en el viejo continente las ventas se conformaron de la siguiente manera: En España, las ventas netas y el flujo de operación crecieron 19 por ciento y la factura alcanzó 376 millones de dólares; en el Reino Unido fueron 480 millones de dólares, aunque el volumen de venta de cemento disminuyó 4 por ciento; el resto de las operaciones significaron 855 millones de dólares, con un flujo de operación de 128 millones de dólares.

Debido al consumo doméstico, México se ha convertido ahora en la tercer zona en importancia para la cementera multinacional; ya que reportó ventas netas de 782 millones de dólares, 10 por ciento por arriba de la facturación en el mismo periodo del año anterior. El flujo de operación creció 2 por ciento, con lo que alcanzó 310 millones de dólares. El volumen doméstico de ventas de cemento creció 1 por ciento, mientras que el de concreto creció 14 por ciento. La demanda de cemento en México se mantuvo por la fuerte demanda que realizan los sectores de vivienda residencial y de infraestructura.

---



---

## HOLCIM

---

**Markus Akermann**  
**Presidente**

### Números

Posición en el mercado mundial:	Segundo lugar
Empleados:	51,115
País de origen:	Suiza
Ventas netas:	\$9548* millones de francos suizos. Europa 35%, Latinoamérica 22%, Norteamérica 19%, Asia Pacífico 14%, África 10%.
Productos:	Cemento Gray Pórtland, Cemento blanco y concreto.
Globalización:	Actividad en 70 países, en los cuatro continentes.
Estrategia:	Inversión en mercados crecientes y reestructuración en los otros a través de modernizaciones, incremento del flujo de caja y reducción de costos, su crecimiento se basó en el mercado europeo y luego siguió una estrategia de expansión agresiva a nivel mundial, actualmente Estados Unidos representa su segunda región en importancia al representar 31% de su capacidad instalada.

El grupo Holcim aumentó el volumen de sus ventas 7.4%, equivalente a 90.5Mt en 2002, ayudado por la consolidación inicial de Semen Cibinong de Indonesia. Por otra parte, las entregas de concreto disminuyeron 0.8% pero las de agregados aumentaron 2.9%, equivalente a 92.1Mt. La actividad del volumen de ventas en estos productos durante ese año disminuyó 4.6%, equivalente a € 8851m a causa de movimientos desfavorables en las tasas de cambio.

Holcim, es considerado líder de mercado en Sudamérica en general y en varios mercados europeos y de ultramar. A pesar de un retraso económico y tasas de cambio desfavorables hacia finales de 2002 en términos generales, las fortalezas del grupo se reflejaron en ganancia sin alterar operaciones.

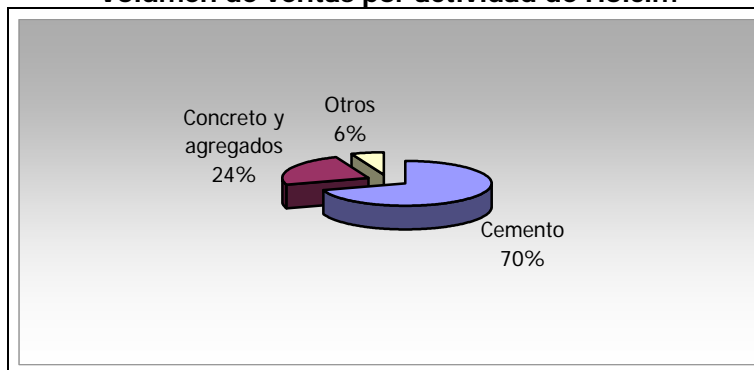
Esta eficacia aumentó su presencia en el mercado global y en ciertas regiones en las que se vislumbra una inversión lo que significa que el grupo puede compensar los efectos negativos que encuentre en otros mercados.

---

\* Se aplicó el tipo de cambio promedio del año 2003.

Holcim quiere mantenerse como líder principal de este mercado, para conseguirlo han lanzado una serie de iniciativas que aún siguen bajo revisión, de acuerdo con los objetivos del grupo para reforzar sus operaciones, las cuales han sido reconocidas por todos los Presidentes de las compañías filiales del grupo Holcim. El enfoque principal se concentra en todo el grupo para crear programas y medidas que conduzcan a un incremento rápido del margen de ganancias libre de tasa de interés, impuestos, depreciación, y tasa de amortización, mejor conocida en el lenguaje financiero como el indicador: EBITDA (Earnings Before Interes, Taxes, Depreciation and Amortization)-. Este instrumento mide el esfuerzo y funcionamiento del primer año en curso de la empresa, para posteriormente compararlo a través de los años y así poder determinar si la ganancia es considerable en términos de grupo.

**Gráfico 3. 2.4.**  
**Volumen de ventas por actividad de Holcim**



Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review" , Estados Unidos, enero 2003.

Los objetivos también incluyen actividades que se concentraron en realzar su compromiso de desarrollo sustentable

Su presencia mundial está distribuida de la siguiente forma:

- África: 8 plantas de cemento, 5 plantas de molienda y 9 terminales.
- Asia – Pacífico: 15 plantas de cemento, 9 plantas de molienda y 12 terminales.
- Europa: 31 plantas de cemento, 9 plantas de molienda y 11 terminales.
- Latinoamérica: 18 plantas de cemento, 8 plantas de molienda y 12 terminales.
- Norteamérica: 16 plantas de cemento, 5 plantas de molienda y 48 terminales.

**Tabla 3.2.3**  
**Detalle de Holcim en Millones de Euros (€m)**

País	Volumen de Ventas	Ganancia Operativa	% Crecimiento	Capacidad de Cemento (Mt)
Europa	4480	955	-2.2%	40.8
Latinoamérica	3248	1165	-4.8%	31.2
Norteamérica	2763	526	-2.8%	21.1
Asia – Pacífico	1684	409	+24.7%	35.5
África y Medio Oriente	1136 (301)	348 (62)	+10.1%	13.3
Total	13010	3341	+0.2%	

Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review" , Estados Unidos, enero 2003.

## LAFARGE

**Bertrand Collomb**  
**Presidente**

### Números

Posición en el

mercado mundial: Primer lugar

Empleados: 77,547

País de origen: Francia

Ventas consolidadas: \$7187\* millones de euros. Europa 53%, Norteamérica 25%, Asia Pacífico 10%, África, India y otros 7%, Latinoamérica y el Caribe 5%

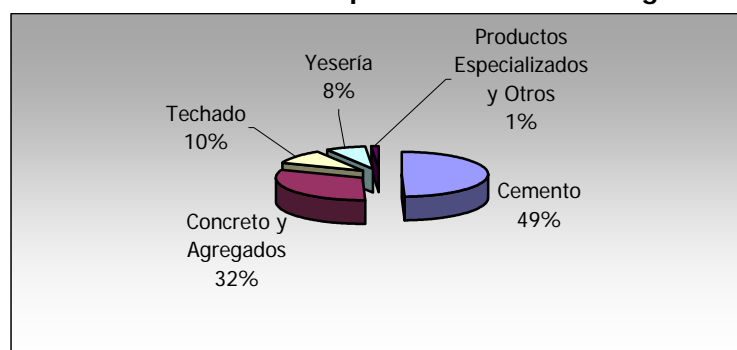
Productos: Cemento, Concreto y Agregados, especialidades para la construcción.

Globalización: Presencia en 75 países y cuenta con 2000 plantas.

Estrategia: Expansión a mercados en crecimiento, competitividad y ampliación en la gama de productos.

\* Se aplicó el tipo de cambio promedio del año 2003.

**Gráfico 3. 2.5.**  
**Volumen de ventas por actividad de Lafarge**



Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review" , Estados Unidos, enero 2003.

**Tabla 3.2.4**  
**Detalle de Lafarge en Millones de Euros (€m)**

País	Volumen de Ventas	Ganancia Operativa	% Crecimiento	Capacidad de Cemento (Mt)
Europa	6666			53.7
Norteamérica	4405			21.2
Latinoamérica y el Caribe	720			9.9
Asia – Pacífico	1388			34.7
Oriente Cercano y Norte de África	562			9.1
Resto de África y otras áreas	869			11.1
<b>Total</b>	<b>14610</b>	<b>3101</b>	<b>+8.4%</b>	<b>139.7</b>

Fuente: Reporte anual de "The European Cement Association (CEMBUEREAU)". Publicado en la revista "International Cement Review" , Estados Unidos, enero 2003.

En el 2002, Lafarge incrementó sus ventas de cemento en 20.7%, equivalente a 105.7Mt y el volumen de ventas por 6.6% equivalente a €14,610m gracias a la contribución de un año de las industrias Blue Circle.

El volumen de ventas del cemento era del 16.1% equivalente a € 7520m, por lo que actualmente Lafarge es líder de mercado en cemento a nivel mundial, con filiales en Francia, Gran Bretaña, Grecia, Austria, Norteamérica y en varios mercados en desarrollo. Las entregas de concreto han aumentado 9.3%, mientras que el tonelaje de los agregados disminuyó 9%. Lafarge ha aumentado su funcionamiento y esto se ve reflejado en sus ingresos por ventas y por una mejora en la ganancia con programas desplegados en forma total o por divisiones.



La división de sus producción de cemento se benefició gracias a la adquisición de la cementera ingresa Blue Circle que mejoró su funcionamiento continuamente y esto se reflejó en el margen de ganancias de mercados continuando con volúmenes estables. La consolidación de Blue Circle resultó un éxito completado gracias a las sinergias que resultaron de esta adquisición, pues resultaron ser ligeramente más altos de lo esperado. Sin embargo, el impacto sobre los resultados fue parcialmente afectado por dificultades específicas que tenía Blue Circle en 2002. Sin embargo, debido al éxito de este programa, se puede confirmar que las sinergias apuntadas hacia 2003 y 2004, están basadas principalmente en la adquisición que se hizo de este grupo.

En cuanto al sector financiero se refiere, Lafarge ha reducido su deuda como resultado de un incremento agudo de dinero efectivo y de su flujo de operaciones (el 17 %), ya que conserva una disciplina rigurosa en la dirección de gastos de capital, y el cumplimiento de un programa selectivo para colocar € 725m en activos.

Su presencia mundial está distribuida de la siguiente forma:

- Norteamérica:

Cuenta con 20 plantas de producción de cemento, 391 canteras de agregados, 289 plantas de mezcla, 13 plantas de producción para techado, 7 plantas de yeso. Sus ventas representan 3,840 millones de euros y tiene 15,343 empleados.

- Latinoamérica:

Cuenta con 14 plantas de producción de cemento, 8 canteras de agregados, 86 plantas de mezcla, 4 plantas de producción para techado, 5 plantas de yeso. Sus ventas representan 613 millones de euros y tiene 4,399 empleados.

- Europa Occidental:

Cuenta con 34 plantas de producción de cemento, 202 canteras de agregados, 562 plantas de mezcla, 82 plantas de producción para techado, 41 plantas de yeso. Sus ventas representan 696 millones de euros y tiene 24,814 empleados.

- Europa central y Europa Oriental

Cuenta con 12 plantas de producción de cemento, 27 canteras de agregados, 16 plantas de mezcla, 24 plantas de producción para techado, 4 plantas de yeso. Sus ventas representan 696 millones de euros y tiene 8,616 empleados.

- Mediterráneo

Cuenta con 16 plantas de producción de cemento, 6 canteras de agregados, 29 plantas de mezcla, 1 plantas de producción para techado, 3 plantas de yeso. Sus ventas representan 530 millones de euros y tiene 3,874 empleados.

- África y Océano Índico

Cuenta con 17 plantas de producción de cemento, 21 canteras de agregados, 43 plantas de mezcla, 6 plantas de producción para techado, 3 plantas de yeso. Sus ventas representan 920 millones de euros y tiene 7,537 empleados.

- Asia – Pacífico

Cuenta con 23 plantas de producción de cemento, 1 cantera de agregados, 48 plantas de mezcla, 26 plantas de producción para techado, 15 plantas de yeso. Sus ventas representan 1,282 millones de euros y tiene 10,758 empleados.

Hacia 2004, las compañías de cemento europeas han funcionado predominantemente en mercados regionales, colocándose como actores claves en todo el mundo .No existen criterios establecidos generalmente aceptados para alinear compañías de cemento o grupos, cuando el volumen de ventas como la capacidad pueden ser definidos de formas diferentes. El volumen de ventas publicado en cuentas consolidadas puede incluir actividades que no implique al cemento de una forma directa y la posibilidad de comerciar productos afines puede conducir a cantidades diferentes del cemento producido y distribuido por la misma compañía. Por lo que el cálculo de capacidad de producción y distribución en compañías del mismo dueño pueden variar.

#### Perspectiva de crecimiento de la industria internacional del cemento 2003.

De acuerdo con el crecimiento actual de la industria cementera a nivel internacional, los analistas y consultores están de acuerdo en enfocarse a los resultados que probablemente sucederán entre el 2010 y 2020 (World Cement, Noviembre 2003), en donde se puede apreciar que entre 2003 y 2020 el consumo incrementará un 3.6%, esto considerando que la industria del cemento está estrechamente ligada a la industria de la construcción y el consumo doméstico, en donde los mercados emergentes participarán aproximadamente con un 84% del consumo del cemento a nivel internacional en 2020, lo que representa un crecimiento del 75% a partir de este momento, considerando una inversión constante en infraestructura como carreteras y puentes así como en el consumo interno. Asimismo, para el 2020 China participará con un 52% en el consumo del cemento. Por esta razón, se requerirá una mayor capacidad en la producción del cemento, ya que será necesario incrementar aproximadamente un promedio de 90 millones de toneladas a nivel mundial y más de 50 millones de toneladas podrían ser requeridas por China.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la producción del cemento a nivel mundial en 2003 fue de 1870 millones de toneladas, representado un crecimiento de 4.5%.

**Tabla 3.2.5  
Producción Mundial del Cemento**

País / Región	2002	2003	Porcentaje
Europa Occidental, incluida Turquía	236	236	0.0
Europa Central, Europa Occidental	89	93	4.5
Norte América	103	105	1.9
Latinoamérica, incluido México	114	115	0.9
Medio Oriente, incluido Irán, Irak	73	75	2.7
Lejano Oriente, Oceanía, excluido India, China, Japón	209	215	2.9
China	705	765	8.5
India	105	111	5.7
Japón	76	74	-2.6
África	80	81	1.3
<b>Total</b>	<b>1790</b>	<b>1870</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Estudio Comparativo de crecimiento mundial anual de World Cement y One Stone Consulting Group, Estados Unidos, enero de 2004, en portal de internet: [www.worldcement.com](http://www.worldcement.com).

En la siguiente tabla se encuentran las estimaciones del consumo del cemento hasta el año 2020, las cuales serán de esta forma si los requerimientos necesarios para el crecimiento de esta industria son completados, tales como el desarrollo económico en los mercados emergentes, donde el consumo de cemento está creciendo sustancialmente, otro de los requerimientos es modernizar la infraestructura, es decir, maquinaria, recursos tecnológicos y capacitación de personal (sólo por mencionar algunos), con la finalidad de mejorar la calidad del producto.

**Tabla 3.2.6  
Consumo de Cemento por Continente 1985-2000 (millones de toneladas)**

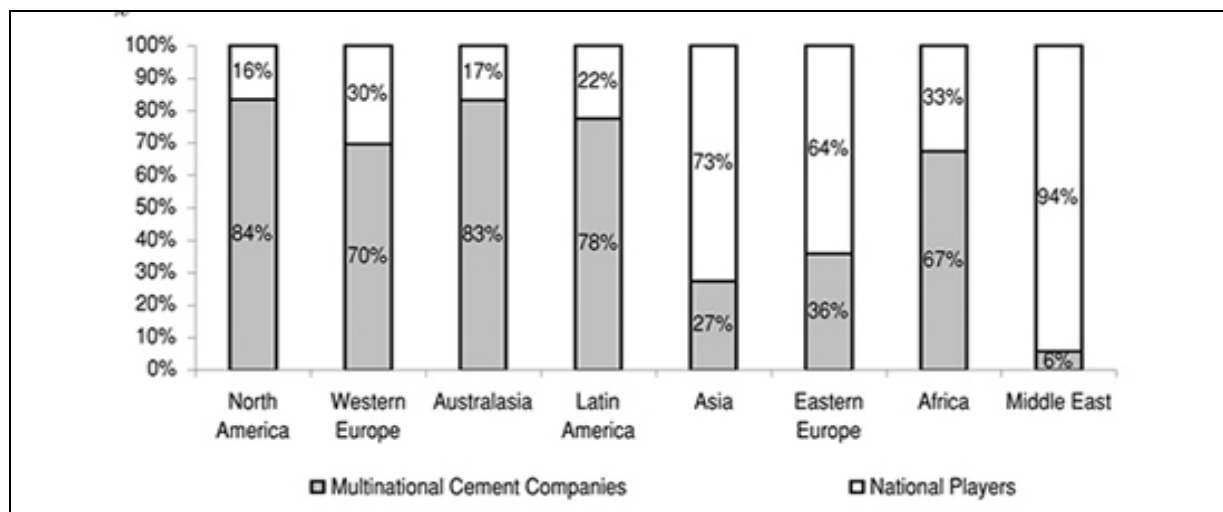
Continente	1985	2003E	%Cambio actual	%Crecimiento 2003-2020	Estimación 2020
Europa occidental	163.8	226.2	2	1	267.9
Norteamérica	84.6	115.2	1.9	1	136.4
Australia-Asia	6.8	9	1.8	1	10.7
Japón	67.7	60.1	-0.7	0	60.1
Países desarrollados	323	410.5	1.5	0.8	475
Europa oriental	43.8	69	2.9	3	114
Latinoamérica	57.5	92.7	3	2	129.8
Asia	226.5	973.8	9.5	5	2231.9
Medio Oriente	5.4	10.7	4.3	3	17.6
África	30.5	56.4	3.9	3	93.2
Países en desarrollo	363.7	1202.5	7.8	4.3	2586.5
<b>Total</b>	<b>686.7</b>	<b>1612.9</b>	<b>5.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3061.5</b>

Fuente: Balance Anual Financiero de Consultora Financiera Internacional: JP Morgan Estados Unidos, enero de 2004

Es importante señalar que es un hecho que el consumo de cemento incrementará más en los mercados emergentes que en los países desarrollados como resultado de la urbanización y de apertura comercial a nivel internacional. El consumo de cemento en China ha aumentado un 10.2% por año desde 1985. Actualmente representa el 43% del consumo mundial y se calcula que para el 2020 sea del 52%.

En los países desarrollados se concentra más del 70% de la capacidad del cemento y se observa una clara oportunidad de crecimiento en los mercados emergentes, principalmente en Asia. Aparte de China, los grupos cementeros internacionales cuentan con 27% del mercado asiático, pero si se incluye a China, sólo sería del 12%. La siguiente gráfica muestra cómo se conformaba el mercado cementero internacional por región a finales del 2003.

**Gráfica 3.2.3**  
**Participación por región en la industria del cemento internacional**



Fuente: Estudio de crecimiento regional anual de World Cement y la consultora financiera JP Morgan, Estados Unidos, enero de 2005, en portal de internet: [www.worldcement.com](http://www.worldcement.com).

\*Incluye a los principales grupos cementeros internacionales: Buzzi Unicem, Cementos Pórtland, Cemex, Cimpor, CRH, Dyckerhoff, HeidelbergCement, Holcim, Italcementi, Lafarge, RMC, Semapa, Titan and Votorantim.

\*\*Asia excluye China.

Para 2003, en términos de liderazgo, la principal cementera a nivel internacional seguía siendo Lafarge, seguida muy de cerca por Holcim, luego por HeidelbergCement. Cemex e Italcementi. Otras cementeras importantes estaban Votorantim, Buzzi Unicem, Cimpor, RMC and Taiheiyo. Soon, El grupo chino Anhui, el grupo Conch, y el más grande productor indio Grasim y L & T que se vislumbra como gran líder dentro de poco.

### 3. 3. Industria del cemento a nivel nacional y su evolución.

Los dos factores que definen la evolución de la industria cementera en México son la tenencia de propiedad de las empresas y el grado de concentración industrial por zona geográfica, originando un mercado imperfecto en el cual, la asignación de recursos y políticas que se siguen con respecto a la distribución física de las plantas productivas y del producto son de vital importancia para la planeación estratégica.

Se pueden establecer tres etapas que definen el crecimiento de la industria cementera en México, las cuales se mencionan a continuación:

La primera etapa consiste en la fundación de las empresas a principios del siglo pasado, cuyo desarrollo fue limitado por los movimientos revolucionarios<sup>8</sup>, en aquel entonces la industria del cemento estaba conformada por cinco principales compañías:

1. Compañía de Cementos Pórtland Hidalgo, S. A., fundada en 1906 y que posteriormente cambiaría su denominación por la de Tolteca en 1907, en 1912 cambiaría de accionistas, siendo vendida a cementeros ingleses.
2. Cruz Azul fundada en 1881 quiebra y pasa a manos de Fernando Pimentel, quien invierte para producir cemento y en 1918 reinicia operaciones.
3. Otra compañía importante en aquel entonces fue la Compañía Landa Hermanos quien cambió su denominación por Cemento Pórtland Landa S. A., y en junio de 1934 traspasó sus intereses a la nueva sociedad denominada Cementos Atoyac, S. A. Que posteriormente pasaría a ser parte del grupo Tolteca.
4. En 1920 se funda Cementos Pórtland Monterrey, iniciando operaciones con una capacidad de 20,000 tons/año, esta compañía fue fundada por un grupo de inversionistas capitaneado por Lorenzo H. Zambrano.
5. En 1928 se fundó la Compañía Mexicana de Cemento Pórtland Apasco, S. A., conservando esta razón social hasta 1963, en que se cambió por Cementos Apasco, S. A. Dando origen a lo que sería después Grupo Apasco.

---

<sup>8</sup> Posteriormente en 1911 a la renuncia del presidente Porfirio Díaz, la demanda del cemento ya había alcanzado las 75,000 toneladas por año. A raíz de la revolución, la demanda de cemento se vino abajo. Cementos Hidalgo suspendió sus actividades por 10 años consecutivos. Las pérdidas de la Cruz Azul se acumulan y pasa la empresa a manos del Banco Nacional de México, que en muchos años pierde dinero. La Tolteca también hubiera quebrado si sus dueños no la refaccionan constantemente durante aquella época. Para dar una idea de la catástrofe, basta decir que en 1915, La Tolteca vendió escasamente 4,000 toneladas. Fuente: [www.canacem.org.mx](http://www.canacem.org.mx)

En este periodo, se resienten los efectos de la crisis económica mundial de 1929, y provoca una disminución en el consumo del cemento, a partir de entonces comenzó una época de fusiones y adquisiciones. La cementera Tolteca adquiere Cruz Azul, y en 1931, se fusionan Cementos Hidalgo y Cementos Pórtland Monterrey para formar Cementos Mexicanos S. A.

La segunda etapa se caracterizó como un lapso de entrada a nuevos participantes por el crecimiento de la industria, ya que hubo ampliación de los tamaños de las plantas y establecimiento de nuevas empresas. A principio de la década de los años cincuenta, la industria estaba compuesta por trece empresas con diecisiete plantas, lo que indicaba que el nivel de producción era de 1.5 toneladas por año. Aunque el nivel de producción era muy bajo, representaba tres veces más de los niveles alcanzados diez años antes. Algunas cementeras importantes en aquel entonces eran: Cemento Pórtland Nacional, Cementos Mixcoac, Cementos Maya, Cementos Tolteca, Cementos Acapulco, Cementos Sinaloa, y Cementos Anáhuac.

En 1960, el número de empresas participantes en la industria así, como el número de plantas disminuyó, por lo tanto la capacidad de producción y el volumen vendido aumentó considerablemente. Lo anterior señala la aparición de una estructura de mercado más concentrada, debido a que las empresas aumentaron su influencia.

La tercera etapa se inicia a partir de la década de los años setenta y comprende hasta la actualidad, caracterizándose por un proceso activo de compra, exportaciones, alianzas, adquisiciones y fusiones estratégicas de las empresas cementeras. La globalización de los mercados es causa y consecuencia del fenómeno universal de la internacionalización de las empresas, que si bien los negocios han existido a lo largo de la historia, lo característico de nuestra época es la rapidez con que este fenómeno se ha expandido. De igual manera la globalización de la vida económica internacional afecta a las empresas de manera directa, en este caso Cemex se ha integrado exitosamente en este cambio. La globalización de los mercados abre nuevas oportunidades y retos ante la necesidad de diversificar los negocios en mercados externos. Ante esta nueva coyuntura mundial, de cambios vertiginosos principalmente en el ámbito económico y político con la formación de bloques económicos internacionales, así como tratados de libre comercio y barreras comerciales internacionales, presentan para la mayoría de los países, incluido México un mayor reto debido a la creciente presencia de empresas extranjeras en el mercado doméstico tanto en importaciones y exportaciones así como en la Inversión Extranjera Directa (IED), lo cual implica una mayor competencia que obliga a las empresas a ser más competitivas tanto en calidad como en precio.

En este contexto, algunas empresas como Cemex que desarrolló su estrategia, la cual consiste en ser más competitiva tanto en el aparato productivo como en el administrativo donde la calidad debe ser un factor primordial para satisfacer al consumidor ya sea doméstico o internacional. Anteriormente, la internacionalización de las empresas se manifestaba a través de flujos comerciales: importaciones y exportaciones, hoy en día a esta concepción se han aunado a partir de la década de los setenta, se empiezan a gestar los cambios en las estructuras económicas y políticas a nivel internacional, impulsadas por los grandes consorcios internacionales y los flujos de inversión directa desde un país a otro. Las empresas cementeras no fueron la excepción para integrarse en esta dinámica y a partir de la década de los años setenta, Tolteca se convierte en la empresa líder de la industria a través de la apertura y ampliación de plantas y aunque muchas empresas ampliaron su capacidad, la compra y fusiones de empresas fue inevitable en este periodo. Un factor de influencia para que se presentara este ambiente, fue la ley de inversiones extranjeras, que modificó el requisito de que en el sector cementero, el 51% de capital de las empresas debía pertenecer a inversionistas mexicanos.

Fue así como durante los años setenta, cinco grandes empresas controlaban el 70% de la producción nacional, cuyo crecimiento se triplicó y posteriormente su capacidad se cuadruplicaría. Es importante mencionar que en este tiempo sólo dos empresas se construyeron, una subsidiaria de Cementos Chihuahua y una más de Tolteca, las empresas existentes ampliaron su capacidad y/o adquirieron empresas.

En ese tiempo, Tolteca compró St. Louis Minning y una planta en Puebla, además de fusionarse con el conglomerado de la industria de la construcción más grande en el país: ICA. Todo esto le permitió consolidarse en el mercado del Pacífico Norte, con su planta en Zapotiltic, empezó a capturar parte del mercado natural de Guadalajara. Estos son los primeros pasos en la década de los años setenta en los que Tolteca se consolidó como líder, quien posteriormente sería sustituido por Cemex al haber implementado una estrategia exitosa y de la cual se profundizará más adelante.

Durante este periodo, la preocupación de las empresas se enfocó a la ampliación de plantas productivas con el objeto de abastecer la creciente demanda por sus productos, ya que la economía nacional crecía a tasas aceleradas<sup>9</sup>, el consumo nacional de cemento de 1970 a 1981 se incrementó

---

<sup>9</sup> En 1973 la creciente demanda internacional de petróleo hizo que los precios se dispararan. Ese año la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que controlaba la producción mundial, aprovechó su poder para elevar los precios. Las políticas llevadas a cabo por la OPEP redujeron las posibilidades de crecimiento económico tanto de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo que no tenían reservas petrolíferas. El barril de petróleo bruto costaba en el otoño de 1973 dos dólares; a mediados de 1981 su precio se había multiplicado por 20. Para los países ricos, las importaciones de petróleo suponían una transferencia de rentas y riqueza a los países de la OPEP. Los países en vías de desarrollo importadores de petróleo tuvieron que acudir a la financiación de los grandes bancos de Europa occidental y de Estados Unidos. Asfixiados por el pago de intereses, los países menos industrializados se han visto obligados a frenar sus planes de desarrollo. Economía," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

en casi 170% y la producción nacional –PIB- en 103%, esto representaba una tasa de crecimiento anual promedio de 8.3% y 6.1%, respectivamente.

Como consecuencia del auge petrolero a finales de los años setenta y el descubrimiento de reservas petroleras se propició un cambio en la política económica mexicana. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8.4% mientras que la inversión total aumentó a 16.2% y el empleo urbano se expandió a 5.7% anual, como contraparte, el peso se sobrevaluó de forma creciente, lo que aunado a las expectativas en los ingresos públicos provocó un desequilibrio en la balanza de pagos y el déficit fiscal como proporción del PIB aumentó de 6.7% a un 14.1% y el déficit de cuenta corriente de \$2.7 miles de millones de dólares a \$16.1 miles de millones.

Durante la gran expansión de México en ese periodo, el exceso de demanda por el cemento y el control de precios del producto hizo atractiva la idea de diversificar productos. Tolteca tomó esta idea y amplió su mercado, incorporándose a la fabricación de concreto. Sin embargo, el riesgo era muy alto, ya que se unía necesariamente al comportamiento del mercado interno y limitaba su acceso a los mercados internacionales, esto fue evidente a partir de 1982.

Hasta 1980 se tenía una confluencia entre ofertas y demanda del producto, el crecimiento interno empezó a superar la producción, pero la brecha tendió a acortarse a finales de la década, aún así mantuvo rangos de 4 millones de toneladas por año, como consecuencia de tres factores:

1. La expansión en forma sostenida, anticipándose al “boom” petrolero y a las intenciones gubernamentales de incrementar la demanda nacional, es así que para mediados de los ochenta, el gobierno mexicano fomentó la producción de cemento con estímulos fiscales y un control de precios para la industria.
2. El lento consumo local, producto del colapso del petróleo y de otros factores que iniciaron la crisis de 1982.
3. El inicio del periodo de crecimiento de las exportaciones de cemento al sur de Estados Unidos.

Durante la década de 1980 el país siguió una política de reafirmación dentro del continente . En 1982 el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado fue elegido Presidente para suceder en el gobierno al Presidente José López Portillo.



A mediados de esta década, el acelerado aumento de la deuda extranjera unida a la caída de los precios del petróleo, puso al país en serias dificultades financieras, dada esta situación económica el país implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Uno de los objetivos del programa era el control de la inflación a través de una disminución en el gasto y por consiguiente, en la demanda agregada, su efecto se manifestó cuando el PIB cayó 5.3%, la construcción 20.4% y el consumo de cemento en 16.1%<sup>10</sup>.

Esta crisis hizo evidente la imposibilidad de mantener el crecimiento económico con el aumento del déficit público y una creciente deuda exterior. Ante esta situación se aplicaron medidas de ajuste como: contracción del gasto público, disminución de la circulación monetaria, liberalización del comercio exterior, aumento de las tasas de interés, devaluación del peso, contracción salarial, reducción de subsidios y reestructuración de empresas públicas, entre otras. La crisis económica mundial de 1981-1982 provocó que la demanda internacional por petróleo disminuyera, sus precios bajaron y se redujeron los ingresos del país; las exportaciones no compensaron las importaciones y las divisas no fueron suficientes para cubrir las obligaciones financieras con los acreedores internacionales, manteniendo la necesidad de créditos externos para financiar el desarrollo, las tasas de interés internacionales se incrementaron y la falta de una política de ajuste produjo una gran fuga de capitales que inicialmente se financió con endeudamiento externo de corto plazo, una proporción creciente de los nuevos créditos se canalizó al pago del servicio de la deuda externa, reduciendo el monto de los recursos necesarios para la inversión productiva.

Sin embargo, en 1982, ya no había acreedores dispuestos a seguir prestando a México y el gobierno tuvo que declarar una suspensión de pagos de la deuda externa (por 90 días) en tanto se nacionalizó la banca. En 1982 el tipo de cambio pasó de 27 a 150 pesos por dólar y las reservas de divisas bajaron. La inflación fue de 98.8% y quedó por arriba de las tasas de interés además de empezar una desaceleración de la actividad económica. A partir de ese año los ajustes salariales se calcularon en función a la inflación esperada (misma que subestima sistemáticamente a la observada) en lugar de hacerlo con el incremento registrado en los precios del año anterior.

Sin embargo, la Ley de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos de América obligó a México a ingresar al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), pues de no ser así se aplicarían sanciones compensatorias, (las cuales sí se aplicaron), vinculadas con la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982, de tal manera se inició el proceso de apertura con la eliminación de permisos previos por aranceles y en 1985 se consolidó de forma bilateral con Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>10</sup> Aspe Amelia, Pedro, "El camino mexicano de la transformación económica", México, D. F. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

Otro elemento que institucionalizó la apertura fue el memorándum de entendimiento comercial México-Estados Unidos de América de 1985, un antecesor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que planteó la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones, a cambio de que Estados Unidos de América aceptara que México pudiera defenderse ante el Congreso norteamericano de acusaciones como los subsidios, mejor conocido como prueba de daño.

Finalmente con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles de Comercio (GATT) en agosto de 1986 México culminó la formalización de lo que ya se había acordado, a partir de ese momento inició la modernización de la industria nacional para poder competir en el exterior, mediante el cambio estructural que permitiría convertir al país en una nación moderna y competitiva, sin embargo, la figura del proteccionismo de las grandes industrias se incrementaba.

En este contexto, era necesario llevar a cabo una política comercial más abierta y se implementaron medidas de desregulación que facilitaron la apertura económica, las cuales fueron:

- Reforma al sistema aduanero
- Liberalización del mercado financiero interno
- Flexibilización de los reglamentos a la Inversión Extranjera Directa
- Desregulación acelerada del sector servicios
- Privatización de empresas públicas

Ante la crisis se aplicó una política fiscal orientada a la reducción del gasto y el aumento de la recaudación para disminuir el déficit público; el incremento en las tasas de interés para estimular el ahorro interno, elevar la paridad peso - dólar, se encareció el precio de los bienes y servicios en el mercado nacional y se favorecieron las exportaciones.

La política de cambio estructural se centró en la privatización de empresas productivas, eliminación de controles de precios y subsidios a bienes y servicios, liberalización del mercado de capitales, apertura de la economía hacia el exterior, incentivos a la inversión extranjera, reformas al sistema de seguridad social y desregulación del mercado de trabajo y flexibilización de la mano de obra.

Poco tiempo después, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en 1987, se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un acuerdo entre el gobierno, sindicatos, cámaras industriales y comercio, dicho programa de corte heterodoxo tenía la finalidad de lograr la estabilización económica y como respuesta a las presiones externas el gobierno mexicano implementó la desgravación arancelaria más allá de lo convenido, esto expuso a los productores y comerciantes a una mayor competencia, lo que significó la quiebra de pequeñas y medianas empresas que no tenían las armas para competir. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), es aplicado entre los meses diciembre de 1987 y 1988, para después implementarse el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), de enero de 1989 a 1995 aproximadamente.

Los objetivos de los pactos fueron contener la inflación, para ello se pretendió atacar los factores causantes de la inflación y reducir el efecto de inercial de la inflación (fenómeno donde los productores fijan sus precios según sus costos esperados y sus expectativas). Su lógica se centró en:

- a) Saneamiento de las finanzas públicas, ajustando ingresos y gastos, así como la reestructuración del aparato gubernamental (reducción de su tamaño). La política fiscal fue el papel clave para convencer a la población del compromiso gubernamental para controlar los precios y asegurar la estabilidad macroeconómica.
- b) Ajuste, realineación, congelamiento y regulación programada de los aumentos de los precios de bienes y servicios líderes.
- c) Fijación de los contratos salariales en función de la inflación ex post y no ex ante;
- d) Liberalización, congelamiento y deslizamiento del mercado cambiario a diferentes ritmos. Con ello se acercaban las expectativas de las cotizaciones a micro devaluaciones.
- e) Profundización de la apertura comercial, con lo que se evitaba el desabastecimiento del mercado interno y sus consecuentes presiones inflacionarias; los precios de los bienes importados se convirtieron en el techo de los aumentos de las cotizaciones locales competitivas; se generarían incentivos para abatir los costos de producción en mejora de la productividad y competitividad.
- f) Política monetaria ajustable al desempeño de la economía.
- g) Concertación social para asegurar la viabilidad del programa estabilizador.

Ante esta situación las cementeras mexicanas durante la década de los años ochenta se enfocaron en buscar alternativas ante un mercado interno deprimido y es cuando a través de sus ventajas competitivas (el precio de los energéticos en México en aquel entonces estaban por debajo de los internacionales y la distancia de acuerdo con su ubicación geográfica) consiguen penetrar en el mercado estadounidense con éxito, ya que el déficit de ese material en los Estados Unidos de Norteamérica, permitió apoyar las crecientes compras del material proveniente de México, por lo que las exportaciones crecieron significativamente, pues si en 1983 apenas se tenía un total de 188 exportaciones, posteriormente se llegó a tener una tasa anual promedio de 39.2%. En cuanto a su valor, se alcanza el nivel máximo en 1988 con 4.4 millones de toneladas anuales, equivalentes al 19.8% de la producción de ese año.<sup>11</sup>

Estas exportaciones permitieron compensar lo que sucedía en el mercado interno el cual estuvo estacado, pues como se mencionó anteriormente la economía nacional de 1982 a 1988 prácticamente no creció y el consumo nacional promedio de cemento de 1981 a 1986 fue similar al registrado en 1980. En forma global y gracias a la habilidad de las empresas cementeras para colocar su producto en el exterior, las exportaciones continuaron y la producción nacional de cemento se incrementó en ese mismo periodo un 15%, este auge de exportaciones de cemento al sur de Estados Unidos continuó hasta 1987 alcanzando una cifra cercana a 4 millones de toneladas al año. Sin embargo, en 1989 cuando Estados Unidos (principal importador de cemento) acusó a varias cementeras de cometer dumping, traería como consecuencia una disminución en las exportaciones, de este tema se profundizará más adelante.

A partir de 1988 la tasa de inflación disminuyó y aunque la economía no creció la recuperación económica se basó en atraer capital externo y reducir la carga de la deuda, esto se logró a partir de 1989 reforzando el control sobre las finanzas públicas, reanudando el deslizamiento cambiario, renegociación de la deuda externa, cambios en el marco normativo de la inversión extranjera, ampliación de la desgravación arancelaria y la reforma financiera. Con tales medidas se redujo la presión sobre las cuentas públicas lo cual, aceleró la baja de los precios y aumentó la disponibilidad de divisas, logrando estabilizar la economía del país, lo que incrementó el consumo del cemento en el país, ya que éste se realiza de forma minoritaria, para finales de este mismo año la producción de cemento en México fue de 23.2 millones de toneladas de cemento gris y habían treinta plantas cementeras, de las cuales 24 pertenecían a cuatro empresas independientes, dando como resultado el control del 92.7% de la producción total del país y equivalía a una capacidad instalada de 33.5 millones de toneladas de cemento, además el nivel promedio de aprovechamiento alcanzaba el 69.7%, en contraste con el nivel más bajo registrado en 1983 con un 56%.

---

<sup>11</sup> Ídem

Durante esos últimos veinte años en términos de capacidad el crecimiento promedio de la industria fue del 7% y en términos de producción 5.8%, un logro muy importante considerando que el país pasó por la peor crisis en la historia.

La siguiente tabla muestra el detalle de la participación que se tenía por empresa en el mercado nacional:

**Tabla 3.3.1**  
**Participación en el mercado del cemento en México por empresa.**

Empresa	Capacidad	Participación
Cemex	22.9	68.2
Apasco	4.3	12.8
Cruz Azul	3.9	11.6
Chihuahua	0.8	2.4
Acapulco	0.6	1.8
Hidalgo	0.5	1.5
Moctezuma	0.4	1.2
Cemento blanco	0.2	0.5
Total	33.6	100

Fuente: Reporte anual de Producción y Consumo del Cemento en México, Cámara Nacional del Cemento, México, enero 1990.

Como se puede apreciar, en México existe una importante concentración industrial en el sector cementero con rasgos de oligopolio, ya que un solo grupo, Cemex, controlaba en aquel entonces el 67% de la producción nacional y el 68% del total de la capacidad instalada nacional contando con 29 millones de toneladas anuales, en contraste con su más cercano competidor Apasco, que contaba con una participación de mercado de 12.8% y capacidad de 4.3 millones de toneladas anuales, seguido a su vez por Cruz Azul con una participación en el mercado de 11.6% dejando al resto de las empresas con una participación de 7%.

A partir de ese entonces se inició una gran influencia de las empresas en los mercados regionales, en donde en algunos casos una sola empresa empezaba a controlar el mercado, por ser el único productor en la región y por ende se incrementaban los costos en el transporte.

La forma ideal de medir los índices de concentración industrial sería conocer la participación de cada empresa en los mercados regionales o por estado, lamentablemente no existe disponibilidad de información para realizar tal cálculo. Existen mercados muy dispersos, con grandes concentraciones y giros pequeños y alejados. Estos elementos se constituyen en barreras naturales que definen regiones de mercados.

Es indudable que el crecimiento de las empresas del sector cementero está estrechamente relacionado con la evolución de la actividad económica del país, la industria cementera tiene ya baja elasticidad – precio lo cual se explica principalmente por dos razones:

1. En la industria de la construcción el cemento se consume en porciones fijas y
2. No existen sustitutos cercanos al producto.

La producción y ventas de cemento en el mercado nacional ha tenido altas y bajas, de acuerdo a la situación económica del país, ya que esta industria es muy sensible a las repercusiones económicas del país. Sin embargo, el mercado local ha resultado ser más sólido para las cementeras que las exportaciones, esto principalmente por la inestabilidad de los mercados internacionales y el arancel impuesto por las autoridades estadounidenses en 1992, tema central de este estudio y que se analizará más adelante con detalle. La estructura oligopólica de la industria cementera mexicana, está dominada casi en su totalidad por una sola empresa, Cementos Mexicanos (CEMEX), cuyo comportamiento es casi similar al de un monopolio multiplanta, con capacidades instaladas muy superiores a las de las demás cementeras y con un amplio poder de mercado dentro del territorio nacional.

En diciembre de 1994 se presenta nuevamente un periodo de crisis económica, la cual se inició con el problema del pago de intereses de instrumentos gubernamentales emitidos en dólares tales instrumentos eran denominados como "tesobonos", tal complicación se presenta ante una devaluación del peso frente al dólar así como un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La difícil situación de la economía mexicana a raíz de la crisis a finales de 1994, hizo necesario modificar las perspectivas económicas planteadas durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, la política del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León no cambió en cuanto a apertura comercial y desregulación económica, siguió el curso establecido el cual no se ha detenido, lo cual respalda la tesis de que el camino más viable para ser partícipe y no quedar aislados de las nuevas tendencias económicas mundiales es la integración a un nuevo mundo globalizado.

Posteriormente el crecimiento económico estuvo sustentado fundamentalmente en el endeudamiento del público, la aplicación de políticas monetarias restrictivas y la reducción del salario real. La planta productiva con capital nacional mayoritario se semiparalizó, sin posibilidades de crédito y con dificultades para competir en un mercado desregulado y favorable para las empresas transnacionales.

Después de una vertiginosa caída de la actividad económica en 1995, la economía mexicana experimentó una recuperación económica donde el puntal ha sido la expansión de las exportaciones. Un aspecto interesante es que a sólo pocos meses después del estallido de la crisis, el gobierno mexicano recuperó el acceso a los mercados internacionales de crédito y, durante 1996 y 1997, las entradas de capital privado de portafolio aumentaron rápidamente.

Es en este escenario en el que la industria del cemento de México se caracterizó por ser una de las plantas industriales más eficientes del país y a la vez competitiva en comparación con las mejores del mundo. El 99% de la planta productiva del país tiene hornos de vía seca, que es la más eficiente.

La repercusión de la crisis de 1995 pudo ser mayor de no haber sido por la autoconstrucción, sector al que se había prestado poca atención. El alto número de matrimonios que se registran cada año en México y el bajo precio de la mano de obra, sumado a la costumbre de los estratos medios y de bajos recursos de construir su casa por su cuenta y de manera paulatina, mantuvo la demanda doméstica en niveles aceptables. Se calcula que el 80% del cemento que se consume en el país se compra en sacos (un contraste con la compra a granel que impera en otros países)<sup>12</sup>.

Durante esta crisis económica en México de 1995, la industria cementera optó por una estrategia de crecimiento basada principalmente en las exportaciones, principalmente a América del Sur y Medio Oriente, aprovechando la paridad cambiante del peso con respecto al dólar, además optó por seguir reduciendo costos, así como la promoción de nuevos mercados y construcción de carreteras y autopistas hechas con cemento hidráulico.

De esta forma, la industria cementera mexicana aprovechó las ventajas de incursionar en los mercados internacionales ya sea por medio de exportaciones, alianzas, adquisiciones o Inversión Extranjera Directa (IED), consolidándose como una gran industria de exportación, aunque parte de la fortaleza de las cementeras se debe gracias a la demanda doméstica del país, que consume el 65% de la producción nacional.

---

<sup>12</sup> Ruz Yolanda, "Cementeras, el año de la ansiada restauración", en *Expansión*, Ed. 874, México, D. F. a 16 de febrero de 2000.

La industria cementera mexicana es de las más competitivas del mundo. Esta virtud proviene de una larga tradición constructiva basada en materiales sólidos, el uso de tecnologías modernas y eficientes, la estricta normatividad exigida por las autoridades a las empresas constructoras y, por extensión, de éstas a sus proveedores de materiales. La estructura del sector se conforma con cinco grandes grupos fabricantes y distribuidores de cemento, concreto premezclado y agregados.

El más importante es Cemex, con 60% del mercado interno y tercer grupo cementero en el mundo, con una capacidad de producción anual superior a 50 millones de toneladas. En el caso de Cemex, empresa que ha decidido ser la cementera más competitiva del mundo y esto la obliga a tener los costos más bajos. Para poder lo hacer se necesita tener un control estricto de los procesos. Su fortaleza se traduce en bajos costos de producción, alta calidad, capacidad para mantener el mercado interno a salvo de la competencia extranjera y habilidad para penetrar en los mercados externos. Así como una administración experta, concentración en el negocio base de cemento, concreto y agregados, bajos costos de operación, uso de sistemas de vanguardia en tecnología informática y de producción, gestión financiera y estructura de capital integrales, concentrarse primeramente en los mercados más dinámicos del mundo, en los que la demanda de vivienda, carreteras y otras obras de infraestructura es mayor y mantener una tasa de crecimiento aplicando el flujo de efectivo libre a las inversiones selectivas que apoyen la diversificación geográfica.

Para finales de 1995, Cementos Mexicanos (CEMEX) tenía en México 21 plantas de cemento, 13 marcas propias, 74 centros de distribución, tres terminales marítimas y 201 plantas de concreto y agregados; en Estados Unidos, una planta de cemento, 10 marcas propias, 15 centros de distribución, seis terminales marítimas y 49 plantas de concreto; en España, 10 plantas de cemento, 13 marcas comerciales, cinco centros de distribución, 18 terminales marítimas, 132 plantas de concreto y 10 de mortero; en Latinoamérica, 11 plantas de cemento, 16 marcas, 36 centros de distribución, 12 terminales marítimas, 64 plantas de concreto y una de mortero y la participación minoritaria en un importante grupo filipino.

Apasco, filial del grupo suizo Holderbank, participaba con 23% del mercado, seis plantas de cemento y 63 de concreto y agregados, que sumaban una capacidad instalada de 8.8 millones de toneladas.

Cooperativa Cruz Azul tenía el 13% del mercado nacional y dos plantas de cemento con una capacidad conjunta de producción de 5.5 millones de toneladas, que se aumentó a 6.5 millones con su planta en Aguascalientes.

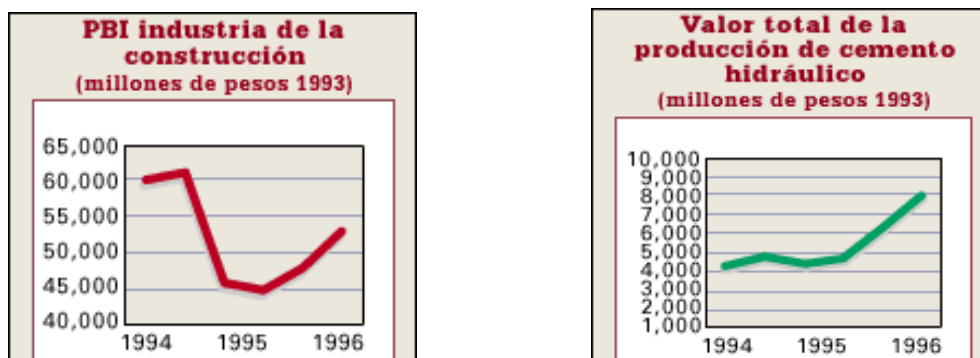


Grupo Cementos Chihuahua (GCC) participaba con 3% del mercado nacional, tres plantas de cemento y siete de concreto en Chihuahua, además de una cementera y 13 concreteras en Estados Unidos, sumando una capacidad de 2.37 millones de toneladas.

Corporación Moctezuma representaba el 2%, pero con una infraestructura moderna, dos cementeras con una capacidad conjunta de un millón de toneladas, 12 concreteras y una mina de agregados.

La creciente internacionalización de las empresas les permitió sortear mejor la crisis y aunque durante 1995, la demanda interna bajó 26%, de 28.8 a 21.3 millones de toneladas en 1996 subió a 22.4 millones. Para contrarrestar la caída del consumo interno, las cementeras ampliaron sus programas de exportación. Logrando en 1996 que su factura exportadora ascendiera a 9.5 millones de toneladas, casi una cuarta parte de la capacidad instalada total.

**Gráfica 3.3.1**  
**Crecimiento de la Industria de la Construcción.**



Fuente: "El cemento sólido" por Leopoldo Eggers en *Expansión*, Ed.730. México 3 de diciembre 1997

Los ingresos generados por las filiales extranjeras de Cemex significan 57% de las ventas y 51% de los flujos de operación de este gigante. En el caso de GCC, 61% de sus ingresos totales provino de sus operaciones en Texas y Nuevo México. Las expectativas para el sector eran favorables en la medida que se mantuviera la tendencia alcista de la demanda. Sin embargo, sus exportaciones fueron afectadas por la crisis asiática en 1997. En el segundo trimestre se suspendieron las ventas hacia esa región colapsada, lo que causó que el volumen exportado del producto mexicano cayera 49%. A pesar de ello, la empresa Cemex logró incrementar 4.9% sus ingresos por ventas foráneas, gracias a su capacidad para vender en otros mercados.

Pero a otras compañías no les pintó tan bien el panorama. En el caso de Apasco, el impacto de los problemas en el mercado externo fue mayor, su facturación interna representó 94.4% de sus ingresos totales, los cuales fueron de \$1,303.3 millones de pesos, o sea 16% más que 1997, mientras que sus ingresos por exportaciones cayeron 37%. Debido a ello, Apasco adoptó medidas a fin de mantener su nivel de actividad interna en el segundo semestre. Una de ellas fue la construcción de un centro de distribución en San Luis Potosí, que le permitirá proporcionar un mejor servicio al estar más cerca de sus clientes del Bajío y noroeste del país.

Con un volumen de ventas más moderado, Grupo Cementos de Chihuahua (GCC) fue, no obstante, la única emisora que aumentó sus exportaciones, debido a que su principal mercado fue Estados Unidos. Sus ventas al exterior ascendieron a \$226.9 millones de pesos, 13.8% más que el primer semestre de 1997. También sus ingresos por ventas internas crecieron: 17.4%, lo que en pesos significó \$246 millones. En términos generales, durante el primer semestre la alta demanda que generó la construcción privada permitió que la industria cementera aumentara su actividad.

Durante el primer semestre de 1998 las firmas cementeras aumentaron 42.5% sus ingresos por concepto de ventas internas, gracias a una mayor actividad de la construcción privada y a los ajustes de precios realizados durante esos seis meses. En contraste, los ingresos por exportaciones crecieron en mucho menor medida –apenas 2.8%– como consecuencia de la crisis asiática. De acuerdo con los reportes proporcionados a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), si se consideran las ventas internas y las efectuadas en el exterior, los ingresos totales de las compañías cementeras aumentaron 22.9%, lo que significó \$28,047.6 millones de pesos. Por empresa, las ventas netas de Cemex ascendieron a \$18,502 millones de pesos, 14.3% más que las del primer semestre de 1997. La empresa explica este resultado gracias a sus mayores volúmenes y precios en casi todas sus subsidiarias. Su facturación interna creció 30.9% –es decir, alcanzó \$7,617.3 millones de pesos–, en virtud de que aprovechó la alta demanda de concreto generada por el crecimiento de la construcción privada. Las empresas prepararon importantes proyectos de inversión para el periodo 1998-2000. Cemex, por ejemplo, programó inversiones por \$250 millones de dólares anuales para la modernización de tecnologías e incrementar su capacidad instalada; Cruz Azul invirtió \$120 millones en la construcción de su nueva planta de Aguascalientes, y Corporación Moctezuma invirtió en su nueva planta de Tepetzingo, con un costo de \$15 millones de dólares.

La economía estable en México permitió que el consumo de cemento se incrementara en los últimos años, para convertirse en uno de los quince países con mayor producción de cemento en el mundo, mostrando crecimientos superiores al crecimiento mundial y al de los países desarrollados como Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón, etc.

Cabe señalar que el crecimiento del consumo de los países en desarrollo ha incrementado más que en los países desarrollados por la inversión en la construcción de infraestructura. Lo anterior se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 3.3.2**  
**Producción de cemento a nivel mundial y en México**  
**Miles de toneladas**

Año	Producción			Tasa de Crecimiento	
	1970	1990	2000	1970-1990	1990-2000
Nivel mundial	594	1156	1620	3.4%	3.4%
México	7.2	23.8	31.7	6.2%	2.9%

Fuente: Reporte anual de producción y consumo de cemento México de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, México, 2005.

Como se puede apreciar el crecimiento de la industria del cemento tiene un crecimiento realmente importante en la década de los noventa, en comparación con el periodo de treinta años de 1970 a 1990 y esto fue posible a las condiciones de una economía estable, de apertura y de crédito al consumo interno, ya que como se mencionó anteriormente, esta industria depende en gran parte del consumo interno y de las inversiones en la infraestructura de cada país, este crecimiento se ha mantenido constante en los últimos diez años, ya que la producción de cemento gris en México se ha incrementado, alcanzando en 2001, 29.97 millones de toneladas, en tanto que el consumo fue de 26.9 millones de toneladas, lo que significó un consumo per cápita de 271 kg. La siguiente tabla muestra la evolución que ha tenido la producción y el consumo de cemento gris en México en esos años.

**Tabla 3.3.3**  
**La industria del cemento en México**  
**Millones de toneladas**

Año	Capacidad instalada	Producción	Consumo	Población (habitantes)	Consumo Per Cápita
1990	44	23.8	21.3	81,249,645	263
1991	44	25.1	23.1	83,141,224	278
1992	44	26.9	24.9	85,076,840	293
1993	44	27.5	25.4	87,057,520	291
1994	44	30.0	27.7	89,084,312	311
1995	44	30.0	21.9	91,158,290	240
1996	44	25.4	22.7	92,389,601	240
1997	45	27.5	25.2	93,637,545	269
1998	45	27.7	26.9	94,902,345	283
1999	46	29.4	28.5	96,184,228	296
2000	47	37.1	29.0	97,483,412	297
2001	47	30.0	26.9	99,023,650	271
2002	47	31.3	29.0	100,000,000	280

Fuente: Reporte anual de producción y consumo de cemento México de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, México, 2005.

El crecimiento de la población y la urbanización prevé que el sector del autoconstrucción seguirá siendo el soporte de la demanda de cemento en tanto que el mayor crecimiento de la demanda se dará en el sector de la construcción formal de vivienda y de infraestructura.

**Tabla 3.3.4**  
**Consumo de cemento en México**

Sector	Toneladas
Autoconstrucción	14.8
Construcción formal	8.1
Concreteteras	3.9
Usuarios intermedios	3.4

Fuente: Reporte anual de producción y consumo de cemento México de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, México, 2005.

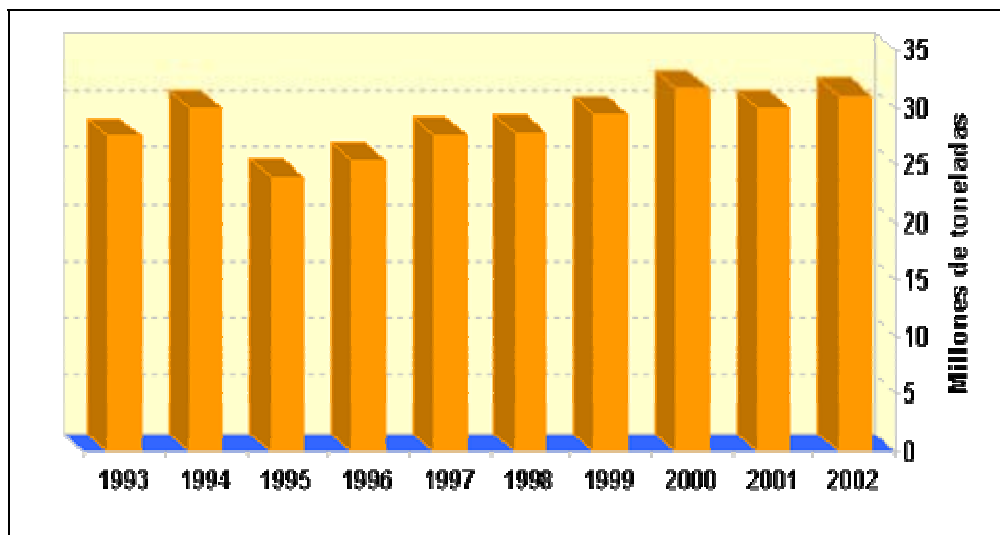
En México la mayor parte del cemento se comercializa como ventas al detalle, principalmente en bultos de 50kg a través de distribuidores y contratistas, en comparación con economías desarrolladas en donde la mayor parte del cemento es vendido a granel, las ventas del producto envasado equivalen aproximadamente al 80% de la demanda.

De este 80%, el 48% es usado en el sector residencial y el 32% restante es usado en el sector de la autoconstrucción. En cuanto al mercado nacional se refiere, se requiere la estimulación del sector, por medio de programas de infraestructura que a un país como México le es muy importante y necesario para poder aprovechar las ventajas de los acuerdos comerciales de apertura internacional, de tal forma que la creación de carreteras con cemento hidráulico, sistemas de irrigación, presas, puentes, puertos, escuelas, etc. son favorables tanto a la industria de la construcción como para todo el país. Debido a la poca inversión en este sector, el volumen de venta de cemento en México durante 2001 disminuyó un 7% en comparación con el año anterior. La construcción privada se mantuvo débil debido a la escasez de crédito, mientras que los sectores formal y público registraron caídas, afectando de manera importante el consumo del cemento las ventas netas de las operaciones mexicanas, en la empresa Cemex fueron de 2,682 millones de dólares en 2001 1% menor que el año anterior debido a una menor demanda. El flujo de operación disminuyó a 1,234 millones de dólares, 4% menor respecto al 2000.

Aun con estas contracciones en la economía nacional a mediados del 2001, el crecimiento de Cementos Mexicanos en México se consolidó como resultado de inversiones estratégicas y de expansión interna, en este año tenía una cobertura nacional con 15 plantas cementeras estratégicamente ubicadas, 211 concreteras, 62 centros de distribución terrestre y 8 terminales marinas. Sus plantas en las Costas Mexicanas del Atlántico y el Pacífico dan a Cementos Mexicanos la capacidad de aprovechar las oportunidades de transporte marítimo de bajo costo hacia los mercados de Asia, El Caribe, Centro, Sudamérica y los Estados Unidos.

Actualmente Cementos Mexicanos (CEMEX), es ya uno de los exportadores más fuertes de la región Latino Americana, con ventas internacionales por 4,200 dólares en 2001 tenía el sexto en el ranking, por el aumento de sus exportaciones en 45%. Cementos Mexicanos, es un caso ejemplar de cómo una compañía verdaderamente global puede defender su participación en mercados internacionales, incluso en las condiciones más adversas, ya que aunque las ventas de cemento en México estuvieron bajas durante 2001 por una recesión económica, la demanda por cemento en los Estados Unidos aumentó debido a la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y por la industria de la construcción residencial. Cementos Mexicanos (CEMEX) se convirtió en el mayor productor de cemento en Estados Unidos por la adquisición de la empresa Southdown ubicada en Houston en el 2000. Como se puede observar la producción de cemento ha mantenido un crecimiento sostenido en los últimos 10 años, con excepción de 1995 que se redujo en 16.4% por la contracción de la economía nacional, el resultado de esta depresión económica es que en el periodo de 1993 a 2002 el crecimiento promedio fue de 1.4% anual.

**Gráfica 3.3.2.  
Producción De Cemento Gris 1993-2002**



Fuente: Reporte anual de producción y consumo de cemento México de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, México, 2005.

Dentro de la industria de la construcción al igual que toda la actividad económica, la Inversión Extranjera Directa (IED) es de vital importancia para la misma, ya que es necesaria como parte complementaria para el buen desarrollo de la industria, como aquellas empresas que se dedican al sector de la construcción, entre las que destaca la fabricación de productos metálicos y la edificación. En el caso de la fabricación de cemento y agregados se registran 52 empresas, lo cual es un número significativo, sin embargo, del total de la Inversión Extranjera Directa sólo el 6.77 es para esa clase de actividad puesto que se cuenta con una industria cementera nacional consolidada.

Uno de los factores importantes para la consolidación de la industria cementera en México, se debe a que las materias primas para la elaboración del producto se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional y son abundantes, lo que permite una distribución de abastecimiento regular y confiable en todos los rincones del país con excepción en la zona Pacífico Centro, entre Puerto Vallarta y los Mochis, y en Baja California en la que no se localizan los insumos necesarios, sin embargo, la zona del Pacífico Centro, específicamente en Colima se han instalado nuevas plantas. Además, México es una de las naciones con costos de producción más bajos, los datos de la evolución de los precios en los últimos años nos indican de manera aproximada, los márgenes de ganancia de las empresas, más aún considerando que los precios nacionales son diferentes en cada región. La producción de cemento en México alcanzó un nivel sin precedente, al llegar a 35 millones de toneladas en el 2004, un incremento del 9.4% respecto al 2003<sup>13</sup>.

De esta manera, la industria cementera nacional se ubicó como la tercera del mundo con el mayor aumento de producción en términos porcentuales. Los únicos países que en el 2004 superaron a México en el crecimiento de su producción cementera fueron Egipto y Rusia, cuya elaboración de cemento se elevó en 20.3% y 12.2%, respectivamente. En el año 2004 la producción de este material creció 2.6% en comparación con el registro de 2003<sup>14</sup>, la demanda de cemento creció alrededor de 4.5% y la de concreto en 15%. Asimismo el sector formal demanda la mitad del cemento que se produce en el país –constituido por obras de gobierno y edificación de vivienda- y la demanda del sector informal, representada por las obras de autoconstrucción –particularmente de vivienda- permaneció estancada. El principal productor de cemento en el país es Cementos Mexicanos, con una participación de alrededor 60%<sup>15</sup>. Se pronostica que en el 2005 la demanda de cemento crecerá a un ritmo del 5%, en tanto que la de concreto lo hará al 12% ya que incluso en los Estados Unidos se registra escasez en estos productos, al menos en veinte Estados de la Unión Americana, sobre todo en Florida, Carolina del Norte y del Sur y en California, ante el repunte de la actividad constructora, la insuficiente producción y los altos costos de transporte a nivel internacional.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Reporte de consumo y producción de minerales en el mundo en Agencia de Investigaciones Geológicas del Departamento del Interior de Estados Unidos, 2004.

<sup>14</sup> Ídem

<sup>15</sup> Información obtenida del Reporte de Producción y Consumo de Cemento Mundial de GoldGroup, Consorcio dedicado a la exploración minera en América y en el norte de Europa, 2004.

<sup>16</sup> Barrientos, Alberto, "Registra cemento producción récord" en Reforma, Sección: Negocios, México, D. F. jueves 17 de febrero de 2005.

### **3. 4. Cementos Mexicanos en México: su evolución, consolidación y estrategia de internacionalización.**

#### **Evolución de Cementos Mexicanos (CEMEX)**

Cementos Mexicanos, mejor conocido como CEMEX es el mejor ejemplo de una empresa mexicana altamente competitiva y de la cual en este capítulo se profundizará su estudio a través de su historia, evolución y estrategia de internacionalización que la convierten actualmente en la tercera cementera en materia de producción, distribución y comercialización en el mundo.

#### *Nacimiento y consolidación de Cementos Mexicanos en el mercado nacional.*

Cementos Mexicanos (CEMEX) nace en 1906, con la fundación de Cementos Hidalgo, en el norte de México, constituyéndose como la primera planta cementera moderna de Latinoamérica con un horno giratorio. Cementos Portland Monterrey, piedra angular de la compañía, inicia sus operaciones en 1920, con una capacidad de producción de 20,000 toneladas por año.

#### *Evolución y consolidación de Cementos Mexicanos*

Desde mediados de la década de los años sesenta hasta la mitad de los ochenta, CEMEX se distingue por su crecimiento que lo lleva a convertirse en el líder del mercado en México. Durante dicho período, la compañía dobla sus volúmenes de exportación, empieza a cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores, y amplía su presencia hacia el centro y sur de la República Mexicana.

1966-1967: CEMEX crece hasta consolidarse como un participante regional importante en la industria del cemento, al adquirir la planta Mérida de Cementos Maya y construir nuevas plantas en Ciudad Valles y Torreón.

1970: Durante la década de los setenta, CEMEX refuerza su presencia nacional a través de la instalación de nuevos hornos en sus plantas de Mérida y Monterrey, y de la adquisición de una planta en la región central del país.

1976: CEMEX realiza una oferta pública inicial en el listado de la Bolsa Mexicana de Valores. En ese mismo año, se convierte en el líder del mercado mexicano con la adquisición de tres plantas de Cementos en Guadalajara.

México es un país donde está muy arraigada la tradición de construir sólidamente, por lo que el cemento producido por Cemex, y la corporación misma, lograron penetrar con facilidad en mercados de otros países gracias a que es la compañía que fabrica más con los costos más bajos del mercado, a finales de la década de los 80, con la llegada del renombrado empresario Lorenzo Zambrano a la dirección general, la adquisición de Cementos Tolteca y, años después, la incursión en mercados extranjeros, dio el gran despegue respecto de sus fuertes competidores en el mercado mexicano.

1980: Durante la década de los ochenta, CEMEX continúa sus inversiones y expande su programa de exportaciones. Durante este período, la compañía incrementa en más del doble sus volúmenes de exportación.

La forma en que CEMEX cubre el territorio nacional es utilizando una estrategia de desarrollo en red, debido a que tiene toda una "telaraña" de centros de distribución por región del país. Esta sería una gran ventaja ya que en cualquier parte de México se pueden encontrar los servicios y productos de CEMEX.

#### *Desarrollo y expansión multinacional de Cementos Mexicanos*

Con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, CEMEX inicia su transformación hacia ser un productor multinacional de cemento. Para poder competir con éxito en un mercado cada vez más abierto, la compañía adquiere operaciones cementeras estratégicas en España, Venezuela, Estados Unidos, Panamá y República Dominicana. CEMEX se enfoca aún más en su negocio central de cemento, para lo que se deshace de sus inversiones no estratégicas.

1985: CEMEX se concentra en producir y vender cemento, así como sus productos relacionados, y se retira de negocios no centrales en las industrias minera, petroquímica y turística.

1987: CEMEX adquiere Cementos Anáhuac, gana acceso al dinámico mercado central de México, y refuerza sus capacidades de exportación.

1989: CEMEX adquiere Cementos Tolteca, el segundo más grande productor de cemento en México, con lo que se convierte en el mayor productor de México y en una de las diez compañías productoras de cemento más grandes del mundo



Cemex adquirió la dimensión del gigantismo con la fusión de Cementos Tolteca durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari. En cuanto a su distribución en México existen 84 centros de distribución en total, los cuales en su mayoría son resultado de las diversas adquisiciones que ha realizado, dichos centros de distribución se encuentran en zonas estratégicas de los Estados de México y su número de unidades depende de la demanda y necesidades de éste; por ejemplo en el Estado de México existen 8 centros de distribución mientras que en Zacatecas (la zona no muy estratégica) sólo existe uno. Después de crear y desarrollar una distribución en red tan importante en el país, se enfocó en una de red global, donde está a la vanguardia como empresa cementera, incluso en algunos países tendría operaciones directas.

Tomando en cuenta lo anterior y dando seguimiento a la evolución de Cementos Mexicanos, podemos apreciar como Cemex llevo a cabo una gran estrategia, consolidándose primero en el mercado nacional, para después lograr el reconocimiento internacional, a través de adquisiciones y fusiones, dando como resultado el incremento de su capacidad instalada, llegando a ser la planta productora de México más eficiente y moderna del mundo.

Una vez consolidándose en el mercado nacional, comenzó con su estrategia de internacionalización, lo cual es necesario puntualizar que ésta forma parte de un proceso, el cual es de vital importancia para llevar a cabo la función de los administradores y lograr competitividad empresarial, si bien es cierto que en México conviven diversos esquemas de administración, lo más característico en México es el excesivo centralismo en cuanto a la toma de decisiones, sin embargo, la nueva tendencia es que debe haber una apertura, permitiendo la participación de los niveles inferiores, prestando mayor atención a la planeación estratégica, administrando los recursos humanos con el objetivo de motivar altos niveles de desempeño, centralizando más control en la razón de ser de las empresas y enfocarse en la satisfacción del cliente.

Existen diferentes enfoques sobre la administración y cada uno tiene sus propias características, limitaciones y ventajas. El enfoque del proceso operacional o administrativo es el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, conformando un proceso integral que junto con la estrategia de internacionalización constituyen los factores claves de éxito en Cemex.

Existen diversas opiniones en cuanto al número de etapas que constituyen el proceso administrativo, aunque se tomará como referencia el esquema de los autores Harold Koontz y Heiz Wehrich, los cuales dicen que la administración se divide en cinco funciones administrativas<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Kootz, Harold/Weihnch Heinz, "administración, una perspectiva global" 11va. Edición, México, Editorial Mc Graw Hill, 1998

1. Planeación. Selección de misiones, objetivos y las acciones para lograrlos; se requiere de toma de decisiones, es decir, seleccionar cursos de acción futuros entre varias alternativas.
2. Organización: Proceso para ordenar y distribuir el trabajo.
3. Integración: Cubre y mantiene los puestos en la estructura de la organización, identificando la fuerza laboral.
4. Dirección: Proceso de influir en las personas que contribuyan en los objetivos de la organización.
5. Control es la medición y corrección de las actividades de los colaboradores para asegurar que los acontecimientos estén de acuerdo con los planes.

Dentro del proceso administrativo, es un ejemplo del buen desempeño en las funciones anteriormente mencionadas.

Cementos Mexicanos (CEMEX) decidió iniciar el proceso de internacionalización a mediados de la década de 1980, cuando México comenzó a eliminar las barreras proteccionistas al comercio exterior y a abrir su economía a las inversiones extranjeras. Es en este momento cuando Cemex junto con un grupo de empresas inician el proceso de internacionalización, como una forma de prever la globalización económica, ya que era el momento de consolidarse o terminar por ser comprada por un participante mayor. Esta reflexión demostró una visión clara del por qué hacer adquisiciones, de igual manera en que varias empresas mexicanas, principalmente del sector industrial empezaron a internacionalizarse aprovechando las ventajas competitivas del sector, por lo que Cemex comenzó por deshacerse de sus hoteles, plantas petroquímicas y otros proyectos industriales para enfocarse en su negocio medular: el cemento como parte estratégica de internacionalización.

Las grandes empresas mexicanas que aprovecharon la coyuntura mundial de los años ochenta, ante la contracción de la demanda interna tuvieron que salir de compras por el mundo. Ésta fue una tendencia que siguió Cemex y que ahora puede proclamar su supervivencia por su capacidad de adaptación al cambio para tolerar el ambiente tan impredecible en el mercado y crecer competitivamente en un mundo globalizado. Sin embargo, la crisis de 1995 le afectó significativamente y representó un reto significativo fue lo que ocasionó que se decidieran a globalizar sus mercados. El Ing. Lorenzo Zambrano; Presidente de Cementos Mexicanos declaró: "Si no hubiéramos conservado como una empresa puramente mexicana, el mercado de valores habría penalizado a nuestra empresa y quizá nos podríamos haber hecho vulnerables a que nos adquieran."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Efraín Bárcenas, "Cemex a Salvo" en Expansión, Sección: Estrategias, Ed. 668, México, D. F. a 21 de junio de 1995.

Por tal motivo la empresa mexicana Cementos Mexicanos diseñó un proceso administrativo competitivo, para lo cual hubo que plantearse su misión, como punto de partida para el desarrollo de una estrategia de internacionalización:

*“Satisfacer globalmente las necesidades de construcción de sus clientes y crear valor para sus accionistas, empleados y otras audiencias clave, consolidándose como la organización cementera más eficiente y rentable del mundo.”<sup>19</sup>*

Actualmente, Cementos Mexicanos es el más rentable y eficiente de los productores globales de cemento y tiene uno de los más altos flujos de efectivo libre y márgenes de la industria. Estos logros son el reflejo de la flexibilidad del modelo de negocio de la compañía y de su filosofía empresarial, llamada “CEMEX Way.”<sup>20</sup> Esta filosofía impulsa a la compañía a reinventarse constantemente a ser más flexible y alienta a nuevos retos y oportunidades; al adoptar una cultura que promueva el cambio y la incorporación de la más avanzada tecnología informática.

Cemex se convierte en ejemplo en la utilización de la nueva generación tecnológica en el mundo, gracias a la alianza con la empresa de logística como FDX (la corporación padre de FedEx) mediante este mecanismo, ha logrado reducir las pérdidas de la industria del cemento de 50% a 15%, gracias a la utilización de tecnología, basada en un sistema instalado en los camiones transportadores de sus productos. El sistema funciona de la siguiente manera: cerca de 50% de la carga de los camiones de cemento puede perderse pues el lugar de destino muchas veces no se encuentra listo para recibir el pedido de este producto, que es perecedero y en 24 horas se compacta. Gracias a un sistema instalado en los camiones transportadores de Cementos Mexicanos, es posible que el conductor oferte el cemento, que de otra manera se desecharía, entre empresas que estén construyendo en los alrededores de donde esté estacionado el camión, esto se realiza mediante una idea al punto subasta, utilizando la web como herramienta; así, se entrega el cemento pactado en el lugar original y lo que sobra se entrega en otras construcciones que estén dentro del radio de operación del camión.

Esta práctica ha propiciado que Cementos Mexicanos, junto a FDX, reduzca dramáticamente la pérdida que todas las cementeras contemplan a la hora de entregar su producto, ahorrando mucho dinero.

---

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> FJ, “Cemex Way” en Expansión, Sección: Principal, Ed. 902, México, D. F. a 10 de octubre de 2004.

En la misma sintonía, en su página de internet, la compañía mexicana destaca: “Utilizamos la tecnología para maximizar nuestra eficiencia y agilidad operativa, explorar nuevos y mejores servicios para el cliente, de logística y distribución, así como para lograr reducciones de costos y modernizar nuestros procesos internos”<sup>21</sup>.

Asimismo, esto significa construir una organización diseñada para producir un crecimiento elevado, sostenible y rentable. Para lograr su misión, Cementos Mexicanos sigue cuatro principales estrategias aplicadas en el entorno local y global:

1. Concentración en el negocio tradicional: cemento, concreto premezclado y agregados. Esta especialización le dio una experiencia muy valiosa que ahora utiliza como una fortaleza al momento de negociar el control operativo en sus adquisiciones.
2. Su diversificación ha sido en mercados nuevos y emergentes, como en el caso de Asia y Latinoamérica, un mercado de pobre infraestructura carretera sobre todo en puentes, hacen que la demanda de cemento sea muy grande del 10% al 15%.
3. Minimización de costos y maximización de la eficiencia y rentabilidad de la empresa mediante la revisión y análisis de operaciones existentes.
4. Introducción de nuevos productos en ciertos mercados, utilizando posteriormente la experiencia de éstos.

Para formular una estrategia empresarial es necesario tener en cuenta las fortalezas, oportunidades y debilidades de la empresa así como las ventajas competitivas con las que, la empresa cuenta en donde Cementos Mexicanos identifica<sup>22</sup> como:

Fortalezas:

- Administración estratégica.
- Know – How en economías emergentes.
- Bajos costos de operación.
- Tecnología de punta en sistemas de información y métodos de producción.

---

<sup>21</sup> “Iniciativas como ésta ponen de manifiesto el poder de la web para cambiar dramáticamente la manera en que opera la industria de la construcción”, comenta Tom Peters el más brillante y reconocido pensador de *management* de la actualidad. Mauricio Orihuela Álvarez La Cemex que yo conozco. El gurú brega por la tecnología como base de éxito. Su ejemplo es Cemex, a la que considera una de las firmas más innovadoras del mundo” en Expansión, Ed. 895, Sección: ideas y soluciones. México, D. F. a 21 de julio de 2004.

<sup>22</sup> “Las empresas más admiradas de México” en Expansión, Ed. 751, Sección: Principal, México, D. F. a 7 de octubre de 1998.

- Sólida estructura financiera y una fuerte e innovadora administración de sus finanzas.
- Liderazgo en el mercado en regiones con necesidades crecientes de infraestructura y vivienda.
- Comprensión que su negocio es de largo plazo.

Oportunidades:

- Crecimiento anual aproximado del 10% al 15% en el mercado asiático.
- Países individuales como China diez veces menor en tamaño doméstico.
- Crecimiento anual consecutivo en la economía de Estados Unidos.
- Crecimiento del 10% en 2001 en el sector de la construcción en México se esperan tasas e crecimiento de consumo del concreto 25% y cemento 8%.
- Crecimiento continuo de la economía española. Incremento en la demanda nacional de cemento del 8%.
- Se prevén incrementos en la demanda de cemento 13% y concreto 17% en Venezuela en 2002. Crecimiento del 15% en tasa de ventas en el año anterior
- Crisis asiática: oportunidad de largo plazo.

Amenazas:

- Reducción en los precios del cemento y clínker en el sudeste de Asia.
- Posibles fusiones entre otros competidores.
- Políticas de inversión no definidas completamente en algunos mercados como Indonesia.

Fortaleza financiera

El objetivo de su estrategia financiera es dar a la alta dirección de la compañía la flexibilidad necesaria que le permita ejecutar la estrategia de crecimiento. La gestión financiera de Cementos Mexicanos apoya las iniciativas para el crecimiento natural de sus mercados y permitirle aprovechar oportunidades atractivas de inversión, manteniendo la calificación de grado de inversión de la empresa. Su posición financiera se mantiene sólida y está comprometida a fortalecerla aún más. Su filosofía corporativa que ayuda a obtener resultados aún en los ambientes macroeconómicos más inciertos y dinámicos, se sustenta en: una incansable voluntad por hacer mejor las cosas; un compromiso por satisfacer las necesidades de sus clientes; y un enfoque disciplinado.

Cementos Mexicanos concentra sus esfuerzos en perfeccionar y fomentar las ventajas competitivas fundamentales estableciéndola firmemente como una organización preparada para hacer frente a los retos y oportunidades que se vislumbran.

Al respecto el Ing. Lorenzo Zambrano (Presidente de la empresa) nos dice "Las estrategias deben convertirse rápidamente en prácticas específicas, así los empleados deben mover a la organización para adaptarse a los cambios de escenarios de negocios, deben contribuir a mejorar su compromiso y su productividad personal este hecho debe impactar la satisfacción individual (remuneraciones) y la de la empresa (rentabilidad). De tal manera los empleados se convierten en socios estratégicos de la compañía, participando en los procesos de planeación y alineando todas las actividades hacia esa dirección. Cemex ha demostrado que una empresa mexicana bien puede operar globalmente y ser líder en mercados distintos del doméstico. A pesar de que Cemex elige perfectamente bien los mercados en los cuales incursionará por su conocimiento y experiencias anteriores, siempre es importante considerar que las barreras de entrada para la industria del cemento son relativamente bajas"<sup>23</sup>.

Esta empresa líder en la producción y distribución de cemento, con operaciones posicionadas en los mercados más dinámicos del mundo a través de cuatro continentes, combina un profundo conocimiento de los mercados locales con su red mundial de operaciones y sistemas de tecnología informática a fin de proveer productos y servicios de clase mundial a sus clientes, desde constructores individuales hasta grandes contratistas industriales, cuenta con una innovadora estructura financiera, que le permite cumplir con su estrategia de negocio, buscando oportunidades de inversión atractivas, al tiempo que continua mejorando sus razones financieras, operando dentro del parámetro de un riguroso criterio financiero. El objetivo de su estrategia financiera consiste en reducir el costo de capital de la compañía a través de:

1. La disminución de su riesgo financiero,
2. El fortalecimiento de su estructura capital y
3. El mantenimiento de la flexibilidad financiera necesaria para apoyar su estrategia de negocios a largo plazo.

La estructura financiera innovadora y a la vez prudente de Cemex le permite analizar oportunidades de inversión atractivas al tiempo que se mantienen tasas razonables de cobertura financiera y de apalancamiento.

---

<sup>23</sup> Editorial, "Estrategias" en Expansión, Ed.902, Sección: Editorial, México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

Cementos Mexicanos cuenta con diferentes grupos de interés en torno a ella: Clientes, Proveedores, Accionistas, Socios, Acreedores, Empleados y Gobierno. La estrategia de negocio de Cemex es la creación de valor a largo plazo para los accionistas, basados en la experiencia de mejora continua, para lograr este objetivo es necesario generar mayor valor para los clientes, proveedores, socios y fundamentalmente la gente que consume sus productos, su cartera de negocios está concentrada principalmente en mercados en desarrollo con crecimiento y rentabilidad elevados, obteniendo grandes beneficios de la diversificación hacia estos mercados, particularmente por su fuerte necesidad de infraestructura, esta diversificación hacia mercados de cemento con ciclos económicos diferentes, le permite obtener tasas de crecimiento altas que fortalecen la estructura de capital y genera fuertes flujos de efectivo libres, que apoyen tanto la estrategia de negocio como la financiera, también es necesario mencionar que Cemex utiliza otra herramienta para su consolidación empresarial a nivel global, esta herramienta es conocida como reingeniería operativa, que es implementada en las adquisiciones que hace, otorgando toda una nueva infraestructura en las adquisiciones que realiza, convirtiéndolas en centros realmente efectivos que disminuyen los costos de operación y permitiéndole obtener grandes ganancias aprovechando su ubicación geográfica.

Es importante mencionar que la estrategia de internacionalización en el periodo de la década de los años noventa en donde la globalización económica y financiera era inminente, Cemex trabajó arduamente para quedarse al margen y realizar mejoras cualitativas fue una prioridad. Además la empresa integró sus plantas de cemento y concreto, tanto en México como en Estados Unidos, aprovechando la interconexión de sus centros de distribución de transporte terrestre y las terminales marítimas además de adoptar el proceso seco en la producción de cemento, considerado como notablemente barato.

Debido a la exitosa consolidación empresarial, en 1991 la firma se anunciaba ya como la cuarta cementera del mundo y también presumía de ser la empresa que producía al más bajo costo. En el mercado local se colocó como líder indiscutible, con una participación de 64%, este momento fue aprovechado para salir a otras plazas. Así lo hizo al año siguiente y de forma inesperada compró dos empresas en un mercado maduro como el de España. El monto de la operación fue aproximadamente por \$1,800 millones de dólares por las mayores cementeras peninsulares, Valenciana de Cementos y Sansón, era inédito para una firma procedente de México, incluso para Cementos Mexicanos era algo nuevo, esto trajo como consecuencia que en Europa, los banqueros españoles retiraran todas las líneas de crédito a Valenciana.

Además la administración era tan deficiente, que el primer ahorro aproximadamente fue de \$9 millones de dólares en un año, esto se logró con sólo dejar de pagar honorarios a los miembros de los consejos de administración de ambas compañías. La administración de Cemex se basa en la centralización y la disciplina, motivo por el cual, con esta adquisición salió aproximadamente 40% del personal. La reestructura tomó mucho tiempo y esfuerzo, pero valió la pena, ya que después, España se convirtió en cónclave para la exportación, así como en la ventanilla a través de la cual Cemex adquiriría más de la mitad de su deuda actual –en vista de las menores tasas de interés en los mercados europeos–. Asimismo, quedó “en posición de no hacer jaque ante ofensivas potenciales de sus competidores en México, específicamente de Holderbank” (en ese momento la cementera más grande del mundo), dice Javier Macaya, banquero de inversión y ex socio de la correduría neoyorquina Violy, Byorum & Partners (VB&P), especializada en adquisiciones y que ha trabajado al lado de la cementera mexicana desde 1987. “Una fuerte presencia del mercado español dio a Cemex el poder de defenderse, al no depender de un solo mercado; es decir que si Holderbank quisiera lanzar una ofensiva en México, y Cemex no fuera más que una empresa mexicana, no sería un problema para aquél, pues financiaría su ataque con la rentabilidad de todos sus mercados.”<sup>24</sup>

En España se engendró también la posibilidad de aplicar por primera vez la fórmula Cemex. Por regla general, un grupo de ejecutivos, constituido en equipo post adquisición, analizó a fondo las operaciones de las empresas compradas para ajustarlas a sus métodos y lineamientos de trabajo. Integrado por representantes de las áreas operativas –de abasto, operaciones, contraloría, mantenimiento de plantas, operación de hornos, etcétera–, el equipo también tuvo la encomienda de identificar a las personas con mejor desempeño para finalmente, hacer un diagnóstico sobre lo que se debía cambiar. Uno de los objetivos está dicho de antemano: bajar los costos lo más rápido posible. En sistemas no hacen falta diagnósticos. “Simplemente quitamos los existentes y ponemos los nuestros”, pues es mejor, comenta el Ingeniero Lorenzo Zambrano, “trabajar con cosas conocidas y desprenderse de lo demás”<sup>25</sup>. Esta contundencia no aplica para las áreas que tienen trato con clientes, como el mercadeo y la distribución, en las que Cemex entiende que es mejor no cambiar nada hasta conocer las costumbres de cada país.

La cantidad de compras hechas por Cementos Mexicanos le da una habilidad que pocos tienen. El Ing. Lorenzo Zambrano alardea: “Una cosa es comprar una compañía cada 10 años y otra comprar dos al año. Tenemos mucha experiencia en cómo hacer esto con rapidez, hemos integrado empresas de distintos tamaños, entre las cuales, por supuesto, las grandes exigen más cuidado”<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Zacarías Ramírez, “El mago del cemento” en *Expansión*, Ed. 808. México, D. F. 27 de febrero de 2001.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem.



Después de España, la mira dio un giro en dirección a Latinoamérica. El primer blanco fue Vencemos, la mayor cementera venezolana, y Cemento Bayano, de Panamá, adquiridas en 1994. Apoyada por las firmas neoyorkinas Boston Consulting Group (que da su respaldo en el análisis de mercados y sus participantes) y VB&P (que la asiste en la ejecución de las compras) la huella de Cemex se extendió en los siguientes cinco años a igual número de países de la región.

La constante ha sido adquirir empresas con positiva participación de mercado, a buen precio y en las que el "know how"<sup>27</sup> de Cementos Mexicanos permita la creación de valor. Como ejemplo tenemos a la empresa Vencemos en Venezuela, en la que había un ingrediente adicional: el bajo precio de los energéticos, lo que desde el primer momento el grupo cementero aprovechó para convertir esas operaciones como centro de exportaciones al Caribe y Norteamérica.

A diferencia de Holderbank, que entra como socio minoritario y armado de paciencia para esperar el momento en que la falta de liquidez lleve a los accionistas originales a vender la empresa poco a poco, la firma mexicana necesita hacerse del control de la compañía desde el primer día, pues debe hacerla rentable lo más pronto posible.

1994 CEMEX adquiere la planta Balcones, en New Braunfels, Texas y entra a Panamá con la adquisición de Cemento Bayano.

A finales de 1994 en México hubo una crisis económica que afectó seriamente la economía del país, sin embargo, de acuerdo con las cifras presentadas por el consorcio durante su asamblea anual de 1995, el 66% de sus ventas en 1994 (N\$6,881 millones de nuevos pesos) se generaron en el mercado interno, mientras el 34% restante (N\$3,764 millones de nuevos pesos) provino de sus operaciones foráneas. Para ese periodo, Cementos Mexicanos se encontraba presente en 22 países de manera directa, y en 54 a través de su red comercial. En términos de activos, 53% del total (que en 1994 ascendía a N\$40,000 millones de nuevos pesos) se genera fuera de México. Por lo que resultaba benéfico seguir con la diversificación geográfica, incursionando en mercados del exterior. "No esperamos que 1995 sea un año de pérdidas para Cemex", afirmaba tajante Héctor Medina Aguilar, director de Operaciones en México del corporativo. "En primer lugar -dice-, el proceso de expansión ha sido muy fuerte y es posible que este año 50% de los ingresos del grupo provengan del extranjero. Por tanto, como explicaba Héctor Medina Aguilar, que debido a que las operaciones internacionales en España, Estados Unidos, Panamá y Venezuela, que se encontraban inmersas en un proceso de mejora continua, y la contracción en el mercado mexicano tendría un impacto menos fulminante<sup>28</sup>".

---

<sup>27</sup> Es la parte de un proceso en el cual se comparte conocimiento y experiencia entre aquellas personas que son especialistas en determinado tipo de información y se enfoca en la solución de problemas, incluso se puede considerar como parte de la propiedad intelectual para una empresa y este puede ser transferido cuando la compañía es comprada. Ver en [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>28</sup> Barcenás, Efraín. "Cemex a salvo" en *Expansión*, Ed. 668, México, 21 de junio de 1995.

---

---

La base: bajos costos.

Son cinco las fortalezas internas que contribuyeron para que el grupo superara favorablemente las condiciones de incertidumbre económica y políticas en México: bajo costo de operación, uso de tecnología de punta, administración competente, liderazgo de mercado y estructura financiera sólida.

Es fácil decir lo anterior, pero lo cierto es que el Ing. Lorenzo Zambrano y su equipo han trabajado en estos rubros desde hace muchos años y los resultados estaban a la vista. Por ejemplo, las inversiones en tecnología de punta para sus procesos de producción condujeron, en 1994, a una reducción de hasta 15% en el costo de producción por tonelada de cemento: de N\$105.7 a N\$89.9 nuevos pesos de un año a otro<sup>29</sup>.

Además de la adquisición de tecnologías, también se combinaron programas de ahorro en energéticos (mejorando las mezclas de combustibles), llevando a cabo una importante simplificación de los procesos administrativos y se desarrolló, a la vez, un programa de alto desempeño. Este último, incluso, recibió el galardón *The best of the best*, que otorga anualmente la consultora estadounidense *Arthur D. Little* a las empresas que demuestran haber aplicado las estrategias más eficaces de administración y manufactura, en términos de resultados financieros y mejoras simultáneas en otros rubros. "El énfasis en esas cinco fortalezas –destacaba Héctor Medina Aguilar– nos permitirá, en este año, ahorros superiores a \$85 millones de dólares."<sup>30</sup> Por tanto si bien el volumen de las transacciones en el mercado interno es inferior al de años anteriores, la utilidad de operación mantendría su nivel. Como parte de esta misma idea, Cemex cerró su planta de Atoyac, pero más que deberse a una reducción de capacidad, la razón de este cierre fue por la inauguración de la planta de Tepeaca, en Puebla, que tendría una capacidad anual de producción de 3.2 millones de toneladas de cemento. "En la medida en que entra una gran capacidad en operación, debe salir otra menos eficiente, lo cual mejora nuestro costo promedio", afirma<sup>31</sup>.

Con una inversión de \$320 millones de dólares, en la planta de Tepeaca y los mayores adelantos tecnológicos, le permitirían a Cementos Mexicanos producir una tonelada métrica del material a un costo significativamente menor (\$25 dólares) al promedio de la industria mundial (\$35 dólares). Más allá de esta inversión, Cementos Mexicanos proyectó otras inyecciones de capital para ese mismo año. Según los planes de la empresa, entre \$80 y \$ 100 millones de dólares serían destinados a mejoras operativas en energéticos y ciclos de operaciones.

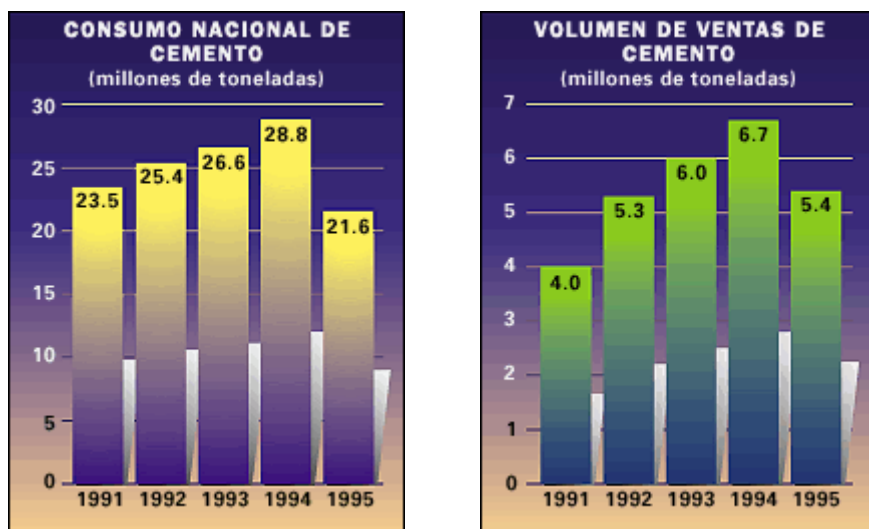
---

<sup>29</sup> Ídem

<sup>30</sup> Barcenas, Efraín. "Cemex a salvo" en *Expansión*, Ed. 668, México, 21 de junio de 1995.

<sup>31</sup> Ídem.

**Gráfica 3. 4. 1**  
**Consumo y Volumen de ventas en México de Cemento**



Fuente: "Apasco, los primeros cimientos en un mercado olvidado" por Zacarías Ramírez Tamayo en *Expansión*, Ed. 697. México, 14 de agosto de 1996.

#### *Diversificación y geografía global de Cementos Mexicanos*

Desde 1996 hasta la fecha, CEMEX ha continuado su diversificación geográfica global, ingresando a mercados cuyos ciclos económicos operan -en gran medida- independientemente, y que ofrecen crecimiento a largo plazo, cuenta con operaciones en Norte, Centro y Sudamérica, Europa, el Caribe, Asia y África. Además, es la mayor comercializadora internacional de cemento y clínker del mundo.

1996: CEMEX adquiere intereses mayoritarios en Cementos Diamante y Samper, de Colombia, con lo que se convierte en la tercera compañía cementera más grande del mundo.

1997: Después de forjar una importante presencia comercial regional, CEMEX adquiere el 30% de las acciones de Rizal Cement Co., en las Filipinas.

En este mismo año, en México se le reconoce como "La empresa más admirada del país" por la revista *Expansión*. Ante todo, porque se le reconoce su presencia en el mercado, tanto nacional como internacional.

Y además le fueron reconocidos los siguientes logros:

1. Resultados financieros. La estrategia financiera está íntimamente ligada con la estrategia general de la compañía. La diversificación geográfica le da gran estabilidad en los flujos de operación. Por eso mismo, tiene la oportunidad de ser más agresivo en lo financiero. Su apalancamiento, moderado, pero por arriba de la media, no se puede entender sin los flujos derivados de la diversificación geográfica.
2. Relaciones laborales. Busca muy altos índices de productividad, que en buena medida comparte con las personas que trabajan con la compañía además de que ha integrado el entusiasmo de estar en una compañía que crece rápidamente, donde se da una motivación natural de superación.
3. Presencia en el mercado. Es muy fácil encontrar sus productos. En los últimos 10 meses de 1997 Cementos Mexicanos había abierto más de 2,000 nuevos puntos de venta. Además, sus marcas gozan de un reconocimiento tal, que son marcas premium. Los clientes pagan, por obtener su calidad, más de lo que pagan por otros productos y servicios
4. Calidad en sus productos y/o servicios. Cuenta con dos mercados en general: menudeo (la gente que compra pocas cantidades muy seguido) y construcción organizada. En ambos casos lo importante es la calidad del producto y la oportunidad de la entrega. En algunos puntos se dice que son más rápidos que la pizza: si se tardan más de 20 minutos después de la hora acordada de entrega, otorgamos un 20% de descuento."
5. Respeto al medio ambiente. Ha invertido muchísimo dinero y ha hecho un gran esfuerzo no sólo para cuidar sus procesos y las comunidades cercanas, además de que ha otorgado donativos importantes para cuidar diversas regiones naturales del país, eso sin mencionar que a nivel internacional forma parte del Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable<sup>32</sup>.

1998: CEMEX expande su posición en la región sudeste de Asia, mediante la adquisición de acciones estratégicas del productor de cemento más grande de Indonesia: PT Semen Gresik.

---

<sup>32</sup> "Las empresas más admiradas" en Expansión, Ed. 727, México, D. F. Sección Principal, 22 de octubre de 1997.

**Gráfica 3. 4. 2.**  
**Comportamiento económico de Cementos Mexicanos**



Fuente: "La industria del cemento en México" en *Expansión*, Ed.742. México, 3 de junio 1998.

#### *Diversificación y Estabilidad de Cementos Mexicanos*

Diversificar fue palabra clave y piedra angular en el éxito de Cementos Mexicanos (al cierre del primer trimestre de 1998). Bajo esta dinámica la empresa obtuvo uno de los resultados financieros más importantes de sus últimos años. Al final del camino las ventas netas del grupo aumentaron 22.7%, es decir, pasaron de \$6,915.3 millones de pesos durante el periodo enero-marzo de 1997 a \$8,489.1 millones de pesos un año después.

Lo anterior fraguó un avance de 4.3% en su utilidad neta. Las ganancias de Cementos Mexicanos quedaron en \$1,552.8 millones de pesos, luego de que en el primer trimestre de 1997 la empresa alcanzara \$1,488.3 millones de pesos. La explicación, según los directivos de la compañía, se sustenta en la "naturaleza multinacional de Cemex". Al diversificar sus ventas, explican, se aprovecha sobre todo la creciente demanda del producto en los diferentes mercados emergentes<sup>33</sup>.

Con ello, ante la competencia de su sector y de cara a la globalización actual, el corporativo reforzó su posición económica ya que los ingresos de la cementera provienen de distintas fuentes (México, España, Estados Unidos, Filipinas, Colombia, Panamá, Venezuela), así que sus directivos aprovechan los ciclos económicos regionales y crean un espacio mayor para responder a los ajustes en el tipo de cambio. De tal manera que la ventaja principal de administrar las entradas del flujo de efectivo consiste en que minimizar la volatilidad en las utilidades de Cementos Mexicanos.

<sup>33</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 1998 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.

De hecho, el 57% de las ventas del grupo y 58% del flujo de operación provienen de las operaciones internacionales. El objetivo de su estrategia prevé una administración operativa de costo bajo, un manejo eficiente de los sistemas de información y la utilización de una tecnología de avanzada en la producción. Respecto de los pasivos, mejoró su cobertura de intereses, toda vez que llegó a la cifra de 2.62 veces, situación que se comparaba de manera favorable frente al 1.73 veces del primer trimestre de 1997. La deuda del grupo era de \$4,657 millones de dólares al cierre del primer trimestre<sup>34</sup>.

Los resultados de Cementos Mexicanos reflejaron el comportamiento de la economía nacional. Una recuperación en la demanda del cemento, aunada a la reactivación del sector de la construcción en México, consiguió que la crisis asiática y la depreciación del peso no afectara a la empresa ya que durante este periodo se incrementó 44.4% su utilidad operativa durante el primer trimestre de 1997. De tal manera que para los nueve meses restantes sus resultados y ventas netas de Cementos Mexicanos fueron de \$35,811 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal. Esta cifra significó un aumento real de 3.2% con respecto a los \$30,573 millones de pesos que obtuvo el corporativo al 31 de diciembre de 1997. Sin embargo, las utilidades netas experimentaron un decremento real de 30.5% en igual periodo de comparación. Es decir, mientras que sus ganancias quedaron en \$6,140 millones de pesos al finalizar el año pasado, en diciembre de 1998 sus ventas netas estaría alrededor de \$42,720 millones de pesos, con el 60% de la producción nacional del cemento. Para 1999, las ventas netas del grupo alcanzarían \$40,495 millones de pesos y su utilidad neta finalizaría en \$5,029 millones de pesos. En términos bursátiles, los operadores del piso de remates de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) intercambiaron los títulos de CEMEX serie CPO en \$42.40 pesos al concluir la jornada del 30 de abril de 1998. Para tales efectos, los analistas fundamentales emitieron una recomendación de "compra" sobre las acciones del grupo<sup>35</sup>.

Es importante señalar que la cadena productiva del cemento es tan corta que no amerita establecer asociaciones con proveedores, ya que en este ramo las empresas deben globalizarse siguiendo los patrones antiguos de convertirse en multinacionales. Por eso la cementera regiomontana compró empresas concreteras en el sur de Estados Unidos, donde enfrentó una férrea resistencia del mercado. Después se extendió a España, Centro y Sudamérica y el Caribe. Cementos Mexicanos ha comprado empresas en el exterior (sin buscar socios) o ha instalado sus propias plantas. El objetivo es buscar la cercanía con el mercado, ya que esto facilita el sistema de distribución y ayuda a establecer procesos más flexibles para responder rápidamente a las demandas del consumidor.

---

<sup>34</sup> Luis Hernández Martínez, "La teoría del just do it" en Expansión, Ed. 742, Sección: Estrategias, México, D. F. a 3 de junio de 1998.

<sup>35</sup> Idem

En el pasado la cementera regiomontana multaba a sus clientes por hacer cambios en los pedidos, pero ahora admite cambios y solicitudes el mismo día. Con este sistema se ha logrado mayor satisfacción del cliente y una ventaja competitiva real.

La estrategia es trasnacionalizarse, modernizar y flexibilizar al extremo los sistemas de distribución de cemento. Esta empresa sólo busca socios cuando el mercado al que quiere penetrar es totalmente desconocido, como es el caso de China. De hecho, el Ingeniero Lorenzo Zambrano, director de Cemex, dijo en alguna ocasión que estaban interesados en conseguir apoyo de otros inversionistas: "Estamos buscando socios, ya sea locales o financieros internacionales, que nos acompañen en los proyectos garantizándoles un rendimiento. Al incorporar socios, lo único que pedimos es que Cemex mantenga la operación general del negocio."<sup>36</sup> Edgardo Ayala, director del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, señaló que el valor agregado de esta cementera se basa en el "know how" administrativo y financiero.

La estrategia que siguió fue bastante exitosa en las compras apalancadas de diversas cementeras con bajo nivel de rentabilidad. Un ejemplo claro que se menciona es el caso de la firma venezolana Vencemos, cuyo margen de operación era de 17%, mientras que en cualquier empresa de Cemex el índice es superior a 30%. "Ellos compraron y a la vuelta de un par de años reestructuraron la empresa y duplicaron la rentabilidad", agrega que los directivos adquirieron la habilidad de encontrar empresas cementeras mal administradas y las transformaron para adaptarlas a su estilo. "La gran ventaja de Cemex es que se puede endeudar a tasas muy bajas porque ya es una empresa muy grande."<sup>37</sup>.

1999: CEMEX se convierte en el segundo productor de cemento más grande de las Filipinas, al adquirir un 40% adicional de intereses económicos en Rizal y un 99.9% de intereses económicos en APO Cement Corp.

1999: CEMEX consolida su presencia en América Central y el Caribe, al adquirir un 95% de acciones del productor de cemento más grande de Costa Rica, Cementos del Pacífico, y dos terminales en Haití que suministran casi 70% del mercado total.

1999: Se forma CEMEX Asia Holdings (CAH), dedicando inicialmente un capital de \$1.2 mil millones de dólares para aprovechar las atractivas oportunidades relacionadas con el cemento en la región sudeste de Asia.

---

<sup>36</sup> Alba Leal García, "Pioneros del siglo XXI" en Expansión, Ed. 743, Sección: Principal, México, D. F. a 17 de junio de 1998

<sup>37</sup> Idem

1999: El 15 de septiembre de 1999, CEMEX lista una nueva Acción Depositaria Estadounidense (ADS, American Depositary Share) en la Bolsa de Valores de Nueva York (NYSE), bajo el símbolo indicador "CX".

1999: Después de tres años consecutivos de incrementar las exportaciones de cemento al creciente mercado egipcio, CEMEX adquiere un 77% de acciones de Assiut Cement Co., el productor de cemento más grande de esa nación.

En el año 1999, esta empresa con sede principal en Nuevo León, contaba con 18 filiales en México, sus activos eran de \$112, 829, 352 millones de pesos, sus ventas netas de \$45, 913, 946 mdp y un crecimiento de \$47, 860, 811 mdp, aunado a un incremento en sus ventas de \$3, 146, 506 mdp. Asimismo, la empresa dispone que directivos y empleados que viajan a diferentes mercados con el fin de detectar qué prácticas son mejores a las suyas para aplicarlas en el trabajo ordinario. Sin hacer grandes inversiones, se enteran cómo funciona la distribución, dónde se concentra el consumo, quiénes son los productores, qué tan eficientes son y por supuesto, si hay alguien dispuesto a vender alguna empresa a buen precio. (Una reciente adquisición en Egipto probó una vez más la utilidad de esta fórmula) <sup>38</sup>.

Las adquisiciones hechas por Cemex, no podrían hacerse sin un sistema logístico global. A la par de los avances de la tecnología, los expertos de Cemex iniciaron esta carrera que tiene como fin generar una comunicación fluida entre las plantas y las unidades de transporte. La aparición de la fibra óptica sacudió a la compañía; de pronto, todos podían estar en comunicación con todos, incluso de manera escrita, a cualquier hora y desde cualquier lugar. El escenario donde se puso a prueba el sistema logístico para el manejo de carga internacional de Cemex fue en el Caribe. No sólo dio respuesta al flujo de cemento entre las plantas y los puertos de entrega, sino también a las circunstancias que ocurren entre esos extremos: ritmo de carga de los barcos, entrada y salida a los puertos y capacidad de almacenaje, velocidad de traslado, entrega puntual, etcétera.

Cemex adoptó el Sistema Global de Posicionamiento (GSP, por sus siglas en inglés), que permite dar seguimiento puntual, vía satélite, a cada buque. La variedad en los volúmenes de consumo de los mercados de la región y el tamaño de los puertos condiciona la capacidad de los barcos y exige el desarrollo de procesos para la entrega a tiempo. Los costos de no hacerlo así son altos.

---

<sup>38</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 1999 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.



Un barco detenido en espera para ser descargado implica un gasto de \$10,000 dólares diarios. Antes que retroceder ante tales números, Cemex tomó el sistema logístico del Caribe, diseñado para abastecer las islas de la región y la parte norte de Brasil y las ciudades de Florida y Nueva Orleans, como plataforma para su programa mundial, que funciona de forma descentralizada. De acuerdo a la región, Europa y Asia se coordinan desde España; Sudamérica y el Caribe desde Venezuela, en tanto que la región de Norteamérica tiene su centro informático en México –en Monterrey, aunque se analiza la posibilidad de instalar uno en Estados Unidos–.

Después decidió establecer este mismo sistema al internarse en los mercados con el fin de llegar al consumidor final, para lo cual tuvieron que comprar sus propias terminales portuarias o asociarse. Y en los casos en los que las terminales son poco prácticas (el tiempo que dura su construcción y el riesgo de convertirse en activo muerto si cae la demanda), o cuando se trata de un nuevo mercado, Cemex utiliza barcos-silos; embarcaciones de gran tamaño que hacen las veces de almacén flotante y posibilitan empacar cemento a bordo. Por ahora las dos naves dan servicio frente a las costas de Egipto y República Dominicana.

La primera vez que Cemex se presentó en Latinoamérica llegó en camión. Seis años después lo hizo en fibra óptica. Al principio vendía cemento, hoy convoca a hacer negocios en internet. La mutación inició después de que en 1999 en la firma se percataron de que su brazo tecnológico, Cemtec, podía extender sus operaciones y su experiencia operativa y logística creando una consultoría a través de un portal de internet que pudiera proporcionar información en línea ( e-consulting<sup>39</sup>), y convertirse así en la semilla a cultivar en la economía internet.

2000: CEMEX coloca la piedra angular de su nuevo molino de trituración cerca de Dacca en Bangladesh. El molino tendrá una capacidad de producción de 500,000 toneladas métricas por año.

2000: A través de sus afiliadas en Filipinas, Cemex formaliza un convenio exclusivo de distribución de largo plazo con Universe Cement, de Taiwán, lo que marca la entrada de la compañía en este mercado y refuerza su presencia en la región sudeste de Asia.

2000: CEMEX anuncia la creación de CxNetworks, una nueva subsidiaria que construirá una red de negocios electrónicos (e-Businesses<sup>40</sup>), como elemento integral de su estrategia general de impulso electrónico (e-Enabling<sup>41</sup>).

---

<sup>39</sup> Se refiere a la asesoría en la creación de negocios en tecnologías de información, ver en [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com), 2006.

<sup>40</sup> Idem

<sup>41</sup> Idem

Cemex decidió incursionar en el mundo de las transacciones en línea. En julio de este año anunció una alianza con el grupo Alfa (de México), la siderúrgica Votorantim y la sociedad de inversiones Bradespar, de Brasil, para crear un mercado de abastecimiento virtual en Latinoamérica, llamado Latinexus. Un mes después, la compañía notificó la formación de ConstruMix, mercado de servicios a través de una página en internet, para pequeños y medianos empresarios del sector de la construcción. Y el 13 de septiembre de ese mismo año, Cemex lanzó en Nueva York la sociedad CxNetworks, la cual se encargaría de administrar y fortalecer todos los activos de la empresa en internet. Al frente de CxNetworks estaría Juan Pablo San Agustín, vicepresidente de Comercio Electrónico y director de Mercadotecnia y Planeación de Cemex<sup>42</sup>.

Cementos Mexicanos aprovechó el gran poder de compra en materiales indirectos. Y lo utilizó para crear un mercado regional. Así nace Latinexus. Debido a que la industria de la construcción tiene características específicas como la participación de pequeños y medianos intermediarios; canales de distribución muy fragmentados: obra negra, material eléctrico, plomería, pisos, una serie de ineficiencias en los flujos de información y en el transporte de materiales, que internet ayudará a resolver. Además esta herramienta aportará ingresos, ya que también se cobra un porcentaje o una comisión por cada operación que se ejecute, en la medida en que el mercado madure, se apreciarán los servicios de valor agregado: aplicaciones financieras, logísticas y de gestión.

En CxNetworks hay tres negocios que fortalecen a Cementos Mexicanos: la capacidad de compras, los portales de construcción y el área tecnológica de este consorcio, que es Cemtec. Con este sistema, se pretende que el cemento y el concreto arriben, prácticamente, en entregas virtuales que permitan llevar los materiales en menos de 20 minutos a donde los piden. Para lograrlo, es indispensable la utilización de tecnología de punta: satélites e internet, y también menos camiones que hagan más trabajo. La operación, además, consigue para este grupo cementero un margen de utilidad envidiable, de 17.6%, deja a su competencia (a los suizos de Holderbank y a los galos de Lafarge muy por debajo).

El sistema demuestra que la tecnología es una fortaleza de esta empresa, ya que su funcionamiento depende de la conexión de un dispositivo a los camiones repartidores que los ubica permanentemente (conocido como GPS, Global Positioning System; Sistema de Posicionamiento Global). Así, en cuanto alguien levanta el auricular o envía un correo electrónico solicitando cemento o concreto, se manda al camión más cercano.

---

<sup>42</sup> Zacarías Ramírez, "El mago del cemento" en Expansión, Ed. 808, Sección: Principal, México D. F. a 7 de febrero de 2001.

Además de la tecnología como factor esencial en el desarrollo de Cementos Mexicanos, existen otros factores y estrategias empresariales, que le han permitido a este grupo cementero, en menos de un decenio, contado a partir de 1992, continuar con sus expediciones por el mundo en busca de empresas mal administradas que lo llevaron a cuatro continentes. Desafiando a los colosos europeos en su propio terreno, erigiendo sus banderas en la fragmentada industria cementera latinoamericana y atendiendo a la ola de consolidación en la industria, que no admite que se dejen pasar oportunidades, de esta manera logró sus primeras posiciones en la promisoría región asiática. Desde el principio se distinguió de sus competidores por tomar posiciones en mercados de alto crecimiento, estrategia que hoy le permite generar cerca de 60% de sus ingresos, en otros lugares ajenos a México.

Los expertos en el tema consideran que su experiencia para integrar nuevas herramientas –como bases de datos y portales para comercio electrónico– con instrumentos tradicionales de gestión –administradores de recursos empresariales, y sistemas de contabilidad–, puede ser útil a empresas de diverso giro, pero con necesidades similares a las de Cemex. Para este fin se fusionaron con Amtec.net (Argentina), Cybermedia (Venezuela), Intec (España) y Mlab (Brasil). La nueva entidad, que adoptó el nombre de Neoris, reportó ingresos por \$100 millones de dólares en 2000, que para 2001 esperan aumentar a \$180 millones, dice Juan Pablo San Agustín, director general de CxNetworks, la firma responsable de los proyectos de Cemex en internet<sup>43</sup>.

Bajo la óptica de que la red no es un negocio por sí mismo, pero que puede serlo si apoya procesos, conocimiento de mercado y socios, CxNetworks participa en Latinexus, mercado electrónico en el que se pueden conseguir desde lápices hasta muebles o computadoras, bienes no relacionados con el negocio pero que llegan a representar 15% de la compras. Latinexus pretende enseñar cómo hacer esto mejor. En lugar de las compras centralizadas, sugiere que cada empleado puede proveerse a sí mismo, esté donde esté, haciendo contacto con el proveedor y el supervisor facultado para autorizar adquisiciones. Los ahorros se estiman entre 15 y 20%, dice Juan Pablo San Agustín. Gestionada de manera independiente a Cemex, Latinexus opera al lado de las compañías brasileñas Votarantin (productora de papel, jugos, metalurgia y cemento) y Bradesco (el mayor banco de la región), así como la mexicana Alfa (siderurgia, petroquímica y alimentos). Con los socios como usuarios iniciales y cautivos, la meta es que el portal fuera rentable a finales de 2002. Construmix, portal destinado a la industria de la construcción, cuya oferta es coordinar la entrega, pago e, incluso, financiamiento de las compras de los diversos materiales que se emplean al construir un inmueble u obra de infraestructura. Iniciado en México, Construmix será lanzado en Venezuela y Colombia, y próximamente en Estados Unidos<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Idem

<sup>44</sup> Zacarías Ramírez, "El mago del cemento" en *Expansión*, Ed. 808, Sección: Principal, México D. F. a 7 de febrero de 2001.

Por otra parte, los servicios de logística darían lugar a una nueva plataforma conocida como "B2B" (Business to Business) de CxNetworks y sus asesores, Boston Consulting Group y Cisco Systems. En suma, se calculó que sus portales consumirán \$100 millones de dólares anuales en inversiones. En cuanto a los frutos, en un par de años, dice Carlos Perezalonso, analista de ABN AMOR (importante consultora financiera), que "el potencial de los negocios de Cemex en internet es promisorio, dada su experiencia en Infraestructura Tecnológica y aprovechando al máximo sus alianzas con sólidas compañías de tecnología y su equilibrado balance regional"<sup>45</sup>.

2000: CEMEX adquiere Southdown, la segunda cementera más grande de Estados Unidos, la cual cuenta con 12 plantas cementeras y una capacidad de producción de 11 millones de toneladas.

En el caso de Southdown Cementos Mexicanos, no adquiere en esta ocasión una compañía débil en un país en desarrollo, sino una de las cementeras más importantes de Estados Unidos. En lo que constituye una de las grandes operaciones llevada a cabo por una firma mexicana en el vecino país del norte, Cemex pagó \$2,800 millones de dólares por quien fue uno de sus competidores en los mercados de Arizona y California. La compra crea la mayor cementera de la Unión Americana, mercado que consume más de 120 millones de toneladas anuales. Con esta compra Cemex reafirmó su posición número tres mundial alcanzada en 1996, cuya producción era de 77 millones de toneladas al año.

Percibida como una de las empresas latinoamericanas que mejor aplica prácticas globales de negocio, la firma mexicana, condujo al desarrollo de un sofisticado sistema logístico que aparte de contribuir a la racionalización de las operaciones le permitió erigirse como la más importante vendedora de cemento –propio y de terceros– en el orbe; también fue clave en la consecución de un récord todavía más valioso: convertir a Cemex en la cementera más eficiente del mundo, por encima de las europeas Lafarge y Holderbank, con flujo de operación de 25% anual en promedio sostenido durante 15 años. Después de la compra de Southdown, hay la sensación de que todo es posible. Poseer una empresa eficiente en un mercado maduro, con volúmenes de producción que rondan los 12.5 millones de toneladas anuales, coloca a Estados Unidos como la segunda región en ventas de la compañía. Esta vez Cemex no adquirió una empresa endeudada, sino buscó la manera de complementar las nuevas plantas con las que ya tenía en Estados Unidos para plantear la revisión legal al añejo tema del dumping, alegando cambio de condiciones<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Juan Antonio Oseguera, "El camino digital" en Expansión, Ed. 804, Sección: Tecnoscopio, México, D. F. a 22 de noviembre de 2000.

<sup>46</sup> Zacarías Ramírez, "El mago del cemento" en Expansión, Ed. 808, Sección: Principal, México, D. F. a 7 de febrero de 2001.

---

---

Con esta compra, la empresa pretendió completar la experiencia de ambas empresas, puesto que Southdown utilizaba combustibles y materias alternas así como de su sistema de mantenimiento y renta de camiones, en tanto que Cemex le enseñaría sobre sistemas de rastreo por satélite y automatización en las plantas, con esta estrategia Cemex, amplió el volumen de cemento que vendía en ese mercado, 15 millones al año; cinco de los cuales se importaban, esto se eliminará al integrar las operaciones, aprovechando al máximo el programa de infraestructura de comunicaciones que inicia este año en Estados Unidos, con fondos listos para ejercer por \$210,000 millones de dólares.<sup>47</sup>

Sin embargo, no todo es posible. El renglón de deuda impone límites, a juicio de los analistas. A raíz de esta compra, Standard & Poor's (S&P) otorgó a Cemex la calificación BBB+ con perspectiva negativa; significa que la correduría espera que la cementera "responda a un grave compromiso con la comunidad financiera internacional de fortalecer nuevamente su balance, como lo hizo de 1997 a 2000", dice José Caballasi, director asociado de la oficina en México de la calificadora. Antes de la operación, la firma reportó una deuda que representaba 46.3% de la capitalización de la empresa y 2.16% del flujo operativo. Cemex debe emplear el flujo libre de efectivo que genera en pagar deuda, con el fin de alcanzar cierto balance y, así, hacer adquisiciones sin endeudarse más, señala Eduardo Uribe, director de ratings corporativos de S&P. "Pero, una compra como la de Southdown tendrían que hacerla con deuda, y entonces sí estaría en riesgo la calificación". Cemex es una de las pocas empresas mexicanas que tiene el grado de inversión que otorga esta firma<sup>48</sup>.

El alto endeudamiento de Cemex es el precio a pagar por salir al mundo como lo hizo. Su insistencia en el tema de la rentabilidad no es, por tanto, ortodoxia financiera. Es la única manera como podía internacionalizarse, si se considera que procede de un país donde el costo del dinero es considerablemente más alto que para sus competidores europeos. La necesidad de ampliar la brecha entre sus altos costos financieros y la rentabilidad –la que determina los beneficios para los accionistas la obliga calcular cada paso: va hacia un país en desarrollo, en crecimiento, o a uno con bajos costos financieros. Ha optado por lo primero, excepto en el caso de Estados Unidos. Una razón por la que España es tan valiosa para Cemex es porque conjuga las dos variantes. Para comprar Southdown, por ejemplo, la mitad de la operación –\$1,400 millones de dólares– se financió provisionalmente con capital preferente, que en el transcurso de los próximos 18 meses tenían que cambiar por otro instrumento, sin descartar una emisión de capital en España, sin embargo, aún así representaba una buena compra ya que Lafarge compró Blule Circle (Gran Bretaña), y Holderbank a Cimpor (Portugal) y Southdown se quedó sin compradores. Esta compañía, por su tamaño ya no tenía cabida en una industria como la estadounidense (70% está en manos de empresas extranjeras).

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Zacarías Ramírez, "El mago del cemento" en *Expansión*, Ed. 808, Sección: Principal, México, D. F. a 7 de febrero de 2001.

Con Southdown aumentó el flujo de operación en \$400 millones de inmediato; por lo tanto, su posibilidad de continuar creciendo siguió adelante, con la mira de ingresar en los mercados de Portugal y Brasil y, en el Sudeste asiático, India y China<sup>49</sup>.

Por la compra de Southdown, durante el año 2000, la compañía vio crecer su deuda inmediata y disminuir sus ganancias, en la siguiente tabla, se pueden apreciar los detalles.

**Tabla 3. 4. 1**  
**Balance Anual de Cementos Mexicanos**  
**(Cifras en Millones de dólares)**

Género	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Ventas	33961	35579	38506	42767	45914	38460
Utilidades operativas	8108	8481	9099	11673	13661	11759
Deuda a corto plazo	11528	8618	6682	10960	9796	22072
Deuda a largo plazo	40179	41803	40258	31083	31768	27108
Ganancias*	13470	12272	9314	8855	10563	7041

Fuente: Zacarías Ramírez, "El mago del Cemento" en Expansión, México, Ed. 808, 07/02/2001.

Periodo enero – septiembre<sup>50</sup>

\*Ganancias antes de impuestos, incluyendo el impuesto activo, reparto de beneficios a empleados accionistas y participación en los ingresos de subsidiarias.

Sin embargo, estas cifras le hicieron ganarse el título de "El mago del Cemento" (en el ambiente de negocios) al Ing. Lorenzo Zambrano, ya que respondía al siguiente cuestionamiento ¿En cuánto tiempo se construye una compañía global?, el Presidente de Cemex lo hizo en 15 años, además edificó a la mayor productora de cemento del orbe y la más eficiente.

<sup>49</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 2000 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.

<sup>50</sup> Idem

**Tabla 3.4.2**  
**Flujo de operación de CEMEX**

País / Región	2000	1999	% Variación
Norteamérica	1,080,083	983,032	10
México	987,321	875,048	13
Estados Unidos	92,762	110,984	-18
Sudamérica y el Caribe	280,286	234,452	20
Venezuela/ Rep. Dominicana	156,520	159,264	-2
Colombia	82,558	45,924	80
Centroamérica y el Caribe	41,208	29,264	41
Europa y Asia	306,214	261,692	17
España	210,666	243,077	-13
Filipinas	29,113	18,616	56
Egipto	66,435		
Otros y eliminaciones intercompañía	-163,396	-136,162	
<b>Total</b>	<b>1,503,187</b>	<b>1,346,014</b>	<b>12</b>

Fuente: Zacarías Ramírez, "El mago del Cemento" en Expansión, México, Ed. 808, 07 de febrero de 2001<sup>51</sup>  
Periodo enero – septiembre (*Cifras en miles de dólares*)

Aparentemente no hay una ganancia en el flujo de operación de un año a otro, sin embargo, la diferencia no es preocupante, si se considera que en el año 2000 Egipto recién se incorporaba y de Southdown no se incluyen números por su reciente adquisición. Las expectativas de Cemex se han caracterizado por ser a largo plazo.

**Cuadro 3. 4. 3.**  
**Margen del Flujo de operación de CEMEX**

País / Región	2000 (%)enero	1999 (%)septiembre
México	48.9	51.5
Estados Unidos	20.8	24.5
Venezuela / República Dominicana	31.4	32.1
Colombia	56	40
Centroamérica y el Caribe	21.5	24.5
España	34.6	39.7
Filipinas	27.5	21.6
Egipto	50.5	0
<b>Margen</b>	<b>36.9</b>	<b>37.6</b>

Fuente: Zacarías Ramírez, "El mago del Cemento" en Expansión, México, Ed. 808, 07 de febrero de 2001<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 2000 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.

<sup>52</sup> Idem

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, las adquisiciones de Cemex han dado resultados muy satisfactorios, y en contraste con la tabla anterior, se puede apreciar que la dirección de negocios que hizo Cemex estaba desde un principio muy bien planeada, pues ha dado resultados positivos.

**Tabla 3. 4. 4**  
**Producción de concreto por país.**

Pais / Región	%Venta	% Activos totales	Capacidad de producción (Mt/año)	Plantas propias	En Sociedad	Plantas de concreto	Centros de distribución	Terminales marítimas
México	47.3	42.2	27.2	15	3	216	72	5
Estados Unidos	122**	5**	12.8	13	3	48	49	5
Venezuela y Rep. Dominicana	13.7	11.4	5	4	-	47	15	5
Colombia	3.7	7.2	4.8	5	-	15	6	-
Centroamérica y el Caribe	3.6	2.7	2	2	6	6	8	5
España	16.6	17.4	10.4	8	-	75	7	15
Egipto	0.3	5.3	4	1	-	-	-	2
Filipinas	2.6	6.8	5.8	3	-	-	17	2
Indonesia	-	2	5	-	4	-	-	-
Total	100	100	77	51	16	407	174	39

Fuente: Zacarías Ramírez, "El mago del Cemento" en Expansión, México, Ed. 808, 07 de febrero de 2001.<sup>53</sup>

\* Incluye cifras de producción de Southdown

\*\* No incluye a Southdown. Las cifras en la pro forma de Southdown indica que los activos en Estados Unidos representarían 16% del total de activos.

2001: CEMEX adquiere el 99% de los derechos económicos de la cementera tailandesa Saraburi Cement Company, localizada a 130 kilómetros al norte de la capital tailandesa Bangkok, que opera a su capacidad total de 700,000 toneladas métricas anuales.

**Cuadro 3. 4. 5.**  
**Total de Ventas de CEMEX 2001.**

%Ventas externas / ventas totales	Ventas 2001	%Variación ventas	Ventas externas 2001	%Variación ventas externas
61.9	\$63, 486.80*	18.6	\$39, 289.40*	40

Fuente: Alejandro Castillo, "Las empresas más admiradas de México" en Expansión, México, Ed. 851, 16 de octubre de 2002<sup>54</sup>

\* Cifras en millones de pesos

<sup>53</sup> Idem

<sup>54</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 2001 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.



Respecto al impacto del mercado interno, sobre Cementos Mexicanos, tenemos que para inicios del año 2002 en México, se esperaba un panorama de poco crecimiento económico (1.5%), atado a tasas de interés bajas, expectativas de inflación de 6% y tipo de cambio estable. A continuación se anexa un cuadro con los resultados registrados por este consorcio para en estos dos últimos años.

**Cuadro 3. 4. 6**  
**Resultados CEMEX 2001-2002**

Género	Millones de pesos	Variación por Año 2002 /2001 %
Ventas	\$67,917.50	-2.0
Exportaciones	\$40,958.90	-4.5
Resultado de operación	\$13,602.00	-17.8
Resultado neto	\$5,785.10	-56.6
Activo total	\$165,399.90	1.8
Pasivo total	\$93,247.50	15.3

Fuente: Alejandro Castillo "Recuperación cuesta arriba" en Expansión, México, Ed. 872, 20/08/2003.<sup>55</sup>

**Cuadro 3. 4. 7.**  
**Consumo de cemento en México, comparado con otros mercados**

País	Consumo* en kilos
México	251
Venezuela	212
Chile	300
Estados Unidos	261
Brasil	340-380
Argentina	116
Europa	600
Portugal y Corea del Sur	1000

Fuente. David Aguilar Juárez "Un suizo global" en Expansión, México 12/11/2003<sup>56</sup>

\*Estimado

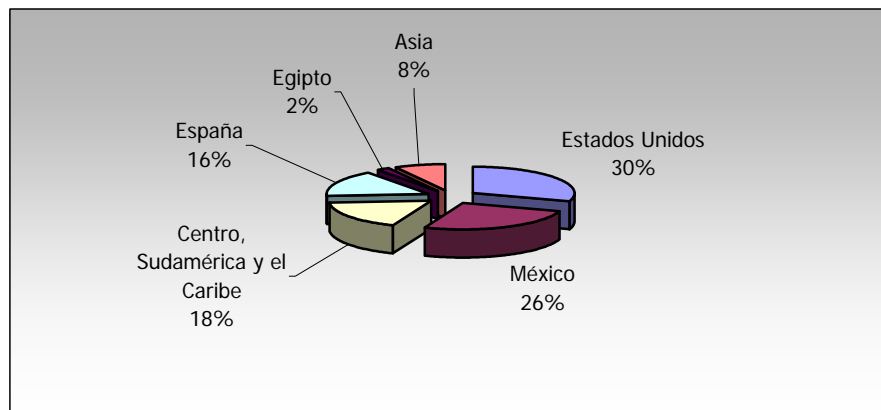
Para finales de 2003 la firma colocó en el mercado secundario 25.5 millones de *Shares* (ADS). Dichos ingresos se destinaron principalmente al pago de deuda de la empresa. Se estima que la emisión traería resultados positivos para Cemex. Sin embargo, ahora el reto es resolver su apalancamiento de aproximadamente \$5,600 millones de dólares.

<sup>55</sup> Ver Reporte Anual Financiero de 2002 en sitio oficial de internet en <http://www.cemexmexico.com>, 2005.

<sup>56</sup> Idem.

Otro movimiento del conglomerado que llamaría la atención fue el crédito múltiple por \$1,150 millones de dólares que obtuvo su subsidiaria holandesa, New Sunward, con el que pretendió financiar anticipadamente el saldo insoluto de un crédito revolvente por \$400 millones de dólares, y prepagar \$650 millones de dólares de la emisión de capital preferente relacionada con la adquisición de esa firma en 1999.

**Gráfico 3. 4. 3.**  
**Porcentaje de participación mundial de las plantas cementeras**



Fuente: Feike de Jong, y Ortega, Adolfo, "El juego de Zambrano" en Expansión, México, Ed. 902, 27 de octubre de 2004.

Continuando con su estrategia de adquisición y reingeniería operativa, Cemex anunció en octubre de 2004 Cementos Mexicanos tomando por sorpresa a los inversionistas al anunciar la adquisición de RMC Group, firma británica productora de cemento, concreto premezclado y agregados. Los mercados reaccionaron el mismo día del anuncio: las acciones cayeron 7.21% en la Bolsa Mexicana de Valores y 6.33% en Nueva York. El peor desplome registrado en los últimos cinco años. El precio ofrecido por acción fue lo que más incomodó a los mercados. La cementera ofrece \$1,200 millones de dólares más de lo que vale RMC \$4,800 millones.

**Tabla 3. 4. 8.**  
**Expansión de Cementos Mexicanos**

Año	Acción
1985	Lorenzo Zambrano Treviño sucede a Rodolfo F. Barrera como director general de Cemex
1987	En medio de un ambiente de crisis económica en México, Cemex decide quedarse con Cementos Anáhuac, su primer compra en el país.
1989	Cemex se convierte en el productor más grande de cemento de México tras adquirir a la firma Cementos Tolteca.
1992	Con la compra de cementeras españolas, Valenciana y Sansón, Cemex se transforma en el productor más grande de España y el quinto más grande del mundo.
1994	Arrancan las compras en Latinoamérica: Cemex se queda con Cementos Vencemos, el principal productor de Venezuela.
1996	Cemex se consolida como la tercera cementera mundial al adquirir en Colombia las participaciones mayoritarias de Cementos Diamante y Samper.
1997/99	Después de la crisis asiática, Cemex sale de compras por Filipinas e Indonesia, ganando la mayoría accionaria de tres empresas: Rizal, Apo Cement y Semen Gresik.
1999	Llegada a África: la firma regiomontana compra Assiut, el principal productor de cemento en Egipto.
2000	En Norteamérica: tras desembolsar \$2,800 millones de dólares, Cemex compra Southdown, el segundo mayor productor de cemento en Estados Unidos.
2004	Anuncia la oferta para comprar al principal productor de concret o del mundo, la empresa británica RMC.

Fuente: Feike de Jong, y Ortega, Adolfo, "El juego de Zambrano" en Expansión, México, Ed. 902, 27/10/2004.

Sin embargo, con la compra de RMC, Cemex pasó del sexto lugar al primero entre los mayores productores de concreto en el mundo al sumar una producción de 77 millones de metros cúbicos. Esta cifra es 26% superior al volumen de producción que tienen los siguientes dos competidores juntos, Lafarge y Hanson.

---

---

Cemex aumentó 20% su producción de cemento con la compra de RCM, para llegar a 97 millones de toneladas, pero se mantiene como el tercer productor más grande del mundo. La distancia con los líderes de este segmento aún es significativa: la producción de la empresa mexicana equivale a 70% de la francesa Lafarge y 82% de la suiza Holcim.

### *Consolidación global de Cementos Mexicanos*

El imperio del Ing. Lorenzo Zambrano dio un paso crítico en 2004 cuando compró por \$4,100 millones de dólares la británica RMC Group. Sumando 15 adquisiciones en 12 años y convirtiéndose en el mayor productor mundial de concreto premezclado, desplazando a Holcim como el segundo mayor productor mundial de cemento por ingresos. Los analistas acogieron la última compra con cautela. "Está sobrepagando activos que aumentan la volatilidad en las ganancias y disminuyen los retornos", según Daniel McGoey, de Deutsche Ixe. Para calmar las expectativas, Cemex se apuró a anunciar un proceso de desinversión, que inició con un compromiso de venta de dos plantas en Estados Unidos al grupo brasileño Votorantim. Con todo, el Ing. Lorenzo Zambrano logró que, en el tercer trimestre de 2004, el índice de ganancias antes del interés, de impuestos, de la depreciación, y de la amortización -EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)- fuera 15% mayor al de 2003 (\$656 millones de dólares). La mejor noticia para el mercado en 2005 sería que la proporción de su deuda neta respecto de las ganancias vuelva a ser de 2.7 veces. Si lo logra, el "zar del cemento" habrá demostrado a los analistas que las expansiones agresivas no siempre son riesgosas<sup>57</sup>. Con esta compra se convierte en el productor de concreto más grande del mundo a costa de una deuda histórica. ¿Audaz o conservador?<sup>58</sup>

Ahora que el propio Ing. Lorenzo Zambrano realizó la compra más grande que una empresa mexicana ha hecho, el precio de su acción bajaría al 7.21% el día del anuncio, y a finales de octubre 2004 su ADR en la Bolsa de Nueva York se mantenía en su valor más bajo del año, por encima de los \$27 dólares<sup>59</sup>.

"Los analistas siempre reaccionan de una forma negativa cuando se anuncia una adquisición grande de cualquier empresa", comenta el Ing. Lorenzo Zambrano a *Expansión* en una oficina del corporativo de Cemex en Monterrey, un edificio funcional construido sobre los arcos y excesos del quebrado conglomerado Cydsa.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> "A la toma de Europa" en *Expansión*, Sección: Reportajes, Ed. 906, México, D. F. a 22 de diciembre de 2004.

<sup>58</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega, "El juego de Zambrano" en *Expansión*. Sección: Principal. Ed. 902, México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

<sup>59</sup> "Cemex tomó por sorpresa a los inversionistas al anunciar la adquisición de RMC Group, firma británica productora de cemento, concreto premezclado y agregados. Los mercados le devolvieron una cachetada a la firma regia el mismo día del anuncio: las acciones cayeron 7.21% en la Bolsa Mexicana de Valores y 6.33% en Nueva York. El peor desplome en cinco años." Aguilar, David, "Vaya sorpresita, Sin decir agua va, Lorenzo Zambrano compró a la británica RMC" en *Expansión*, Sección: Punto Cero, Ed. México, D. F. a 13 de octubre de 2004.

<sup>60</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega. "El juego de Zambrano" en *Expansión*. Sección: Principal. Ed. 902. México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

Esta vez se trata de una adquisición grande, ya que representa la compra del mayor productor de concreto (u hormigón) en el mundo que tan sólo en el 2003 vendió más de \$8,750 millones de dólares, \$1,550 millones más que la propia firma regiomontana. La operación convertirá a Cemex en la compañía privada más grande del país por ventas y la primera no petrolera de América Latina, con ingresos de casi \$16,000 millones de dólares anuales. Por encima de ella en México sólo quedará PEMEX que en 2003 vendió \$58,000 millones de dólares. Si la revista *Fortune* la incluyera en su lista de las 500 empresas más grandes de Estados Unidos, ocuparía el lugar 122, al lado de compañías como Xerox y en el sitio de la constructora del sector petrolero Halliburton<sup>61</sup>.

El precio de esta operación es de \$5,800 millones de dólares, 70% en efectivo y el resto en una deuda de RMC, que Cemex asumirá como propia. Es el giro más vistoso que la compañía ha dado en sus dos décadas de expansión internacional.

RMC es una empresa fundada en 1930, con esta adquisición Cementos Mexicanos fortalece su presencia estadounidense, le da acceso al maduro mercado de Gran Bretaña y la prometedora Europa del Este. Como propina, le permite poner un pie insolente en la Francia de Lafarge, la primera cementera del mundo, que inició su incursión en México en 2000.

Los problemas que actualmente tiene RMC ilustran una de las decisiones más valientes del Ing. Lorenzo Zambrano, un paso más en el "Cemex way"<sup>62</sup>. Dejando de ser en una modesta cementera mexicana para transformarse en un gran conglomerado, ejemplo de innovación, buena gestión e inversión tecnológica, con esta adquisición, Cemex duplicó su deuda por comprar una empresa ineficiente como RMC. La cementera británica ganó el año pasado \$130 millones de dólares con su operación regular, un margen de utilidad prácticamente nulo para su nivel de ventas, y perdió \$240 millones –si se incluyen los costos en que incurrió por reestructura–; tiene deudas por \$1,700 millones de dólares; enfrenta fuertes problemas en Alemania, donde tuvo que cerrar 32 de sus plantas; y recientemente tuvo que suspender temporalmente actividades en Inglaterra, su casa matriz, por falta de abastecimiento.

Al comprar una empresa en estas condiciones denota una actitud atrevida, pedir dinero prestado para adquirirla parece una decisión casi insolente. Citigroup y Goldman Sachs otorgaron sin titubear a Cemex un crédito sindicado a tasa de interés de 4%, mucho antes de contar con bancos que lo suscribieran.

---

<sup>61</sup> Idem

<sup>62</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega. "El juego de Zambrano" en *Expansión*. Sección: Principal. Ed. 902. México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

La deuda neta de Cemex en el primer semestre de 2004 sumó poco más de \$5,000 millones de dólares. Al final de esta operación sumó \$10,800 millones de dólares, una cifra equivalente a 13% de la deuda externa del gobierno federal.

Los números pueden parecer exorbitantes, pero engañan. Lorenzo Zambrano tiene en mente una estrategia por demás audaz desde hace una década. Esta estrategia pretende cambiar mercados con elevados márgenes de ganancia y de alto riesgo, como el mexicano, por otros más consolidados de menor crecimiento pero con la estabilidad de las economías desarrolladas e ingresos en monedas fuertes, como el euro. Así lo intentó con la compra de las españolas Valenciana y Sansón, en 1992, y de la compañía estadounidense, Southdown, en 2000. Tras la compra de RMC, el peso de México en las utilidades antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones de Cemex, se reduce de 46% a 36%, mientras que en los países europeos, incluido Reino Unido, aumenta de 14% a 27%.

Pero el cambio más trascendente, más allá de aumentar la cobertura geográfica y disminuir el riesgo cambiario, tiene que ver con la diversificación del negocio cementero al convertirse en el productor de concreto (hormigón) más grande del mundo. Esto le permite a los regios abrir un canal de distribución seguro y eficiente para vender su cemento en países desarrollados, en donde este material se consume como concreto premezclado. En los países en desarrollo como Egipto o Indonesia el oro gris se vende en sacos.

A esto se refería la empresa cuando explicaba la verticalidad que ganarían con esta compra. "Creemos que es una operación que va a agregar muchísimo valor para los accionistas", dice el Ing. Lorenzo Zambrano.<sup>63</sup> La operación no es ajena a los riesgos. En los últimos años, los analistas reclamaron a Cemex su alto nivel de deuda, y la empresa prometió bajarla en el mediano plazo. Lejos de eso, ahora aumenta su pasivo y su nivel de apalancamiento. Además, deberá más dinero en el momento en que comienza un proceso de incremento de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que afecta principalmente a sus créditos pactados a tasa variable. Antes de la compra, \$7 de cada \$10 dólares que debía la cementera estaban contratados a tasa fija. Ahora, sólo \$6 de cada \$10 dólares estarán a tasa fija, lo que eleva la exposición de la empresa.

Esta empresa está acostumbrada a los grandes desafíos, encabezó la modernización y globalización de la industria del cemento; instaló su propia red de comunicaciones por satélite en los años 80; y diseñó un sistema de fusiones y adquisiciones con el que efectuó su agresiva expansión en los años 90.

---

<sup>63</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega. "El juego de Zambrano" en Expansión. México, Edición número 902, 27 de octubre de 2004.

“Cemex es una empresa bien vista”, dice Hendrik Van Oss, especialista en cemento para el Servicio Geológico de los Estados Unidos. “Se le reconoce como una firma muy agresiva pero cumplida en aspectos del medio ambiente.” Esta imagen pulcra contrasta con la que a últimas fechas proyectó la empresa inglesa. Hasta antes de la oferta de compra, sus acciones eran las de menor crecimiento entre las 17 compañías listadas en el índice de empresas de materiales de construcción europeas del servicio financiero Bloomberg. Según este mismo índice, el precio de las acciones de Cemex subieron en el mismo lapso 26%. Este año, las operaciones de RMC en Alemania hicieron polvo la rentabilidad de la empresa al perder \$360 millones de dólares, entre otras causas destaca la guerra de precios en el mercado local y la debilidad del sector. En Inglaterra, la principal planta de la compañía suspendió actividades en la primavera pasada por problemas de abastecimiento.<sup>64</sup>

La recién empresa adquirida, de origen inglés vislumbró una luz de esperanza en sus operaciones en Estados Unidos, donde su actividad creció como la espuma en los últimos meses debido a la escasez de concreto que provocó el aumento inesperado del sector construcción. Una quinta parte de las operaciones de RMC están en Estados Unidos, en donde las utilidades –antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA)– casi se duplicaron en la primera mitad de 2004, si se comparan con el mismo periodo del año anterior, llegando a \$70 millones de dólares. De hecho, esta actividad fue la que primero llamó la atención de la empresa regiomontana. “Empezamos a analizar a RMC viendo sus operaciones en Estados Unidos, porque completan muy bien a las de nosotros”, dice el Ingeniero Lorenzo Zambrano. “Pero después empezamos a estudiar al resto de la compañía y nos dimos cuenta de que estaba muy barata.” Si el precio resultaba una ganga ¿por qué no comprar toda la empresa? No tener dinero para hacerlo resultaba una buena respuesta... excepto para el Ing. Lorenzo Zambrano, que entre enero y junio hizo pagos de deuda por \$640 millones de dólares, un ritmo de pago al alcance de muy pocos y que le mantiene abierta la puerta de los bancos. “Hablamos con los bancos en el momento en que la operación estaba muy adelantada y en menos de 48 horas teníamos el compromiso de dos de ellos para financiar la operación”, cuenta el empresario. Cemex se comprometió a comprar las acciones de RMC con un premio de 43% sobre el precio en que cerró la acción el pasado 24 de septiembre. “Este porcentaje no importa, sino el múltiplo que estamos pagando del flujo de operación de la compañía”, dice el empresario regiomontano. Según el Ing. Lorenzo Zambrano, la relación de pagar 7.6 veces el índice de ganancias antes del interés, de impuestos, de la depreciación, y de la amortización -EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)-que este año tendrá la empresa es un múltiplo muy atractivo, si se compara con otras operaciones hechas en el Reino Unido con compañías similares a RMC.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Feike de Jong y Adolfo Ortega, “El juego de Zambrano” en Expansión, Ed. 902, Sección: Principal, México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

<sup>65</sup> Idem.

Hay discrepancias. “Según nuestro análisis, están pagando mucho por esta empresa”, dice McGoey, del Deutsche Ixe. De acuerdo con el analista, la venta de la empresa inglesa Blue Circle a Lafarge estuvo a un múltiplo de 6.5. “Por eso la vemos como una operación cara, aunque somos más neutrales por el bajo costo de financiamiento.” Pese a las críticas sobre cómo los bajos márgenes de RMC Carlos Peyrelonge, analista de Merrill Lynch, advierte que el resultado neto sobre el flujo de caja hace positiva la operación. “Están adquiriendo algo que pueden financiar muy barato y que les genera más flujo del que destinan para pagar la adquisición”, explica. La nueva deuda de aproximadamente \$10,800 millones de dólares se denominará en euros y libras, principalmente, mientras que una pequeña parte estará cotizada en pesos. “Como principio general, Cemex siempre ha intentado que las monedas en las que contrata su deuda sean las mismas en las cuales recibe sus ingresos”, dice José Coballasi, analista de la calificadora de riesgo Standard & Poor’s. Al cierre del año pasado 68% de la deuda de Cemex estaba denominada en dólares, 18% en euros y 14% en yenes japoneses; sin embargo, 34% de sus ventas y 49% de su flujo operacional se generaban en México, lo que hace a la empresa vulnerable a una devaluación del peso o una caída del mercado mexicano. Pese al bajo precio y la facilidad para obtener los recursos para realizar la transacción, los analistas tienen varias preocupaciones sobre el pasivo de la compañía.

Uno de ellos es que la proporción del pasivo total que Cemex tiene negociado a tasa fija bajó. Otro es el nivel de deuda de la compañía. La proporción de ganancias antes del interés, de impuestos, de la depreciación, y de la amortización -EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)- contra la deuda subirá a 3.3 veces inmediatamente después de la adquisición, aunque el equipo de financieros de Cemex calcula que regresará a los niveles actuales de 2.7 veces a finales de 2005<sup>66</sup>.

La apuesta del Ing. Lorenzo Zambrano se basa en que Cemex ya perfeccionó el arte de asimilar empresas en el extranjero y que puede hacerlo en la escala que desee. “Si hemos aprendido a operar en países como Filipinas, Egipto y algunos países hermanos en Latinoamérica, podemos operar en cualquier parte del mundo”, dice. Pero los riesgos y las oportunidades se esconden en los detalles de la transacción. La compañía inglesa, por ejemplo, sufre de una operación ineficiente al grado de que hoy se maneja con 10 diferentes sistemas de cómputo. Los analistas creen que Cemex, una empresa que fomenta que los empleados destinen 8% de su tiempo a capacitación, tiene la llave para mejorar la actividad de la compañía. “Van a poder ahorrar centralizando ciertas funciones, haciendo los activos más eficientes e implementando sistemas de logística informáticos y energéticos”, prevé Coballasi<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega. “El juego de Zambrano” en *Expansión*. Ed. 902, Sección: Principal. México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

<sup>67</sup> Idem



---

---

Cemex, concentra sus esfuerzos en perfeccionar y fomentar las ventajas competitivas fundamentales, la concentración de estas fortalezas críticas ha sido puntual en sus avances y logros, estableciendo firmemente a Cemex como una organización adecuadamente preparada para hacer frente a los retos y oportunidades que esta adquisición representó. Cemex ha demostrado que una empresa mexicana puede operar globalmente y ser líder en mercados distintos al doméstico. A pesar de que Cemex elige perfectamente bien los mercados en los cuales incursionará por su conocimiento y experiencias anteriores, siempre es importante considerar que las barreras de entrada para la industria del cemento son relativamente bajas.

Se calcula que la empresa ahorrará unos \$200 millones de dólares anuales cuando las dos empresas se integren totalmente –una cifra que estima conservadora, ya que representa 3% de los costos de RMC, el porcentaje que logró Cemex en los últimos tres años con sus inversiones en tecnología–. Aunque antes de que suceda esto se deberá invertir \$250 millones de dólares en los primeros dos años para poner a ambas empresas en el mismo nivel de tecnología y procesos. Pero el riesgo de la operación radica principalmente en la integración de sus operaciones en Alemania. La demanda de cemento en ese país cayó más de 30% en los últimos nueve años, mientras que las autoridades de competencia multaron a RMC con \$12 millones de euros como castigo por pactar precios con sus competidores. El Ing. Lorenzo Zambrano está tranquilo. “El éxito de esta adquisición no depende para nada de Alemania. Aun si este mercado se mantuviera sin mejoras, esto no modificaría el objetivo de rentabilidad que tenemos para esta operación”, dice el empresario. La diferencia fundamental entre Cemex y RMC es que una se dedica a producir cemento y la otra, concreto. El concreto es cemento mezclado con agua y agregados (arena y grava). Empresas como RMC funcionan como intermediarios entre las compañías de cemento y las de construcción<sup>68</sup>.”

Las dos empresas operan en los mismos Estados en el sur del Estados Unidos, y es precisamente la misma región que está sufriendo por escasez de cemento, particularmente en Florida, en donde se espera una demanda fuerte cuando las operaciones de reconstrucción después de los cuatro huracanes del verano comiencen. Otra ventaja estratégica de su expansión hacia países desarrollados, es que reduce la importancia de México y otros países en el desarrollo en sus ingresos. Con la compra de RMC se reducirá la participación de México en el flujo operacional de Cemex de 49% a 36%, mientras la participación de países que pagan en euros o libras sube de 14% a 27%. Así, aunque la deuda crezca, los ingresos para pagarla se vuelven más estables y diversificados.

---

<sup>68</sup> Feike de Jong, Adolfo Ortega. “El juego de Zambrano” en *Expansión*. Ed. 902, Sección: Principal. México, D. F. a 27 de octubre de 2004.

Los países en desarrollo aún pueden crecer mucho, pero requieren de grandes inversiones en capacidad, en cambio, los países desarrollados no tienen grandes expectativas de crecimiento pero no requieren grandes inversiones, el 15% del flujo de la empresa inglesa proviene hoy de países de Europa del Este, los cuales están recién llegados a la Unión Europea y tienen fuertes perspectivas de crecimiento.

Así ha sucedido en las adquisiciones que ha hecho esta empresa, cuando después de invertir en España \$1,800 millones de dólares y la economía española entró en crisis, en marzo de 1993 el desempleo llegó a 21% según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y para Cemex era crucial mejorar la eficiencia de su nueva adquisición. Así lo hizo y los márgenes operativos de las empresas adquiridas en España se incrementaron de 7% en 1992 a 20% en 1994.

Durante el resto de los años 90 Cemex se expandió por economías en desarrollo, comprando en América Latina y aprovechó la crisis asiática para adquirir cementeras en Filipinas e Indonesia. Pero el segundo gran paso internacional fue la compra en 2000 de Southdown, la segunda empresa cementera más grande de los Estados Unidos. Esta adquisición redujo la vulnerabilidad de Cemex en mercados emergentes y dio a la empresa un fuerte flujo de dólares, moneda en la cual estaba denominada la mayor parte de su deuda.

Seguramente la compra histórica de RMC no será el fin de la conquista mundial de esta empresa, la adquisición de la cementera británica RMC implica, de entrada, un recorte en los altos márgenes de Cemex –generados principalmente en sus operaciones en México–. Es también una apuesta de valor basada en una empresa ineficiente. Paralelamente, representa la entrada a Francia, toda una advertencia al líder mundial Lafarge.

Por otra parte, es importante mencionar el efecto positivo que significará para Cemex la destrucción que provocó el huracán Katrina en la ciudad de Nueva Orleans en Estados Unidos, el pasado 28 de agosto de 2005. Ya que se vislumbra un escenario de importantes inversiones en la reconstrucción y reparación del sureste estadounidense, motivo por el cual la firma regiomontana se frota las manos. Ya que en los primeros días de junio de este año Cemex Inc, su filial en Estados Unidos, anunció una alianza con la firma Ready Mix, compañía productora de concreto con operaciones precisamente en el sureste de Estados Unidos, misma que se formalizó apenas el 4 de julio de este mismo año.

Como parte de este acuerdo, Cemex Inc. aportó dos plantas cementeras (situadas en Demopolis, Alabama y Clinchfield, Georgia), 11 terminales cementeras y sus plantas de concreto, agregados y blocs en la zona de Panhandle de Florida y el sur de Georgia. Mientras que Ready Mix contribuyó con sus operaciones de concreto y agregados en Alabama, Georgia, la región Panhandle de Florida y Tennessee, así como con sus plantas productoras de blocs en Arkansas, Tennessee, Mississippi, Florida y Alabama.

Al día siguiente de que el fenómeno natural inundó la costa sureste americana, Cemex Inc. y Ready Mix dieron a conocer a los inversionistas la ampliación de su alianza. Cemex aportará otras 27 plantas productoras de concreto y cuatro plantas de blocs localizadas en Georgia, estado aledaño a Louisiana, donde ocurrió la devastación del puerto de Nueva Orleáns. A cambio de la contribución de estos activos, Cemex recibirá 91 millones 560 mil dólares, mismos que usará para el pago de deuda, de acuerdo al comunicado emitido a la Bolsa Mexicana de Valores. Esta ampliación se debió a la oportunidad de obtener ingresos adicionales que no desaprovecharán ni Cemex ni su nuevo socio. Desde la última semana de agosto de 2005, las acciones de Cemex vivieron jornadas a la alza. En los primeros cuatro días de septiembre ganó 12.2 por ciento; y para el 5 de septiembre cerró en 53.58 pesos por acción, su máximo histórico. El alza empezó, explicaron analistas, por las noticias sobre la posible anulación de las tarifas arancelarias que tiene el cemento mexicano en Estados Unidos, que significaría la entrada de recursos extraordinarios por más de 100 millones de dólares, así como de varios proyectos de infraestructura en México.

Hasta septiembre, la perspectiva de reconstrucción en el sureste estadounidense animaba a los inversionistas, sobre todo porque entre el ajeteo del rescate, se habla de modificar la forma de construir en Louisiana, el estado más afectado. "Es probable que de ser cierta esa versión la demanda por concreto y bloc aumente", dijo Carlos González, analista de la casa de bolsa IXE.<sup>69</sup> Cemex goza de una posición favorable en Estados Unidos por vez primera su principal mercado, incluso antes del huracán. Estados Unidos aportó a la compañía regiomontana ventas por mil 157 millones de dólares en el segundo trimestre del año, un incremento de 130 por ciento respecto del mismo periodo del año anterior impulsado por el crecimiento del sector de vivienda residencial y obras de infraestructura, principalmente calles y carreteras, además de diversos proyectos en el sector industrial, según la propia empresa.

---

<sup>69</sup> Aguilar Juárez, David, "Impulsará Katrina negocios de Cemex" en "El Universal", México, 06/09/2005.

Otros desastres naturales que son de suma importancia para Cemex son los ocurridos en el sureste mexicano, tales como el huracán Wilma que el 21 de octubre destruyó importantes lugares de Yucatán y Quintana Roo como: Cancún, Playa del Carmen, Isla Mujeres entre otros y por el huracán Stan que el pasado 4 de octubre de 2005 causó destrozos en seis Estados de la República Mexicana como Chiapas, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Guerrero. Debido a estos acontecimientos el pasado 11 de noviembre de 2005 se realizó una reunión con el Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con el equipo ejecutivo de la Cámara Mexicana de la Construcción en donde se realizó una selección de empresas especializadas para las obras de reconstrucción

Para el caso del huracán Wilma, el monto para la atención de las obras, se estima en unos 382 millones de pesos, de los cuales 46 millones serán para el Estado de Yucatán y el resto para Quintana Roo, los cuales se distribuirán en una gran cantidad de obras, que requieren el mismo número de empresas.

Para el caso de Chiapas, se comentó que los daños en la red federal, contemplan 27 puentes de los cuales 13 requieren de reconstrucción total y 14 con daños menores, 260 puntos en los cuales se requieren hacer reparaciones de tramos carreteros, con una longitud de 354 Km. En la red estatal y municipal se contemplan 152 puentes por reconstruir y cerca de 4,900 Km. de reconstrucción de tramos.

En el Estado de Quintana Roo existen cerca de 980 Km. en diversos tramos carreteros, de los cuales algunos ya están por terminar y se han realizado con recursos fiscales, otros con mezcla de recursos fiscales y del fondo de desastres y otras iniciaron con recursos fiscales, mientras se reciben los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Para las obras de reconstrucción, la Secretaría está trabajando en la realización de los proyectos ejecutivos y ha realizado negociaciones con las Entidades y Proveedores, entre los que se encuentran Cemex para garantizar el suministro de los concretos y FREYSSINET, quien esta por iniciar la fabricación de las traveses para los puentes. Se mencionó que se emplearán para las obras en Chiapas, 113 empresas de las cuales 63 son Locales y 50 foráneas, para las cuales se tienen actualmente 12 contratos de estudios y proyectos, 33 para la reconstrucción de puentes y 68 para tramos carreteros, de los que se están preparando los contratos respectivos para que en el momento que se reciban los recursos sean firmados y se entreguen los anticipos. El cual se traducirá en un gran proyecto de crecimiento de Cemex.

### **3. 5. La industria mexicana del cemento en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

A continuación se presenta el contenido del anexo referente a desgravación arancelaria correspondiente a la industria del cemento.

El Artículo 302 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) establece la eliminación de los aranceles aduaneros para el comercio de bienes originarios de la región (es decir, para bienes que cumplan con reglas de origen del Tratado), entre México y Estados Unidos, así como entre México y Canadá. La desgravación para el comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá continuará conforme a lo establecido en el Acuerdo de Libre Comercio suscrito por estos dos países en 1988.

La lista de desgravación de México contiene los plazos y las modalidades de desgravación para bienes originarios provenientes de Estados Unidos y Canadá importados a territorio mexicano. La lista de desgravación de Canadá contiene similar información para bienes originarios provenientes de México importados a territorio canadiense, y la lista de desgravación de Estados Unidos se aplica a bienes originarios provenientes de México que se importen a territorio de Estados Unidos.

La desgravación arancelaria especificada en estas listas se aplicará solamente a bienes originarios; es decir, a bienes que cumplan con la regla de origen correspondiente del Tratado. Una vez determinada la clasificación del producto, el resto de la información de la desgravación se encuentra comprendida en las columnas de Tasa Base y Categoría de Desgravación.

La categoría de desgravación se expresa, por lo general, mediante los siguientes códigos:

**Código A. Desgravación Inmediata.** Los bienes comprendidos en la fracción arancelaria correspondiente quedarán libres de arancel a partir de la fecha de inicio de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del 1 de enero de 1994.

**Código B. Desgravación en cinco etapas anuales iguales,** comenzando el 1 de enero de 1994, de tal manera que el producto en cuestión quede libre de arancel a partir del 1 de enero de 1998.

**Tabla 3.5.1**  
**Clasificación arancelaria correspondiente a la industria del cemento**

Fracción arancelaria	Descripción	Tasa Base	Productos EEUU	Productos Canadá
25.23	Cementos hidráulicos (incluidos los cementos sin pulverizar o clínica), incluso coloreados			
25.23.1	Cementos sin pulverizar (Clínker)			
25.23.10.01	Cementos sin pulverizar (clínica)	10	B	B
25.23.21.01	Cemento blanco, incluso coloreado artificialmente	10	B	B
25.23.29	Los demás	10	B	B

Fuente: Fracción Arancelaria y Plazos de desgravación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Editorial Porrúa, Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial (SECOFI), México, 1994.

Como fundamento y complemento del estudio de la demanda que interpuso el gobierno de los Estados Unidos a las exportaciones mexicanas de cemento, es necesario mencionar brevemente la importancia de la creación de un panel binacional de solución de controversias que permitiría que las decisiones no fueran tomadas unilateralmente, sino con base en una investigación objetiva para llegar a un consenso.

De acuerdo a la información pública del 12 de agosto de 1992 sobre la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) referente a prácticas desleales se difundió un resumen de los principales acuerdos alcanzados.

En relación al dumping encontramos lo siguiente:

- La posibilidad de revisar las resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias que hayan dictado las autoridades competentes de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), a través de tribunales arbitrales independientes. Cada país llevará a cabo las reformas necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de estos tribunales arbitrales.

- El funcionamiento de los tribunales arbitrales empieza a solicitud de una persona que conforme a las leyes del país importador tendrá derecho a la revisión judicial de la imposición de una cuota compensatoria.
- Para tratar de dar la mayor imparcialidad, el tribunal arbitral se integrará por cinco individuos calificados de los países involucrados, seleccionados de una lista elaborada por los tres países. Cada país seleccionará a ocho árbitros, el quinto será escogido por acuerdo de los árbitros seleccionados y, de no haber acuerdo será elegido al azar.

El cumplimiento de las resoluciones de dicho tribunal será obligatorio:

- Se establece un procedimiento de impugnación extraordinaria, que resolverá sobre las afirmaciones de que alguna acción pudiera haber afectado las decisiones de los tribunales arbitrales e inclusive del procesión de revisión.
- Una vez dictada la resolución del tribunal arbitral, cualquiera de los países involucrados en la controversia podrá solicitar la instalación de un comité de impugnación extraordinaria integrado por tres jueces. Este comité podrá anular la resolución original si así lo decide.
- Se establecen procedimientos para que existan modificaciones a la legislación antidumping de cada país de acuerdo a un común acuerdo y así evitar conflictos con los objetivos y propósitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC). Si llegara a existir conflicto, una vez agotado el mecanismo de consultas, el país que solicita tal revisión podrá adoptar medidas legislativas o administrativas, equivalentes o bien, denunciar el tratado.

Se desprende de lo comentado anteriormente que el procedimiento propuesto para la revisión de medidas antidumping en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pretende reducir la discrecionalidad administrativa de las autoridades comerciales al aplicar sus leyes y por lo tanto se trata de evitar el uso de ésta como un mecanismo de protección comercial.

#### **4. 1. La demanda de dumping por parte del departamento de comercio de los Estados Unidos en contra de las exportaciones mexicanas de cemento y Clínter.**

El objetivo de esta investigación es presentar en forma sintética la evolución, impacto y conclusión que tuvo la demanda de dumping por parte de los Estados Unidos de Norteamérica interpuesta a las exportaciones mexicanas de cemento, en el caso específico de Cementos Mexicanos (CEMEX), para dicho fin se consultó información de Estados Unidos y de México. Referente a Estados Unidos se consultaron documentos oficiales del Departamento de Comercio (DOC), de la Comisión Internacional de Comercio (ITC) y empresas cementeras locales, de México se consultó la Cámara Nacional de la Industria del Cemento (CNIC), la Secretaría de Economía (SE) y la empresa más afectada Cementos Mexicanos (CEMEX).

En la presente investigación se señalan los resultados de las demandas involucradas en los últimos años y finalmente la resolución de la imposición de cuotas compensatorias. Después se indican los argumentos utilizados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos para determinar la existencia del dumping y la determinación del daño a la industria a través de una descripción del comportamiento regional de los mercados, la producción y la situación financiera de las empresas.

En este contexto de hechos, la industria cementera mexicana no es la primera que recibe una demanda de dumping en el mercado de los Estados Unidos. Hasta el año 1992 se habían realizado doce investigaciones contra diferentes países, de éstas 8 fueron negativas y 4 fueron positivas. En los últimos 17 años se han recibido 4 demandas de dumping en contra de las exportaciones de cemento mexicano, para esto se realizaron investigaciones durante los periodos de 1975, 1976, 1986 y 1989, de éstas sólo se dio justificación en la última al imponer cuotas compensatorias.

En la siguiente tabla aparecen las resoluciones de las investigaciones preliminares realizadas por la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica.



**Tabla 4. 1. 1.**  
**Investigación Preliminar realizada por la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos.**

Año determinación	Resultado	País involucrado	Región investigada
1961	Afirmativo	Suecia	Rhode Island, Massachussets, Connecticut
1961	Afirmativo	Bélgica	Misma región
1961	Afirmativo	Portugal	Connecticut, New Jersey, Massachussets
1962	Negativo	República Dominicana	Nueva York, PuertoRico
1975	Afirmativo <sup>1</sup>	México	Arizona, Nuevo México y Texas
1976	Negativo	México	Florida y Georgia
1978	Negativo	Canadá	Frontera con EUA
1983	Negativo	Australia	California y Nevada
1986	Negativo	Colombia, Francia, Venezuela, México, España y Grecia	En todo el país

Fuente: Comisión Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica. Investigación preliminar de 1989.

La demanda de dumping por parte de productores de los Estados Unidos contra las importaciones provenientes de México.

El 26 de septiembre de 1989 un grupo de productores<sup>2</sup> norteamericanos de los Estados de Arizona, Nuevo México, Texas y Florida estableció ante la Comisión Internacional de Comercio una solicitud de demanda de dumping que argumentaba que la industria cementera de Estados Unidos estaba siendo afectada por las importaciones provenientes de México. El 17 de octubre de 1989 el Departamento de Comercio inició la investigación de dumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento<sup>3</sup>.

La cuantificación del dumping ante la Comisión Internacional de Comercio (ITC) no era muy grande. Se recibieron reclamos de ocho productores norteamericanos por pérdidas de ventas y utilidades. De éstas el 39% reclamaban pérdidas por ventas y el 54% por utilidades.

<sup>1</sup> Cabe señalar que aunque en la investigación preliminar realizada en 1975 fue afirmativa, la determinación definitiva no encontró evidencia sustancial para demostrar la existencia del dumping y amenaza contra los productores domésticos, por lo cual no se impusieron cuotas compensatorias.

<sup>2</sup> El grupo de productores son Box Crow Cement, Midlotian (Texas); Florida Crushed Stone Co, Leesburg (Florida); Gifford – Hill & Co, Inc (Dallas, Texas); Ideal Basic Industries (Denver, Colorado); Phoenix Cement Co. (Arizona); Southwestern Pórtland Cement Co, (Houston, Texas), y TexasIndustries (Dallas, Texas).

<sup>3</sup> US International Trade Comisión (1989) "Antidumping Petition on Behalf of the Ad-hoc Comité of Arizona – New Mexucim Texas, Florida, Producers of Gray Pórtland Cement". Y Determination of the Comisión in Investigation" No. 731 – TA-451.

La pérdida total de ventas se estimaba en aproximadamente 45.6 millones de dólares que representaban 916,400 toneladas de cemento el daño en términos de utilidades se calculó en 5.2 millones de dólares.

El 6 de noviembre de 1989 la Comisión Internacional de Comercio (ITC) emitió afirmativamente la determinación preliminar en contra de las exportaciones mexicanas de Cemento Pórtland y Clíner<sup>4</sup> con cinco votos a favor y una abstención.

El 13 de agosto de 1990 la Comisión Internacional de Comercio impuso una cuota antidumping por las importaciones de cemento gris Pórtland y Clíner provenientes de México. Este impuesto compensatorio fue del 58% al cemento mexicano, aplicable a partir del 1 de octubre de 1990 y como se observa en la siguiente tabla (4. 1. 2) las exportaciones se redujeron drásticamente. A raíz del impuesto de 16 dólares por tonelada de cemento que había entrado al mercado estadounidense, Cementos Mexicanos tendría que pagar 11 millones de dólares.

Para fundamentar la aplicación de la sanción en contra de las exportaciones mexicanas la Comisión Internacional de Comercio (ITC), elaboró un estudio relativo a este tema en el que definió a la zona de influencia al sur del país, las tablas siguientes contienen los datos que argumentan la sanción de esta región<sup>5</sup>.

**Tabla 4. 1. 2**  
**Cemento Pórtland**  
**(miles de toneladas cortas)**

Producción	1986	1987	1988	1989	1990*
Productividad de la región	22,326	21,600	22,247	23,008	5,383
Importaciones	6,621	7,361	8,037	7,372	1,526
México	2,826	3,391	4,031	3,515	722
Japón	346	487	1,222	1,726	320
Otros	3,446	3,483	2,785	2,121	468

Fuente: González, Gerardo, "El cemento" en Tecno Industria, Vol. 12 México, 1990. pp.29-46.

\*de enero a marzo

<sup>4</sup> El clíner es un materia anterior en la cadena de producción al cemento, agregando el 6% de yeso, se obtiene el cemento.

<sup>5</sup> González, Gerardo (Investigador del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM, Campus Ciudad de México) "El cemento" en Tecno Industria. Vol. Octubre-noviembre 1990 pp. 29-46.

**Tabla 4. 1. 3**  
**Importaciones en EU de cemento gris clinker**  
**(miles de toneladas cortas)**

Pais	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Venezuela	752	627	744	1,486	898	60
Japón	723	1,758	2,415	2,101	313	306
México	4,930	4,928	4,320	2,228	997	806

Fuente: González, Gerardo, "El cemento" en Tecno Industria, Vol. 12 México, 1990. pp.29-46.

La determinación preliminar de dumping en contra de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos.

De acuerdo a información proporcionada por los productores domésticos, la Comisión Internacional de Comercio (ITC) de los Estados Unidos, señaló en su determinación preliminar<sup>6</sup> que el margen de dumping en contra de las exportaciones mexicanas podría ser muy amplio.

Se hablaba de cifras entre un 96% a un 111% basado en la comparación entre los productos domésticos y el de importación.

El amplio margen se explicaba en parte a la forma de comparación, pues no se consideraron los costos de transporte. No obstante lo anterior, es muy difícil evaluar las cifras, ya que la Comisión Internacional de Comercio (ITC) no las reportó, únicamente menciona de cuánto podría ser el margen de dumping.

La determinación final de dumping por parte de la Comisión Internacional de Comercio.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó el 13 de agosto de 1990 una cuota compensatoria del 58% a las exportaciones mexicanas de cemento gris Portland y Clinker.

De acuerdo a la Comisión Internacional de Comercio (ITC), los productores mexicanos de cemento habían estado realizando prácticas comerciales desleales desde 1983 en los Estados Unidos, en los Estados de Arizona, Nuevo México, Texas y Florida lo que había provocado un consumo creciente de importaciones mexicanas y una caída en los precios de ese producto en el mercado doméstico.

<sup>6</sup> Comentarios adicionales dentro de la determinación preliminar de la Comisión de Investigación de Ronald A. Cass. P.43

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) consideró que existían varias razones que explican el desplazamiento de la producción doméstica por importaciones provenientes de México.

- En primer lugar, el cemento es un bien de uso generalizado, es decir, un “commodity” y el productor mexicano es un buen sustituto del americano,
- En segundo lugar, aunque la demanda por cemento es inelástica, el factor de precio sí influye en las decisiones de compra y
- En tercer lugar, los productores domésticos tuvieron que reducir sus precios para no perder su participación en los mercados.

Además la Comisión Internacional de Comercio (ITC), señaló que los productores norteamericanos recibieron daño por las importaciones mexicanas de cemento, además indica que existieron cierres involuntarios de varias plantas por lo tanto se redujo la rentabilidad, se decremento el precio y existió amenaza de daño grave a la industria cementera americana.

Las razones de la Comisión Internacional de Comercio para gravar el cemento mexicano fueron muy claras para los estadounidenses. El precio máximo del cemento en Arizona y California era de 48 dólares por tonelada (dls/ton). Cementos Mexicanos, también lo vendía a ese precio, solamente que 25% (aproximadamente 15 dólares) era el costo de transportación del cemento desde sus plantas localizadas a 241 kilómetros al sur de la frontera.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) decidió restar del precio actual los costos de transportación; entonces restó los 15 dólares y declaró que había dumping en el cemento mexicano, cuyo precio se calculó en 43 dólares (por esa misma fecha la tonelada de cemento se vendía en México en 46 dólares).

#### Los argumentos de la demanda y la defensa mexicana

Los demandantes de Estados Unidos argumentaron que las importaciones de cemento mexicano estaban desplazando a la producción doméstica y que deprimían el precio de los productos domésticos. Esto provocó que los productores recibieran una tasa baja de retorno sobre sus activos, aspecto que consideraban fundamental, ya que la industria cementera es intensiva en el uso de capital y el comportamiento del mercado es cíclico; por lo cual durante una fase de expansión económica es necesario acumular parte de las utilidades para poder sobrellevar la siguiente fase contraccionista.

Además señalaban que, sin altos niveles de utilidad no era posible realizar la inversión que se requería para conservar e incrementar la capacidad de producción. Por último, los productores indicaron que una muestra de la existencia de dumping era el aumento en la participación de las exportaciones mexicanas en el mercado norteamericano.

Por su parte, los productores mexicanos argumentaron que las importaciones de México estaban desplazando las importaciones de otros países y no a la producción doméstica nacional; y que la mala situación de las empresas en Texas se explicaba por la depresión económica que vivía la región y no por las exportaciones mexicanas. En el caso de Florida, el incremento en las importaciones se debió a que la producción doméstica no pudo satisfacer la demanda de la región que se encontraba en auge y cabe mencionar que los productores de esa zona eran los responsables de la determinación de precio al ser los principales introductores del material.

Otro argumento utilizado fue el de que las exportaciones mexicanas se respaldaron en el posible daño a los consumidores y en el beneficio a los otros exportadores. Estos argumentaron que la eliminación de México en el mercado beneficiaría más a los demás introductores del material que a los productores regionales, pues así se quedarían con una proporción más importante del mercado y probablemente existiría un aumento en los precios. Por último, consideraron que el mercado americano requería importaciones.

#### **4. 2. Determinación del margen de dumping del cemento mexicano en el mercado de los Estados Unidos de acuerdo a la legislación norteamericana.**

Bajo los lineamientos de las leyes estadounidenses para la determinación del margen de dumping se determinó, de acuerdo a la legislación antidumping en los Estados Unidos para determinar la existencia de dumping para esto, se establece una comparación entre el precio de venta del producto en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>7</sup> y el "precio justo del mercado".

El precio de venta en los Estados Unidos es aquél que rige en el mercado después que la mercancía ha sido importada. Para determinar el precio justo se cuenta con tres alternativas: el precio de venta en el mercado de origen, el precio de venta en terceros países y el valor reconstruido.

---

<sup>7</sup> En el anexo 1 se presenta una descripción detallada de la legislación antidumping de los Estados Unidos que sirve de referencia para ubicar la mecánica del proceso legal, la forma para determinar la existencia del dumping y daño y quienes son las agencias gubernamentales y como llevan a cabo el proceso.

El valor reconstruido se calcula con la suma del costo de los materiales y fabricación más una cantidad no menor al 10% de gastos generales de administración, más una cantidad menor al 8%, utilidades y otros gastos hasta que esté listo el producto para su exportación.

La ley proporciona varios ajustes de precios. Estos ajustes involucran entre otros aspectos traslados de mercancías como seguros, tipos de empaque, derechos de importación o circunstancias de venta (impuestos a la importación reembolsados no cobrados como el IVA, impuestos compensatorios, etc.), garantías, como diferencia en condiciones de crédito, comisiones, asistencia técnica, gastos post venta, almacenaje, diferencia en cantidades, diferencias físicas, publicidad, etc. Una vez hechos los ajustes a los precios, se establece la comparación. Si el precio justo es mayor que el precio en los Estados Unidos, se supone la existencia del dumping. La fórmula para estimarlo es la siguiente:

**Fórmula para la determinación de dumping en los Estados Unidos**

$$\text{Margen de dumping} = \frac{\text{Precio Justo} - \text{Precio en EUA}}{\text{Precio en EUA}} * 100$$

Fuente: Ley Antidumping de Estados Unidos.

Al momento de utilizar esta fórmula para determinar la existencia del "dumping", se consideró que el precio justo fuera el promedio ponderado durante seis meses y el precio de venta en los Estados Unidos el del último mes, no se utilizó el precio promedio ni el ponderado.

La determinación del margen de dumping de cemento mexicano en el mercado de los Estados Unidos.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) consideró que el cemento proveniente de México fue vendido en los Estados Unidos a un precio por debajo de su valor justo. Se afirmó que el precio al cual fue vendido el producto en el mercado norteamericano es inferior al precio prevaleciente en México, inclusive menor a los costos de producción. La Comisión Internacional de Comercio respalda sus afirmaciones en las siguientes consideraciones.

Precio de entrada del cemento mexicano en el mercado doméstico de los Estados Unidos.

El cemento gris Pórtland mexicano se comercializaba principalmente en Estados Unidos a través de diferentes empresas que tenían relación con los productores mexicanos.

Este es el caso de las comercializadoras adquiridas por Cementos Mexicanos (CEMEX), algunas otras son: Blue Circle West Inc. South Western Sunbelt Cementi Southeastern Pórtland Cement y Golf Coast Pórtland Cement en Houston.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó el precio de entrada del cemento mexicano en su país restando el valor registrado en aduanas durante el mes de mayo de 1989 los costos de transportación, carga, descarga y almacenaje. Con este procedimiento resultó el valor de entrada a los Estados Unidos de \$23.81 dólares por tonelada corta.

Cabe señalar que la estimación realizada por la Comisión Internacional de Comercio (ITC) con respecto al precio de entrada no fue representativa porque no se agregaron los costos de transporte. Era necesario considerar el origen de la mercancía, situación particularmente importante porque refleja importantes variaciones en los costos de transporte. Por ejemplo, el costo de transporte de una tonelada de la planta de Cemento Mexicanos de Hermosillo a Nogales (279 Km.) era de \$5.91 dólares por tonelada, considerando que el costo de transporte promedio de México a Estados Unidos puede fluctuar entre los \$4 a \$7 dólares por tonelada.

Determinación de precio justo por parte de la Comisión Internacional de Comercio

La Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó el precio justo, como el promedio del mes de mayo de 1989 en donde diferentes productores nacionales vendieron el cemento mexicano (FOB) en cantidades superiores a las 1000 toneladas. Para establecer las comparaciones de precios se utilizó el tipo de cambio promedio de \$2,415.00 pesos por dólar del mismo mes de mayo.

Así el valor normal se estimó en \$46.58 dólares por tonelada corta. Los datos por empresa aparecen en la siguiente tabla:

**Tabla 4. 2. 1.**  
**Precio del cemento en el mercado doméstico**  
**(Dólares por tonelada)**

Empresa	Precio
Apasco (FOB)	\$42.91
Chihuahua( FOB)	\$53.07
Tolteca (FOB)	\$43.71
Anáhuán - Cemex (FOB)	\$44.13
Cruz Azul	\$48.20
Precio Promedio	\$46.58
Costo de Transporte Promedio	\$7.50
Precio Promedio Ajustado	\$39.08

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica

Por otra parte es necesario comentar que al utilizar precios FOB se están incorporando los costos de transporte, por lo cual de la estimación realizada por la Comisión Internacional de Comercio (ITC) se le debería de reducir los costos de transporte en México que se estiman en promedio en \$7.5 dólares por tonelada, lo cual llevaría a un precio ajustado de \$39.08 dólares por tonelada corta.

A partir de los datos anteriores la Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó el margen de dumping en 95.6%, considerando que el precio de entrada del cemento a los Estados Unidos era de \$23.81 dólares por tonelada y el precio prevaleciente en México era de \$46.58 dólares por tonelada. Además la Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó que el precio del cemento mexicano en el mercado norteamericano era inferior a los costos de producción en México que estima en un rango de \$27 a \$35 dólares por tonelada.

Cabe señalar que el precio de venta del cemento en los Estados Unidos se ubicaba en un rango entre los \$45 a \$78 dólares por tonelada. Estas comparaciones de precios deben tomarse con reserva, pues la Comisión Internacional de Comercio sobrestimó el margen de dumping. Por un lado, el precio en México es más alto al incluir los costos de transporte y por otro lado el precio en los Estados Unidos no los incorpora y por lo tanto es más bajo.



Determinación del daño a la industria norteamericana por parte de las importaciones de cemento provenientes de México.

La determinación del daño fue la parte del proceso legal más complicado. De acuerdo con las leyes de los Estados Unidos<sup>8</sup> se considera un amplio número de factores que pueden representar un daño material, una amenaza de daño o simplemente el retraso en el establecimiento de una industria, el común denominador es la reducción de rendimientos financieros presentes o futuros, en capital o en trabajo para toda una industria en su conjunto o para una empresa en particular.

Se consideraron para determinar la existencia de daño los efectos potenciales de 18 diferentes factores; tales como producción, ventas, precios del producto, participación de mercado, utilidades, productividad, rendimiento sobre inversión, flujo de efectivo, inventarios, empleos, salarios, crecimiento, inversión y capacidad para incrementar el capital y para modificar el producto, capacidad instalada y utilizada. El daño puede tomar la forma de pérdida de ventas, precios deprimidos, pérdida de participación del mercado, utilidades, productividad y desempleo de la capacidad instalada.

Daño causado al mercado doméstico norteamericano por las exportaciones de cemento mexicano.

El dumping alegado por las empresas americanas estableció la figura del “dumping regional”; ya que cumplió con las condiciones señaladas por las leyes comerciales de los Estados Unidos:

- a) los productores dentro de la región geográfica venden todo o la mayoría de su producción,
- b) la demanda no debe ser cubierta por otros productores estadounidenses que están localizados fuera de la región,
- c) la mayoría de las importaciones deben concentrarse dentro de la región.

En este sentido, la Comisión Internacional de Comercio (ITC) determinó realizar dos investigaciones a petición de los demandantes en: la región del Suroeste – formada por los Estados de Arizona, Nuevo México y Texas – y la de Florida. Estas dos áreas constituyen dos de los tres mercados donde se concentran la mayor parte de las importaciones de cemento Pórtland y Clínter provenientes de México; en tanto que el Estado de California se constituye como el tercero.

---

<sup>8</sup> En el Anexo 1 aparece una descripción de la ley antidumping de los Estados Unidos, la forma en la que determinan su existencia, la prueba de daño y las agencias administrativas que llevan a cabo el proceso.

La demanda que pusieron en contra de Cementos Mexicanos, las cementeras de Florida, Texas, Nuevo México y Arizona fue injusta porque sólo se aplicó en algunas regiones de Estados Unidos, lo cual puede considerarse como improcedente, ya que beneficiaba directamente a las compañías extranjeras como Holderbank, cementera de origen suizo que en aquel tiempo contaba con una capacidad instalada de 52 millones de toneladas anuales , en donde el 65% de su producción era destinado al mercado europeo y el 31% restante al mercado estadounidense.

Fue esta empresa, una de las más interesadas en adquirir directamente la compañía inglesa Blue Circle mediante el porcentaje accionario de Cementos Tolteca (TOLMEX) que fue adquirida por Cementos Mexicanos en aproximadamente 630 mdd. Otra cementera que controla parte importante del mercado estadounidense es la francesa Lafarge, presente en el mercado estadounidense desde hace 30 años, concentrándose en la región de los grandes lagos, los Estados del Golfo de México y sur de los Estados Unidos con la adquisición de la cementera General Pórtland.

Además de lo anterior existen características particulares de la industria del cemento que le confieren los rasgos de un mercado regional. El primer factor es que el costo de transporte con respecto al valor del producto es muy elevado, lo que provoca que las plantas cementeras en lo general vendan el producto en un radio de 500 km. Segundo factor, existen patrones de demanda y fuentes de abastecimiento que varía de región en región. Lo anterior en su conjunto propicia que se formen fronteras naturales entre los mercados.

#### Descripción regional de la industria cementera en Estados Unidos.

##### *Suroeste – Arizona, Nuevo México y Texas:*

En la región del Suroeste se encontraban 13 plantas cementeras en actividad y un molino; distribuidas de la siguiente forma: dos en Arizona, una en Nuevo México y diez plantas junto con el molino en Texas.

Esta región se encuentra relativamente aislada por la lejanía de las plantas abastecedoras del material. Por ejemplo, en el estado de Arizona los dos mercados más importantes eran: Tucson cuya planta más cercana en el territorio americano estaba a 700 kilómetros En contraste, la planta de Cemex de Hermosillo está casi a la mitad de recorrido (360 kilómetros) y por otro lado el mercado de Phoenix con el abastecimiento más cercano estaba a más de 500 kilómetros , al suroeste de California y con una separación de 512 kilómetros de Cemex Hermosillo.

Las fronteras naturales de la región se acentuaron por la situación de los Estados colindantes. Al este, se encuentra Lousiana que no contaba con plantas cementeras en funcionamiento y al norte de la región sólo existían varias plantas que básicamente proveían de material a sus propios mercados en una distancia de alrededor de 300 kilómetros.

Las importaciones provenientes de México entraban a través de las aduanas localizadas en Nogales, Arizona, El Paso, Laredo, Houston y Port Arthur en Texas. Las exportaciones de cemento que entraban por Nogales se consumían únicamente en Arizona, las procedentes de Laredo, Houston y Port Arthur abastecían Texas y por último las de El Paso llegaban a los tres Estados (Arizona, Nuevo México y Texas).

#### Tamaño del mercado doméstico regional analizado en los Estados Unidos.

En términos relativos durante 1986-1988, el consumo de la región representaba el 12.4% del total de los Estados Unidos, y esta zona representaba la segunda mayor penetración del cemento mexicano en los mercados estadounidenses.

De 1983 a 1986 las importaciones mexicanas promediaron 656 mil toneladas por año, equivalentes al 4.9% del consumo de la región, para 1986-1988 aportaron más del doble 11.9% del total de consumo en la región, mientras que este porcentaje a nivel nacional era mayor 18%. Además, era la segunda zona que concentraba la mayor participación de las exportaciones de cemento mexicanas con el 27.8% durante 1986-1988.

#### Evolución de la región de estudio (Arizona, Nuevo México, Texas y Florida).

El comportamiento de la zona del suroeste de 1983-1988 se puede resumir con los siguientes hechos:

- La región representaba la situación más recesiva en cuanto al consumo de cemento de los Estados Unidos. Mientras que el consumo de cemento en el país se incrementó en casi 25%, en la región disminuyó en 20%.
- Los productores domésticos resintieron fuertemente la contracción de los mercados. Los pedidos disminuyeron 21% en cantidad y 35% en precios, el precio promedio por tonelada se redujo en 29.6%. La producción doméstica tuvo una contracción (20%) igual al mercado, y el uso de la capacidad instalada fue la menor de los Estados reportados, ya que disminuyó de 85% al 62%.

La situación financiera de las empresas reflejaba el estado del mercado y la producción; los costos llegaron a superar los ingresos y todas las empresas reportadas (13) presentaron pérdidas. En particular de 1985 a 1988 se observó que las ventas disminuyeron en 34.1%, el ingreso por operaciones en 94.7% y después se convirtió en pérdidas a partir de 1988, situación similar ocurrió con el flujo de efectivo. Esta situación se agravó porque la mayoría de las empresas son pequeñas y han tenido un exceso de capacidad instalada por mucho tiempo. Lo anterior se ilustra en la siguiente tabla:

**Tabla 4. 2. 3.**  
**Situación financiera de las empresas de Suroeste**  
**(Miles de dólares)**

Descripción	Año			Enero - Junio	
	1986	1987	1988	1988	1989
Ventas netas	330,958.00	271,646.00	255,312.00	131,971.00	119,225.00
Costos	299,270.00	265,331.00	271,326.00	139,145.00	137,076.00
Utilidad operativa	21,688.00	6,315.00	-16,014.00	-7,174.00	-17,851.00
Gastos administración	29,425.00	28,014.00	27,185.00	12,784.00	13,099.00
Utilidad neta	-27,525.00	64,321.00	81,781.00	-38,393.00	-50,065.00
Flujo efectivo	10,249.00	23,743.00	40,261.00	-18,494.00	-28,288.00
No. Empresas reportadas	16.00	15.00	13.00	13.00	13.00
Activos totales	722,397.00	826,153.00	792,329.00	807,655.00	788,779.00
	<b>Composición %</b>				
Ventas netas	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Costos	90.40	97.70	106.30	105.40	115.00
Utilidad operativa	9.60	2.30	-6.30	-5.40	-15.00
Gastos administración	8.90	10.30	10.60	9.70	11.00
Utilidad neta	-8.30	23.70	-32.00	-29.10	-42.00
Flujo efectivo	3.10	8.70	-15.80	-14.00	-23.70
Rendimientos / activos	-4.00	-8.00	-10.00	-5.00	-6.00

Fuente: US International Trade Commission, 1989, "Antidumping Petition on Behalf of the Ad-Hoc Committee of Arizona – New México-Texas-Florida, Producers of Gray Portland Cement"

Comportamiento del mercado del suroeste de los Estados Unidos respecto al mercado global

- El empleo de trabajadores presentó una importante contracción. El empleo y las horas trabajadas cayeron drásticamente de 1986 a 1989 en 23.1% y 19.6% respectivamente; en tanto el salario se mantuvo estable en términos nominales. A pesar de la contracción de los mercados, las exportaciones mexicanas de cemento ganaron una importante participación. Llegaron a representar el 14.3% del consumo para 1988, cifra inferior al promedio nacional del 18.5% por otro lado, las importaciones de otros países prácticamente desaparecieron.

Los factores comentados con anterioridad encuentran respaldo en los datos que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 4. 2. 4.**  
**Comportamiento comparativo del mercado del mercado del Suroeste de los Estados Unidos,**  
**respecto al mercado global nacional**  
**(Miles de toneladas)**

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Región de Suroeste</b>								
Consumo	17,183	19,922	19,985	12,208	10,882	9,848		
Var % anual		15.9	0.3	-38.9	-10.9	-9.5		
Producción	13,250	13,823	11,906	8,928	8,308	8,191		
Var % anual		4.3	-13.9	-25.0	-6.9	-1.4		
Importación				1,452	1,643	1,409		
Var % anual					13.2	-14.2		
<b>Total de los Estados Unidos</b>								
Consumo	75,500	86,300	91,900	94,900	95,700	94,100	91,700	89,800
Var % anual	12.7	14.3	6.5	3.3	0.8	-1.7	-2.6	-2.1
Producción	71,300	77,700	77,900	78,800	76,900	76,600	76,600	77,100
Var % anual	10.9	9.0	0.3	1.2	-0.8	-1.7	-0.4	0.7
Importación	4,300	8,700	14,100	16,100	17,500	17,400	15,600	13,300
Var % anual	48.3	102.3	62.1	14.2	8.7	-0.6	-10.3	-14.7

Fuente: "Statistical Abstract of USA, Bureau of Census", Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1983-1991

Además se presentó una baja sustancial en los precios del cemento. El precio de los productores disminuyó en 29.7%, al pasar de 54.28 a 38.17 dólares la tonelada, el valor CIF de las importaciones provenientes de México disminuyeron en 26% a principios de 1983 se estima en 40.65 dólares la tonelada, para junio de 1989 se ubica en 28.10 dólares por tonelada. El detalle se puede apreciar en la siguiente tabla.

**Tabla 4. 2. 5.**  
**Comportamiento del mercado cementero del Suroeste de los Estados Unidos**  
**(Miles de toneladas)**

Concepto	1985	1986	1987	1988	1988*	1989*
Consumo aparente	13,845	12,208	10,882	9,848	5,167	4,760
Embarques domésticos		10,756	9,239	8,439	4,471	4,280
Prod. Suroeste	9,562	8,928	8,308	8,191	4,089	3,817
Otras regiones		1,828	931	248	382	463
Importación		1,452	1,643	1,409	696	480
De México	689	1,097	1,194	1,347	656	480
Consumo EUA	79,500	89,033	90,458	89,856	41,442	40,423
<b>Composición %</b>						
Consumo aparente	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Embarques domésticos	0.0	88.1	84.9	85.7	86.5	89.9
Prod. Florida	69.1	73.1	76.3	83.2	79.1	80.2
Otras regiones	0.0	15.0	8.6	2.5	7.4	9.7
Importación	0.0	11.9	15.1	14.3	13.5	10.1
de México	5.0	9.0	11.0	13.7	12.7	10.1
<b>Crecimiento anual %</b>						
Embarques domésticos			-14.1	-8.7		-4.3
Prod. Florida	-11.8	-6.6	-6.9	-1.4		-6.7
Otras regiones			-49.1	-73.4		21.2
Importación			13.2	-14.2		-31.0
De México	46.4	59.1	8.8	12.8		-26.8
Consumo EUA			1.6	-0.7		-2.5
Capacidad instalada		12,635	13,503	13,509	8,639	8,564
Uso (%)		67	61	62	48	46
Empleados		2,210	1,942	1,697	1,679	1,641
Salario por hora		13	14	13	14	13
Costo laboral p/ton		8	7	7	7	7
<b>Precio de la región por tonelada</b>						
Productores	51.59	46.53	42.91	38.17		
Importado	52.55	49.3	48.41	32.78		
De México 2	35.97	34.82	33.4	29.89		28.1

Fuente: Statal Abstract of USA, Bureau of Census", Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1983-1991 y Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos para 1986-1989

\*Enero- Junio (2)Precio CIF de entrada en aduanas de Nogales, El Paso, Laredo, Houston y Puerto Arturo. Departamento de Comercio.

Ante esta precaria situación, siete plantas productoras de cemento Pórtland localizadas en la zona suroeste de Estados Unidos suspendieron sus operaciones desde 1985:

**Tabla 4. 2. 6.**  
**Empresas cementeras cerradas en la zona del suroeste**

Planta	Capacidad (miles de toneladas anuales)	Fecha de cierre
Lafarge (Dallas)	490	1988
Ft. Worth	687	1987
Southwestern Amarillo	229	1987
El Paso	248	1985
Lehigh Pórtland Waco	310	1986
Centex Corpus Christi	286	1985
Kaiser San Antonio	785	1986

Fuente: Comisión Internacional de los Estados Unidos de América. "Reporte de Determinación definitiva", agosto de 1990.

#### Comportamiento comparativo de la región de Florida, respecto al mercado nacional de los Estados Unidos.

El Estado de Florida por sus características geográficas provocan un aislamiento natural al ser una península, lo que se agrava por los altos costos de transporte asociados a productos como el cemento. Por vía terrestre la única forma de acceso es por el norte.

Florida se consideraba como el tercer estado en los Estados Unidos con mayor consumo de cemento y también el de mayor crecimiento – en promedio 8% anual de 1986 a 1988. En este Estado se encontraban cuatro productores de cemento en cuanto a las importaciones éstas entraban a través de las aduanas localizadas en Tampa y en Miami, prácticamente todo lo que se importa se consume en la región. Para 1988, del total del consumo las importaciones mexicanas representaban el 22%, comparado con el 18.5% del promedio nacional.

Evolución reciente del mercado del cemento de la región de Florida (Estados Unidos).

El comportamiento de la zona de Florida de 1983 a 1988 se puede resumir en los siguientes hechos:

- Durante dicho periodo la zona se encontraba en auge económico. El consumo de cemento en la región de Florida creció en forma consistente; las importaciones mexicanas cubrieron ese crecimiento del mercado y además desplazaron ligeramente a las importaciones de otros países; mientras tanto los productores norteamericanos aunque mantuvieron el mismo nivel de embarque, perdieron participación relativa en el mercado.

**Tabla 4. 2. 7.**  
**Situación financiera de las empresas cementeras de la región de Florida**  
**(Miles de dólares)**

Descripción	1986	1987	1988	1988	1989
Ventas netas	91,184	97,037	116,747	49,018	65,582
Costos	87,495	94,031	99,706	40,259	46,600
Utilidad operativa	3,689	3,006	17,041	8,759	18,982
Gastos admón.	5,663	6,784	9,393	3,888	6,082
Utilidad neta	-1,974	-9,693	-5,540	-2,329	1,112
Flujo efectivo	7,045	12,201	10,086	5,134	4,911
# Empresas reportadas	3	4	4	4	4
Activos totales	100,388	178,684	254,471	239,471	262,029
<b>Composición %</b>					
Ventas netas	100	100	100	100	100
Costos	96	96.9	85.4	82.1	71.1
Utilidad operativa	4	3.1	14.6	17.9	28.9
Gastos admón.	6.2	7	8	7.9	9.3
Utilidad neta	-2.2	-10	-4.7	-4.8	1.7
Flujo efectivo	7.7	12.6	8.6	10.5	7.5
Rend/activos	-2	-5	-2	-1	0

Fuente: US. International Trade Comission, 1989, "Antidumping Petition on Behalf of the Ad-Hoc Comitte of Florida.

- La zona presentó una profunda reestructuración. A pesar de que existió un incremento importante de la demanda en la región no fue abastecida por los productores domésticos, debido a una baja rentabilidad, ya que se estaban enfrentando a una fuerte competencia de las importaciones que han promovido un menor precio del producto. Lo anterior se ejemplifica con las participaciones relativas, en 1983 el 83% del mercado era abastecido por productores domésticos y el resto por importaciones, para 1989 esta comparación casi se invertía, los domésticos aportaban el 53% contra el 46.5% de las importaciones.



- Así de 1983 a 1988, el consumo aumentó en 43.9%, y la producción doméstica prácticamente se mantuvo constante, el resto fue cubierto por importaciones. Las importaciones mexicanas representaron en junio de 1983 el 20.3% del consumo regional.
- Desde 1983 se observó en la región, el cierre de varias plantas: Lafarge Co. Ha suspendido operaciones en una planta en Miami (1984) y otra en Tampa (1985) y por otro lado Tarmac una subsidiaria de la cementera Lone Star no había utilizado dos de sus hornos en Miami.
- En el caso de las exportaciones mexicanas de cemento tuvieron un crecimiento muy importante sobre el total importado en la región. En 1983 representaron el 5% del consumo y para 1988 representaban el 22.4%, lo que significa un aumento de más de seis veces.

Las importaciones de la región tuvieron un peso importante en el consumo y en la producción. De 1986-1988 participaron con el 43% del consumo, fueron 11.6% mayores a la producción doméstica del Estado de Florida. Además se presentó un importante crecimiento, aumentaron casi cuatro veces su valor de 1983 a 1989, pasaron de representar el 17.2% al 46.5% del consumo de la región.

**Tabla 4. 2.8.**  
**Comportamiento comparativo del mercado cementero de la región de Florida con el global nacional (Miles de toneladas)**

Concepto	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Región de Florida</b>						
Consumo	6,140	6,360	6,819	7,002		
Var % anual	-1.8	3.6	7.2	2.7		
Producción	2,344	2,307	2,607	2,860		
Var % anual	-21.4	-1.6	13.0	9.7		
Importación	3,131	2,724	2,692	3,259		
Var % anual	104.4	13.0	-1.2	21.1		
<b>Total de los Estados Unidos</b>						
Consumo	91,900	94,900	95,700	94,100	91,700	89,800
Var % anual	6.5	3.3	0.8	-1.7	-2.6	-2.1
Producción	77,900	78,800	78,200	76,900	76,600	77,100
Var % anual	0.3	1.2	-0.8	1.7	-0.4	0.7
Importación	14,100	16,100	17,500	17,400	15,600	13,300
Var % anual	62.1	14.2	8.7	-0.6	-10.3	-14.7

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos y Statistical Abstract of USA, US Bureau of Census, 1991.

A pesar de que el consumo durante este periodo se incrementó hubo una tendencia de disminución de precios. En tanto que durante el periodo de expansión de 1978 a 1981, el consumo se incrementó en 25.2%, mientras el precio aumentó de 40.45 dls./tons. A 56.58 dls/tons.

**Tabla 4. 2. 9.**  
**Comportamiento del mercado cementero de la región de Florida (Miles de toneladas)**

Concepto	1985	1986	1987	1988	1988*	1989*
Consumo aparente	6,140	6,360	6,819	7,002	31,513	3,727
Embarques domésticos	3,009	3,636	4,127	3,743	1,971	2,294
Prod. Florida	2,344	2,307	2,607	2,860	1,216	1,419
Otras regiones	665	1,329	1,520	883	755	875
Importación	3,131	2,724	2,692	3,259	1,542	1,433
De México	1,195	1,385	1,450	1,571	724	756
Consumo EUA	79,500	89,033	90,458	89,856	41,442	40,423
<b>Composición %</b>						
Consumo aparente	100	100	100	100	100	100
Embarques domésticos	49.0	57.2	60.5	53.5	56.1	61.6
Prod. Florida	38.2	36.3	38.2	40.8	34.6	38.1
Otras regiones	10.8	20.9	22.3	12.6	21.5	23.5
Importación	51.0	42.8	39.5	46.5	43.9	38.4
De México	19.5	21.8	21.3	22.4	20.6	20.3
<b>Crecimiento anual %</b>						
Consumo aparente	-1.8	3.6	7.2	2.7		6.1
Embarques domésticos	-36.3	20.8	13.5	-9.3		16.4
Prod. Florida	-21.4	-1.6	13.0	9.7		16.7
Otras regiones	-61.8	99.8	14.4	-41.9		15.9
Importación	104.4	-13.0	-1.2	21.1		-7.1
De México	86.4	15.9	4.7	8.3		4.4
Consumo EUA	0.3	12.0	1.6	-0.7		-2.5
Capacidad instalada		2,779	2,774	3,305	2,085	2,225
Uso %		61	73	87	58	64
Empleados		432	570	563	557	588
Salario por hora		12	11	10	10	10
Costo laboral /hr.			5	5	5	4
<b>Precio del cemento en la región por tonelada</b>						
Productores	45.67	41.85	42.03	44.23		
Importado	41.42	39.90	39.88	40.36		
De México (2)	34.32	34.02	36.69	28.56		31

Fuente: Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos para 1986-1989, Departamento de Comercio de los Estados Unidos para 1986-1989.

\*Enero-Junio

(2) Precio CIF de entrada en aduanas de Miami y Tampa, Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

En el periodo de contracción de 1981 a 1982 a la fecha que se considera de expansión el consumo se incrementó en 43.9% mientras que el precio se redujo marginalmente en 5% a 44.23 dls./ton. En cuanto al valor, el cemento mexicano (CIF) disminuyó en 22.8% de 1983 a 1988 al pasar de 36.99 a 28.56 dólares por tonelada.

A pesar del buen entorno, los productores domésticos no presentaron un comportamiento favorable. El nivel de producción se incrementó en 23.9% de 1986 a 1988, este aumento representó el 86% de crecimiento del mercado regional. Aunque se incrementó la capacidad instalada no alcanzó a compensar el aumento de la producción por lo cual el uso de la capacidad se incrementó, llegando en 1988 al 86.5%. La rentabilidad de las empresas mejoró a consecuencia del incremento en la producción y por una disminución relativa de los costos directos. Sin embargo, de las 4 empresas reportadas 2 presentaron pérdidas, el valor de los activos se incrementó y su tasa de retorno mejoró marginalmente para dos de ellas.

#### Análisis de daño a la industria cementera norteamericana en las dos regiones en conjunto Suroeste y Florida

Algunas de las estadísticas que le permitieron a la Comisión Internacional de Comercio (ITC) considerar que existió daño a la industria norteamericana en la región del Suroeste y Florida son las siguientes:

Para el periodo de 1983-1988:

- El consumo aparente de cemento gris disminuyó en 1.9%.
- La producción de Clínter disminuyó en 13.5% y en cemento gris 18.3%.
- El uso de capacidad instalada se redujo en clínter de 83% a 73% en cemento de 74% a 65%.
- Las ventas de los productores domésticos se contrajeron drásticamente en 14.1% en cantidad y en 27.4% en valor.
- El precio del cemento Pórtland durante el periodo 1985-1988 disminuyó en 15.5%. Con base en la información proporcionada por las 17 plantas que fueron encuestadas.
- El uso de capacidad instalada de Clínter disminuyó de 89% a 79%.

- El uso de capacidad instalada de cemento gris se contrajo de 74% a 58%.
- El precio de cemento gris disminuyó 27%.
- Las ventas de cemento gris disminuyeron en 5% en cantidad y 31% en valor.
- Los ingresos operativos se convirtieron en pérdidas. Así en relación con las ventas disminuyó del 16% a un negativo del 2%.
- Los ingresos operativos en relación a los activos totales se contrajeron del 12% a un retorno negativo a partir de 1988.

#### **4. 3. La validez de la imposición por parte de Estados Unidos de cuotas compensatorias a las exportaciones mexicanas de cemento.**

En esta segunda parte de este capítulo y por último se presentan algunos cálculos y consideraciones para determinar la validez de la imposición de medidas antidumping por parte de los Estados Unidos de Norteamérica.

El objetivo de este capítulo es comprobar la hipótesis central del presente trabajo que señala que desde un punto de vista económico no se encuentran argumentos contundentes que permitan respaldar la decisión por parte de las agencias de comercio de Estados Unidos de imponer cuotas compensatorias por las exportaciones mexicanas de cemento, debido según ellos lo consideran a la existencia de dumping y por ello una amenaza seria contra sus productores domésticos.

Con base en lo anterior, se indican algunas consideraciones que explican tanto el comportamiento de los productores mexicanos en el mercado de los Estados Unidos, lo cual generó una discriminación de precios, así como una alta penetración que alcanzaron las exportaciones mexicanas de cemento en el mercado estadounidense y que justifican el comportamiento de los productores mexicanos de discriminación de precios en el comercio internacional.

Para contar con una referencia para evaluar la afirmación anterior, se revisan las tendencias en la industria cementera a nivel mundial durante ese periodo y con mayor detalle en el caso de Estados Unidos y México y se demuestra la mayor eficiencia de los productores nacionales en relación con los productores estadounidenses.

Reestructuración de la industria cementera a nivel mundial

La industria cementera a nivel mundial estaba sufriendo una importante reestructuración hacia la globalización, reflejando dos grandes tendencias: cambios significativos en sus niveles de producción a consecuencia de una relocalización de las plantas entre diferentes países y por otro lado, la integración: la ampliación de procesos y co-inversión de las principales empresas cementeras del mundo.

Los países desarrollados disminuyeron sus niveles de producción para ser abastecidos por los países en desarrollo. Esta situación se derivó de que los costos de inversión en los primeros eran relativamente mayores al de los segundos por el precio de los principales insumos: energía y mano de obra, además que las fronteras convencionales entre los países se transformaron.

**Tabla 4. 3. 1**  
**La industria cementera mundial**  
**(Millones de toneladas de cemento)**

Pais	Capacidad instalada	Producción	Consumo	Consumo per cápita	Excedente	Exporta
China	254	224	205	201	19	ND
URSS	174	153	146	541	7	2
Japón	98	85	74	625	11	9
EUA	89	78	93	402	-15	ND
Italia	44	41	37	662	4	ND
Alemania	46	34	23	370	11	1
India	56	45	32	45	13	ND
España	38	27	17	436	10	8
Brasil	44	28	21	162	7	ND
México	33	25	19	260	6	2
Francia	28	27	21	388	5	3
Corea del Sur	34	32	19	482	13	3
Turquía	25	24	16	ND	9	2
Reino Unido	17	15	ND	ND	ND	ND
Polonia	21	17	ND	ND	17	ND
Arabia Saudita	12	11	17	ND	ND	ND
Egipto	21	10	14	314	ND	ND
Grecia	15	14	ND	ND	ND	8
Taiwán	24	19	ND	ND	ND	4
Canadá	16	14	ND	ND	ND	5

Fuente: "Reporte Anual de Producción y consumo de cemento", Cámara Nacional de la Industria del Cemento y Cement Mineral, Year Book 1990.

\*ND: Información No Disponible.

Se redujeron las distancias como consecuencia de una disminución en el costo del transporte a través del desarrollo de la infraestructura que facilitaba la comunicación, los procesos de información y la movilización de capitales en todo el mundo.

En el periodo comprendido entre 1960 y 1988 los países miembros de la Ex -Comunidad Europea (Unión Europea actualmente) aumentaron su producción sólo 6.8%. Mientras que en los países en desarrollo y los ex-comunistas lo hicieron 525% y 370% respectivamente. De aquí destacan por su dinámico crecimiento en los tres primeros lugares China con 1550%, Turquía con 1087% y México con 716%.

En este sentido, el proceso de transformación de la industria a nivel mundial no significaba que los países desarrollados al disminuir sus niveles de producción redujeran su consumo pues se aprecia que los mayores niveles de consumo per cápita correspondieron a los países más ricos. En el caso particular de Estados Unidos a pesar de haber contado con la capacidad suficiente para satisfacer su consumo, en esos años cerraron algunas plantas y cada vez compraba más el producto a países como México, España, Grecia y Venezuela.

**Tabla 4. 3. 2.**  
**Producción mundial de cemento**  
**(Millones de toneladas)**

País	1960	1970	1980	1988	Var (%) 1960-1988
EUA	56.1	67.4	68.2	76.9	37.1
Canadá	5.3	7.3	10.3	13.9	160.3
Japón	22.5	57.2	88.0	78.9	249.9
España	5.2	16.7	28.0	26.5	406.7
Turquía	2.0	6.4	14.8	24.2	1087.6
Bélgica	4.4	6.7	7.5	6.0	36.7
Francia	14.5	29.0	29.1	26.5	82.8
Italia	16.0	33.1	41.9	41.1	156.5
Inglaterra	13.5	17.2	14.8	14.9	10.2
Alemania	24.9	38.3	34.3	34.2	37.3
Brasil	4.7	9.0	27.2	27.9	488.3
India	7.8	14.0	17.7	44.9	472.7
México	3.1	7.3	16.3	25.2	715.9
China	12.0	26.6	79.9	198.0	1550.0
Cuba	0.8	0.7	2.8	4.1	412.5
Corea del Norte	2.3	2.8	6.6	11.0	378.3
Yugoslavia	2.4	4.4	9.3	9.7	306.0
Total	197.5	344.1	496.7	663.9	6588.8

Fuente: "Statistical Abstract of USA", US Bureau of Census, 1990.

Por otro lado se observa que en la mayoría de los países ha ocurrido un proceso de integración vertical y un aumento de la capacidad instalada en busca de economías a escala. Esta situación es más notoria en algunos países europeos y en Australia ya que la competencia directa en precio se da en el producto terminado, en particular en el concreto. La forma de nacer negocios en la industria cementera está cambiando, se fortalecen grupos individuales que compiten a través de todo el proceso productivo, controlando la producción no sólo de la materia prima, sino de productos prefabricados con su distribución y comercialización internacional.

Los grupos cementeros mundiales estaban dominados principalmente por empresas europeas entre los que se encontraban Holderbank de Suiza, Italcementi de Italia, Lafarge de Francia y Cementos Mexicanos (CEMEX). Holderbank era el principal productor a nivel mundial con operaciones en 20 países y con una capacidad instalada de 48 millones de toneladas de cemento, le seguía en importancia Italcementi que tenía sus operaciones a lo largo de 14 países y contaba con una capacidad de 41 millones de toneladas. Como punto de referencia Estados Unidos y México contaban con una capacidad instalada de 98.7 y 33 millones de toneladas respectivamente.

En términos globales para 1988 la producción mundial del cemento se estimó en 1200 millones de toneladas anuales China era el líder con el 18% seguido por la Ex Unión Soviética con el 13%, Japón con 7% y los Estados Unidos con 6%.

**Tabla 4. 3. 3.**  
**Capacidad de producción de la industria cementera a junio de 1992.**  
**(millones de toneladas anuales)**

Empresa	Capacidad de producción (toneladas)
Holderbank (Suiza)	48.0
Italcementi (Italia)	41.0
Lafarge (Francia)	35.1
Cemex* (México)	28.0
Votorantim (Brasil)	15.8
Mitsubishi (Japón)	15.7

Fuente: Estudio Anual de Producción de Cemento, Firma Consultora Financiera Internacional: JP Morgan 1988

\* Cabe señalar que la capacidad de Cementos Mexicanos incluye la compra de la empresa española Compañía Valenciana y 6.8 toneladas y participación 14.8 en el mercado.

### Comportamiento de la industria cementera en los Estados Unidos

Estados Unidos no quedo exento de los cambios que surgieron en la industria cementera a nivel mundial, en donde la tendencia fue una alta concentración industrial, participación activa de los extranjeros en este sector y mayores importaciones del producto.

De acuerdo con la oficina de Minas de ese país para 1990 existían 134 plantas, lo que representaba una disminución del 5% en relación a los niveles observados 3 años anteriores. Además, para 1990 el 67% de las plantas eran operadas por extranjeros o con su participación.

En esta tendencia se puede ver reflejado el hecho de que en términos de capacidad, el 67% era controlado por extranjeros de 9 países. Así 8 de las 10 empresas más grandes representaban el 40% de la producción de cemento en los Estados Unidos, y seis de estas eran europeas: Holderbank, Heldelberg, Beazer, Lafarge, Blue Circle y Ciments Francais. En 1988 por primera vez, una empresa japonesa compra una empresa americana.

Las cifras anteriores contrastan con el control del mercado por parte de las empresas más importantes que sólo poseían el 22% Lone Star, Ash Grove, Southdown y Medusa, de estas empresas sólo la primera, Lone Star se consideraba como norteamericana. Por tanto se tomaron acciones para contrarrestar la participación de extranjeros: Southdown se especializó en la producción de cemento y abandonó su posición dentro del mercado de gas licuado y lubricantes, Medusa ingresó a la bolsa de valores de Nueva York un pre-pago de deuda a largo plazo, Lone Star anunció una reestructuración organizacional con las ventas de algunas empresas secundarias para fortalecer su especialización en el sector. Sin embargo, el desempeño de estas empresas norteamericanas no fue del todo satisfactoria, ya que tres de cuatro han sido objeto de tomas de control (take over) y fusiones por parte de los grupos extranjeros.

Otro 34% de la producción estadounidense estaba disperso entre 25 pequeñas empresas tanto extranjeras como domésticas. El resto (4%) estaba bajo control de pequeñas concreteras con participación del capital foráneo.

Los países con exceso de capacidad continuaron buscando mercados para su producto y Estados Unidos fue el principal receptor de dicha capacidad vía importaciones.



Durante la década de los años setenta se inició la tendencia a la importación de cemento en los Estados Unidos. En promedio durante esos últimos diez años se observó que las importaciones representaban el 5.7% del consumo del país, en los últimos cinco años se presentó un crecimiento muy importante del consumo que se tradujo en el nivel máximo histórico de producción en 1979 (85.9 millones de toneladas) y en un nivel de importaciones muy elevado (9.4 millones de toneladas) equivalentes al 6.5%.

No obstante que, es en la década de los años ochenta, cuando las importaciones constituyen parte integral de la oferta de cemento en los Estados Unidos, específicamente a partir de 1983 que las importaciones comienzan a crecer en forma importante y llegan a representar en promedio durante esa década el 13.3% del consumo aparente, mientras que la producción doméstica prácticamente se mantenía constante durante ese periodo. A continuación se presenta una tabla que muestra estas tendencias.

**Tabla 4. 3. 4.**  
**Comportamiento de la industria cementera en los Estados Unidos**

Año	Producción (1)	Consumo (1)	Exporta (1)	Importa (1)	Precio (2)	Inflación
1960	62.8	63.6	0.04	0.8	18	1.6
1965	73.1	74.0	0.14	1.0	16.9	1.7
1970	76.1	78.5	0.13	2.5	17.9	4.3
1975	69.7	72.9	0.49	3.7	31.4	6.5
1980	76.7	81.7	0.19	5.2	50.9	12.4
1981	72.9	76.6	0.30	4.0	52.2	8.9
1982	64.3	67.0	0.20	2.9	51.0	3.9
1983	71.3	75.5	0.12	4.3	49.9	3.8
1984	77.7	86.3	0.08	8.7	51.8	4.0
1985	77.9	91.9	0.10	14.1	51.6	3.5
1986	78.8	94.9	0.06	16.1	50.3	1.4
1987	78.2	95.7	0.05	17.5	49.3	4.4
1988	76.9	94.1	0.10	17.4	49.1	4.5
1989	76.6	91.7	0.51	15.6	54.6	4.5
1990	77.1	89.8	0.53	13.3	56.1	4.2

Fuente: Statical Abstract of USA, US Bureau of Census, 1960-1990.

(1) Millones de toneladas, (2) Dólares/toneladas (dls.ton)

En términos de los principales introductores del material se encontraban hasta 1988 México como el principal exportador con el 24.3%, Canadá en segundo lugar (23.4%), Grecia en tercero (12.7) y España en cuarto (11.2%).

**Tabla 4. 3. 5.**  
**Importaciones de Estados Unidos por país**

País	1986				1987				1988			
	Cantidad	Valor	Precio promedio	Part %	Cantidad	Valor	Precio Prom.	Part. %	Cantidad	Valor	Precio Promedio.	Part %
México	4,242	133.4	31.4	23.7	4,960	156.6	31.6	25.8	4,992.0	149.9	30.0	24.3
Canadá	3,272	133.9	40.9	23.8	4,154	157.6	37.9	26.0	3,628	143.9	39.7	23.4
Grecia	1,275	33.5	26.3	6.0	1,641	49.1	29.9	8.1	2,271	78.5	34.6	12.7
España	3,176	110.2	34.7	19.6	3,044	107.0	35.1	17.6	1,857	68.9	37.1	11.2
Japón	750	24.8	33.1	4.4	723	25.1	34.7	4.1	1,758	57.6	32.8	9.4
Francia	669	24.0	35.9	4.3	772	24.4	31.6	4.0	758	34.5	45.5	5.6
Colombia	913	28.1	30.7	5.0	612	22.1	36.1	3.6	647	23.9	37.0	3.9
Venezuela	1,290	41.7	32.3	7.4	766	24.5	32.0	4.0	641	22.5	35.1	3.6
Otros	276	17.6	63.7	3.1	438	22.1	50.4	3.6	416	22.0	52.8	3.6
Corea	456	15.2	33.3	2.7	616	18.1	29.4	3.0	520	14.5	27.9	2.4
Total	16,319	562.4	34.5	100	17,726	606.6	34.2	100	17,488	616.1	35.2	100

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América, "US Industrial Outlook, 1991.

El valor es en millones de dólares, la cantidad en toneladas y el precio en dólares por toneladas (dls/tons).

Cabe señalar que México ha perdido participación en el mercado estadounidense desde la imposición de cuotas compensatorias y para 1991, los principales exportadores eran Canadá (29.3%), México (14.7%) y Japón (13.2%). A continuación se detalla esta situación, en la siguiente tabla.

**Tabla 4. 3. 6.**  
**Principales proveedores de cemento en los Estados Unidos**

País	Millones de dólares	%
Canadá	129.3	29.7
México	65.2	15
Japón	58.4	13.4
Venezuela	44.7	10.3
España	41.4	9.5
Colombia	32.0	7.4
Francia	29.3	6.7
Grecia	25.2	5.8
Dinamarca	6.4	1.5
Nueva Zelanda	2.9	0.7
Total	434.8	100.0

Fuente: Reporte de producción mundial de cemento por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1991.

---

---

La eficiencia de los productores mexicanos en la industria del cemento con base en la estructura de costos.

A continuación se presenta una estimación de los costos de producción del cemento en México y los Estados Unidos de Norteamérica. Se considera para los costos fijos el promedio ponderado en cada país de acuerdo a tamaño de planta y para los variables los coeficientes técnicos de producción y los precios de los insumos en cada país. Lo anterior permitiría afirmar que en promedio los productores mexicanos de cemento son más eficientes que los estadounidenses.

El principal productor de cemento en el país, Cementos Mexicanos inició desde 1984 un programa de reducción de costos con buenos resultados, en 1990 el costo promedio de producción se ubicó en 28 dólares por tonelada y en las plantas más nuevas era de 22 dólares/toneladas (dls/ton). Este nivel es sustancialmente inferior al promedio del costo de producción de las plantas estadounidenses que se encuentran en 36 dólares<sup>9</sup>.

En un estudio realizado<sup>10</sup> se estiman los costos fijos correspondientes a diferentes tamaños de la planta que demuestran las economías a escala de la industria cementera. Como se presenta más adelante se incluyen una amplia variedad de inversiones desde la compra de maquinaria y equipo, la construcción de la planta, su puesta en marcha, las instalaciones necesarias para la operación como oficinas e inclusive gastos imprevistos.

A partir del total invertido por tamaño de planta se estima un costo fijo promedio dividiendo el total del costo entre la capacidad y la vida útil de 20 años determinado por las autoridades fiscales. Así se llega a un costo fijo promedio por planta a valor presente, como se muestra a continuación.

---

<sup>9</sup> Se puede considerar que utilizar el índice de precios al productor como aproximación del índice de costos es confiable en el tiempo, dado que se ha demostrado que en la industria cementera el avance tecnológico es neutral y responde a proporciones fijas. Demostrado por Daniel Silva.

<sup>10</sup> "The economics of Capacity Expansion in the Mexican Cement Industry", Agosto 1984, Meraz y Rueda.

**Tabla 4. 3. 7.**  
**Estimación de los costos fijos para la industria cementera en México**

Tamaño de la planta (Capacidad de miles de toneladas anuales)	Costo fijo (Dólares/Tonelada)	Inversión (Miles de dólares)	No. Plantas en el país
584	11.61	135.64	10
730	10.58	154.43	2
912.5	9.64	175.96	3
1149.75	8.79	202.15	2
1437.19	8.08	232.25	5
1724.63	7.56	260.78	5
2155.78	7.08	305.11	6
Promedio	8.07	209.47	33

Fuente: Román Meraz y Francisco Javier Rueda, "Los efectos de la apertura comercial en la industria del cemento y vidrio". Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1991.

De los anteriores datos destaca que el costo fijo promedio ponderado por los tamaños de planta en el país es de 8.07 dólares por tonelada (dls/ton), debido a que la mayoría de las empresas mantienen un tamaño de planta relativamente alto.

En referencia al caso de Estados Unidos, el tamaño de planta promedio reportado por las empresas por la Comisión Internacional de Comercio son mucho menores que los observados en México, lo que lleva a un costo fijo mayor en promedio de 10.58 (dls/ton), como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Tabla 4. 3. 8.**  
**Capacidad de producción promedio de cemento en Estados Unidos**

Región	Capacidad producción (Miles de toneladas)	Costo fijo (dls/ton)	Empresas reportadas
Florida	723	10.58	4
Suroeste	1104.9	8.79	10
Regional	995.8	9.64	14
Nacional	745.58	10.54	113

Fuente: Comisión Internacional de Comercio y Oficinas de minas de Estados Unidos de Norteamérica, 1991

Independientemente de los datos de cada país la característica anterior permite que la industria cementera tenga una barrera de entrada muy fuerte, pues la estructura de costos evita que entren empresas con capacidades de plantas pequeñas que representan bajas inversiones.

Para la estimación de los costos variables Se utilizan los coeficientes técnicos de producción y los precios de los insumos de cada país. Para contar con esta referencia se inicia con una descripción en detalle de cada insumo y como impacta a los costos de producción.

- El avance tecnológico: ha tenido que dar respuesta al encarecimiento de la energía y a la necesidad de limitar la emisión de polvos contaminantes.
- Combustible: los hornos de cemento requieren una gran cantidad de energía calorífica cuyas fuentes principales de combustible son el combustóleo, o gas natural.
- Electricidad: es necesaria para mover el equipo pesado y operar molinos, hornos, trituradores, elevadores, bandas y ventiladores.
- Mano de obra: directa e indirecta.
- Materias primas: la piedra caliza y la arcilla.

Para esto tenemos que estimar cómo impacta cada uno de los insumos a los costos variables en la industria cementera, considera los coeficientes técnicos en cada país éstos se multiplican por los precios correspondientes para después tener un agregado de costo variable. Después se agregan los costos medios fijos y se llega a un costo medio total como se presenta a continuación.

Costo medio total = Costo medio variable + Costo variable + Costo medio fijo

Costo medio variable =  $\sum P_i L_i$

Donde

$P_i$  = Precio del insumo "i" en el país correspondiente

$L_i$  = Coeficiente técnico del insumo "i" en el país correspondiente.

La estimación con base en lo anterior es la siguiente;

**Tabla 4. 3. 9.**  
**Estimación del costo unitario de producción en 1989 en México.**

Insumo	Combustóleo		Precio Unidad		Costo Unidad	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Combustóleo (lts/ton)	130	125	0.065	0.09	8.45	11.25
Electricidad (Kwh/ton)	110	110	0.038	0.029	4.18	3.22
Mano de otra (hh/ton)	1.57	1.57	1.61	2.3	2.53	3.61
Indirectos					1.68	2.01
Subtotal					16.84	20.09
Costo fijo (dls/ton)					8.07	8.07
Costo total (dls/ton)					24.91	28.16
<b>Estimación del costo unitario en Estados Unidos en 1989</b>						
Combustóleo (lts/ton)	135	135	0.147	0.098	19.85	13.23
Electricidad (Kwh/ton)	115	115	0.030	0.029	3.45	3.27
Mano de otra (hh/ton)	0.50	0.50	14.410	14.410	7.21	7.21
Indirectos					3.39	2.64
Subtotal					33.89	26.45
Costo fijo (dls/ton)					10.28	10.28
Costo total (dls/ton)					44.17	36.73

Fuente: Estimación con datos de la Cámara Nacional del Cemento, Meraz y Rueda.

Como se observa el costo estimado de producción en México se ubica alrededor de los 28 dls/ton que es menor al costo estimado en Estados Unidos (36 dls/ton).

Los anteriores cálculos pueden variar dependiendo de la escala de producción y de la tecnología empleada, no obstante se comprueba la mayor eficiencia de las plantas mexicanas con respecto a las estadounidenses. Otra referencia de los costos de producción de la industria cementera se encuentran en un estudio elaborado por la empresa consultora norteamericana JP Morgan que confirmó la eficiencia en costos de la industria mexicana con respecto a los países desarrollados, incluyendo Estados Unidos, pero en desventaja con Corea Del Sur, lo anterior se señala en la siguiente tabla.

**Tabla 4. 3. 10.**  
**Comparación de costos de producción del cemento a nivel mundial en 1990**

Pais	Precio de cemento (dls/ton)
Corea del Sur	\$23
México	\$28
Comunidad Europea	\$32
Estados Unidos	\$36
Japón	\$38

Fuente: Balance Financiero Internacional, Consultora Financiera: JP Morgan 1990.

Los bajos costos en México se pueden asociar a varios factores los más importantes son el ahorro de energía el uso de mano de obra a menores precios, acceso a fuentes de materias primas y a las economías de escala que se presentan en la industria, cada una de estas afirmaciones encuentra respaldo a continuación:

Eficiencia en el proceso productivo: ahorro de energía

El consumo de energía es el componente más importante en los costos de producción de una planta cementera, para 1990 se estima constituyó el 32% del total de Cementos Mexicanos. El consumo de combustóleo se ha reducido en un 15% de 1982 a 1990 y un 6% adicional ocurre durante 1991, en el caso de la electricidad su consumo por tonelada disminuye un 17% de 1982 a 1991.

**Tabla 4. 3. 11.**  
**Consumo de energía en la industria cementera**

Insumo	Cemex 1982	Cemex 1991	EUA 1991	Japón / Corea 1991
Combustóleo (lts/ton)	140	125	135	102
Electricidad (Kwh/ton)	150	125	164	120

Fuente: Análisis de Costos Anual, Consultora: JP Morgan

Es el consumo de energía de las plantas más eficientes y no el promedio de la industria.

El consumo de energéticos de las plantas mexicanas sobre todo de Cementos Mexicanos es menor que el promedio de las estadounidenses y se acerca a los productores considerados como los más eficientes; los japoneses y los coreanos.

Otra de las razones de la eficiencia en el ahorro de energía de las plantas cementeras mexicanas es que utilizan un sistema de producción eficiente.

Cabe señalar que un elemento que favoreció a los bajos costos durante la década de los 80's fue que el precio de los energéticos se mantuvieron por debajo de los internacionales. Actualmente el precio de los energéticos para uso industrial utilizados por la industria cementera mexicana se encuentran a precios internacionales.

#### El uso de la mano de obra más barata y la abundancia de materias primas

El caso de la mano de obra de las plantas mexicanas \$2.3 dólares por hora (dls/hr) es sensiblemente inferior a las estadounidenses que en 1990 era de \$14.4 (dls/hr).

Además las materias primas: arcilla y materiales calizos utilizados por las cementeras se encuentran en abundancia en el país y las plantas se encuentran muy cercanas a sus fuentes de abastecimiento. Se estima que estos productos representan el 10% del costo total.

#### Desarrollo de economías de escala en la industria del cemento.

La producción de cemento presenta rendimientos crecientes a escala<sup>11</sup>. Es decir, en la medida que aumentan los niveles de tamaño de las plantas los costos asociados a ellos crecen en una menor proporción que el aumento en el nivel de producción. Esto se explica porque:

- Aumenta el rendimiento de hornos y molinos
- El costo de ampliación es reducido comparado con la inversión total.
- El costo del uso de cantera y en los equipos de control es muy bajo.
- El equipo eléctrico tiene un rendimiento proporcionalmente más alto en la medida que aumenta el tamaño de la planta.

Lo anterior quedó demostrado cuando se realizó la estimación de los costos fijos medios por tamaños de planta.

---

<sup>11</sup>Daniel Silva, Meraz y Rueda, "Estimación del costo unitario de producción de cemento en México", Cámara Nacional del Cemento" México, 1989.



En el caso particular del dumping, se puede considerar los costos de producción de los productores domésticos que suspendieron operaciones en las zonas en donde se realizó la investigación por parte del Departamento de Comercio y la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos y compararlos con los costos de producción en México de las plantas de Cementos Mexicanos, incorporando los gastos de transporte.

**Tabla 4. 3. 12.**  
**Costos de producción comparativos en Estados Unidos contra Cementos Mexicanos**

Empresa	Costo de producción*	Distancia Monterrey	Costo Transporte*	Diferencial en costo*
Cenetex (Corpus Chirsti)	49	365	9.07	11.93
Kaiser (San Antonio)	47	484.8	11.23	7.77
Lehigh (Waco)	49	753	16.05	4.95
Lafarge (Dallas)	48	907.72	18.83	1.17
Lafarge (Ft. Worth)	47	912	18.92	0.08

Fuente: Comisión Internacional de Comercio

\*Costo en dólares/toneladas (dls/ton)

Lo anterior demuestra que pese a los costos elevados de transporte de enviar cemento de México a los principales zonas de consumo es más barato importarlo que producirlo en ese país, de acuerdo a la eficiencia de las empresas cementeras que suspendieron operaciones.

Como se concluyó anteriormente, los productores de cemento han aplicado una estrategia maximizadora de beneficios y no una política depredadora, ya que ciertamente han vendido en el mercado de exportación a un precio inferior al prevaleciente en el mercado doméstico, pero no por debajo de sus costos de producción. Las razones que explican este comportamiento de discriminación de precios también pueden ser consideradas como factores que han contribuido al crecimiento de las exportaciones mexicanas de cemento a los Estados Unidos y son las siguientes:

A) Dentro del enfoque tradicional de dumping podemos encontrar las diferentes elasticidades de demanda entre los mercados. De acuerdo a la siguiente estimación de la demanda por cemento se observa que la elasticidad precio en México (0-0.259%) es inferior a la observada en los Estados Unidos (-040%).

En este sentido la demanda por cementos es cíclica al depender de la tendencia que sigue la industria de la construcción. Cuando el ciclo se encuentra en su fase de expansión los precios del cemento deben de ser los suficientemente altos que permitan sobrellevar la siguiente fase contraccionista que se caracteriza por precios más bajos y por tanto menor rentabilidad. Esto se acentúa porque se requiere de inversiones muy altas en plantas y equipo que se consideran de larga maduración.

En el caso de México esta situación se agrava por el peso tan elevado que ha tenido el sector público sobre la demanda de construcción y por lo tanto sobre la del cemento.

- En lo general se puede afirmar que el cemento es un material de construcción que no tiene sustitutos cercanos y en forma más notoria en México por la forma de construcción.
- El costo del cemento es muy bajo con respecto al gasto total de una obra. Según la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CINCO) se estima que en el país este porcentaje representa alrededor del 7%.
- La oferta de bienes complementarios es limitada y no reacciona sensiblemente a cambios en su precio. Esto es atribuible a que los productores de arena, tabique y graba tienen un sistema de producción artesanal y de índole regional.

Dado lo anterior se favorece el vender el producto en el mercado de exportación (Estados Unidos) a un menor precio que en el mercado doméstico (México).

B) La discriminación de precios también puede considerar la segmentación de los mercados.

La capacidad de las empresas para discriminar precios por diferentes elasticidades se ve reforzada por la segmentación o separación de mercados.

Esta segmentación se puede explicar por la existencia de barreras de entrada que inhiben la participación de un mayor número de competidores en la industria. En este sentido, para el caso del cemento, las barreras más importantes para impedir la entrada al mercado y mantenerlo separado de sus mercados<sup>12</sup> son las siguientes:

---

<sup>12</sup> De hecho esto ocurrió entre Cementos Guadalajara y Cementos Mexicanos para competir por el mercado colindante de Guadalajara, antes de que la primera empresa fuera adquirida por la segunda.

- Los elevados costos de transporte que representan un alto porcentaje del precio de entrega del producto, constituyen fronteras naturales entre los mercados.
- Las plantas cementeras se encuentran localizadas con criterios de tamaños de los mercados, de tal forma que alcancen a mantener un mínimo de tamaño óptimo. En lo general las plantas cementeras tienden a abastecer a los mercados pequeños y aislados si se llegaran a instalar varias plantas cercanas se podría poner en duda la sobrevivencia al generarse una guerra de precios para mantener su posición en los mercados.
- De acuerdo con los datos proporcionados por la Cámara Nacional del Cemento en 1990, los medios de distribución del material son: carretera 61.3% ferrocarril 26.1% y el resto por vía marítima. Además el cemento se envía de dos maneras, envasado (65%) y a granel (35%).
- La barrera de los costos de transporte disminuye en la medida de que los tamaños de los mercados aumentan y el sistema de comunicación mejora.
- Las economías a escala que existen en la industria cementera y que se mencionaron anteriormente.

La producción de cemento exhibe rendimientos crecientes a escala, lo que hace que la producción de volúmenes mayores haga caer los costos medios de largo plazo, lo cual significa que es conveniente construir grandes plantas. Esto evita que entren nuevos participantes con capacidades de producción menores.

- Las altas inversiones en activos específicos. Como se comentó anteriormente, presenta importantes economías a escala, esto significa que es atractivo realizar grandes inversiones por la reducción de costos esperados, pero solo en activos muy específicos, pues las restricciones tecnológicas impiden el uso de la maquinaria en otro sector lo que convierte a la inversión en irreversible. Además de que hay que agregar que se requiere un largo periodo para la construcción de una planta cementera de 2 a 5 años. Estas características de los activos empleados en la industria cementera dificultan la entrada de nuevos inversionistas al sector.
- La experiencia dentro de la industria. La mayoría de las empresas cementeras mexicanas tienen una larga historia en el sector, algunas se remontan a mediados de los años 20. Esto limita la posibilidad de entrada de inversionistas ya que se tendría que tener un periodo inicial de aprendizaje para alcanzar los niveles de eficiencia similares a los demás competidores.

- La localización de las plantas. El factor más importante en la decisión de inversión en el sector cementero es la localización geográfica de las plantas, ya que por la dificultad para cambiarlas de lugar, convierte a la inversión en irreversible. Debido a los altos costos de transporte, cuando una empresa decide ubicarse en un sitio determinado establece un potencial de crecimiento, que está en función de la cercanía, tamaños y perspectiva de los mercados.
- La integración vertical de los productores nacionales. Las empresas cementeras ya no producen únicamente el material, ampliaron su estructura productiva incluyendo productos complementarios; tales como la cal, cementos especializados, tabiques y una variedad de piezas prefabricadas. También se han integrado hacia otros productos como materias primas (bolsas de papel). Y por último, se han acercado al cliente a través de la distribución y al formación empresas subsidiarias para la elaboración de concretos y precolados.

Esta situación limita la posibilidad de arbitraje de precios y fortalece la posición en los mercados de productores. Ya que les permite tener un abastecimiento más confiable de materias primas, reducción de costos de producción, aseguramiento de canales de distribución y una planeación más efectiva de actividades.

C) Características del comercio internacional del cemento en cuanto a barreras entre México y los Estados Unidos.

Prácticamente no existían barreras del comercio de cemento entre Estados Unidos y México.

En México, la importación de cemento estuvo sujeta a permisos previos hasta junio de 1985 cuando desaparece y es sustituido por un arancel del 10%. A finales de ese año, el arancel aumenta al 25% y a partir de ese año empieza a bajar consecutivamente para ubicarse en 10%.

Las importaciones que ha realizado México han sido muy pequeñas en relación al valor de exportación, en 1990 se importó el equivalente a 4.9 millones de dólares, procedentes en su mayoría de los Estados Unidos (96.5%). El país aplicó aranceles de cero y 10% a las importaciones de cemento que adquirió durante 1990, en la siguiente tabla se aprecia este comportamiento:

**Tabla 4. 3. 13.**  
**Estructura arancelaria a las importaciones de cemento en México**

Arancel	Millones de dólares	Porcentaje
0	4.7	92.6%
10	0.4	7.4%
Total	5.1	100.0%

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1990.

En el caso de Estados Unidos, en 1990 realizó importaciones por un valor de 441.8 millones de dólares, México ocupó el segundo lugar como el proveedor del material al exportar 62.5mdd. que representaron un 14.7% del total, estas exportaciones ingresaron libres de arancel. En algunos otros casos Estados Unidos aplicó un arancel máximo del 5% como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 4. 3. 14.**  
**Estructura arancelaria a las importaciones de cemento, Estados Unidos**

Arancel	Millones de dólares	Porcentaje
0	413.8	93.7%
0.1-5.0	28	6.3%
Total	441.8	100.0%

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1990.

Las exportaciones mexicanas de cemento y Clínter se han visto afectadas por impuestos antidumping y en menor medida, por restricciones de reglas de origen en las compras que realizan las entidades gubernamentales de ese país. La ley Buy American Act exige que los materiales y equipos adquiridos por las entidades públicas estadounidenses tengan un componente interno de 50% como mínimo. La aplicación de estas disposiciones afecta sobre todo a las compras de concreto procedentes de otros países porque resulta muy difícil cumplir con esta regla.

Todas las barreras a la entrada que se han mencionado son tan importantes en México, que desde la década de los años 70 ninguna empresa nueva había ingresado en el mercado y se observó una mayor concentración en el sector.

Lo anterior demuestra que a pesar de los costos elevados de transporte así como las dificultades de entrada al cemento de México a las principales zonas de consumo en el suroeste de los Estados Unidos, la importación de este producto era más lógica que producirlo en ese país, y fue la ineficiencia de las empresas cementeras locales lo que generó la suspensión de operaciones.

#### **4. 4. El dumping como práctica desleal en el marco del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos, en el sector de la industria del cemento y su seguimiento a través del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC)**

A continuación se complementará el presente análisis, con la inclusión y participación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y su consiguiente controversia jurídica ante los paneles de solución de controversias del secretariado, así como el seguimiento que ha tenido esta controversia con el paso del tiempo ante los paneles de Solución de Controversias del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

A continuación se mencionará la Resolución del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) sobre el caso y el esquema para el manejo del dumping en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

a) La resolución del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) sobre el caso fue pronunciada el 17 de julio de 1992. En ésta se señalaba que no existe respaldo para la decisión de imponer sanciones a las exportaciones de cemento provenientes de México, por lo que sugiere a Estados Unidos retirar los impuestos compensatorios y devolver los pagos que han hecho los exportadores mexicanos desde abril de 1990, que se estiman en más de \$60 millones de dólares.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) mencionó que no se encontraba justificación para la aplicación del dumping porque el concepto de regionalidad utilizado por las agencias de comercio de los Estados Unidos no era correcto, se debía contemplar el panorama de todo el país y además quien fija los precios en el mercado son los importadores que prácticamente son los productores estadounidenses. Y a pesar de un llamado de atención por parte de este organismo, la Comisión Internacional de Comercio (ITC) siguió determinando la existencia de dumping.

Sin embargo, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) al no tener un carácter coercitivo y sobre todo por no contar con el marco legal y además de no ser un organismo internacional en dicho caso, sólo pudo emitir una recomendación que se traduciría en una gran desventaja para la empresa cementera mexicana.

El prestigiado semanario "The Economist" en su edición del dos de noviembre de 1991 mencionaba el caso del cemento mexicano era arbitrario e injusto tanto por las leyes "antidumping" de los Estados Unidos como por los productores extranjeros y por sus mismos consumidores.

En el mismo sentido, el premio Nóbel de economía Milton Friedman comentó que no se encuentra justificación alguna, para la imposición de cuotas compensatorias al cemento mexicano, mencionó la mayor eficiencia en las plantas mexicanas y la amenaza que representa esta situación por la promoción del libre comercio. Además señaló que no se puede considerar como válida la resolución de las agencias de comercio de los Estados Unidos ya que se requieren como mínimo de cinco comisionados para emitir una determinación definitiva y en el caso del cemento mexicano sólo la apoyaron dos comisionados, otros dos estuvieron ausentes y el último desistió por tener intereses involucrados en el sector.

A pesar de un llamado de atención por parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) sobre este asunto, no fue considerado en lo absoluto su recomendación y la disputa continuó ante los mecanismos contemplados en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es decir, los paneles de solución de controversias,

A continuación se menciona de forma breve la creación de los paneles de solución de controversias y el seguimiento dentro de este mecanismo de la disputa de dumping como práctica desleal en el marco del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos de América en el sector de la industria del cemento.

Conforme el comercio internacional y la inversión extranjera directa evolucionaron, los gobiernos consideraron necesario aceptar y promover la negociación de acuerdos que incluyeran provisiones para resolver controversias sobre la base de técnicas superiores a las de simple consulta y/o apoyo objetivo, que establecieran la mediación y más aún la adjudicación como mecanismos principales de solución de controversias. Algunos de estos mecanismos a su vez se negociaron con la finalidad de que pudieran ser utilizados no únicamente por los gobiernos sino por actores privados.

Este fue ciertamente el caso de las negociaciones de los mecanismos de solución de controversias en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en donde los gobiernos, así como los sectores privados y diversos actores sociales, dieron gran importancia a estos mecanismos y tuvieron una gran injerencia en su negociación y configuración final.

Otro objetivo importante fue que el sistema de solución de controversias promoviera la cooperación internacional por encima de los intereses particulares de cada Estado, entendiéndose éstos como aquellos de órganos gubernamentales, poderes legislativos (o legisladores individuales), o grupo de interés. Este segundo objetivo resultaba decisivo para México y Canadá, en sus sectores exportadores, pues en ambos países se tenía conciencia de que la política comercial de Estados Unidos se formula y aplica por medio de procesos políticos y legales que descentralizan la toma de decisiones y aumentan la influencia política de ciertos órganos gubernamentales como el Congreso (comités o legisladores particulares), o de grupos de interés que son relativamente pequeños y de escasa representatividad, como los sindicatos y las cámaras de comercio.

Uno de los ejemplos más notorios de esta fragmentación del poder dentro del sistema político estadounidense es la influencia excesiva que han ganado diferentes grupos interés en la administración de la política comercial, en especial el de las leyes de resoluciones comerciales, las cuales conceden ventajas a los productores estadounidenses que enfrentan una gran competencia de las importaciones. La protección consiste en la aplicación de impuestos compensatorios, o medidas antidumping. Además de que la legislación de resoluciones comerciales de los Estados Unidos permite a los productores nacionales iniciar costosos procesos judiciales en contra de sus competidores extranjeros, con un riesgo mínimo de perdidas, aún cuando resulta que su queja sea infundada o, incluso frívola.

Para el gobierno y los exportadores mexicanos, al igual que para el gobierno canadiense y sus exportadores, la gran preocupación durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue que el acceso ganado al mercado estadounidense por un acuerdo de Libre Comercio se perdiera por medio de la concatenación de una serie de acciones antidumping y/o subsidios y medidas compensatorias o se amenazara por la incertidumbre creada por dichos juicios. Ambos países y sus sectores privados consideraban a las demandas antidumping y de medidas compensatorias principalmente como un medio de compensar una pérdida de competitividad de las industrias estadounidenses mediante una costosa batalla judicial conducida por completo dentro de las oficinas administrativas y tribunales estadounidenses.



Dado que dichos litigios son iniciados por empresas privadas no siempre pueden ser previstos y, por tanto, la amenaza de acoso que generan desalentaba inversiones canadienses o mexicanas en nuevas fábricas y equipos cuyas ganancias futuras dependían del acceso seguro e ininterrumpido al mercado estadounidense. Es por ello que el objetivo original de México en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y anteriormente de Canadá en el ALCCEU, fue lograr una exención para sus exportaciones de la aplicación de las leyes de resoluciones comerciales y al no lograrlo se propusieron alcanzar mecanismos que proporcionaran la certeza de que, en caso de que surgieran conflictos en esta materia, sus exportadores no recibieran un tratamiento arbitrario por parte de las autoridades que las administran. Esto de acuerdo con el gobierno y los exportadores mexicanos sólo se lograría mediante la inclusión de mecanismos específicos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que ofrecieran dicha certidumbre y evitaran que se hicieran interpretaciones administrativas arbitrarias que fueran contrarias al espíritu del Tratado.

Asimismo, para los sectores exportadores de ambos países era importante que dichos mecanismos pudieran ser utilizados directamente por ellos mismos de manera independiente.

Por esta situación el caso de dumping como práctica desleal en la industria del cemento se llevó ante estos paneles, con la finalidad de solucionar la controversia que surgió en 1989, pues si bien, inició cuando no existía un Tratado de Libre Comercio, la disputa continuó y era dentro de este mecanismo donde se le podría dar solución. El seguimiento de esta controversia nos lleva a un total de catorce revisiones, las cuales se mencionan a continuación:

**Tabla 4.4.1.**  
**Procedimientos En Estados Unidos relativos a las importaciones de cemento originarias de México en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

Procedimiento Administrativo						Panel binacional del Capítulo XIX del TLCAN		
Periodo Investigado	Solicitante	Inicio	Preliminar	Final Derecho antidumping	Enmienda o redeterminación	Solicitante de la revisión	Inicio	Final
Investigación Antidumping 01/04/89 - 30/09/89	Ad Hoc Committee of Arizona - New Mexico - Texas - Florida Producers of Gray Portland Cement on behalf of US	23/10/89	12/04/90	18/07/1990 Cemex 52.38% Apasco 53.26% Hidalgo 3.69% Otros 58.05%	Cemex 60.33% Residual 59.91%	NA (1)	NA	NA
1a. Revisión 12/04/90 - 31/07/91	Cemex SA de CV (Cemex) y Apasco SA de CV (Apasco)	18/09/91	26/01/93	28/04/93 Cemex 30.74% Apasco 53.26% Otros 30.74%	07/02/97 Cemex 61.42%	NA	NA	NA
2a. Revisión 01/08/91 - 31/07/92	Cemex	28/09/92	15/06/93	08/09/93 Cemex 42.74% Apasco 53.26% Hidalgo 58.05% Otros 3.69%	Cemex 109.43%	NA	NA	NA
3a. Revisión 01/08/92 - 31/07/94	Cemex	30/09/93	03/06/94	19/05/95 Cemex 61.85% Otros 61.35%		Cemex USA-95-1904-02	16/06/95	13/09/96 (2) Confirmó la resolución final
4a. Revisión 01/08/93 - 31/07/94	Cemex y Southern Tier Cement Committee	16/09/94	14/05/96 Cemex 61.85% Otros 59.91%	10/04/97 Cemex 109.43% Otros 61.35%		Cemex USA-97-1904-02	08/05/97	04/12/98 Confirmó la resolución final (3)

Fuente: Información del Panel de Solución de Controversias de América del Norte, [www.nafta-sec-alena.org](http://www.nafta-sec-alena.org)

**Tabla 4.4.1.**  
**Procedimientos En Estados Unidos relativos a las importaciones de cemento originarias de México en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –continuación-**

Procedimiento Administrativo						Panel binacional del Capítulo XIX del TLCAN		
Periodo Investigado	Solicitante	Inicio	Preliminar	Final Derecho antidumping	Enmienda o redeterminación	Solicitante de la revisión	Inicio	Final
5a. Revisión (4) 01/08/94 - 31/07/95	Cemex	15/09/95	31/10/96 Cemex 107.56% Otros 59.91%	09/04/97 Cemex 103.82% Otros 61.85%	05/05/97 Cemex 73.69%	Cemex USA-97-1904-01	06/05/97	18/06/99 (5)
6a. Revisión 01/08/95 - 31/07/96	Apasco y Cementos de Chihuahua	17/07/96	10/09/97 Cemex 35.88% Otros 61.85%	16/03/98 Cemex 36.30% Otros 61.85%	04/08/98 Cemex 37.49% Otros 61.85%	Cemex USA-MEX-98-1904-02	14/04/98 (7)	10/02/00 (6) Se confirmó informe de la Agencia Internacional 24/12/98 Se confirmó la resolución final
7a. Revisión 01/08/96 - 31/07/97	Apasco, Cemex y Cementos De Chihuahua	25/09/97	10/09/98 Cemex 56.89% Otros 61.85%	17/03/99 Cemex 49.58% Cementos de Chihuahua 49.58% Otros 61.85%		Cemex USA-MEX-99-1904-03	12/04/99	17/06/02 Confirma 4 conclusiones
8a. Revisión 01/08/97 - 31/07/98	Apasco, Cemex y CDC	29/09/98	08/09/99 Cemex/Cementos De Chihuahua 45.39% Otros 61.85%	15/03/00 Cemex-Cementos De Chihuahua 45.98% Otros 65.85%		Cemex y Cementos De Chihuahua USA-MEX-00-1904-03	10/04/00 (8)	
9a. Revisión (9) 01/08/98 - 31/07/99	Apasco, Cemex y Cementos De Chihuahua	01/10/99 (10)	07/09/00 Cemex/Cementos De Chihuahua 41.28% Otros 61.35%	14/03/01 Cemex/Cementos De Chihuahua 39.34% Otros 61.85%	14/04/01 Cemex/Cementos De Chihuahua 38.65% Otros 61.85%	Cemex USA-MEX-01-1904-04	06/04/01	

Fuente: Información del Panel de Solución de Controversias de América del Norte, [www.nafta-sec-alena.org](http://www.nafta-sec-alena.org)

**Tabla 4.4.1.**  
**Procedimientos En Estados Unidos relativos a las importaciones de cemento originarias de México en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) -continuación-**

Procedimiento Administrativo						Panel binacional del Capítulo XIX del TLCAN		
Periodo Investigado	Solicitante	Inicio	Preliminar	Final Derecho antidumping	Enmienda o redeterminación	Solicitante de la revisión	Inicio	Final
Revisión quinquenal (11)	Apasco, Cemex y Cementos De Chihuahua	02/08/99	28/02/00 Cemex 95.44% Apasco 53.26% C. Hidalgo 3.69% Otros 59.91%	03/06/00 Cemex/Cementos de Chihuahua Hidalgo 91.94% Apasco 53.6% Otros 59.91%		Cemex USA-MEX-00-1904-05 (DOC) Cemex USA-MEX-00-1901-10 Comisión Internacional de Comercio (ITC)	07/07/00 21/11/00	
10a. Revisión 01/08/99 - 31/07/00		26/09/00	23/04/01 Se manifestó que la Res. Preliminar se emitirá el 31/08/04, en tanto que la final 120 posteriores a esta fecha			Cemex USA-MEX-00-1904-05 (DOC) Cemex USA-MEX-00-1901-10 Comisión Internacional de Comercio (ITC)		
Cambio de circunstancias porque Grupo Cementos de Chihuahua SA de CV será el causahabiente de Cementos De Chihuahua a partir del 1/12/99	Cementos De Chihuahua Solicitud 24/11/99	11/01/00	17/08/00 (12)	28/09/00 (13) Grupo Cementos de Chihuahua 45.98%				

Fuente: Información del Panel de Solución de Controversias de América del Norte, [www.nafta-sec-alena.org](http://www.nafta-sec-alena.org)

**Tabla 4.4.1.**  
**Procedimientos En Estados Unidos relativos a las importaciones de cemento originarias de México en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) -continuación-**

Procedimiento Administrativo						Panel binacional del Capítulo XIX del TLCAN		
Periodo Investigado	Solicitante	Inicio	Preliminar	Final Derecho antidumping	Enmienda o redeterminación	Solicitante de la revisión	Inicio	Final
11a. Revisión		23/01/03				Cemex y Cementos de Chihuahua USA-MEX-2003-1904-01		
12a. Revisión 01/08/03 - 31/07/04	Cemex y Grupo Cementos de Chihuahua	22/09/04	Revisión de ventas			Cemex y Cementos De Chihuahua USA-MEX-2002-1904-1	22/09/04	Antes del 03/05/2005
13a. Revisión	Productor y Exportador Mexicano	30/12/04		Solicitud de revisión ante panel		Cemex y Cementos De Chihuahua USA-MEX-2004-1904-03		Pendiente por resolver
14a. Revisión	Cemex y Grupo Cementos de Chihuahua	01/01/05		Solicitud de revisión ante panel		Cemex y Cementos De Chihuahua USA-MEX-2005-1904-01		
Revisión quinquenal (11)	Apasco, Cemex y Cementos De Chihuahua	03/10/05	Revisión quinquenal de 1999 del Departamento de Comercio (DOC)			Cemex USA-MEX-00-1904-05 (DOC)		

Fuente: Información del Panel de Solución de Controversias de América del Norte, [www.nafta-sec-alena.org](http://www.nafta-sec-alena.org)

Del periodo que abarca del 1 de abril de 1989 hasta el 15 de junio de 1993 no se pudieron aplicar las investigaciones y revisiones en relación con el antidumping, pues se estableció desde un principio que el panel del secretariado de solución de controversias no tendría un carácter retroactivo.

El Departamento de Comercio (DOC) de Estados Unidos ordenó una demanda de antidumping al cemento gray Portland y Clinker de México en agosto de 1990. Desde ese entonces cada año, el Departamento solicitó una revisión administrativa para determinar las obligaciones de antidumping que le correspondían a Cemex por el periodo revisado, es decir, se hacía la revisión correspondiente y se establecía una tasa basada en el margen de dumping en el que se había incurrido y los depósitos en efectivo "estimados" que hacía Cemex como pago de sus obligaciones por antidumping se consideraban para pago de las futuras importaciones, es decir, quedaban como "pendientes" hasta la próxima revisión administrativa.

El Departamento de Comercio completó de esta forma catorce revisiones, las cuales ya se mencionaron en la tabla anterior y se detallan a continuación:

1. Para el periodo correspondiente del 01/04/89 al 30/09/89 la tasa porcentual para las exportaciones de cemento fue de 60.33%
2. Para el periodo del 12/04/90 al 31/07/91 aplicó una tasa del 61.42% en la que correspondería una primera revisión y después de esta revisión quedaría en una tasa del 109.43% correspondiente a la segunda revisión aplicada para el periodo del 01/08/92 al 31/07/93
3. Para el 19 de mayo de 1991, el panel confirmaría la resolución final de la tercera revisión administrativa que comprendería el periodo del 01/08/92 al 31/07/93 con una tasa del 103.82% publicada en el Federal Register.
4. La cuarta revisión aplicaría para el periodo del 01/08/93 al 31/07/94 con una tasa del 73.69%, en la que inicialmente se le había impuesto una tasa del 109.43%, sin embargo, fue cancelada, gracias a la investigación realizada en el secretariado del panel. Y fue publicada en el Federal Register el 10 de abril de 1997.
5. En la quinta revisión, que abarca el periodo del 15/09/95 al 31/07/95, sucedería algo similar, ya que en un principio sería impuesta una tasa del 103.82% y finalmente tras una Impugnación Extraordinaria por parte del gobierno estadounidense y en la que el gobierno de México presentó su comparecencia. La decisión del panel del 10 de febrero de 2000 confirmó los resultados finales del informe de devolución de la autoridad investigadora (AI) determinó un derecho antidumping para Cementos Mexicanos (CEMEX) y Cementos de Chihuahua (GCC) de 44.89%.

6. Para la sexta revisión, cuyo periodo abarcaría del 01/08/95 al 31/07/96 sería impuesta, en un principio una tasa del 38.88%, la cual, después de someterse al panel quedaría en 37.49%.
7. Para la séptima revisión, cuyo periodo sería del 01/08/96 al 31/07/97 la tasa impuesta sería en un principio del 56.89%, para después quedar en 49.58%.
8. La octava revisión, cuyo periodo es del 01/08/97 al 31/07/97 se le aplicaría en un principio la tasa del 45.39%, para finalmente quedar en 45.84%.
9. La novena revisión correspondiente al periodo del 01/08/98 al 31/07/99 inició con una tasa del 41.28% y finalmente sería del 39.34%.
10. Posteriormente el 02/08/99 se hizo una revisión quinquenal cuya tasa sería en principio del 95.44% para quedar finalmente en una tasa del 91.94%

En lo concerniente a la décima revisión realizada el 26/09/00 se alegó que a partir del 01/12/99 existía cambio de circunstancias y por lo tanto, la tasa debería quedar en 45.98%. Estados Unidos es deficitario en la producción de cemento y la cuota de *dumping* fue aplicado hace 10 años por una demanda de productores de ese país pero en la actualidad las principales cementeras son extranjeras y la medida ya no aplicaría, porque los productores ya no son estadounidenses, son extranjeros.

Además de que en 1989, antes de que se aprobara la tarifa *antidumping*, México exportaba 4.5 millones de toneladas de cemento a Estados Unidos, equivalentes a 30% de las importaciones de aquel país. Actualmente, las importaciones mexicanas representan sólo 4% de las importaciones de cemento al sumar 1.2 millones de toneladas métricas anuales. Aunado que desde el año 2000, el mismo Cemex cuenta con plantas productoras en ese país, lo que significa que importar cemento de México a un precio especialmente bajo también los perjudicaría.

11. Para el periodo del 01/10/00 al 31/07/01 el impuesto fue de 50.98 dólares por tonelada.
12. Para el periodo del 01/08/01 al 31/07/02 el impuesto fue de 33 dólares por tonelada.
13. Del periodo del 01/08/02 al 30/12/03 fue de 54.97 dólares por tonelada
14. Del periodo del 01/01/04 al 10/01/06 fue de 42.26 dólares por tonelada
15. Del 11/01/06 al 19/01/06 fue de 26.28 dólares por tonelada

Como se puede observar el promedio del margen de dumping que se le dio a Cemex por parte del Departamento de Comercio (DOC) de Estados Unidos es de 61%, el cual ha sido el más alto en la historia que Estados Unidos ha impuesto a un país exportador extranjero.

Dado lo anterior se puede observar que aparentemente son muchas las razones que han hecho que esta controversia no haya podido ser solucionada, aún con la participación del Secretariado Solución de Controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues con el paso del tiempo la demanda se ha ido renovando de acuerdo con el periodo investigado y en cada periodo surge una nueva problemática.

A pesar de la existencia de una figura estable que se negoció para evitar situaciones arbitrarias, el mecanismo no resultó ser tan efectivo para los productores mexicanos y por este motivo se recurrió, a través de la Secretaría de Economía a una nueva instancia, la Organización Mundial de Comercio (OMC) que por su forma de constitución es más objetiva y más clara en la aplicación de las leyes.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), unidad administrativa en la Secretaría de Economía (SE), es la encargada de llevar la investigación en materia de prácticas desleales al comercio internacional y medidas de salvaguarda, así como dar asistencia a las exportaciones mexicanas sujetas a este tipo de procedimientos en el extranjero.

Debido a no obtener una respuesta favorable ante esta controversia, la Secretaría de Economía (SE) decidió manifestar su inconformidad ante las resoluciones que se dieron dentro del marco legal del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y es así como el 31 de enero de 2003, a través de la Misión Permanente de México a la Misión Permanente de los Estados Unidos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias de este mismo organismo que a nombre del Gobierno de México se solicitan consultas al Gobierno de los Estados Unidos, de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio 1994 (GATT de 1994) y el párrafo 3 del Art.17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Art. VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping), en relación con las siguientes medidas, incluyendo las siguientes determinaciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (Departamento) y de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (Comisión), así como las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que a continuación se señalan, en todos los casos el producto es el Cemento Gray Portland y Clínter, cuyo país de procedencia es México. A continuación se presenta de forma breve en qué consistió cada una de las resoluciones que fueron presentadas ante la Organización Mundial de Comercio (OMC)



**Tabla 4. 4. 2.**

**Detalle de las solicitudes de consultas por parte del gobierno mexicano en relación con las determinaciones del Departamento del Comercio de los Estados Unidos en la Organización Mundial de Comercio, tratadas previamente en el Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

Periodo del resultado final del examen administrativo antidumping	Publicación	Resultado final
31/ago/94 al 31/jul/95	62 Federal Register #17148 del 9 de abril de 1997	Del quinto examen administrativo
01/ago/95 al 31/jul/96	63 Federal Register #12764 del 16 de marzo de 1998	Del sexto examen administrativo
01/ago/96 al 31/jul/97	64 Federal Register #13148 del 17 de marzo de 1999	Del séptimo examen administrativo
01/ago/97 al 31/jul/98	65 Federal Register #13943 del 15 de marzo de 2000*	Del octavo examen administrativo
01/ago/98 al 31/jul/99	66 Federal Register #14889 del 14 de marzo de 2001*	Del noveno examen administrativo
01/ago/99 al 31/jul/2000	67 Federal Register #12518 del 19 de marzo de 2002*	Del décimo examen administrativo
01/ago/2000 al 31/jul/2001	67 Federal Register #12518 del 14 de enero de 2003*	Del onceavo examen administrativo
	65 Federal Register #414049 del 3 de julio de 2000(1)	Del examen por causa de extinción pleno
Octubre de 2000	65 Federal Register #65327 del 01 de noviembre de 2000	Examen por extinción de la Comisión
Continuación de las órdenes antidumping	65 Federal Register #65740 del 15 de noviembre de 2000	
Desechamiento de la solicitud para instituir una investigación de la revisión conforme a la Sección 751 (b)	66 Federal Register #65740 del 20 de diciembre de 2001	Determinación de la Comisión por la que se niega la revisión por cambio de circunstancias

Fuente: [www.docsonline.wto.org](http://www.docsonline.wto.org)

\* Con el memorándum de argumentos y decisión para la revisión administrativa.

(1) Y el Memorándum de partidas y decisión complementario.

---

---

**El dumping como práctica desleal en la Organización Mundial de Comercio (OMC): el caso del cemento mexicano.**

México respetuosamente solicitó que el Grupo Especial (GE) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) recomiende que los Estados Unidos pongan sus medidas en conformidad con sus obligaciones ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con fundamento en el artículo 19 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) México solicitando que el grupo especial sugiera que los Estados Unidos implementen su recomendación mediante la supresión de los derechos antidumping al cemento mexicano, el reembolso de los derechos antidumping que han sido depositados con base en dichas medidas, y la derogación o enmienda de las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las disposiciones administrativas que son incompatibles con la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En respuesta a esta solicitud, el 29 de agosto de 2003, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un Grupo Especial, en el documento WT/DS281/2, de conformidad con el artículo 6 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

En esa reunión, las partes en la diferencia acordaron también que el Grupo Especial estableció con el mandato uniforme. El mandato es, en consecuencia, el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado México en el documento WT/DS281/2, el asunto sometido al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) por México en ese documento y formular conclusiones que ayuden al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

El 24 de agosto de 2004, México pidió al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Dicho párrafo dispone lo siguiente:

"Si no se llega a un acuerdo sobre los integrantes dentro de los 20 días siguientes a la fecha del establecimiento del grupo especial, a petición de cualquiera de las partes, el Director General, en consulta con el Presidente del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y con el Presidente del Consejo o Comité correspondiente, establecerá la composición del grupo especial, nombrando a los integrantes que el Director General considere más idóneos con arreglo a las normas o procedimientos especiales o adicionales previstos al efecto en el acuerdo o acuerdos abarcados a que se refiera la diferencia, después de consultar a las partes en ella. El Presidente del Órgano de

Solución de Diferencias (OSD) comunicará a los Miembros la composición del grupo especial así nombrado a más tardar 10 días después de la fecha en que haya recibido dicha petición."

El 3 de septiembre de 2004, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Peter Palecka

Miembros: Sr. Martín García  
Sr. David Unterhalter

El Canadá, China, las Comunidades Europeas, el Japón y el Taipei Chino se reservaron sus derechos en calidad de terceros.

La siguiente comunicación, de fecha 1º de marzo de 2005, dirigida al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 9 del artículo 12 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

El párrafo 8 del artículo 12 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) estipula que el plazo en que un grupo especial llevará a cabo su examen, desde la fecha en que se haya convenido en su composición y su mandato hasta la fecha en que se dé traslado del informe definitivo a las partes, no excederá, por regla general, de seis meses.

El párrafo 9 del artículo 12 del ESD establece que, cuando un grupo especial considere que no puede emitir su informe dentro de un plazo de seis meses, informará al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) por escrito de las razones de la demora y facilitará al mismo tiempo una estimación del plazo en que emitirá su informe.

El Grupo Especial esperaba concluir su labor para fines de octubre de 2005. Sin embargo, con fecha del 3 de octubre, se emitió un comunicado de parte del Presidente del Grupo Especial, dirigido al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, de conformidad con el párrafo 9 del artículo 12 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), en donde se informa lo siguiente:

"Cuando un Grupo Especial considere que no puede emitir su informe dentro de un plazo de seis meses informará al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) por escrito de las razones de la demora y facilitará al mismo tiempo una estimación del plazo en que emitirá su informe.

El Grupo Especial encargado de examinar el asunto Estados Unidos – Medidas antidumping relativas al cemento procedente de México (WT/DS281) fue establecido por el Órgano de Solución de

Diferencias (OSD) el 29 de agosto de 2003, y el Director General estableció la composición del Grupo Especial del 3 de septiembre de 2004, completándose las formalidades de dicha composición el 8 de septiembre de 2004.

Para el 1 de marzo de 2005, el Grupo Especial comunicó que no podría terminar su labor dentro del plazo de seis meses previsto en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) y que esperaba finalizarla en octubre de 2005. Sin embargo, habida la cuenta de que el Grupo Especial seguía examinando las cuestiones planteadas en esta diferencia, no fue posible completarla para este plazo, notificando el Grupo Especial concluir su labor en enero de 2006.

Sin embargo, el 16 de enero se distribuyó de conformidad con el párrafo 12 del artículo 12 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) lo siguiente: "en el marco de las negociaciones para encontrar una solución mutuamente aceptable de esta diferencia, México, la parte reclamante, solicitó al Grupo Especial el viernes 13 de enero de 2006 que suspendiera su procedimiento, de conformidad con el párrafo 12 del artículo 12 del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), hasta nuevo aviso. El Grupo Especial ha accedido a esta solicitud".

Esta petición fue hecha luego de que se llegara a un acuerdo satisfactorio entre las partes debido y se llegara a la determinación de detener la controversia ante dicho organismo. Ya que en cuanto la reclamación de México en contra de Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio, las partes acordaron suspenderlo temporalmente y, posteriormente, solicitar la terminación sobre la base de que se alcanzó un acuerdo satisfactorio entre las partes que pone fin a la controversia. Como parte del acuerdo, ambos gobiernos acordaron profundizar la cooperación bilateral tendiente a facilitar, promover y expandir el comercio de cemento hacia ambos lados de la frontera y a no recurrir a medidas relacionadas con remedios comerciales durante la vigencia del acuerdo y hasta nueve meses después de su conclusión.

A continuación se presenta en forma más detallada el seguimiento que tuvo la problemática durante el año pasado (2005) y cuyos acontecimientos fueron decisivos para que este asunto llegará a su final.

---

---

## Déficit en producción de cemento en Estados Unidos.

Durante la última década, Estados Unidos ha experimentado la escasez de cemento más severa de su historia, esta crisis se acrecentó en los últimos años. De acuerdo con una encuesta realizada en mayo del 2004 por la Asociación de Cemento de Portland (PCA), 23 estados de la Unión Americana reportaron un déficit importante de cemento. Esta situación motivó que a mediados del año 2005, la industria cementera estadounidense solicitara que se eliminaran las tarifas antidumping. "Queremos hacerle entender al Secretario de Comercio (Carlos M. Gutiérrez), que por el bien de Estados Unidos las tarifas *antidumping* en contra del cemento mexicano deben ser eliminadas", asegura Ken Simonson, economista en jefe de la Asociación de Contratistas Generales (AGC), organismo que representa a unas 33,000 firmas de construcción.

Además el nivel de consumo ha aumentado en los últimos años en los Estados Unidos y la capacidad de producción de la industria cementera de este país no ha podido satisfacer la creciente demanda aun cuando las plantas establecidas en Estados Unidos han operado a su máxima capacidad, pero la producción de cemento a nivel nacional en 2004, apenas alcanzó los 91 millones de toneladas (29 millones de toneladas por debajo de la demanda). En el caso de una mayor demanda en medio de una producción nacional estable provocaría que el porcentaje de las importaciones sobre el consumo total aumente de 21.6 a 24.7% entre 2003 y 2007.

Cemex mencionó que sin la revisión del arancel a la importación del cemento mexicano será difícil aprovechar el crecimiento de la demanda que se genere en 2006. "No hay ninguna razón para mantener el arancel. Los productores estadounidenses están trabajando a su capacidad máxima incluso en el 2004 tuvieron que importar 27 millones de toneladas", agrega el también encargado de cabildear estos asuntos con legisladores y funcionarios del gobierno de Estados Unidos<sup>13</sup>.

Cemex USA aportó en el 2004 el 24% de los 8,149 millones de dólares que facturó el Grupo Cemex en todo el mundo ya que produce la mayor parte de su cemento en las plantas que tiene en Estados Unidos y sólo importa una porción pequeña de México (que constituye su principal mercado, con 36% de las ventas). Diversos analistas y dirigentes políticos han pedido públicamente el fin de las restricciones arancelarias, para el cemento mexicano. Incluso John Bloom, el economista de Cemex, mencionó que difícilmente el cemento mexicano solucionaría la crisis en Estados Unidos, pero le sigue pareciendo injusto que "solamente se castigue a México con las tarifas antidumping cuando son más de 30 países los que exportan cemento a Estados Unidos"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Illa Iglesias, Hernán, "La estela de Katrina" en Expansión, México, D. F. Ed. 926, 10 diciembre de 2005.

<sup>14</sup>"La buena fortuna de Cemex" en Expansión, México, D. F. Ed. 922. 17 de agosto de 2005.

---

---

## Incremento en la demanda de cemento en : Estados Unidos

Estados Unidos importó en el 2003 de varios países 23 millones de toneladas de cemento, que representó sólo el 20 por ciento de su demanda que alcanzó en ese momento los 112 millones de toneladas. De Asia cuyos principales proveedores de cemento son India y Tailandia, recibió la tercera parte del cemento importado, cuyo precio en el flete se elevó de \$16 a \$50 dólares.

En el 2004, Texas se utilizó 14.8 millones de toneladas de cemento y en Florida, casi la mitad de los 10 millones de toneladas de cemento consumido en el 2004, fueron importados.

Estados Unidos es el principal mercado de Cemex en el mundo. Durante el segundo trimestre del 2005, representó 27% de las ventas totales de Cemex a nivel mundial seguido de la Unión Europea, sin contar el Reino Unido, con 20%. En el 2004 –según la Asociación de Cemento de Pórtland (PCA)– Estados Unidos consumió 120 millones de toneladas de cemento (6.5% más que en 2003), aunque para el primer trimestre de 2005, los niveles de consumo ya se habían incrementado 7% más respecto del mismo periodo del año anterior.

A pesar del impuesto *antidumping*, las importaciones de cemento mexicano en 2004 crecieron 68%, y para finales del presente año la Asociación de Cemento de Portland (PCA), espera que las importaciones aumenten 98% más. “Aun cuando las importaciones del cemento mexicano se han incrementado, la falta de cemento en Estados Unidos continúa”, apunta el experto de Asociación de Cemento de Portland (PCA). “Si bien es cierto que la suspensión del impuesto *antidumping* facilitará la entrada del cemento mexicano a los Estados fronterizos, la escasez de cemento tiene dimensiones mucho mayores, y sinceramente dudo que el cemento mexicano pueda solucionar el problema”, señala Edward Sullivan.<sup>15</sup>

Es importante mencionar que las circunstancias actuales son muy diferentes de aquel entonces en las que se impuso el impuesto antidumping. De acuerdo con John Bloom, economista en jefe de Cemex, en 1989, antes de que se aprobara la tarifa *antidumping*, México exportaba 4.5 millones de toneladas de cemento a Estados Unidos, equivalentes a 30% de las importaciones de aquel país. Actualmente, las importaciones mexicanas representan sólo 4% de las importaciones de cemento al sumar 1.2 millones de toneladas métricas anuales. Además, desde el año 2000, Cemex cuenta con plantas productoras en ese país, lo que significa que importar cemento de México a un precio especialmente bajo también los perjudicaría.

---

<sup>15</sup> “La buena fortuna de Cemex” en Expansión, México, D. F. Ed. 922. 17 de agosto de 2005.

En el caso particular de Grupo Cementos de Chihuahua (GCC), las ventas en Estados Unidos durante los primeros nueve meses de 2005 representaron 50.8 por ciento de la facturación neta, en tanto que en el mismo lapso de 2004 representaron 46.3 por ciento.

De hecho, el registro en ventas en territorio estadounidense ha aumentado 20.1 por ciento año contra año, en tanto que en México el crecimiento apenas fue de 0.2 por ciento, de donde sólo provienen 49.1 por ciento de la comercialización de la cementera chihuahuense. Que las mayores ventas provengan del otro lado del río Bravo se debe también en parte a la baja actividad en materia de infraestructura en sus zonas de influencia, así como a una demanda disminuida por la sobreoferta de vivienda en su Estado de origen.

En los primeros nueve meses del 2005, Estados Unidos representó 20.3 por ciento de las ventas de Cemex. En un comunicado de Rodrigo Treviño, Director Corporativo de Finanzas, indicó que el sólido desempeño permitirá alcanzar la meta de flujo de operación (y con ello superar el flujo de efectivo), de mil 900 millones de dólares. Añadió que la meta para 2006 es generar un flujo de operación de alrededor de 4 mil millones de dólares, a pesar de incrementos significativos en costos de transporte. "Esperamos que nuestro flujo de efectivo libre, después de inversiones en activo fijo de mantenimiento, continúe excediendo 55% de nuestro flujo de operación", agrega Treviño<sup>16</sup>. El flujo de operación del último trimestre de 2005 fue de 950 millones de dólares, 63% superior al mismo periodo del año anterior, y la utilidad de operación de 640 millones de dólares, 54% más que el mismo trimestre pero de 2004.

En tanto, para las ventas netas del periodo el cálculo está por encima de 3 mil 900 millones de dólares, 95% superior a lo facturado en el mismo lapso de 2004. Hasta septiembre de 2005, México exportó 25.3 millones de toneladas a Estados Unidos, un crecimiento de 26% respecto del mismo periodo del año anterior, que equivale a 26.4% del consumo estadounidense. Según esta consultora, la demanda de cemento en Estados Unidos creció el año pasado 6%, en 2006 subiría 3% y un año después subiría 3%, por lo que este país necesitará importar más. Los resultados en Estados Unidos proyectan que el volumen de ventas aumente 5% en comparación con el mismo trimestre de 2004., pero para el resultado anualizado se proyecta un crecimiento de 3%. Cemex, se fortaleció 5% en el mercado estadounidense, ya que su flujo de operación en 2005 fue cercano a 3 mil 600 millones de dólares y sus ventas ascendieron a 15 mil 300 millones de dólares en los Estados Unidos. Estas cifras reflejan incrementos de 42 y 88%, en flujo de efectivo y ventas, de forma respectiva, en comparación con los resultados de 2004.

---

<sup>16</sup> "Cemex se fortalece 5% en el mercado estadounidense" en El Universal, México, D. F. 19 de diciembre de 2005.

---

---

## **El desarrollo de la estrategia de internacionalización de la industria cementera mexicana.**

Actualmente la mayor parte de los ingresos de Cemex y de Grupo Cementos de Chihuahua proceden de sus operaciones en el extranjero como una característica de que son empresas globales. La tendencia de diversificación de mercados continúa en la industria cementera, recientemente Grupo Cementos de Chihuahua anunció la adquisición de 46.57 por ciento del capital de Sociedad Boliviana de Cemento (Soboce), por 58.2 millones de dólares, se anticipa que la participación de la factura en México bajará más, ya que en cuanto la compañía consolide su compra en Bolivia, diversificará aún más sus ingresos.

La empresa de cemento más grande del país sudamericano, con una participación de casi 70 por ciento del mercado doméstico, significa la entrada de la mexicana al mercado de esa región y representa una oportunidad de crecimiento importante para la compañía. Esta operación levantó ciertas suspicacias entre analistas consultados por el hecho de que Cemex tiene una tercera parte de las acciones de Grupo Cementos de Chihuahua de forma indirecta. La demanda de cemento en Bolivia ha tenido un crecimiento anual compuesto de 4.7 por ciento en los últimos cuatro años [comparado con un crecimiento de 2.6 por ciento en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional en el mismo periodo] y se pronostica que crecerá de forma significativa, como resultado de inversiones en carreteras e infraestructura pública, minería y vivienda; mientras que el consumo para la autoconstrucción continuará reflejando el fuerte crecimiento del PIB. Esta adquisición, aseguran en el cuartel general en Chihuahua, les proporcionará una fuente diversificada de ingresos y una plataforma sobre la cual expandir su presencia en Sudamérica.

Además desde hace varios años las operaciones de Estados Unidos y Europa rebasaron el nivel de ingresos que le dejan las 15 plantas que opera la firma del Ing. Lorenzo Zambrano en México. Gracias a la diversificación de mercados de Cemex, España y Reino Unido representan para Cemex el 10 y 10.1 por ciento, de sus ingresos. Conforme la cementera regía consolida operaciones internacionales, México ha dejado de ser su principal fuente de ingresos y ahora sólo aporta una quinta parte de la facturación total. Al igual que la compañía de Chihuahua, Cemex seguirá beneficiándose de la mayor demanda proveniente de Estados Unidos, además de la consolidación de sus operaciones británicas y posibles compras en otros países, lo que seguirá diluyendo la presencia de México en sus finanzas. Prueba de ello es que continúa su plan de expansión en Panamá, donde ha invertido más de 135 millones de dólares durante 11 años en los que ha llegado a dominar 70 por ciento del mercado local.



Para fortalecer esta diversificación, la filial de Cemex en Estados Unidos (Cemex Inc), en los primeros días de junio de 2005, anunció una alianza con la firma Ready Mix, compañía productora de concreto con operaciones precisamente en el sureste de Estados Unidos, misma que se formalizó el 4 de julio del 2005. Como parte de este acuerdo, Cemex Inc. aportó dos plantas cementeras (situadas en Demopolis, Alabama y Clinchfield, Georgia), 11 terminales cementeras y sus plantas de concreto, agregados y blocs en la zona de Panhandle de Florida y el sur de Georgia. La compañía Ready Mix contribuyó con sus operaciones de concreto y agregados en Alabama, Georgia, la región Panhandle de Florida y Tennessee, así como con sus plantas productoras de blocs en Arkansas, Tennessee, Mississippi, Florida y Alabama. La escasez de cemento en Estados Unidos se debe, en gran parte, a los índices tan elevados de consumo de este insumo en obras privadas. De lo anterior se concluye que la industria cementera de Estados Unidos ha cambiado notablemente en los últimos quince años, las inversiones de las cementeras mexicanas y principalmente las de Cemex en empresas estadounidenses son muy altas ahora<sup>17</sup>

### **Incremento de precios en el cemento.**

Debido al gran consumo y escasez de cemento en Estados Unidos, en el 2005, los precios del cemento en Estados Unidos se incrementaron un promedio de 7%, aunque en Estados como Florida y California el aumento fue de 10 y 12%, respectivamente. Este aumento provocó que en el sector de la construcción y algunos políticos, como Jeb Bush y Rick Perry, gobernadores de Florida y Texas, Estados con fuertes presiones por demanda de cemento, pidieran la suspensión del arancel, impuesto hace 15 años, con el propósito de compensar parte del déficit de cemento que sufre la mitad de los estados de la Unión Americana, en particular los situados en la frontera con México.

En julio de 2005, Cemex incrementó el precio de su cemento 6% en el mercado estadounidense, llevando la cotización de la tonelada métrica a \$97 dólares. En ese mes, la firma regiomontana, (que en 2000 compró Southdown, la segunda empresa cementera más grande de dicho país), anunció que los ingresos netos para el segundo trimestre de 2005 fueron de \$733 millones de dólares, mientras que en el mismo periodo de 2004 estos ingresos fueron de \$439 millones de dólares.

Y para fortuna de Cemex, el alza en los precios de su producto continuará por lo menos otros tres años, calcula Edward Sullivan, economista en jefe de la Asociación de Cemento de Portland (PCA). Edward Sullivan proyecta que para 2008 las plantas cementeras en Estados Unidos podrán cumplir con la demanda del mercado, ya que para entonces incrementarían su producción en 7.5 millones de toneladas.

---

<sup>17</sup> "La buena fortuna de Cemex" en Expansión, México, D. F. Ed. 922. 17 de agosto de 2005.

---

---

## Único recurso para la reconstrucción de una ciudad devastada por un desastre natural.

El pasado 28 de agosto de 2005 Estados Unidos tuvo uno de los peores desastres naturales de que destrozó casi por completo la ciudad de Nueva Orleans.

Al día siguiente de que el fenómeno natural inundara la costa sureste americana, Cemex Inc. y Ready Mix dieron a conocer a los inversionistas la ampliación de su alianza. La mexicana aportará otras 27 plantas productoras de concreto y cuatro plantas de blocs localizadas en Georgia, Estado aledaño a Louisiana, donde ocurrió la devastación del puerto de Nueva Orleans. A cambio de la contribución de estos activos, Cemex recibirá 91 millones 560 mil dólares, mismos que usará para el pago de deuda, de acuerdo al comunicado emitido a la Bolsa Mexicana de Valores.

Desde ese momento, las acciones de la firma del Ing. Lorenzo Zambrano vivieron jornadas a la alza. En los últimos días de agosto ganó 12.2 por ciento; en septiembre de 2005 cerró en \$53.58 pesos por acción, su máximo histórico. Así es como Cemex adquiere una posición favorable en Estados Unidos por vez primera en su principal mercado, incluso antes del huracán. Estados Unidos aportó a la compañía regiomontana ventas por mil 157 millones de dólares en el segundo trimestre del 2005, un incremento de 130 por ciento respecto del mismo periodo del 2004, impulsado por el crecimiento del sector de vivienda residencial y obras de infraestructura, principalmente calles y carreteras, además de diversos proyectos en el sector industrial, según la propia empresa.

Pero fue difícil para Cemex contar con el apoyo de la industria estadounidense, por ejemplo, en una declaración hecha por Kenneth Simonson, economista del Associated General Contractors of America (ACG) y representante de la industria de la construcción mencionó que “No es cuestión de precio sino de disponibilidad”, “el cemento mexicano llega más rápido a Estados Unidos que el de otros países. Si hay un evento imprevisto, el acceso al cemento mexicano nos ayuda mucho”.<sup>18</sup> A pesar de esta declaración la Associated General Contractors of America (ACG) cabildeó para evitar la baja de aranceles mediante cartas a varios gobernadores, entre ellos Jeb Bush de Florida. Sin embargo, fue el huracán que los hizo cambiar de opinión.

La industria estadounidense argumenta que “Cemex mantiene una campaña de desinformación para crear un falso sentido de crisis y así conseguir políticamente lo que no logró por la vía legal”<sup>19</sup>, señala Joe Dorn, abogado de Southern Tier Cement Association, que se opone a la entrada del cemento mexicano.

---

<sup>18</sup> Feike de Jong, “El toque Katrina” en Expansión, México, Ed.925, 28/09/2005.

<sup>19</sup> Idem.

De acuerdo con Joe Dorn, el dominio de Cemex en México –que junto con Apasco tienen 80% del mercado– le permiten subsidiar sus exportaciones al norte. Durante el segundo trimestre del año Cemex creció 15% en México al facturar 739 millones de dólares, mientras que en Estados Unidos crecieron 131% al lograr 1,200 millones, convirtiéndose en el territorio de mayor facturación para la empresa. Este crecimiento fue en parte al alza del precio que tuvo el cemento en Estados Unidos, cuyo precio es el más alto registrado en las últimas dos décadas.

Una vez superada la emergencia de los primeros días en Nueva Orleans –rescatar a los sobrevivientes, hacer el recuento de los muertos, vivir el duelo por las pérdidas humanas–, ahora se presenta el reto de reedificar un escenario similar al que existía antes del paso de *Katrina*. En este marco, respecto del papel que México ha desempeñado ante la tragedia estadounidense, destacan tres aspectos, dos que pueden considerarse positivos, y uno negativo. En primer lugar cabe mencionar que la colaboración del Ejército mexicano en las labores de asistencia a los refugiados tuvo una fuerte repercusión en Estados Unidos y fue recibida con agradecimiento.

La mayor parte de los pronósticos colocaron a Cemex entre las empresas mejor posicionadas para obtener contratos de reconstrucción en Nueva Orleans. El único punto en contra para México es que el desastre acaecido en Nueva Orleans pudiera provocar una recesión o una desaceleración en la economía de Estados Unidos, lo que afectaría de manera negativa el crecimiento mexicano.

Para el Centro de Predicciones Económicas para México (CFK, por sus siglas en inglés), con sede en Filadelfia, el efecto *Katrina* reducirá en una décima de punto el crecimiento económico previsto para México en 2005 (de 3 a 2.9%), y aumentará el déficit de su cuenta corriente en 300 millones de dólares para alcanzar 11,800 millones. Se considera que para el próximo año el desastre provocado por este meteoro tendrá repercusiones positivas en la economía mexicana: hasta hace unas semanas el CFK manejaba un pronóstico de crecimiento de 4% para el PIB de México en 2006; ahora la cifra es de 4.2%. Prevé un aumento de las exportaciones (de 6 a 6.5%) y de la producción industrial (5.5% contra 5.3%), todo como producto de los efectos de *Katrina*, cuyas manifestaciones tangibles se reflejarán en los altos precios del petróleo y en materiales para la construcción.

Se considera que una de las principales oportunidades de negocio para Cemex se encuentra en la reconstrucción de las autopistas de acceso a Nueva Orleans, en particular la que cruza el Lago Pontchartrain, el puente más largo que se ha edificado sobre agua en el mundo, y que el huracán *Katrina* destruyó a su paso.

Un informe de la consultora Risk Management Solutions (RMS) calcula en 10,000 millones de dólares la inversión que se requiere para reconstruir la infraestructura dañada en el área del Golfo de México. El porcentaje de esos contratos podría terminar en manos de Cemex, Vitro u otros posibles proveedores mexicanos, dependiendo de la habilidad de sus cabilderos, pero también de la postura de las instancias políticas. Durante una visita reciente a la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, admitió que las conversaciones para eliminar la barrera comercial al cemento se llevaban a cabo entre las altas esferas de los gobiernos de ambos países.

Según los análisis más recientes, los daños económicos totales provocados por *Katrina* se estiman en 125,000 millones de dólares, cifra cinco veces mayor respecto de las pérdidas provocadas en 1992 por el huracán *Andrew*, que hasta la actualidad había sido considerado el mayor desastre natural en la historia de Estados Unidos (por cierto que el huracán *Rita*, que sobrevino luego de *Katrina*, provocando daños calculados en 7,000 millones de dólares).

### **Acuerdo cementero entre Estados Unidos y México.**

Dado lo anterior, se aprecia que Cemex no es solamente la mayor compañía cementera de México sino también, tras sus adquisiciones de Southdown y RMC, la mayor compañía cementera de Estados Unidos. Sin embargo, había encontrado muy difícil hasta ahora llevar cemento desde México donde hay excedente, hacia Estados Unidos, donde no se produce suficiente cantidad para poder reconstruir la costa del golfo, devastada por el huracán Katrina

A mediados de enero de 2006, el gobierno estadounidense aceptó recortar los enormes derechos aduaneros y redujo los impuestos que aplicaba a las importaciones de cemento mexicano de 55% a 42.26%, esta decisión fue informada por el Departamento de Comercio de ese país después de haber concluido una investigación que el panel de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ordenó a la Comisión Internacional de Comercio (ITC). La flexibilidad de Estados Unidos fue alentada por el incremento en la demanda doméstica, que se acentuó con los recientes desastres naturales.

Sin embargo, esta reducción arancelaria no sería la definitiva, ya que posteriormente el 20 de enero de 2006 Estados Unidos aceptó reducir aún más el derecho aduanero a 26.28 dólares por tonelada en las importaciones de cemento, que habían arruinado el comercio del cemento con México.

---

---

Casi inmediatamente, la tarifa ha bajado a sólo tres dólares por tonelada, aunque con una nueva cuota. México puede exportar no más de tres millones de toneladas de cemento a Estados Unidos durante los próximos tres años y a partir de 2009 se eliminará en su totalidad.

Las cementeras mexicanas pueden exportar hasta tres millones de toneladas métricas anuales, con la restricción de que en su mayoría se deberán vender en la "región sur de Estados Unidos", ya que sólo alrededor de 12.5 mil podrán distribuirse en el resto del territorio del vecino del norte. Además se incluyó una cláusula para que el gobierno estadounidense conceda acceso a otras 200 mil toneladas adicionales en caso de desastres naturales

El acuerdo permite a productores mexicanos colocar en Estados Unidos 200 mil toneladas anuales de cemento, la Asociación de Cementeros Portland (PCA) de Estados Unidos estima que la oferta real de cemento mexicano será de un poco más millón de toneladas adicionales en comparación con los niveles de 2005, cuando México colocó 1.77 millones de toneladas métricas, según cifras oficiales estadounidenses. Bajo el acuerdo, la cuota de 3 millones de toneladas del primer año podrá ser ajustada en los siguientes 2 años, a la alza o la baja, en ocho regiones del país y de acuerdo con el consumo promedio de cemento de los 12 meses previos, las cuales pueden incrementarse hasta un tope de 4.5 por ciento cada año. "El gran logro es que al término de los tres años de cupos, todos puedan exportar lo que deseen. Y vamos a asegurarnos que Grupo Cementos de Chihuahua (GCC) y Cemex no exporten por debajo de lo que ya están enviando a ese país." Incluso, informó, esto último es un tema que se está trabajando en estos momentos al interior de México, entre los productores y la Secretaría de Economía, pues para efectos prácticos la dinámica de las próximas semanas es que se tienen que concluir los acuerdos por los que se establecen los mecanismos de cupos para la exportación a Estados Unidos. Kenneth Smith, director general de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones, de la Secretaría de Economía explicó que se trata de un mecanismo que debe considerar lo negociado con Estados Unidos y que incluye la división en siete subregiones de la geografía sur ese país, para ello se trabaja con las empresas y la Cámara del Cemento de México, para que todos sepan cómo funciona y estén en condiciones de aprovechar este esquema.

Las siete subregiones son California, Arizona, Nuevo México y El Paso, Texas; también Alabama, Louisiana, Mississippi y Florida.<sup>20</sup> Asimismo, existe el rubro denominado "resto de Estados Unidos", por si hay interés de exportar al norte o noreste. El total de estos cupos por región suma los 3 millones de toneladas que se comenzarán a enviar a partir de abril próximo. Esto dependerá de las sensibilidades de la industria estadounidense y la presencia de las exportaciones mexicanas.

---

<sup>20</sup> Hernández, Guadalupe, "Tras 15 años, concluye disputa cementera" en el Universal, México, D. F., lunes 6 de marzo de 2006.

En el acuerdo se resolvió que el dinero pagado por cuotas antidumping se dividirá en dos partes: una para las firmas mexicanas afectadas y otra para las de Estados Unidos. Por una parte, el subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, Ángel Villalobos, explicó que con ese acuerdo se resuelve totalmente el conflicto que inició desde 1990, y aseveró que el convenio incluye un corto periodo de transición, al ser sólo de tres años. Dijo que si bien un elemento que impulsó las negociaciones fue el huracán Katrina, en realidad había gran voluntad política de los gobiernos y de las industrias por terminar con los quince años de bloqueo<sup>21</sup>.

Tras recibir con beneplácito la noticia, Cementos Mexicanos (Cemex) aseguró que recibirán aproximadamente cien millones de dólares en efectivo por los impuestos compensatorios que estuvieron pagando desde 1990, cantidad que sólo representa una parte de los impuestos que cubrieron Asimismo, se "eliminarán aproximadamente 65 millones de dólares en provisiones"<sup>22</sup>. Fuentes del sector aseguraron que en 15 años de bloqueo, Cemex y Cementos de Chihuahua pagaron por cuotas compensatorias alrededor de 300 millones de dólares, de los cuales sólo recibirán 150 millones, pues la otra parte se dará a las firmas estadounidenses del sector, como parte del arreglo alcanzado por ambos gobiernos<sup>23</sup>. Cemex, una de las compañías más afectadas, aseguró que el acuerdo será benéfico y que si bien en los próximos tres años habrá limitantes en cuanto al volumen, además de que se pagará un arancel, en 2009 se revocará completamente la orden antidumping.

En el 2003 México inició un procedimiento de solución de diferencias ante la Organización Mundial de Comercio por considerar que el derecho *antidumping* mantenido por Estados Unidos contenía fallas. Con este acuerdo, México y Estados Unidos suspendieron "temporalmente" el proceso de controversia que inició ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), para posteriormente solicitar la terminación total a sobre la base de que se alcanzó un acuerdo "satisfactorio" entre las partes.

Asimismo se terminan las controversias en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el acuerdo comercial existían 14 derivadas de cada revisión administrativa anual que hacía Washington, México reaccionaba con un recurso de apelación. Kenneth Smith, Director General de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones, de la Secretaría de Economía, subrayó que este acuerdo, que firmaron el Secretario de Economía Sergio García de Alba y los funcionarios estadounidenses, Carlos Gutiérrez, secretario de Comercio, y Robert Portman, representante comercial, el lunes 6 de marzo de 2006 y cuya entrada en vigor será

<sup>21</sup> Saldaña, Ivette, "Fin a 15 años del bloqueo de Estados Unidos al cemento mexicano", en El Financiero, México D. F. p. 15, viernes 20 de enero de 2006.

<sup>22</sup> "Termina disputa cementera" en El Universal, México, D. F. 20 de enero de 2006.

<sup>23</sup> Idem.

el 3 de abril de 2006, "manda una señal importante al mundo de que al interior del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) somos capaces de resolver disputas difíciles". En entrevista, añadió que la gran ventaja es que en el 2009 los dos países estarán en condiciones de libre comercio en cemento, tal y como se acordó cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que para estas fechas debería estar en arancel cero<sup>24</sup>. Ya que en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos se acordó desgravar inmediatamente las fracciones de este sector a partir de la instrumentación del Acuerdo. Actualmente, todo el comercio de cemento entre Estados Unidos y Canadá está libre del pago de arancel. Las reglas de origen negociadas en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) para estos productos se sustentan en el criterio de cambio de clasificación de cambio de clasificación arancelaria (específicamente en el rubro de Reglas de origen). Adicionalmente, la industria cementera canadiense logró que Estados Unidos eliminara la restricción relacionada a las compras del sector público.

Sin embargo, las negociaciones que involucraron a la industria cementera mexicana se realizaron en las mesas de Aranceles y Barreras no arancelarias y Reglas de Origen. Y en lo que respecta a dichas mesas, Estados Unidos y Canadá estuvieron en principio de acuerdo para utilizar la misma regla de origen del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), es decir sin arancel, pero en la práctica, los tres países en 1990 aplicaron aranceles del 5 por ciento y posteriormente ciertas exportaciones se vieron afectadas por el impuesto antidumping por casi 16 años.

De ahí la importancia de haber llegado a una solución favorable, por lo que la Secretaría de Economía (SE) señala que este acuerdo resuelve la disputa comercial, además de que reactivará y duplicará la cantidad de exportaciones de cemento mexicano a los Estados del Sur de Estados Unidos. Se puede concluir que con este acuerdo, México y Estados Unidos suspendieron "temporalmente" el proceso de controversia que inició la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que en los próximos meses solicitarán la terminación total al haber alcanzado este pacto. Cabe mencionar que esta decisión está ligada con los desastres que ocasionó el huracán *Katrina* en el sureste estadounidense, ya que próximamente iniciará el proceso de reconstrucción. Finalmente la Cámara Nacional del Cemento aseveró que el convenio alcanzado por México y Estados Unidos es una oportunidad para esta industria pues permitirá a otras cementeras ingresar a territorio norteamericano en condiciones favorables, mientras que a la Unión Americana le aliviará el desabasto de esta materia prima<sup>25</sup>.

<sup>24</sup>Hernández, Guadalupe, "Tras 15 años años, concluye disputa cementera" en el Universal, México, D. F., a lunes 6 de marzo de 2006.

<sup>25</sup> Saldaña, Ivette, "Fin a 15 años de bloqueo de Estados Unidos al cemento mexicano" en El financiero, México, D. F. a viernes 20 de enero de 2006.

## Conclusiones

Conforme lo estudiado anteriormente podemos concluir que México ha emprendido, desde mediados e los años ochenta, una serie de reformas económicas con el fin de aumentar la eficiencia, el crecimiento económico y el bienestar social. Así las reformas han incluido, entre otras, ajustes para el logro de la estabilidad macroeconómica, una liberación comercial, un proceso de privatización y la liberación financiera. Con respecto a la apertura comercial, ésta se efectuó en un periodo corto; comienza en 1986 con el ingreso de México a la que hoy es la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se consolida con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994. De esta manera, por medio del Tratado, las exportaciones mexicanas se beneficiaron con un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos y Canadá, en tanto que las importaciones continuaron con su proceso de apertura.

Lo anterior dio como resultado que la economía mexicana pasara de ser una de las economías más cerradas de la América Latina a principios de los años ochenta a ser una de las economías más abiertas del mundo. Las exportaciones pasaron de 52 mil millones de dólares en 1993 a más de 160 mil millones en 2002. En tanto, las importaciones totalizaban en valor los 65mil millones de dólares en 1993 y llegaron a ser poco más de 168 mil millones de dólares en 2002. Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), la suma de importaciones y exportaciones representaron 22% en 1993 y un poco más de 50% en 2002.

Más allá de los hechos puramente comerciales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) permitió a México, por ejemplo, mandar una señal a los agentes económicos, internos y externos de que la apertura política y comercial es permanente. Esto le añade credibilidad a México al aceptar un compromiso como éste es sin duda de gran importancia para las decisiones de inversión a largo plazo.

Después de haber realizado este estudio se advierte que en este gran crecimiento comercial hubo efectos en ciertas variables de la economía mexicana. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) propició la aparición de hechos específicos que han tenido efectos (favorables y desfavorables) en la economía mexicana. En particular se estudió el desempeño de los procedimientos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los campos del comercio y la inversión destacando el valor que han tenido dichos procedimientos para mejorar la gestión de las relaciones económicas globales entre los países socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pero también se reconoce que estos procedimientos son todavía insuficientes en asuntos políticamente polémicos.



Principalmente en el caso del cemento ya que la industria cementera mexicana es una de las más competitivas del mundo, en donde el mercado mexicano ha mostrado un desempeño sobresaliente en los últimos años, como resultado de su apertura a la competencia internacional. Y del caso en específico de Cementos Mexicanos que ha demostrado ser una empresa líder a nivel global que puede ofrecer un producto de excelente calidad a un precio bajo sin cometer prácticas desleales al comercio o comprometer la seguridad de sus empleados o al medio ambiente, ya que Cemex es una empresa modelo cuyas áreas de oportunidad son realmente pocas, pues su eficiencia, tecnología y diversificación de mercados la han colocado en un lugar privilegiado a nivel mundial que difícilmente perdería, ya que se trata de una empresa ocupada diariamente en su desarrollo.

La acusación hacia México de haber cometido dumping principalmente por Cemex y Grupo Cementos de Chihuahua, es de tal importancia ya que en el ámbito internacional, los países reconocen que el dumping puede ser lesivo para las industrias nacionales y por esa razón justifican la imposición de medidas cuyo fin sea restablecer las condiciones justas de comercio al amparo del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Acuerdo relativo a la aplicación del VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) 1994 (Acuerdo Antidumping). Sin embargo, la aplicación continua de las leyes antidumping dentro del Tratado de Libre Comercio podrían interferir con la integración económica del área de Libre Comercio. Las leyes antidumping castigan el fijar precios competitivos transfronterizos independientemente de que ello sea depredatorio e impida la competencia. Las leyes de competencia, por otro lado prohíben la discriminación de precios transfronterizos solamente si afecta la competencia de manera adversa. La sustitución de la Ley Antidumping por la Ley de Competencia a ser aplicada entre países del Tratado de Libre Comercio (o entre aquellos países que opten por acordarlo así de manera bilateral) es sin duda el enfoque más ambicioso pero también el más consistente con el principio de un mercado libre para empresas y consumidores de América del Norte.

A pesar de que hubo muchos progresos en cuanto a incluir en los acuerdos internacionales mejores reglas y procedimientos internacionales, aún se está lejos de la certidumbre que se espera de las reglas y procedimientos nacionales, que impliquen las políticas de alguno de los actores más fuertes (Estados Unidos).

Ya que después de quince años de iniciada la controversia el desenlace satisfizo a la industria y al gobierno mexicano ya que el acuerdo logrado por los gobiernos de México y Estados Unidos a mediados de enero, además de poner fin a una vieja disputa internacional entre ambos países resuelve en el corto plazo las necesidades de cemento en el Sur de Estados Unidos, ya que las negociaciones para llegar a un acuerdo se intensificaron debido a la conjunción de diversos factores, como la agudización de la escasez de cemento en Estados Unidos, es decir, que los factores externos determinaron que esta situación llegara a su fin, algo que no pudo obtenerse en los paneles de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio ni en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

¿Qué es lo que se puede concluir de la experiencia que se ha tenido hasta ahora con los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)? Se concluye que el resultado del caso revisado muestra que los socios del Tratado han acordado nuevas reglas y procedimientos que contribuyen a mejorar la administración de sus relaciones comerciales. Las tres naciones han recurrido al mecanismo de manera equitativa; las tres han tenido éxito o han fracasado en sus demandas; las tres han aceptado, en general, las resoluciones de los paneles y han realizado las modificaciones necesarias a sus leyes o políticas, aunque no siempre de completo acuerdo. En algunas ocasiones se ha recurrido a presiones adicionales como hizo México cuando se recurrió a la Organización Mundial de Comercio (OMC) para resolver el asunto, en otras, la resolución de un aspecto de la cuestión ha hecho surgir algún otro problema relacionado.

Se concluye que gracias a la existencia de estos mecanismos de solución de controversias si bien presentan ciertas deficiencias como el tiempo de respuesta, han logrado reducir el calor de los ánimos transfronterizos en las disputas comerciales ya que se ha obligado a los funcionarios de los tres países a actuar dentro del marco legal, a la vez que ha restado fuerza a las presiones de las industrias proteccionistas sobre los funcionarios administrativos para que favorezcan sus intereses. Sin embargo, los tres gobiernos por lo general han estado dispuestos a recurrir plenamente al sistema y a atenerse a sus resultados.

A continuación se mencionan los factores externos que agilizaron la solución del tema central de esta tesis:

- Ha existido un cambio de circunstancias, ya que una de las empresas inicialmente como demandante Southwest fue adquirida por Cemex.
- La mayoría de las empresas “estadunidenses” cuentan con una gran participación extranjera.
- El cálculo del margen de dumping no consideró elementos importantes con detalle, lo que ocasionó una equivocación grave, al considerarlo existente cuando en realidad no lo era.
- A nivel internacional se llegó a la máxima organización supranacional como lo fue la Organización Mundial de Comercio, que según lo disponga deberá admitirse su resolución de forma inapelable.

- Si bien ha sido un proceso largo, la empresa ha logrado superar esta dificultad y no por ello sus activos se vieron afectados, ya que encontró una oportunidad en lugar de una barrera para acceder a viejos mercados a través de nuevos.
- Es de gran importancia el considerar que los mecanismos de solución de controversias ayudan a no aplicar medidas proteccionistas y fomentar el libre comercio entre naciones.
- Es de sobra conocido que la mayoría de las casas habitación en Estados Unidos están hechas de madera y que el cemento se utiliza para construir oficinas y edificios públicos.

El acuerdo soluciona exitosamente un conflicto de 15 años de antigüedad en torno a la orden de derechos *antidumping* de Estados Unidos a las importaciones de cemento pórtland gris de México. "Este acuerdo aborda las inquietudes de los productores y consumidores en ambos lados de la frontera," dijo Carlos Gutiérrez, Representante comercial del Departamento de Comercio de Estados Unidos. "El acuerdo contiene disposiciones que ayudarán a aumentar el acceso de los productores de cemento de Estados Unidos al mercado de México, y también garantiza que las comunidades de nuestra costa del golfo cuenten con los recursos necesarios para reconstruir. Este acuerdo demuestra que contamos con la voluntad y los medios para resolver conflictos difíciles con nuestros socios del NAFTA."<sup>1</sup>.

El acuerdo resuelve todos los litigios con respecto a las demandas pendientes de aranceles ante los tribunales de Estados Unidos e internacionales y divide entre las partes los depósitos de derechos *antidumping* previstos. El acuerdo también incluye elementos para la liberalización comercial mutua, entre ellos disposiciones para ayudar a aumentar el acceso por los productores estadounidenses al mercado mexicano. Si se cumple con las condiciones del acuerdo durante los tres años de vigencia, éste se cancelará y se rescindirá la orden de derechos *antidumping*. El acuerdo también ayudará a asegurar que haya recursos disponibles en caso de catástrofes naturales futuras.

Acuerdo México – Estados Unidos sobre el comercio de cemento.

- Resolución de juicios por demandas pendientes en torno a los derechos *antidumping* ante las cortes de los Estados Unidos y tribunales internacionales;
- Un mecanismo que permite que se distribuyan regionalmente la importación de 3 millones de toneladas métricas de cemento de México en la región sur de Estados Unidos con un derecho *antidumping* de \$3 por tonelada métrica;
- Una disposición que permite la importación adicional de hasta 200,000 toneladas métricas con un derecho *antidumping* menor que se puede instituir si el Presidente determina que se justifican las importaciones de cemento de México tras una catástrofe;

---

<sup>1</sup> "Acuerdo México-EU sobre comercio de cemento" en Oficina de Prensa, Comunicados 2006, Embajada de México en los Estados Unidos de América, 02 de May 2006.

- Elementos de liberalización comercial mutua que incluyen el acceso general por los productores de Estados Unidos al mercado de México;
- Un periodo de vigencia de tres años, y
- Disposiciones para abordar la anulación de la orden sobre derechos *antidumping* a la conclusión del acuerdo.

Como parte del acuerdo, ambos gobiernos acordaron profundizar la cooperación bilateral tendiente a facilitar, promover y expandir el comercio de cemento hacia ambos lados de la frontera y a no recurrir a medidas relacionadas con remedios comerciales durante la vigencia del acuerdo y hasta nueve meses después de su conclusión. Dicho acuerdo entró en vigor el 3 de abril de 2006.

Sin embargo, es una lástima que haya tenido que pasar un periodo muy largo y condiciones adversas en el vecino país del norte, para que se llegara a una conclusión que beneficia directamente a este país, pues las necesidades en la reconstrucción tras los huracanes del 2005 propiciaron mayor insistencia en que se redujeran o suspendieran los aranceles al cemento de México. Además de que esto fue el resultado de una petición *antidumping* presentada por Southern Tier Cement Committee en 1989 y una investigación subsiguiente sobre derechos *antidumping*, el Departamento de Comercio concluyó que Cemex, el mayor productor y exportador de cemento de México, vendía su producto en el mercado de Estados Unidos por debajo del valor justo.

Una orden de derechos *antidumping* a las importaciones de cemento Portland gris de México entró en vigor el 30 de agosto de 1990. En la investigación y análisis administrativos subsiguientes, Cemex recibió márgenes de 37.40 a 109.43 por ciento. Y aunque las empresas afectadas recibirán ajustes por los cobros que se les aplicó tanto a Grupo Cementos de Chihuahua \$40 millones de dólares y a Cemex \$100 millones de dólares, respectivamente esta situación no representó lo que en principio significa un Tratado de Libre Comercio que está a favor de un comercio justo sin barreras de ningún tipo y sobre todo cuando el país demandante es deficitario del producto.<sup>2</sup>

Finalmente se puede decir que mientras que el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acate al texto del tratado, se podrá asegurar la efectividad de un mecanismo de solución de controversias para dar seguridad a los signatarios en los procedimientos de revisión existentes contra prácticas desleales, lo cual dará cabida al uso de las medidas antidumping o antisubvenciones o en casos extremos se utilizan como medidas neoproteccionistas que impiden el libre comercio, sin embargo, existen excepciones que pueden favorecer los procesos, como en el caso de un desastre natural.

---

<sup>2</sup> Los productores de cemento de Estados Unidos tienen una capacidad de producción de aproximadamente 111 millones de toneladas métricas. En el 2005, Estados Unidos importó 1.92 millones de toneladas métricas de cemento de México. Acuerdo México-EU sobre comercio de cemento” en Oficina de Prensa, Comunicados 2006, Embajada de México en los Estados Unidos de América, 02 de May 2006.

---

---

## Bibliografía

- Álvarez Avendaño, Juan Antonio y Claudio Lizana Anguita, "Dumping y competencia desleal internacional", Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1995, 119 pp.
- Banco de México, "Indicadores Oportunos y de Comercio Exterior", 1989-2003.
- Banco Mundial, "Cement Industry and Fuel Substitution", 1986.
- Bhagwati Jagdish, "Obstáculos al comercio internacional", Colección de economía 19, México, Ed. Gèrnika, 1994, 170 pp.
- Blanco Mendoza, Herminio, "Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Una visión de la modernización de México", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 281 pp.
- Bueno Campos, Eduardo y Morcillo Ortega, Patricio, "Fundamentos de Economía y Organización Industrial", España, Editorial: Mc Graw Hill, 1994. pp. 397.
- Cámara Nacional del Cemento, Anuarios de 1982-1988.
- Cardero Maria Elena (compiladora), "Que ganamos y que perdemos con el TLCAN", México Ed. Siglo XXI, UNAM, 1996, 338 pp.
- Chacholiades, Miltiades, "Economía internacional", México, Ed. McGraw Hill, 1990, 677 pp.
- Dussel Peers, Sephanus Enrique, "Polarizing Mexico. The impact of Liberalization Strategy", Londres, Ed. Linne & Rienner. Boulder. 2000. pp.249.
- F. Hidalgo, Carlos, "Introducción a los negocios internacionales", México, Editorial Limusa, 1995, pp. 393.
- GATT (Accord General sur les Tarifs Douaniers et le Comerse). "Textes des Accords de Tokio Round". Ginebra, GATT, 1986, 222 pp.
- General Agreement on Tariffs and Trade, 1992, "United Status, antidumping duties on gray Portland cement and cement clinker from Mexico", Reporte de panel de discusión.
- Globerman, Steven y Michael Walker (compiladores), "El TLC. Un enfoque trinacional". México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 322 pp.
- González, Gerardo (Investigador del Centro de Estudios Estratégicos del ITESM, Campus Ciudad de México) "El cemento" en Tecno Industria. Vol. Octubre-noviembre 1990 pp. 29-46.

- 
- 
- Huerta, Arturo, "La política neoliberal de estabilización económica en México", México, Editorial Diana, 1994. pp.228.
  - Hughes Hallett, Andrew y Carlos A, Primo Braga. "The new regionalist and the Threat of protectionism. Policy research working paper 1349", The World Bank, International Economics Department International Trade Division, Washington D.C., agosto de 1994, 36 pp.
  - Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Prácticas desleales del comercio internacional. (antidumping)", México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, 492 pp.
  - Kenneth W., Dan, "The GATT law and International Economic Organization", Ed. The University of Chicago Press, Chicago and London, 1970, 480 pp.
  - Kissinger, Henry, "La Diplomacia". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 919 pp.
  - Krugman, Paul R y Maurice Obstfeld, "Economía internacional, Teoría y Política". Madrid, Ed. McGraw Hill, 1998, 962 pp.
  - Ley antidumping de los Estados Unidos
  - Leycegui, Beatriz William B.P. Robinson y S. Dalia Stein; (coordinadores) "Comercio a golpes. Las prácticas desleales del comercio internacional bajo el TLCAN", México, Ed. ITAM y Miguel Angel Porrúa, 1997, 295 pp.
  - Malpica de Lamadrid, Luis, "El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", México, Ed. UNAM, 1996, 317 pp.
  - Malpica de Lamadrid, Luis, "¿Qué es el GATT?" México, Ed. Grijalbo, 1988, 1014 pp.
  - Martínez, Gabriel y Febrer Guillermo, "Desregulación económica (1989-1993)", México, Editorial: Fondo de Cultura Económica, 1994.
  - Meraz y Rueda, "Los efectos de la apertura comercial en la industria del cemento y vidrio". Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1991.
  - Morgan JP –Consultora financiera internacional- , "Prospecto de colocación de Guaranteed Notes de Cemex SA y Tolmex SA de CV", 1991.
  - Nagaoka, Sadao, "Antidumping policy and competition en Regulatory policies and reform: a comparative perspective". Ed. World Bank, 1996
  - Ortiz Wadgymer, Arturo, "Introducción al comercio exterior de México". México, Ed. Nuestro Tiempo, 1993, 261 pp.

- 
- 
- Ramírez Burn, José Ricardo. "El tercer mundo. Pasado, presente y perspectivas. Grandes tendencias políticas contemporáneas 4", México, Coordinación de humanidades, Ed. UNAM, 1985, 39pp.
  - Rey Román Benito, Coordinador. "La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?". México, Ed. Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992, 420 pp.
  - Román Figueroa Nelly, "Mecanismos alternos de solución de controversias en materia de practicas desleales de comercio internacional". Tesis para obtener el titulo de licenciado en derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, 187 pp.
  - Rosas González Maria Cristina, "México ante los procesos de regionalización económica en el mundo", México, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1996, 232 pp.
  - Salvatore Dominick, "Internacional economics". Nueve Jersey, Ed. Prentice Hall, 1998, 766 pp.
  - Schott, Jeffrey J, "Completing the Uruguay Round. A results-oriented approach to the GATT Trade Negotiations", Washington D.C., Ed. Institute for International Economics, 1990, 224 pp.
  - Seara Vázquez Modesto, "Derecho internacional Público". México Ed. Porrúa, 1986, 721 pp.
  - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI, monografías sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte No. 6 y No. 7 "Salvaguardas", 1992.
  - Serra Puche, Jaime, "Los empresarios y la modernización económica en México", México, Editorial: Porrúa. 1991. pp.352
  - Sepúllveda Cesar. "Derecho Internacional". México Ed. Porrúa, 1991, 746 pp.
  - Silva Michelena, José A, "Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial", México, Ed. Siglo XXI, 1994, 493 pp.
  - Tamames Ramón, "Estructura económica internacional". Madrid, Ed. Alianza Universidad, 1990, 493 pp.
  - Uribe Carrillo, Mario Octavio. "Las prácticas desleales dumping y las subvenciones a la luz del Tratado de Libre Comercio". Tesis para obtener el titulo de licenciado en derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 229 pp.
  - U. S. Departamento de Comercio, "U. S. Industrial Outlook", 1989-1992.
  - U. S. Internacional Trade Comisión, "Antidumping Petition on behalf of the Ad-hoc Comité of Arizona – New Mexico – Texas – Florida, Producers of Gray Portland Cement", 1989

- U. S. International Trade Commission, "Determination of the Commission in Investigation No. 731-TA451: Gray Portland Cement and Cement Clínter from Mexico", 1989.
- Vidal, Gregorio, "Privatizaciones, Fusiones y Adquisiciones: las grandes empresas en América Latina". Premio en investigación económica: Maestro Jesús Silva Herzog, UNAM, México 2000 Anthropos, UAM – I, UNAM – II Ec. México 2001.
- U. S. Bureau of Census, "Statistical Abstract of USA", 1989-1992.
- U. S. Bureau of Mines, "Cement Minerals Yearbook", 1989- 1992.

### Hemerografía

- Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994.
- Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994
- Acuerdo sobre Salvaguardas de 1994. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio. "Ronda Kennedy. Acta, protocolos y Acuerdos con una evaluación práctica de sus resultados, desde el punto de vista de los países en desarrollo". Suplemento de Comercio Exterior, Banco Nacional de comercio Exterior, S.A , México, Diciembre de 1967, 20 pp.
- Aguilar Juárez, David, "Un suizo global" en Expansión, México 12 de noviembre de 2003
- Aguilar Juárez, David, "Impulsará Katrina negocios de Cemex" en "El Universal", México, 06 de septiembre de 2005.
- Aschentrupp Toledo, Herman. "La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral" en Comercio Exterior Num. 11, Vol. 45, México Noviembre de 1995, pp. 847-856.
- Báez, López, Gustavo, "México y el sistema contra prácticas desleales de comercio internacional" en Comercio Exterior. Vol. 51, Núm. 9, septiembre, 2001. pp. 807-811.
- Barcenas, Efraín. "Cemex a salvo" en Expansión, Ed. 668, México, 21 de junio de 1995.
- Barrientos, Alberto, "Registra cemento producción récord" en Reforma, Sección: Negocios, México, D. F. jueves 17 de febrero de 2005.



- 
- 
- Buitrón, Morales Pablo, "Ajustes a las teorías de negocios internacionales en el contexto de países menos desarrollados" en El Financiero, 20 de marzo de 1996.
  - Castillo, Jorge Arturo, "Reconstruyendo el crecimiento" en Mundo Ejecutivo, Año XVIII. Septiembre, 1997, Vol. XXXI, Núm. 221, pp.103-116.
  - Castillo Alejandro, "Las empresas más admiradas de México" en Expansión, México, Ed. 851, 16 de octubre de 2002
  - Castillo Alejandro, "Recuperación cuesta arriba" en Expansión, México, Ed. 872, 20 de agosto de 2003.
  - Cemex se fortalece 5% en el mercado estadounidense" en El Universal, México, D. F. 19 de diciembre de 2005.
  - Comisión Económica Para América Latina. Naciones Unidas. Panorama `para la inserción internacional de América Latina y el Caribe. México, Publicación preparada por la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, 1997, 225 pp.
  - Dabat, Alejandro, "El mundo y las naciones" en Comercio Exterior. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. México. Núm.47, septiembre 1997. pp. 695-704.
  - Diario Oficial De La Federación
  - Eggers, Leopoldo, "En tecnología, última llamada para México", en Mundo Ejecutivo, febrero 2002.
  - Feike de Jong, y Ortega, Adolfo, "El juego de Zambrano" en Expansión, México, D. F. Ed. 902, 27 de octubre de 2004.
  - Feike de Jong, "El toque Katrina" en Expansión, México, D. F. Ed.925, 28 de septiembre de 2005.
  - Fix Fierro, Hector y Sergio Lòpez Ayllón, "Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del capitulo XIX del TLCAN" en Revista de derecho privado. Año 8, Num.23, México, mayo-agosto de 1997, pp. 19-58.
  - Fracción Arancelaria y Plazos de desgravación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Editorial Porrúa, Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial (SECOFI), México, 1994.
  - González Pérez Lourdes. "El sistema antidumping de México lo coloca en el lugar 4 del mundo" en El financiero. México, D. F. 19 de noviembre de 1997, p 18.
  - Hernández, Guadalupe, "Tras 15 años, concluye disputa cementera" en El Universal, México, D. F., lunes 6 de marzo de 2006.

- 
- 
- Illa Iglesias, Hernán, "La estela de Katrina" en Expansión, México, D. F. Ed. 926, 10 diciembre de 2005.
  - "La buena fortuna de Cemex" en Expansión, México, D. F. Ed. 922. 17 de agosto de 2005.
  - "La industria del cemento en México" en Expansión, México, D. F. Ed.742, 3 de junio 1998.
  - Ley de comercio exterior. Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993 y del 22 de diciembre de 1993
  - Martínez Cortés, José Ignacio y Rosa María López. "La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional" en Relaciones Internacionales Num. 64, México, octubre-diciembre de 1994, pp. 61-78.
  - Martínez Legorreta, Omar "Las organizaciones multilaterales en la Cuenca del Pacífico". Asia Pacifico 1994. Publicación anual del centro de Estudios de Asia y África del Colegio de México, Num. 1, México, 1994, pp. 65-84.
  - Organización Mundial de Comercio. Con el comercio hacia el futuro, OMC en División de información y relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra, Suiza, 1995, 36 pp.
  - "Pioneros del siglo XXI" en Expansión, México, D. F. Ed. 743, 17 de junio de 1998
  - Ramírez Tamayo, Zacarías "Apasco, los primeros cimientos en un mercado olvidado" en Expansión, México, D. F. Ed. 697.14 de agosto de 1996.
  - Ramírez Tamayo, Zacarías "El mago del Cemento" en Expansión, México, D. F. Ed. 808, 7 de febrero de 2001.
  - Reglamento de ley de comercio Exterior, Diario oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993
  - Rosas González, María Cristina, "Regionalismo vs. Globalización: ¿es posible un multilateralismo por bloques?" en Relaciones Internacionales Num. 73, México, enero-abril de 1997, pp. 43-54
  - Saldaña Ivette, "Fin a 15 años del bloqueo de Estados Unidos al cemento mexicano", en El Financiero, México D. F. p. 15, viernes 20 de enero de 2006.
  - Santiago Jaime, "Lorenzo Zambrano Treviño" en Expansión. México, Ed. 679, 22 de noviembre 1995
  - Thomas, J.C. Y Sergio López Ayllón, "El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desafíos en la interpretación de los tratados internacionales y en la reconciliación del civil law y el common law en la zona de libre comercio" en Revista de Derecho Privado. Año 7, Num. 20, México, mayo-agosto de 1996, pp. 37-82.

- Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América Del Norte. Sección Mexicana Información general. México
- Senado De la República. Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y Comercial de México. Cuadernos del Senado, Num. 55, 1985, México, 62 pp.
- Siqueiros Canales, Joel. "El GATT, evolución y perspectivas". Cuadernos de economía, Serie 1, cuaderno 3, Universidad Nacional Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 1985, Baja California, México, p. 32.
- "Termina disputa cementera" en El Universal, México, D. F. 20 de enero de 2006.

### Referencias electrónicas

- [www.canacem.org.mx](http://www.canacem.org.mx)

Portal de internet de la Cámara Nacional del Cemento en México

- [www.wbsd.org](http://www.wbsd.org)

Portal de internet de "El Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sustentable" (WBSCD)

- [www.cemexmexico.com](http://www.cemexmexico.com)

Portal de internet de la empresa Cementos Mexicanos.

- [www.worldcement.com](http://www.worldcement.com)

Portal de Internet de información oficial de cemento a nivel internacional.

- [www.wto.org](http://www.wto.org)

Portal de internet de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

- [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)

Portal de internet de los Paneles de Solución de Controversias del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

- [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Portal de internet de la Secretaría de Economía