



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“BARRERAS NO ARANCELARIAS COMO FRENO
AL IMPETU EXPORTADOR DE ECONOMÍAS EN
DESARROLLO: EL CASO DEL BLOQUEO A LAS
IMPORTACIONES DE CEMENTO MEXICANO POR
PARTE DE LOS ESTADOS UNIDOS 1993-2008”

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

RODRIGO BALDERAS LUNA

DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. SAÚL HERRERA AGUILAR

Cd. Universitaria, D. F. 2015





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

INTRODUCCION	5
1. Primer capítulo Introducción a las teorías de comercio (modelo ricardiano simple).....	8
1.2 Modelo Heckscher-Ohlin.	11
1.2.1 Abundancia de factores.	13
1.2.2 La paradoja de Leontief.....	15
1.3. Nuevas teorías del comercio.....	17
1.3.1 Influencia de las economías de escala en el comercio internacional	17
1.4. Instrumentos de política comercial.	20
1.4.1 El debate entre proteccionismo y libre comercio.	21
1.5 Barreras no arancelarias al comercio.	24
1.5.1 Regulaciones cuantitativas y cualitativas.....	27
2. Segundo capítulo. Comparativo de la industria cementera mexicana y estadounidense	29
2.1 Situación de la industria cementera mexicana	30
2.1.2 la industria cementera mexicana en términos de producción y empleo.....	33
2.2 La industria cementera mexicana en el mercado internacional	40
2.3 Situación de la industria cementera estadounidense.....	43
2.4 Comercio de cemento entre México y Estados Unidos.	50
2.5 Conclusiones en cuanto a la industria cementera mexicana y estadounidense.....	53
3. Tercer Capítulo. El bloqueo al cemento mexicano antecedentes.....	55
3.1 La inserción de México al TLCAN.....	57
3.2 El bloqueo a las importaciones de cemento mexicano por parte de Estados Unidos.	62
3.2.1 defensa por parte de México en la OMC	67
3.3 Acuerdo cementero 2006	70
4. Cuarto Capítulo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ante la problemática del bloqueo hacia el cemento mexicano. Consecuencias del bloqueo.	75
4.1 Estrategias adoptadas por parte de la industria mexicana del cemento ante el embargo. ...	79
4.1.2 Fusiones y adquisiciones transfronterizas: La adquisición de Southdown inc. por parte de CEMEX.	87
4.2 Análisis por precios de exportación e internos.....	92

Conclusiones y recomendaciones	95
Bibliografía.....	98

INTRODUCCION

Barreras no arancelarias como freno al ímpetu exportador de economías en desarrollo: el caso del bloqueo a las importaciones de cemento mexicano por parte de los Estados Unidos 1993-2008.

Las barreras no arancelarias son un mecanismo por el cual un país trata de proteger una industria, mediante el establecimiento de trabas al comercio (licencias, medidas fitosanitarias, leyes o regulaciones etc.) Dado su carácter complejo y por diversas causas, no siempre es claro si dichas medidas obedecen a una causa legítima para su aplicación, lo que impacta en los preceptos del libre comercio estipulados en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Por lo cual es necesario analizar el efecto de dichas medidas en el comercio internacional, y las economías locales involucradas.

Desde el año de 1993 la industria cementera sufrió un bloqueo de quince años por parte de los Estados Unidos. El 1 de abril de 2008, entró en vigor el acuerdo cementero entre los dos socios comerciales que finalizó la disputa comercial. Dicho bloqueo se origino a las supuestas prácticas desleales de comercio en la industria cementera mexicana, por lo cual Estados Unidos gravó con cuotas antidumping a las importaciones de cemento gris mexicano (principalmente del tipo Portland y Clinker). No obstante el gobierno norteamericano nunca pudo comprobar dichas prácticas dumping, por tanto, tuvo que suscribir el acuerdo cementero, permitiendo la introducción de cemento mexicano con arancel

preferencial. Entre abril 2007-marzo 2008, México exportó con un arancel preferencial hasta tres millones 81 mil toneladas, sin embargo, apenas se colocaron en EU dos millones 300 mil toneladas, y quedan sin ocuparse unas 700 mil toneladas.¹ Las empresas mexicanas del ramo no han aprovechado al máximo el acuerdo suscrito, por lo que han buscado distintos canales para colocar sus productos en el mercado norteamericano.

El estudio de dichas barreras mediante bloqueos, es de vital importancia para comprender la dinámica del comercio mundial, en una rama de la industria que sirve como base a infraestructura, que permite el desarrollo económico de distintos sectores de la economía; aunado a esto México, tiene una posición de relativo peso, pues CEMEX es el tercer productor de cemento a nivel mundial. Además, es importante analizar el porqué de utilizar barreras no arancelarias y las consecuencias económicas en los países afectados y el incumplimiento de las normas establecidas por la OMC en el comercio internacional.

De igual forma, es importante analizar las asimetrías en cuanto al cumplimiento de tratados comerciales a nivel internacional, con particular énfasis en las asimetrías mostradas en el cumplimiento del TLCAN por las partes firmantes, en las cuales hay indicios de derechos y obligaciones dispares, que afectan a la creación de comercio, competitividad y desarrollo de las economías en un marco de libre comercio.

¹ <<http://www.canacem.org.mx>>

Objetivos

La finalidad del estudio es analizar las consecuencias del bloqueo al cemento por parte de los Estados Unidos hacia México en el marco del TLCAN, acuerdo comercial signado por ambas partes. Además, se pretende analizar cuál fue el objetivo de dicho bloqueo por parte del vecino país del norte hacia el cemento mexicano y con ello demostrar que las disposiciones del GATT (posteriormente OMC) y tratados como el TLCAN no son cumplidas cabalmente por una o algunas partes firmantes; todo ello en detrimento de los objetivos de competitividad y libre comercio.

Otro aspecto a analizar es el impacto en el desempeño interno de la industria cementera como consecuencia del bloqueo y el posible freno a su ímpetu exportador.

Hipótesis

Demostrar que con la aplicación de barreras al comercio no arancelarias con respecto a las exportaciones mexicanas de cemento hacia Estados Unidos, los lineamientos suscritos en la OMC y TLCAN no fueron cumplidos en aras de un desarrollo pleno del libre comercio.

1. Primer capítulo Introducción a las teorías de comercio (modelo ricardiano simple).

Como precedente para el estudio de las teorías de comercio exterior, se debe recurrir al modelo ricardiano de comercio exterior, desarrollado por el economista inglés David Ricardo, basado principalmente en la concepción de ventaja comparativa.

Para los siglos XV y XVI el comercio exterior empezó a cobrar un peso considerable entre las economías, principalmente las economías europeas, por tanto, fue necesario iniciar el estudio y teorización del comercio. Con el surgimiento de los Estados-Nación europeos, el comercio entre los Estados Europeos, comenzó a ganar terreno, como resultado de los excedentes agrícolas que no tenían como ser vendidos en sus mercados de origen.

El modelo ricardiano se basa en el concepto de ventaja comparativa, donde se postula que cuando los países tienen costos de producción distintos siempre habrá un motivo para el intercambio comercial, debido a que ambas partes tendrán una ganancia si se especializan en aquellos bienes que tienen menores costos relativos de producción a los de su contraparte. El planteamiento de la “ventaja comparativa” descansa en los siguientes supuestos:

- Se tienen dos países que comercian entre sí;
- Un factor de producción;

- La tecnología es igual a la productividad del trabajo;
- Se tienen dos productos: queso y vino.

La ventaja comparativa se deduce al comparar los requerimientos unitarios para producir un bien en términos de otro comparando los precios relativos del bien en cuestión. Para comparar los dos bienes (queso y vino) se puede expresar a los requerimientos de trabajo del vino como a_{LV} y para el queso como a_{LQ} para los requerimientos de queso y vino en el extranjero se identifican con un asterisco. Tenemos que si:

$$a_{LQ}/a_{LV} < a^{*LQ}/a^{*LV}$$

ó bien

$$a_{LQ}/a^{*LQ} < a_{LV}/a^{*LV}$$

Sean P_Q y P_V los precios del queso y del vino respectivamente, la relación entre el precio del queso y sus requerimientos será: P_Q/a_{LQ} que es el salario promedio por hora pagado en el sector del queso, análogamente el salario pagado en el sector del vino será: P_V/a_{LV} los salarios en el sector del queso serán más altos si

$$P_Q/P_V > a_{LQ}/a_{LV} \text{ los salarios del sector del vino serán más alto si:}$$

$P_Q/P_V < a_{LQ}/a_{LV}$ por lo que si se cumple la primera desigualdad la economía

se especializará en la producción del queso, contrariamente si se cumple la segunda desigualdad la economía se especializará en la producción de vino, una

tercer posibilidad esta expresada de la siguiente manera: $P_Q/P_V = a_{LQ}/a_{LV}$

donde se producirán los dos bienes. Ahora tomando la misma nomenclatura con la

presencia del mercado exterior se tiene que si: $P_Q/P_V < a^*_{LQ}/a^*_{LV}$ el

extranjero se especializará en vino, siempre y cuando los requerimientos relativos de trabajo en nuestro país sean menores a los del extranjero es decir:

$$a_{LQ}/a_{LV} < a^*_{LQ}/a^*_{LV}$$

Por tanto, al comparar los precios relativos de ambos productos nacionales con los extranjeros, se hace notar que se cuenta con una ventaja comparativa en la producción de queso, por lo cual bajo la lógica del modelo ricardiano nuestro país debería especializarse en la producción de queso, dado que el costo de oportunidad de producir queso es menor su precio relativo.

El concepto de ventaja comparativa descansa en dos hipótesis centrales; la primera sostiene que las diferencias entre los costos marginales relativos entre los países dan origen al comercio y los beneficios derivados del mismo, sin embargo no dice en que magnitud se llevara a cabo el comercio. La segunda explica el por qué de los diferenciales de costos y se los atribuye a las diferencias en tecnología aplicada a los procesos de producción.

1.2 Modelo Heckscher-Ohlin.

Krugman identifica las razones por las cuales los países comercian entre sí: *“los países participan en el comercio internacional por dos razones básicas, y ambas contribuyen a que obtengan ganancias del comercio. En primer lugar los países comercian porque son diferentes. Las naciones como los individuos pueden beneficiarse de sus diferencias mediante una relación en la que cada uno hace aquello que sabe hacer relativamente bien. En segundo lugar, los países comercian para conseguir economías de escala en la producción. Es decir si cada país produce sólo una gama limitada de bienes, puede producir cada uno de esos bienes a una escala mayor y, por tanto de manera más eficiente que si intentara producir todo.”*² Por tanto los países se ven incentivados a comerciar entre sí, para aprovechar las diferencias entre las economías y sus distintas ventajas comparativas, con el propósito de aprovechar los diferenciales de costos y producción en pro de tener más y distintas provisiones de bienes.

Mediante la teoría desarrollada por Eli Heckscher y Bertil Ohlin, se intentará dar un panorama teórico al presente trabajo, con la finalidad de analizar de una manera teórica las razones y maneras en la que los países comercian entre sí. De acuerdo a los autores el comercio internacional se debe en gran medida a las

² Krugman Paul y Obstfeld. Economía Internacional 2006. P. 27

diferencias de recursos de los países, con particular énfasis en la interacción entre las proporciones en las que los diferentes factores están disponibles.

El modelo Heckscher-Ohlin (H-O) tiene supuestos similares a la teoría ricardiana del comercio exterior, con la diferencia que se otorga una mayor importancia a la dotación de factores de la producción. El modelo (H-O) considera los siguientes supuestos:

- a) Dos factores productivos, dos bienes que difieren en requerimientos y dos países.
- b) Idéntica tecnología en los dos países.
- c) Rendimientos constantes de escala.
- d) Fuerte intensidad en el uso de factores productivos.
- e) Especialización incompleta.
- f) Competencia perfecta.
- g) Gustos similares.
- h) Libre comercio.
- i) Cero costos de transporte.
- j) Funciones de producción idénticas entre países.

Por tanto la principal conclusión a la que llega el modelo H-O es la siguiente: Cada país exporta aquel bien que utiliza de forma relativamente intensiva el factor de producción en el que está dotado de forma relativamente abundante. Para confirmar dicha conclusión, se revisaran cómo las proporciones factoriales influyen en la fijación de precios y la decisión de los países de comerciar entre sí.

1.2.1 Abundancia de factores.

De acuerdo a Chacholiades la abundancia de factores se puede definir de las siguientes maneras:

“Definición 1 (definición física). Se dice que Inglaterra es abundante en trabajo en relación con los Estados Unidos debido a que Inglaterra está dotada con más unidades de trabajo por acre de tierra que los estados unidos.

Definición 2 (definición de precios). Se dice que Inglaterra es abundante en trabajo en relación con los Estados Unidos debido a que en sus respectivos estados de equilibrio autárquicos el trabajo es relativamente más barato en Inglaterra que en los Estados Unidos.”³

Mediante las definiciones proporcionadas, se dice que la abundancia de los factores es un concepto relativo, es decir, si Inglaterra es abundante en trabajo con relación a los Estados Unidos, los Estados Unidos son abundantes en tierras con relación a Inglaterra. Al ser conceptos relativos no se puede declarar que un país es abundante en algún factor tomando en cuenta solamente los valores absolutos respectivos al factor productivo en cuestión, sino la proporción en la cual, en este caso, la tierra y el trabajo existen en cada país.

³ Chacholiades Miltiades, Economía internacional, pp. 108.

Otro factor a considerar es la definición de abundancia de factores en base a precios, en la que el determinante de abundancia es la relación salario renta definida por:

$$\frac{w}{r}$$

Donde: w= salario pagado al trabajo r=renta pagada al capital

Tomando en cuenta que el país se clasificará como abundante en trabajo si su relación salario-renta es menor que la del otro país, previo al comercio entre los dos países.

Para evaluar con más precisión qué país es relativamente más abundante en algún factor de la producción, se deben igualar los términos físicos y los términos de precio, mediante la optimización de los dos términos, dada por:

$$\frac{K}{T} = \frac{w}{r}$$

Donde K= unidades de capital utilizadas

T= unidades de trabajo utilizadas

w= salario pagado al trabajo

r=renta pagada al capital

Estableciéndose así la combinación optima de capital y trabajo, que depende de los precios de cada factor y su dotación. Al existir movimientos en los precios relativos, la condición cambia hacia el factor de menor precio que por

consecuencia es el que tiene mayor abundancia relativa. Con lo que se llega al teorema de igualación del precio de los factores, dicho teorema indica que: *“aún en ausencia de cualquier migración de factores entre países, el libre comercio de bienes lleva a una situación en la cual los trabajadores ganan el mismo salario real y la tierra, la misma renta real en los Estados Unidos como en Inglaterra”*⁴ lo que lleva a una especialización incompleta en la producción y una migración de los factores entre los países (indirectamente), mediante el flujo de mercancías entre ellos.

Por tanto el país que cuente con la menor relación salario-renta, antes del comercio, tendrá un menor costo de oportunidad en la producción de un bien. Se llega a la siguiente conclusión tomando como ejemplo la producción de tela y alimento: *“se deduce que una relación salario-renta más baja implica un mayor precio relativo del alimento (o un precio relativo más bajo de la tela). En esta forma, el bien intensivo en trabajo (tela) debe ser más barato antes del comercio en el país abundante en trabajo (Inglaterra), es decir, el país con la menor relación salario-renta”*⁵

El modelo H-O, sirve para dar un panorama teórico, en el cual bajo los supuestos enunciados se cumple: que los países comercian entre sí solo por su ventaja comparativa y las diferencias entre las economías.

1.2.2 La paradoja de Leontief.

⁴ Ibid. Pp. 115

⁵ Ibid pp. 121

No obstante las formulaciones construidas por el modelo H-O, que predicen en que magnitud y cómo los países llevaran a cabo el comercio, de acuerdo con sus dotaciones relativas de capital y trabajo, encontramos dentro de las refutaciones al modelo a la Paradoja de Leontief, formulada por el Premio Nobel de Economía de origen ruso, Wasily Leontief (1906-1999). En un artículo publicado por Leontief en el año de 1953, demostró con datos estadísticos en 1947 sobre la economía estadounidense, que al contrario de lo que los más sofisticados modelos de comercio internacional (incluido el modelo H-O), la economía más desarrollada del mundo estaba especializada en mercancías con mayor intensidad en trabajo y no en las mercancías intensivas en capital. De acuerdo con Krugman existe una explicación del por qué opera la paradoja de Leontief: *“Estados Unidos tiene una ventaja especial en la producción de nuevos productos o bienes realizados con tecnologías innovadoras, como aviones y sofisticados chips. Estos productos pueden ser menos intensivos en capital que los productos cuya tecnología ha tenido tiempo para madurar y se ha hecho idónea para la producción en masa.”*⁶ Por lo que Estados Unidos puede ser exportador de bienes con abundancia de trabajo (sobre todo calificado) e importa bienes abundantes en capital, como automóviles y otras manufacturas pesadas que necesitan grandes requerimientos de capital.

La paradoja de Leontief constituye una refutación suficientemente significativa para ser analizada del modelo H-O, de entrada tira por la borda la regla absoluta que los países más desarrollados son exportadores de bienes intensivos en

⁶ Krugman, Paul, Economía internacional página 100.

capital, resultado de su mayor cantidad de científicos, profesionistas y desarrollo tecnológico de vanguardia, se debe observar que dicho ejercicio de análisis se realizó solo para los Estados Unidos, que a diferencia de otras potencias industriales a nivel mundial, excede en número de pobladores y potencial fuerza de trabajo, además de recibir tradicionalmente enormes flujos migratorios.

1.3. Nuevas teorías del comercio.

Las teorías clásicas y neoclásicas del comercio explican y predicen el intercambio con base en las ventajas comparativas y la especialización de las naciones dadas sus proporciones de factores. Dando énfasis a que se trata principalmente de un comercio *interindustrial*, es decir que los bienes que importa y exporta un país pertenecen a diferentes industrias.

Dentro de las nuevas teorías y tendencias del comercio internacional, el comercio *intraindustrial* ha ganado un importante peso dentro de los intercambios comerciales.

1.3.1 Influencia de las economías de escala en el comercio internacional

A diferencia de los modelos de ventaja comparativa (Ricardo y más tarde H-O), que suponían rendimientos a escala constantes, en un panorama del intercambio internacional más acercado a la realidad, nos encontramos con el concepto de

economías de escala, que a grandes rasgos significa una reducción de los costos medios a causa de un aumento en la escala de producción.

A fin de identificar como influyen las economías de escala a la estructura de mercado, Krugman identifica dos tipos de ellas, economías de escala externas e internas. *Las economías de escala externas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de la industria, pero no necesariamente del tamaño de cada una de sus empresas. Las economías de escala internas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de una empresa individual, pero no necesariamente del de la industria.*⁷ Para diferenciar las economías de escala internas de las externas, se debe considerar por el lado de las internas, a medida que su producción aumenta son más competitivas, proporcionando a las grandes empresas ventajas en términos de costes sobre las pequeñas empresas, llevando a un escenario de competencia imperfecta; por otro lado las economías de escala externas significan que existe una industria grande en su conjunto, con pequeñas empresas como integrantes de la industria, por lo que la eficiencia de las empresas aumenta por el crecimiento del tamaño de la industria, acercándose a un esquema de competencia perfecta.

Sin embargo, en la realidad nos acercamos más a un esquema de competencia imperfecta, en la cual las empresas pueden influir en el precio de sus productos reduciéndolo y por consecuencia se consigue un aumento de sus ventas, dependiendo de qué tan grande sea la misma, para poder reducir sus precios sin afectar sus beneficios. La principal característica de las economías de escala es

⁷ "Economía Internacional" Krugman Paul, pág. 121

que propician un incentivo a la especialización de los países, aún con deficiencias tecnológicas y de recursos más o menos importantes.

Mediante un esquema de competencia monopolística se puede explicar como el comercio entre naciones se lleva a cabo. De acuerdo con Samuelson y Nordhaus, la competencia monopolística se define como la *"estructura del mercado en la que hay muchos vendedores que ofrecen bienes que son sustitutivos cercanos, pero no perfectos. En este tipo de mercado, cada empresa puede influir en cierta medida en el precio de su producto"*⁸; convirtiendo a las distintas empresas involucradas en *fijadoras de precios*. Para ilustrar como se configuraría el patrón de comercio bajo competencia monopolística, se supondrá que existen dos países, nuestro país y un país extranjero, nuestro país tendrá la relación trabajo-capital global mayor, es decir nuestro país es capital abundante con respecto al país extranjero. Y los países cuentan con dos industrias; manufacturas y alimentos respectivamente; las dos industrias son de competencia imperfecta. Debido a las economías de escala, ninguno de los dos países puede producir toda la variedad de productos manufacturados (para este caso) por si solos. Gracias a la diferenciación en la producción de los dos países, a pesar de que nuestro país es abundante en capital y tiene ventajas comparativas en las manufacturas, importará también manufacturas como resultado por una parte; a que algunos consumidores preferirán dotaciones de bienes del extranjero; por otro lado, dicho intercambio de manufacturas por manufacturas da como resultado la creación de comercio intraindustrial, lo cual obedece de la diferente localización internacional de las

⁸ "Economía" Samuelson Paul, Nordhaus William. Pp. 175

distintas etapas de producción, que llevan al intercambio de insumos intermedios entre las naciones. A causa de las economías de escala los países se ven limitados para producir toda la dotación de bienes que los consumidores demandan, por lo que para satisfacer dicha demanda se recurre a la importación de productos.

El comercio intraindustrial ha tomado un papel de suma importancia en el comercio a nivel mundial, de acuerdo con Krugman alrededor de una cuarta parte del comercio a nivel mundial es intraindustrial. A medida que los países se han desarrollado económica y tecnológicamente, se presentan similitudes tanto en su nivel de tecnología, disponibilidad de capital e instrucción de su fuerza laboral; los países pierden su ventaja comparativa en el sentido *ricardiano* propiciando el intercambio en ambos sentidos dentro de una misma industria.

1.4. Instrumentos de política comercial.

Se puede definir la política comercial como el manejo de los instrumentos al alcance del Estado, para mantener o modificar las relaciones comerciales que un país tiene con el resto del mundo, dichas políticas pueden estar influidas por consideraciones tanto de índole política, sociológica y económica. Los instrumentos de política comercial más comunes son los aranceles, que son gravámenes que se imponen a un bien importado, esto con el fin de restringir las entradas al mercado y van de acuerdo a los objetivos de política comercial que cada nación tenga como prioridades en su agenda. Los aranceles pueden aplicarse en general de tres formas de acuerdo con Chacholiades:

-arancel ad valorem: este impuesto, o gravamen, legalmente se especifica como un porcentaje fijo del valor del bien importado o exportado, inclusive o exclusive del costo de transporte.

-arancel específico: este impuesto legalmente se especifica como una suma constante de dinero por unidad física importada o exportada.

-arancel compuesto: esta es una combinación de un impuesto ad valorem y un impuesto específico.

La aplicación de dichos instrumentos de política comercial varían de acuerdo con el país o economía que los aplique, si un país grande aplica alguno de los mencionados instrumentos puede influir en el precio mundial del bien en cuestión, contrariamente si un país pequeño decide adoptar alguna de estas medidas, su repercusión en el mercado mundial sería marginal o prácticamente nula.

1.4.1 El debate entre proteccionismo y libre comercio.

Los instrumentos de política comercial juegan un papel importante en la determinación de que tanto en realidad un país está sesgado hacia una posición en el debate del libre cambio y el proteccionismo. Se pueden dilucidar pros y contras de las dos vertientes. Por librecambio o libre comercio se entiende el comercio exterior no intervenido. Las políticas librecambistas llevan la idea de la libre competencia entre empresas al campo internacional, algunos argumentos a favor son los siguientes:

-Mayor eficiencia de los factores de producción. Al especializarse en aquellos bienes que tienen una ventaja comparativa sobre el resto de países, un país incrementa sus posibilidades de producción, lo cual repercute en los niveles de empleo y riqueza.

-Incremento y fomento de la competencia. Como consecuencia de la entrada al mercado nacional de competidores extranjeros, las empresas del país tendrán que volverse más eficientes si no quieren perder cuota de mercado. Todo ello favorece que los precios bajen y aumentan la calidad de los productos.

-Mayor variedad y cantidad de bienes y servicios. Sin el comercio internacional determinados productos no existirían o serían escasos.

-Logro de economías de escala. El aprovechamiento de economías de escala exige mercados muy amplios porque se necesita aumentar la producción para reducir los costes. Por este motivo, las empresas buscan nuevos mercados en otros países (se internacionalizan) para lograr el volumen de producción suficiente que les permita alcanzar dichas economías de escala.

Entre los argumentos a favor del proteccionismo se tienen las siguientes concepciones:

-La protección de industrias consideradas estratégicas para el interés público, por ejemplo, las relacionadas con los hidrocarburos y la defensa nacional.

-El fomento de la industrialización y la creación de empleo. Cuando existe un alto desempleo, se defiende la necesidad de proteger al país para incrementar la

producción nacional y en consecuencia, el nivel de empleo; se considera que al reducir las importaciones aumentará la demanda de productos sustitutivos nacionales y la producción interna.

-El desarrollo de industrias emergentes. La tecnología, las economías de escala y la productividad, son factores competitivos que necesitan un tiempo de desarrollo. Sin una protección adecuada, las empresas de determinados sectores nacientes no sobrevivirían lo suficiente como para crecer y competir en igualdad de condiciones con las empresas extranjeras.

Aunque casi todos los países se pronuncian a favor y de forma oficial al libre comercio y rechazan el proteccionismo, la teoría difiere a la práctica, incluso entre los países más industrializados. Desde la Segunda Guerra Mundial, los países más desarrollados han propugnado por promover el libre comercio y eliminar las barreras proteccionistas. Cuando las economías se encuentran en un período de expansión y pleno empleo, casi todo el mundo promueve el libre comercio. Sin embargo, al entrar en una etapa de recesión, los países tienden a aplicar políticas proteccionistas a discreción.

Las barreras arancelarias han dejado de ser el principal instrumento para contener la entrada de importaciones, sobre todo en sectores estratégicos o protegidos; los Estados prefieren la aplicación de barreras no arancelarias debido a que tienen la particularidad de ser en un momento dada la base de su carácter complejo y de sus multifactoriales causas, no claras en los objetivos por los cuales se da pie a su aplicación y ejecución lo que provoca un cambio en la política comercial hacia un

perfil proteccionista, no obstante que el discurso oficial propugne por el libre cambio.

1.5 Barreras no arancelarias al comercio.

Desde la perspectiva de Chacholiades los gobiernos pueden intervenir en el libre comercio de muchas maneras y por distintas razones además de las estrictamente económicas. Se definen las barreras no arancelarias como las medidas de protección al comercio que aplica un determinado país, éstas pueden ser de carácter administrativo y técnico, que dan como resultado que se restrinja el libre intercambio de mercancías.

Juan Tugores, identifica bajo la denominación genérica de barreras no arancelarias, a las distintas medidas e instrumentos, distintos de los aranceles, que producen el efecto de favorecer a los productos nacionales del país que la impone.⁹ Tugores también identifica ejemplos de dichas medidas, como las normativas de requisitos técnicos o sanitarios, con el fin de garantizar la calidad de los productos, apoyados en la opinión pública de defensa de la industria nacional, protección al consumidor, cuestiones medioambientales y de salud pública. Pero eligiendo astutamente los detalles de las especificaciones técnicas, produciendo un efecto de expulsión hacia los productos que se consideran violan las

⁹“Economía internacional” Tugores Ques, Juan. Cap. 3 pág. 154

normativas y regulaciones vigentes, o la imposición de costos adicionales a los productos extranjeros.

Dentro de las barreras no arancelarias, se pueden considerar a las prácticas de comercio desleal como una fuente de restricción o bloqueo a mercancías procedentes del extranjero, sean o no plenamente justificadas. El mecanismo más conocido dentro de las prácticas de comercio desleal es el dumping, que consiste en el otorgamiento de subvenciones o apoyo a las exportaciones de un país, con la finalidad de ofrecer un precio menor en el mercado internacional, la mencionada definición se desprende de los libros de texto, no hay que quitar la atención que en un mundo cada vez mas globalizado e interconectado en el que las empresas cada día invierten más en investigación y desarrollo que les permite aplicar nuevas estrategias con el objetivo de tener una alta competitividad en su ramo, con la consiguiente baja en costos y la posible discriminación de precios en diferentes mercados para ganar una porción de los mismos, éste tipo de diferenciaciones pueden ser susceptibles de investigaciones por dumping, por lo tanto la definición tradicional de dumping puede no concordar con la realidad actual del comercio internacional.

De acuerdo con Chacholiades, el dumping es una discriminación de precios internacionales, tiene lugar cuando un bien se vende a los compradores externos a un precio que es más bajo (neto de costos de transporte, aranceles, y demás) que el precio que se carga a los clientes domésticos por el mismo bien (o uno

comparable).¹⁰ En general se identifican tres tipos de dumping, el dumping persistente, el dumping predatorio y el dumping esporádico. El *dumping persistente* se caracteriza por la diferenciación de precios entre los mercados domésticos y exteriores, es decir, los productores (con tendencias monopolistas) ofrecen precios mayores en el mercado domestico que en el exterior, a sabiendas que dichos mercados se encuentran separados por costos de transporte, aranceles y barreras no arancelarias, por tanto el productor logra maximizar sus utilidades al cargarle un precio mayor a los participantes del mercado exterior. El *dumping predatorio*, consiste en una discriminación de precios temporales y ocurre cuando un productor con el afán de eliminar a competidores y hacerse de una cuota de mercado más grande en el mercado exterior, vende por un periodo corto de tiempo a un precio reducido, en el momento en el que logra desplazar a sus competidores y obtiene poder de monopolio como resultado de la expulsión de sus competidores, elevará sustancialmente el precio de sus productos. El *dumping esporádico* es una discriminación de precios ocasional, como resultado de productores con excedentes, a causa de una alta productividad, una mala planeación de la producción o exceso de capacidad; con la finalidad de no deteriorar el mercado interno los productores venden a precios inferiores en el mercado exterior.

Se consideran barreras no arancelarias a las reglas administrativas y técnicas, al respecto Chacholiades señala: *“existen innumerables reglas gubernamentales y otras medidas de regulación ya sea intencionalmente o no, que impiden el libre*

¹⁰ “Economía Internacional” Chacholiades Miltiades. Pp. 274

*comercio*¹¹. Esto quiere decir que, las políticas comerciales ofrecen distintas y diversas vías para aplicar barreras no arancelarias a los países con los que determinado país sostiene relaciones comerciales.

1.5.1 Regulaciones cuantitativas y cualitativas.

Cuantitativas:

- Permisos de exportación e importación
- Cupos
- Precios oficiales
- Medidas contra prácticas desleales de comercio internacional: dumping y subvenciones

Cualitativas:

- Regulaciones de etiquetado
- Regulaciones sanitarias
- Regulaciones de envase y embalaje
- Normas técnicas
- Normas de calidad

¹¹ "Economía Internacional" Chacholiades Miltiades. Pp. 280

- Regulaciones de toxicidad
- Regulaciones ecológicas
- Mercado de país de origen.

Otras medidas no arancelarias son meramente burocráticas, como formalidades aduaneras con objetivos que no son siempre claros, los encargados de las aduanas pueden argüir que el producto no puede ser introducido al país receptor, por razones de mala calidad o desconocimiento de las características de los productos o poca experiencia en su manejo, hasta lo que la imaginación burocrática disponga.

Con el panorama teórico presentado se analizarán las consecuencias del bloqueo a las importaciones de cemento mexicano por parte de los Estados Unidos, considerando las posibles afectaciones al sector cementero mexicano y las implicaciones en materia de comercio exterior como consecuencia del bloqueo al cemento mexicano. Con la alta concentración de la industria cementera en unos pocos productores y los altos montos de inversión que se requieren para ser partícipe de la misma, dicha industria se encuentra acotada a unos cuantos productores que buscan ganar poder de mercado, es decir se tiene una estructura oligopólica, proclive a utilizar precios dumping (el principal argumento por el que se realizó el bloqueo) por lo que sólo la teoría H-O es insuficiente para comprobar que el bloqueo obedeció a reclamaciones legítimas y verídicas, pero funcionará para conocer que tanto las dotaciones de capital, recursos y empleo determinan el esquema de exportación de la industria cementera nacional.

2. Segundo capítulo. Comparativo de la industria cementera mexicana y estadounidense

Introducción.

En el presente capítulo se analizará la estructura de la industria cementera nacional, en términos de capacidad productiva, capacidad instalada, capacidad de exportación y montos de importación, además del posicionamiento de la industria mexicana en el contexto internacional. A partir de los primeros acercamientos hacia la apertura comercial a principios de los años ochenta, la industria cementera se reconvirtió y buscó modernizarse, lo que arrojó la consolidación de las actuales empresas participantes de la industria; mediante adquisiciones y

fusiones, las empresas cementeras se consolidaron, y a partir de la apertura comercial se integraron nuevos inversionistas de origen extranjero como Holcim y Lafarge.

De igual manera se analizará la misma industria en los Estados Unidos, con el objetivo de realizar una comparación de estructuras en nuestro país y su contraparte estadounidense y poder dilucidar algunas de las discrepancias que dieron origen al embargo.

La industria cementera es una industria dinámica, de altos dividendos pero también de altos montos de inversión por lo que la entrada de nuevos competidores e inversionistas es limitada y de difícil acceso. Esto causa que la industria cementera se encuentre altamente concentrada en pocos productores, que puede provocar una competencia por obtener poder de monopolio entre los distintos actores, en demérito de los consumidores principalmente nacionales que podrían enfrentar altos precios por los productos de cemento y en el plano de comercio internacional, sospechas de prácticas desleales de comercio, al identificar diferenciales significativos entre precios internos y externos.

2.1 Situación de la industria cementera mexicana

Actualmente en México existen siete compañías productoras de cemento: Cementos Mexicanos S.A. de C.V. (CEMEX), Cementos y Concretos Nacionales (CYCNA), GCC cemento, Holcim Apasco, Lafarge cementos, Cementos Moctezuma y Cooperativa Cruz Azul, con un total de 32 plantas en toda la

Republica Mexicana, la distribución de plantas por empresa se encuentra contenida en el siguiente cuadro.

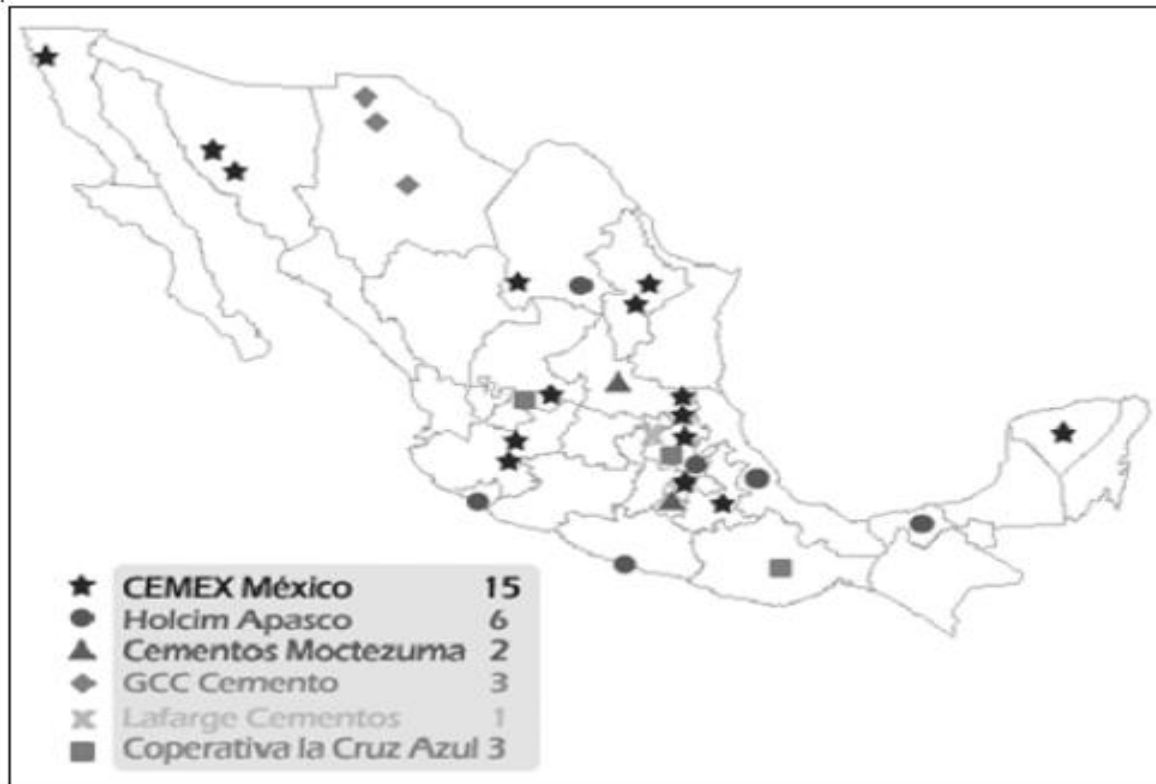
Cuadro no. 1 plantas de cemento por compañía en México.

Empresas cementeras	Número de plantas
CEMEX	15
HOLCIM APASCO	6
CEMENTOS MOCTEZUMA	2
GCC CEMENTO	3
LAFARGE CEMENTOS	2
COOPERATIVA CRUZ AZUL	2
CEMENTOS Y CONCRETOS NACIONALES	2

FUENTE: CANACEM (cámara nacional del cemento) plantas al año 2013.

Las plantas están distribuidas a lo largo del territorio nacional como lo muestra el siguiente mapa, dando cuenta del protagonismo que posee CEMEX a nivel nacional con sus plantas principalmente situadas en el norte del país.

Mapa 1: distribución geográfica de las plantas de cemento en México.



Fuente: Cámara Nacional del Cemento CANACEM

La minería de minerales no metálicos junto con la industria cementera son pilares de la rama de la construcción, que a su vez repercuten también en más de treinta actividades distintas, para el caso del comercio tenemos al comercio al por mayor de madera para la construcción, comercio de materiales metálicos al por mayor, maquinaria y equipo para la construcción, comercio al por menor en ferreterías y tlapalerías; que a su vez permiten actividades como construcción de obras para telecomunicaciones, instalaciones hidrosanitarias y de gas, montaje de estructuras de acero y cemento prefabricadas, preparación de terrenos para la construcción; que en conjunto permiten la edificación de vivienda unifamiliar y multifamiliar, construcción de obras de urbanización, naves y plantas industriales, carreteras y

puentes que también promueven actividades de apoyo como autotransporte de carga local y foráneo.

Mapa no. 2 Descriptivo primario de la cadena productiva de la industria de la construcción.

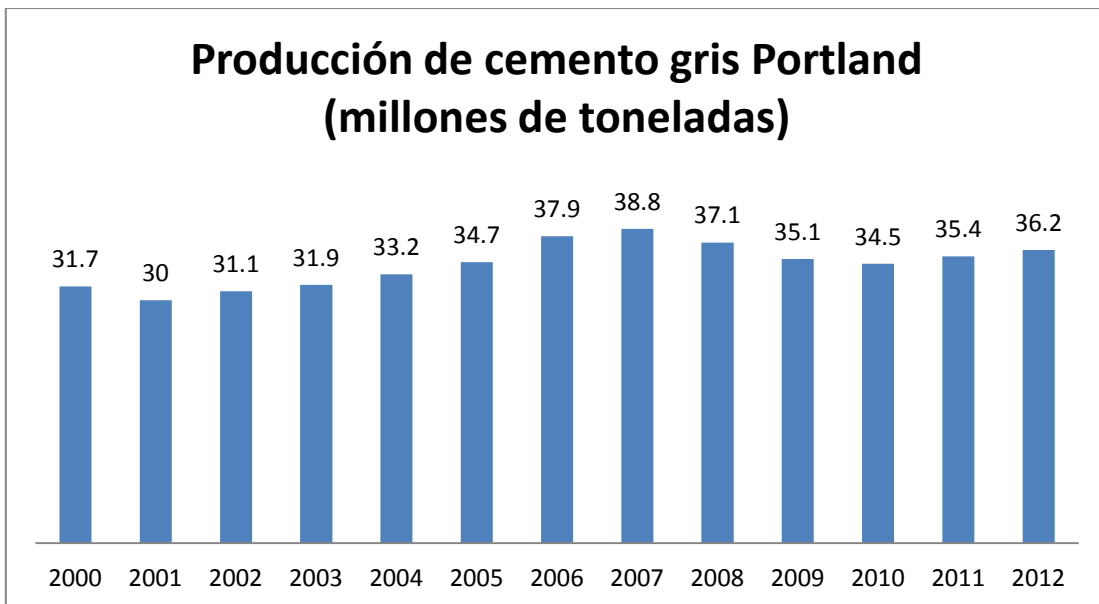


Fuente: elaboración propia con información de SIEM (Sistema de Información Empresarial Mexicano)

2.1.2 la industria cementera mexicana en términos de producción y empleo

Del año 2000 a 2012 la producción de cemento se comportó de la siguiente manera:

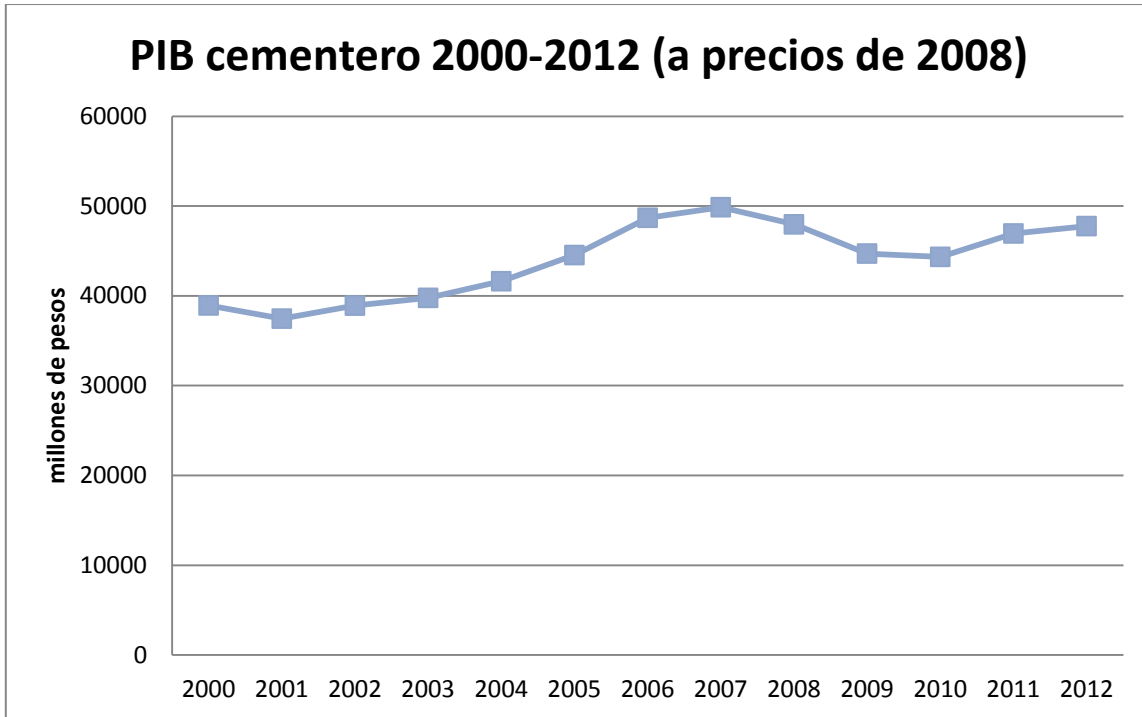
Gráfico 1. Producción nacional de cemento



Fuente: elaboración propia con datos de CANACEM.

Para los años seleccionados se observa que en promedio se produjeron 34.4 millones de toneladas de cemento gris Portland, con su pico más alto en el año 2007, en el que se produjeron 38.8 millones de toneladas, justo antes del levantamiento al bloqueo mexicano por parte de Estados Unidos, se observa un decrecimiento en la producción de cemento de 4.38%. En el periodo comprendido de 2000 a 2012 se tiene una tasa de crecimiento media anual de apenas 1.11% que indica un crecimiento, aunque poco en términos porcentuales, relativamente sostenido en la producción nacional.

Grafico 2. PIB cementero 2000-2012



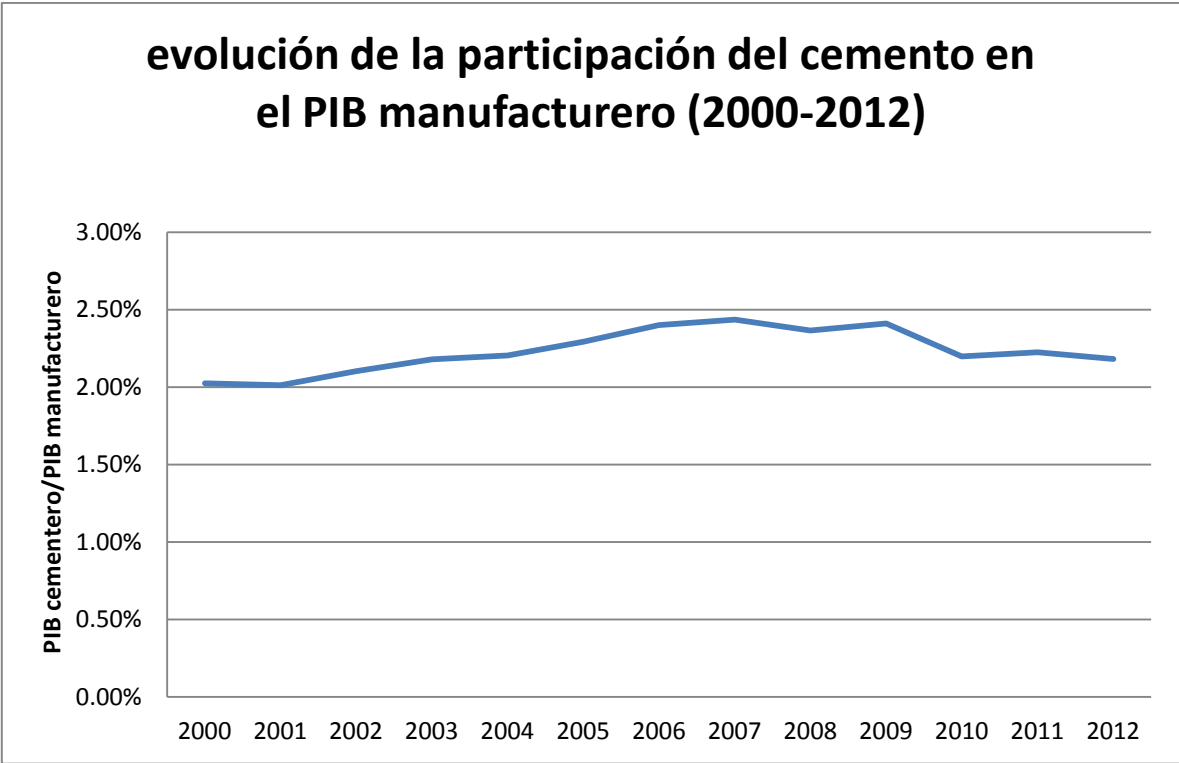
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

En cuanto al producto expresado millones de pesos se tienen resultados con una tendencia relativamente sostenida y creciente con un pico máximo de cuarenta y nueve mil millones de pesos en 2007 y un comportamiento a partir del mismo año hasta 2012 sostenido; correspondiente a una tasa de crecimiento media anual de 1.72%, se debe mencionar que en 2008 tras el levantamiento del bloqueo al cemento mexicano el producto del sector cayó de 47,962 millones a 44,709 millones y dicho nivel de producto no se recuperó hasta 2012.

El cemento en términos de la producción total de las manufacturas representó en promedio para el periodo comprendido de 2000 a 2012 poco más del 2 por ciento de participación del sector de las manufacturas a nivel nacional, que permite

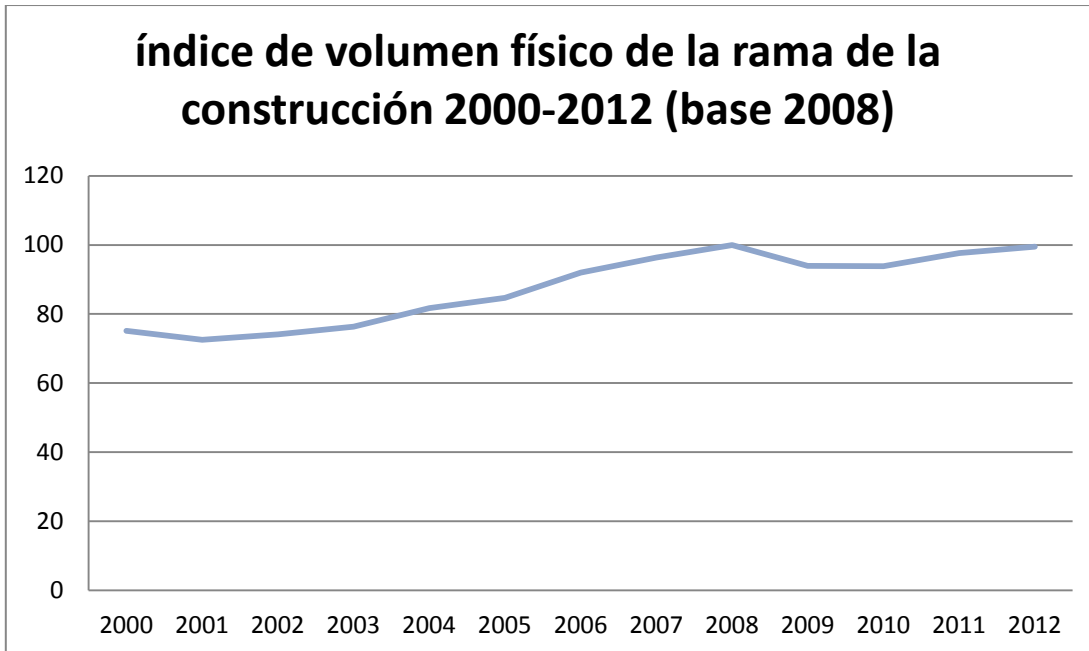
encadenamientos, sobre todo hacia adelante, que impactan desde el ramo de la construcción tanto de vivienda e infraestructura, hasta el mercado hipotecario.

Grafico 3. Evolución de la participación del cemento en el PIB manufacturero 2000-2012



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Gráfico 4. Índice de volumen físico de la construcción.



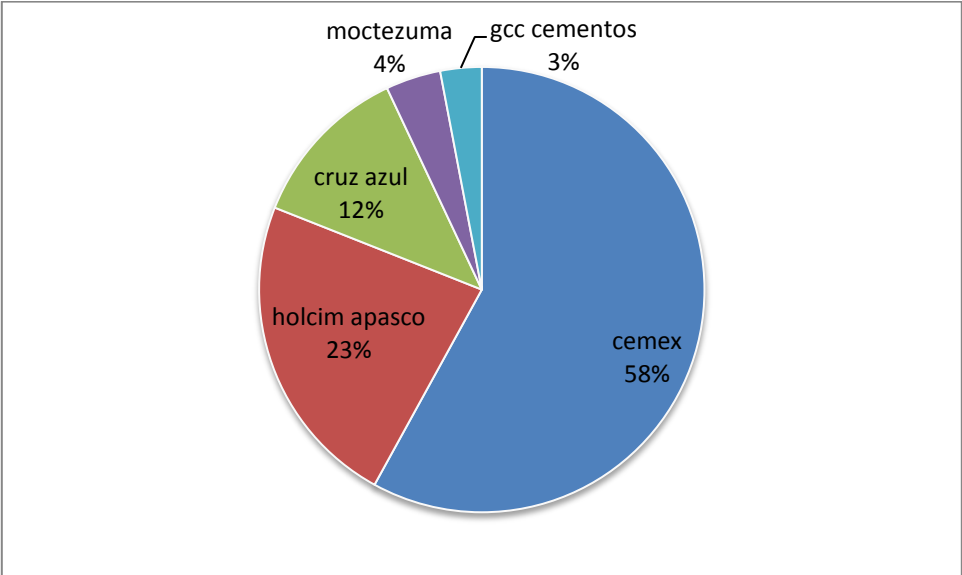
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La rama de la construcción también reporta un crecimiento relativamente bajo pero sostenido, con una tasa de crecimiento media anual de 2.37% que indica el cambio promedio de los bienes construidos entre un periodo y el anterior. No obstante se debe tomar en cuenta que aunque son pequeños crecimientos en términos porcentuales, en términos de ganancias son significativos, gracias a que la industria cementera mexicana es una industria de altos dividendos y pocos productores.

Como lo muestra la siguiente gráfica la industria del cemento está altamente concentrada en pocos productores, destacando como punta de lanza CEMEX que cuenta con el 58% del mercado, seguido de holcim apasco con 23% y cooperativa

Cruz Azul con 12%, solo estas tres empresas concentran más del 80% de la capacidad instalada que, en conjunto, cuentan con una capacidad instalada 57.5 millones de toneladas al año. Apoyados también en el índice Herfindahl-Hirschman, que mide la concentración existente en un mercado; la industria del cemento en México tiene un valor de 7,235, posicionándose como la segunda industria más concentrada después del sector de las telecomunicaciones¹²

Gráfico 5. Participación de mercado de la industria cementera mexicana (volumen de producción)



Fuente: grupo financiero Banorte, datos de 1998.

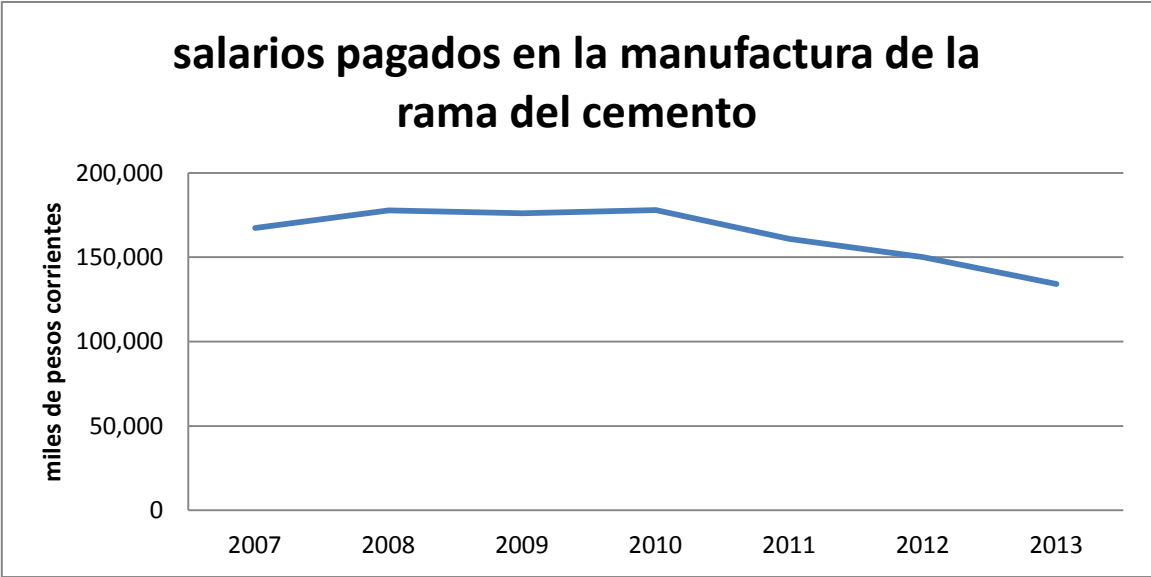
CEMEX se ha posicionado como el tercer productor de cemento a nivel mundial, cuenta con presencia en más de cincuenta países, con 47 mil empleados, tiene ventas netas por 14 544 millones de dólares anuales, las ventas en volumen de

¹² La Jornada 8 de junio de 2012, pág. 13

dicha empresa alcanzaron en 2009 las 65 millones de toneladas, en sus 63 plantas alrededor del mundo.

Los principales tipos de cemento que se comercializan en México son el portland gris, el mortero y el blanco. Siendo dominante el portland con más del 90% de la producción, misma que se destina casi en su totalidad al mercado interno; que cuenta con 6,880 unidades económicas y un total de 65,580 personas ocupadas, concentradas principalmente en la fabricación de cemento y productos a base de cemento. Cuyos trabajadores directos percibieron en conjunto salarios decrecientes desde 2010 y para el periodo de 2007 a 2013 se presentó una tasa media de crecimiento de solo 11%

Gráfico 6. Salarios pagados en la manufactura de cemento 2007 a 2013) (miles de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

2.2 La industria cementera mexicana en el mercado internacional

México se encuentra entre los 38 principales exportadores de cemento a nivel mundial, y ocupa el decimocuarto lugar dentro de los países con mayor producción de cemento a nivel mundial.

Cuadro no. 2 Principales productores de cemento a nivel mundial

Principales Productores de Cemento		
	País	Producción en Millones de Toneladas
1	China	2.058
2	India	221
3	Irán	66
4	Estados Unidos	66
5	Brasil	64
6	Turquía	63
7	Japón	56
8	Rusia	56
9	Vietnam	52
10	Indonesia	49
11	Egipto	49
12	Arabia Saudita	48
13	Corea del Sur	48
14	México	35
15	Alemania	34

Fuente: international cement review

Cuadro no. 3 Principales países exportadores de cemento (miles de dólares estadounidenses)

Exportadores	valor exportado en 2008	valor exportado en 2009	valor exportado en 2010	valor exportado en 2011	valor exportado en 2012
Mundo	11,492,815	9,749,694	10,364,236	11,006,295	10,796,466
Turquía	1,132,730	1,199,642	1,131,177	911,572	797,973
China	1,098,825	687,193	723,014	620,353	683,626
Tailandia	655,613	609,910	646,328	567,469	656,851
Alemania	826,191	672,083	608,913	755,186	627,988
Pakistán	570,525	529,486	460,740	465,147	570,334
España	242,624	243,544	300,732	317,924	554,490
Viet Nam	3,038	10,384	96,890	319,465	372,066
Japón	343,929	368,352	335,482	334,268	365,579
Corea del sur	216,081	168,035	248,086	346,761	353,872
Emiratos Árabes Unidos	51,612	128,514	265,338	443,656	317,437
Canadá	351,635	275,300	275,437	269,794	298,559
Estados Unidos de América	124,017	121,320	186,209	214,350	265,305
Federación de Rusia	81,772	197,251	163,396	88,956	234,349
Grecia	277,176	245,414	191,629	113,710	219,980
Senegal	123,406	149,818	201,464	237,979	219,185
Bélgica	323,216	270,117	237,392	262,440	216,684
China Taipei	276,456	287,801	241,581	221,662	215,249
Egipto	160,245	77,470	49,146	109,383	190,749
Italia	237,261	191,109	194,430	182,563	181,480
Portugal	200,096	135,798	159,156	139,308	180,004
India	180,541	150,498	149,058	259,985	165,314
Malasia	189,613	249,004	193,960	176,198	163,673
México	145,100	79,337	78,551	111,912	159,493

Fuente: trademap.org

Los principales destinos de las exportaciones cementeras mexicanas (cuadro no.4) en 2011, fueron los Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Costa Rica y Brasil. Es de destacar como a pesar del bloqueo al cemento mexicano, Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones, rebasando por mucho en valor exportado a Canadá, ambos miembros del TLCAN.

Cuadro no. 4 principales destinos de las exportaciones mexicanas de cemento 2011 (miles de dólares estadounidenses)

	países	valor de las exportaciones
1	Estados Unidos	438,724
2	Canadá	10,111
3	Guatemala	9,462
4	Costa Rica	8,871
5	Brasil	6,866

Fuente: trademap.org

Por otro lado el valor de las exportaciones de la fabricación de productos a base de minerales no metálicos, a la que pertenece la industria cementera, da cuenta de la alta concentración de las exportaciones que ostentan las grandes empresas exportadoras del ramo, de 2007 a 2010 las grandes empresas con más de 500 concentraron en promedio 73% de los trabajadores. Por lo que se puede dilucidar que solo las empresas cementeras con un aparato laboral grande participan del comercio exterior.

Cuadro no. 5 Valor de las exportaciones por tamaño de la empresa en personal ocupado.

		valor de las exportaciones en miles de dólares por tamaño de la empresa (fabricación de productos a base de minerales no metálicos)								
años		1 a 10	11 a 50	51 a 250	251 a 500	500 y mas				
2007		82	724	2,463	11,768	33,984				
2008		296	649	1,908	12,178	47,091				
2009		219	568	3,481	9,892	38,879				
2010		295	523	4,378	10,674	45,208				

Fuente: elaboración propia con información de "Perfil de las empresas manufactureras de exportación 2007-2010" publicado por INEGI.

2.3 Situación de la industria cementera estadounidense

La industria cementera norteamericana se encuentra principalmente constituida por empresas multinacionales, que cuentan con 97 plantas en todo el país, que mediante adquisiciones y fusiones lograron introducirse al mercado norteamericano. La industria norteamericana del cemento se encuentra dentro de los 5 principales productores a nivel mundial, cuentan con una capacidad instalada estimada de 100 millones de toneladas al año.

Cuadro no. 6

**cementeras
presencia en
Unidos.**

Empresas cementeras con presencia en los Estados Unidos	
Multinacionales	Domésticas
CEMEX USA	ASG GROVE CEMENT
LAFARGE	TEXAS INDUSTRIES
HEIDELBERG CEMENT (LENIGH HANSON)	
HOLCIM	
BUZZI UNICEM	
ESSROC (ITALCEMENTI)	
GCC (RIO GRANDE)	
GIANT CEMENT PORTLAND COMPANY	
TITAN AMERICA	

**empresas
con
Estados**

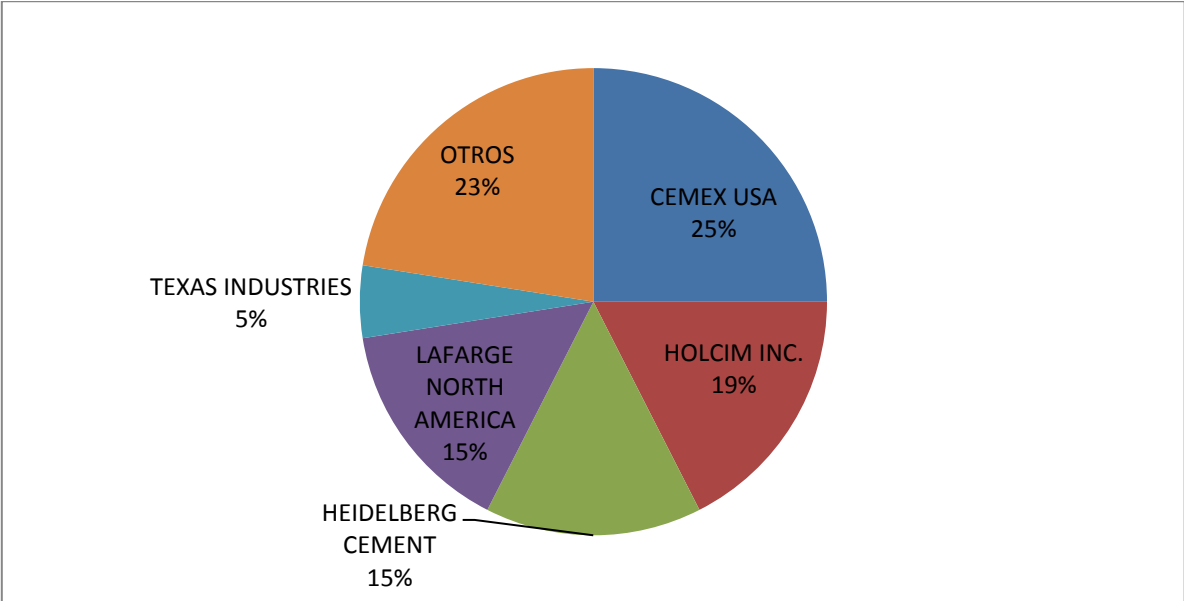
Fuente: elaboración propia con datos de global cement magazine ¹³

¹³ < <http://www.globalcement.com/magazine/articles/698-cement-in-the-usa> >

No obstante, la industria cementera estadounidense desde el año de 1995 hasta 2010 presentó una tasa media anual de crecimiento de -0.78% (véase gráfico 7) y un promedio de producción en toneladas de casi 76 millones en diecisiete años. Cabe destacar el desplome de su producción desde el año 2007 y una estrepitosa caída en 2008 (año del levantamiento del embargo y crisis hipotecaria), que no han permitido la recuperación de los niveles de años anteriores.

Cinco empresas son las principales productoras de cemento en los Estados Unidos, Cemex USA se encuentra en el primer lugar con 25 por ciento de la producción, otras industrias primordialmente regionales ostentan el segundo lugar con 23 por ciento del total, Holcim con 17 por ciento, Lafarge y Heidelberg con 15 por ciento cada una y Texas Industries con 5%.

Gráfica 7 participación de la manufactura de cemento por empresas en Estados Unidos (año 2009)



Fuente: elaboración propia con datos de California measurement advisory council (CALMAC)

Desde el año de 1999 hasta 2009 la concentración de la producción en las cinco principales empresas de la industria del cemento creció en un 68%,¹⁴ que mediante adquisiciones estratégicas de competidores más pequeños lograron hacerse con una participación mayor del mercado, reflejándose en el índice de Herfindahl-Hirschman, que muestra la concentración de una industria; que de acuerdo al censo económico de 2007, alcanzó el valor de 651.3.¹⁵ y para el censo de 2002 tan solo tenía un valor de 598, mostrando así un incremento en la concentración de la industria.

La producción de cemento estadounidense se concentra en las plantas de los siguientes estados de la Unión Americana, que están señalados de manera descendente: Texas, California, Missouri, Florida, Pennsylvania, Michigan y Alabama, que juntos concentran el 53% de la producción anual.¹⁶ El común denominador de los principales estados productores de cemento, es su ubicación geográfica, se encuentran en el sur de los Estados Unidos, y los dos principales productores comparten frontera con México (véase mapa 2), lo que llevo a la creación del comité de cemento de la región del sur, principal promotor del reclamo antidumping hacia México, dicho comité estuvo integrado por diversas compañías como: Alamo Cement Co., Arizona Portland Cement, Ash Grove CementCo., Inc., Ash Grove Texas LP, Buzzi Unicem USA Inc., California PortlandCement Co., Eagle Materials, Inc., Florida Crushed Stone Co., Giant

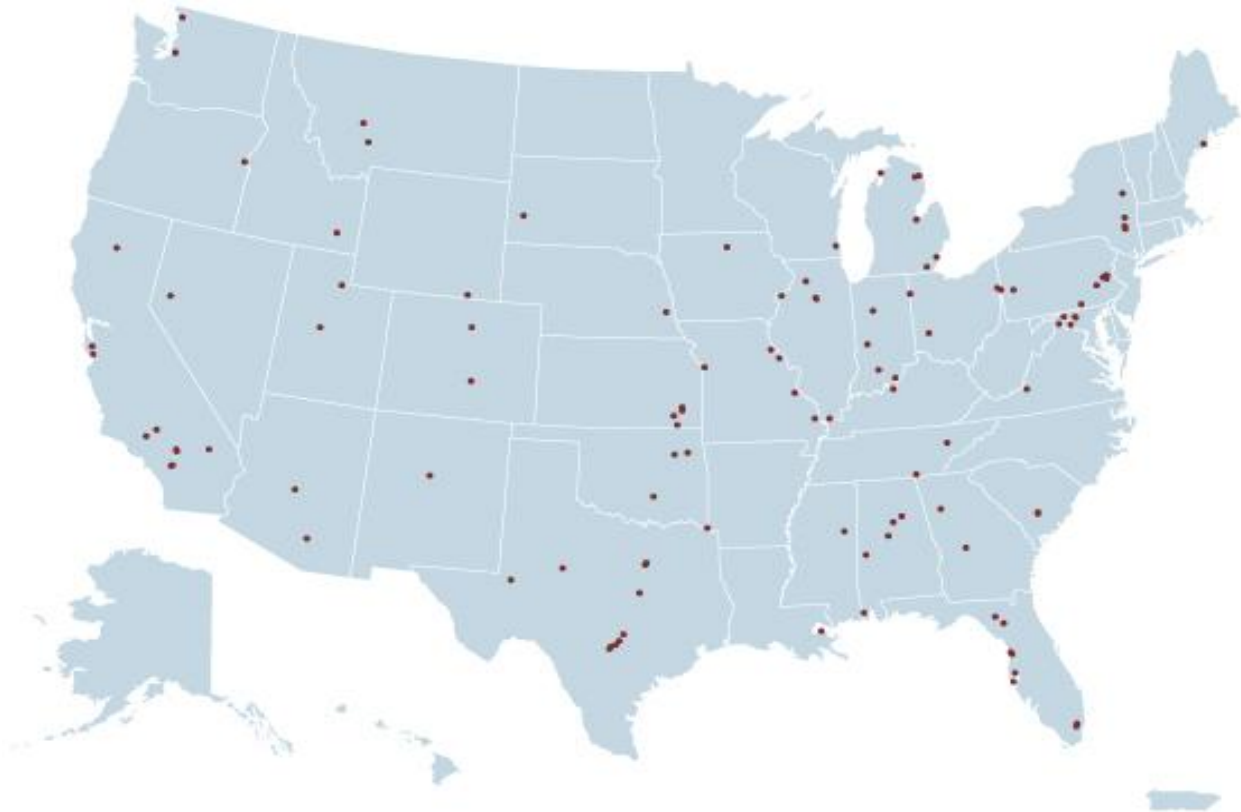
¹⁴ PCA (The Portland cement association)

¹⁵ De acuerdo con el departamento de justicia de Estados Unidos, se considera que un valor del índice de menos de 1000 es una industria competitiva, de 1000 a 1800 es moderadamente competitiva y arriba de 1800 es una industria altamente concentrada.

¹⁶ Ibid.

CementHolding, Inc., Hanson Permanente Cement, Lafarge Building Materials, Inc., Lehigh Cement Co., Lafarge North America, Inc., Lehigh Southwest Cement Co., Lone Star Industries; dicho comité presentó el 26 de septiembre de 1989, ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos una solicitud de investigación antidumping contra las importaciones de cemento Gray Portland y escoria de cemento provenientes de México.¹⁷

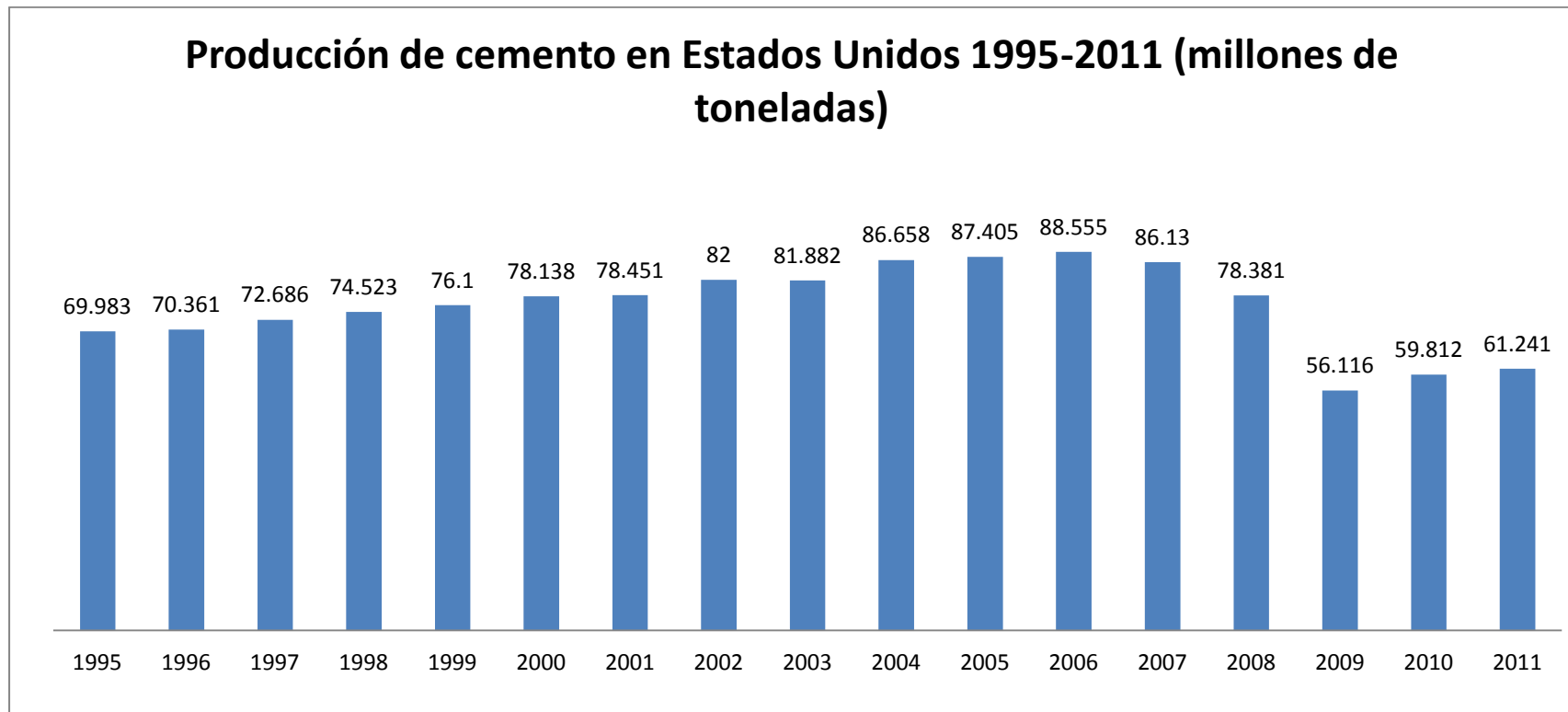
Mapa no. 3 Distribución geográfica de las plantas de cemento en Estados Unidos al año 2011



¹⁷ UPCI (Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales)

Fuente: U.S. environmental protection agency (EPA)

Grafico no. 7 producción de cemento en Estados Unidos 1995-2011



Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey (producción de cemento clinker)

Grafico no. 8 salarios pagados en la manufactura de cemento en Estados Unidos (miles de dolares)



Fuente: elaboracion propia con datos de United States Census Bureau.

Los salarios pagados en la industria norteamericana del cemento rondan en promedio los 928 millones de dólares de 2007 a 2011, con una tasa media anual de crecimiento de 14.2%, no obstante desde 2008 se puede observar un descenso de 30% en los salarios pagados (grafico 8), como posible resultado del recorte en las nóminas de la industria cementera a consecuencia de la crisis hipotecaria en 2008, que impactó al mencionado sector y al de la construcción

2.4 Comercio de cemento entre México y Estados Unidos.

En cuanto a la situación en balanza de pagos, de la industria cementera entre México y los Estados Unidos se recopilaron datos disponibles que permiten conocer el esquema de importación-exportación de ambos socios comerciales. Banco de México define a la balanza de pagos como el registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país y los del resto del mundo.¹⁸ Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos como un crédito o un débito. La balanza comercial, que forma parte de la balanza de pagos, es la parte en la que se consideran las exportaciones e importaciones de mercancías y bienes tangibles que sean transables. México en general tiene una posición superavitaria con respecto a su socio Estados Unidos, a pesar de que existen posiciones encontradas a que las manufacturas propician el fortalecimiento de eslabonamientos productivos y no solo se trata de un comercio intraindustrial de las grandes empresas. por ejemplo existen las prácticas de triangulación de insumos desde Asia que son reetiquetados como mexicanos y reexportados hacia Estados Unidos.

Para el caso específico del cemento mexicano este se encuentra en una posición superavitaria, con el consiguiente déficit en Estados Unidos, se tomaron datos de 2009 a 2013, para mostrar la balanza comercial de dicho producto, en el que se

¹⁸ Banxico <<http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/balanza-pagos-comercio-exteri.html>>

muestra la posición superavitaria de México en las exportaciones de cemento. Desde 2009 dicho saldo deficitario creció a tasa media anual de 28.57%, no obstante desde 2011 se ha reducido de manera significativa al pasar de casi 35 millones a 24 millones para el año 2013.

Cuadro no. 7 saldos de la balanza comercial del cemento entre Estados Unidos y México (miles de dólares)

Saldo comercial del cemento entre Estados Unidos de América y México					
	Saldo en valor en 2009	Saldo en valor en 2010	Saldo en valor en 2011	Saldo en valor en 2012	Saldo en valor en 2013
los demás cemento portland	-11,044	-10,378	-2,787	3,118	6,651
Cementos sin pulverizar (clinca), aunque estén coloreados.	740	210	1601	2,805	2,810
Cementos aluminosos o fundidos, aunque estén coloreados.	-5,893	-4,333	-9,172	2,211	2,102
los demás cementos hidráulicos, aunque estén coloreados	-3	935	-188	-9923	-7781
Cemento portland blanco, incluso coloreado artificialmente.	-19,150	-19,344	-24,145	-21,842	-28,526
total	-35,350	-32,910	-34,691	-23,631	-24,744

Fuente: trademap.org

Además, Estados Unidos cuenta con un déficit estructural no solo con México en el ramo del cemento, también con el resto del mundo (véase cuadro no. 7) que ronda en promedio casi 400 millones de dólares desde 2009 hasta 2013, solo cuentan con un saldo positivo en cementos hidráulicos coloreados, que no representan gran peso en el saldo comercial total.

Cuadro no. 8 saldo comercial de los Estados Unidos con el resto del mundo en diferentes variedades de cemento (miles de dólares)

Saldo comercial del cemento de Estados Unidos de América con el resto del mundo					
	Saldo en valor en 2009	Saldo en valor en 2010	Saldo en valor en 2011	Saldo en valor en 2012	Saldo en valor en 2013
los demás cemento portland	-35,4478	-295,338	-245,853	-246,610	-248,959
Cementos sin pulverizar (clínca), aunque estén coloreados.	-48,556	-57,149	-47,311	-61,766	-64,639
Cementos aluminosos o fundidos, aunque estén coloreados.	-9,354	-17,107	-27,749	-7,679	-6,227
los demás cementos hidráulicos, aunque estén coloreados	13,441	25,822	34,485	32,431	28,332
Cemento portland blanco, incluso coloreado artificialmente.	-93,524	-68,029	-69,060	-71,350	-82,069
total	-492,471	-411,801	-355,488	-354,974	-373,562

Fuente: trademap.org

Por lo que en general la industria cementera estadounidense no es autosuficiente para proveer la demanda de su mercado interno, y requiere tanto de inversión foránea, como de importaciones; esto hace que la industria sea susceptible de ser protegida implícita o explícitamente por las autoridades económicas correspondientes, a pesar de tener signados diversos acuerdos comerciales en los que se comprometen a reducir dichas prácticas de proteccionismo.

2.5 Conclusiones en cuanto a la industria cementera mexicana y estadounidense.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los lazos comerciales tradicionales entre México y los Estados Unidos, se fortalecieron en un marco de cooperación comercial, en aras de promover el libre comercio, la inversión y el empleo en la región. En cuanto a la industria cementera en ambos países se pueden identificar diferencias esenciales en su composición, mientras la industria mexicana tiene participación eminentemente nacional, la norteamericana cuenta con mayoría de empresas trasnacionales, incluida la mexicana CEMEX, que a raíz del bloqueo tuvo que buscar alternativas de acceso al mercado norteamericano mediante adquisiciones de empresas locales. Ambos países se encuentran dentro de los principales productores a nivel mundial, México ocupa el decimocuarto lugar con 35 millones de toneladas anuales, mientras que los Estados Unidos se encuentran en el cuarto lugar con 66 millones de toneladas por año, en términos de producción la industria norteamericana duplica a la mexicana, que se refleja en el número de plantas en cada nación, Estados Unidos cuenta con 97 plantas, México con 32. En México la distribución de plantas es relativamente dispersa, mientras que en su contraparte norteamericana el grueso de las plantas y la producción están focalizadas en los estados sureños de Texas, California, Arizona y Florida. En el mercado exterior se puede identificar que nuestro país es exportador neto de cemento al tener un superávit en el rubro, mientras que Estados Unidos es importador neto desde nuestro país y también con el resto de los países, lo que lo coloca en una posición deficitaria en el rubro del cemento.

Cuadro no. 9 Cuadro resumen de principales diferencias en las industrias cementeras de México y Estados Unidos.

México	Estados Unidos
Lugar 14 como productor de cemento a nivel mundial.	Lugar 4 como productor de cemento a nivel mundial
Industria primordialmente compuesta de capital nacional.	Industria principalmente compuesta por capital extranjero.
Producción aproximada de 35 millones de toneladas al año.	Producción aproximada de 66 millones de toneladas al año.
Posición comercial superavitaria con respecto a Estados Unidos.	Posición comercial deficitaria con respecto a México.
Alta concentración en pocas empresas. (índice H-H de 7235 al 2012)	Mayor diversidad de empresas. (índice de H-H de 651.3 al año 2007)
Mayor dispersión geográfica de plantas en todo el país.	Concentración de plantas en el sur del país.

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente capítulo se revisarán en concreto las razones y causas del embargo al cemento mexicano por parte de los Estados Unidos, desde el cómo se trató el tema antes de la firma del TLCAN y posteriormente con su entrada en vigor, también qué posición tomaron y qué acciones realizaron las autoridades económicas mexicanas al respecto, además las alternativas que tuvieron que tomar los empresarios del rubro en nuestro país ante la problemática del embargo.

3. Tercer Capítulo. El bloqueo al cemento mexicano antecedentes

A partir de los primeros años de la década de los años ochenta, comenzó un cambio de orientación en la economía nacional, dando énfasis a la promoción de la apertura comercial, como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador.

El sector externo tuvo un rol secundario en la dinámica económica y como pilar en el desarrollo a nivel nacional, no obstante México tuvo intercambios con el resto del mundo caracterizados por estar sujetos a permisos y cuotas de importación

Entre los años de 1954 y 1970 se recurrió a un modelo en el que el gobierno optó por aumentar su gasto público, dicho periodo se le denominó como “desarrollo estabilizador”, eventualmente al incrementarse el gasto de gobierno se presentó un déficit fiscal, que aumentó aun más por el alto endeudamiento con los bancos, la creciente impresión de dinero, y un tipo de cambio fijo, condujeron hacia una devaluación de la moneda nacional.

El gobierno mexicano en el año de 1985 se vió en la necesidad de pedir apoyos de organismos internacionales, puntualmente el FMI (Fondo Monetario Internacional) que como requisito necesario pidió la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y tarifas (GATT por sus siglas en inglés), que planteaba necesariamente una redirección de la economía mexicana hacia una apertura al exterior profunda, mediante la implantación de aranceles en lugar de permisos de exportación en concordancia con las disposiciones del GATT.

Anteriormente, durante la Ronda Kennedy, México recibió reiteradas invitaciones de Estados Unidos para que ingresara al GATT. Sin embargo, en aquel momento el Gobierno mexicano no consideró conveniente adherirse al GATT argumentando que la estrategia de desarrollo del país hacía necesario usar ciertos instrumentos de política no permitidos por el GATT, tales como los permisos de importación.

Ya con la adhesión de México al GATT completada, Peñaloza Webb (1985) identifica algunas de los objetivos de la adhesión. Un primer objetivo es abrir la economía, se espera que por medio de las diferencias de precios relativos, los recursos se reasignen de manera más eficiente, y así los productos mexicanos sean más competitivos en el exterior. En segunda instancia se busca que el comercio se efectúe bajo las normas internacionalmente aceptadas y plasmadas en el GATT, de tal modo que no se restrinja el ingreso de las mercaderías de México en los mercados externos. En otras palabras, de una estrategia de ahorro de divisas se pretende pasar a un esquema de generación de divisas.¹⁹

Dicha apertura requirió necesariamente una desregulación de la economía, disminución de la participación del gobierno en sectores productivos y apertura a la inversión extranjera; con mecanismos como el PSE (Pacto de Solidaridad Económica) que buscaba organizar a los distintos actores económicos del país con la finalidad de reducir el déficit fiscal que llevó a la crisis de principios de los años ochenta. De acuerdo con Herminio Blanco “el propósito fundamental de

¹⁹ Peñaloza Webb, revista comercio exterior BANCOMEXT.

estos cambios era incrementar el número de empleos nuevos, su tasa de crecimiento y su remuneración.”²⁰

El cambio que sufrió la estructura económica mundial en los años ochenta y noventa, requirió un cambio en la orientación de las economías a nivel mundial, caracterizado por una apertura comercial más profunda en países que ya eran socios y la entrada de países que no se caracterizaban por su apertura comercial, en dicho proceso hubo países que se adaptaron mejor a la nueva estructura, y que consecuentemente aprovecharon de mejor o peor manera las nuevas tecnologías y las economías de escala que trae consigo el establecimiento de nuevas empresas, tecnología y procesos, es una realidad que no todo el conjunto de la economía se ve beneficiado sustancialmente, hay sectores que son ganadores por la apertura y otros que quedan relegados a segundo plano dentro de las economías, para el caso mexicano las manufacturas resultaron beneficiadas, mientras que otros sectores como la agricultura sufrió de un impacto negativo como resultado del proceso de apertura

3.1 La inserción de México al TLCAN

En abril de 1990 el entonces presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari, envió una comisión a los Estados Unidos con la intención de explorar la posibilidad de firmar un Tratado de Libre comercio entre los tres países de Norteamérica, Canadá, Estados Unidos y México; las autoridades estadounidenses estuvieron de acuerdo por lo que se iniciaron negociaciones,

²⁰ Blanco Herminio, las negociaciones internacionales de México con el mundo, FCE 1994. Pp. 15

poco más tarde Canadá se unió al acuerdo trilateral. A partir de la entrada en vigor del tratado, la importancia y el peso específico del sector externo en la dinámica económica nacional se vio incrementada, en la siguiente grafica se muestra la evolución de la participación del sector externo en el PIB. A partir de 1994 y hasta 2008 se registró un 55% de participación promedio del sector externo como porcentaje del PIB mexicano; el cambio más grande se suscitó de 1994 (año de la entrada en vigor del TLCAN) a 1995 al pasar de 35% a 55%; sin embargo, antes de la entrada en vigor del Tratado la participación del sector externo ya se alcanzaba un 32%.

Grafica no. 9 sector externo como porcentaje del PIB de México 1993-2008.



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD STAT.

La inserción al TLCAN registró un cambio en la estructura de la inversión extranjera directa, en su composición y ubicación geográfica, así como en los sectores que se han visto beneficiados principalmente la industria manufacturera,

que en los primeros seis años del tratado crecieron 163%, las exportaciones petroleras 18% y las exportaciones de productos agropecuarias 70%.

Que a partir de la apertura se relocalizaron y se concentraron geográficamente en el norte del país, lo que permite reducir costos y tener una cercanía con los centros de producción en suelo estadounidense. La apertura no cambió el destino de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, pero si cambio la estructura y composición de las mismas, focalizándose principalmente en las manufacturas.

Los resultados de la aplicación del TLCAN en nuestro país y en la región, como toda decisión de política económica ha sido susceptible de distintos enfoques y críticas de los distintos sectores participantes, los organismos oficiales arguyen que desde que el TLCAN entró en vigor, el comercio entre los países miembros se ha más que triplicado, llegando a US\$ 946.1 mil millones de dólares. En 2008, la inversión extranjera directa recibida por Canadá y Estados Unidos de la región del TLCAN alcanzó los US\$469.8 mil millones de dólares. Por otro lado, México se ha convertido en uno de los mayores receptores de inversión extranjera directa entre las economías emergentes, al recibir más de US\$156 mil millones de dólares procedentes de sus países socios del TLCAN de 1993 a 2008.²¹

En cuanto al empleo se calcula que desde 1993, se han generado casi 40 millones de empleos en la región.

²¹ Fuente: <www.tlcanhoy.org>

Cuadro no. 10 Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB a nivel mundial y países miembros del TLCAN

Año	Mundo	México	Canadá	Estados Unidos
1994	0.93%	2.60%	1.46%	0.66%
1995	1.11%	3.32%	1.58%	0.79%
1996	1.23%	2.76%	1.57%	1.11%
1997	1.55%	3.20%	1.81%	1.28%
1998	2.33%	2.95%	3.69%	2.06%
1999	3.53%	2.85%	3.75%	3.40%
2000	4.75%	3.09%	9.12%	3.29%
2001	2.50%	4.73%	3.87%	1.86%
2002	2.24%	3.25%	3%	0.81%
2003	1.73%	2.14%	0.83%	0.58%
2004	1.80%	3.01%	-0.07%	1.25%
2005	2.47%	2.47%	2.40%	0.91%
2006	2.98%	2.98%	4.92%	1.84%
2007	3.92%	2.41%	8.40%	1.73%
2008	N/D	2.60%	4.0%	2.30%
2009	N/D	1.95%	1.73%	1.06%
2010	N/D	2.23%	1.77%	1.73%
2011	N/D	2.02%	2.25%	1.65%
2012	N/D	1.5%	2.36%	1.34%
2013	N/D	3.10%	3.69%	1.75%

Fuente: Banco Mundial

En el cuadro anterior se puede notar que la inversión extranjera directa proporciona en promedio para México casi 2.98% de su PIB, sin embargo no es el más alto en la región, Canadá depende en mayor medida de los flujos de inversión extranjera directa que en promedio represento 3.3% de su PIB, además, cuenta con años en los que la participación de IED sobrepasa el 8% de su producto, mientras que los Estados Unidos cuentan tan solo con 1.5% promedio para el periodo señalado. A partir de 2008 se ha presentado un descenso en los flujos de

inversión extranjera directa en los tres países miembros del TLCAN con una ligera recuperación en el año 2013

Sin embargo existen posiciones encontradas que aducen el deterioro de algunos sectores, tanto de la economía mexicana como de la estadounidense; para México existen posiciones que culpan directamente al TLCAN de la precarización de la industria agrícola mexicana, al haberse quintuplicado las exportaciones de granos y carne provenientes de Estados Unidos con algunos casos documentados de subvención a las exportaciones (trigo, arroz, cárnicos y leche en polvo) y el traslado de fuerza laboral del sector agrícola al manufacturero e incluso al de los servicios. Desde la perspectiva estadounidense el TLCAN eliminó trabajos en los sectores automotriz y fabricación de electrónicos principalmente, que fueron trasladados a territorio mexicano; de acuerdo con AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations) desde la entrada en vigor del tratado se han desplazado 682,900²² empleos hacia México, lo que ha reducido los empleos en el vecino país del norte.

Como en cualquier decisión de política económica, diferentes actores se ven beneficiados o perjudicados, por la reconfiguración en la escala productiva, de incentivos y laboral; se debe tomar en cuenta que el Tratado tiene como objetivo principal aumentar el flujo de comercio, propiciar la creación del mismo y consolidar un marco de libre cambio en la región de Norteamérica, a continuación se analizará el caso que atañe a el presente trabajo, que da cuenta de cómo el objetivo de libre comercio puede ser omitido mediante la aplicación de barreras de

²² AFL-CIO <http://www.aflcio.org/content/download/121921/3393031/March2014_NAFTA20_nb.pdf>

índole no arancelaria, bajo la figura de una práctica de comercio desleal, el dumping.

3.2 El bloqueo a las importaciones de cemento mexicano por parte de Estados Unidos.

El 26 de septiembre de 1989, el Comité Ad Hoc de los productores de cemento del sur de los Estados Unidos presentó ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos una solicitud de investigación antidumping contra las importaciones de cemento Gray Portland y escoria de cementos provenientes de México. El Comité formado por los productores del sur de los Estados Unidos, presentó la petición “a nombre” de la industria regional en los términos del capítulo 19 del U.S.C. (United States Code), sección 1673a(b) posteriormente en respuesta a la solicitud, el 23 de octubre de 1989 el Departamento inició una investigación antidumping (54 Fed. Reg. 43,190, publicada el 23 de octubre de 1989). A continuación, en los términos de la ley, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, “la ITC”, inició una investigación para determinar si la industria de los Estados Unidos estaba sufriendo daño o amenaza de daño, como resultado de importaciones realizadas en condiciones de prácticas desleales de cemento Gray Portland y escoria de cemento desde México.

En los términos de la ley de los Estados Unidos, la imposición de una cuota compensatoria depende de dos dictámenes administrativos hechos por el

Departamento y la ITC respectivamente. Específicamente, el capítulo 19 del USC, sección 1673, establece que una cuota antidumping será impuesta si:

- 1) La Autoridad Investigadora determina que una mercancía está siendo o será vendida en los Estados Unidos a un precio inferior al precio justo (valor normal), y
- 2) La ITC determina que una industria de los Estados Unidos sufre daño material, o sufre amenaza de daño material, o el establecimiento de una industria en los Estados Unidos está siendo materialmente retrasado, debido a las importaciones de mercancías, o a las ventas o posibles ventas de dicha mercancía de importación.

El 30 de agosto de 1990 el departamento de comercio de los Estados Unidos de América emitió una orden por la cual impuso derechos antidumping a las importaciones procedentes de México de cemento gris portland y clinker; acompañado del mencionado mandato, se impuso una cuota compensatoria a las importaciones de cemento gris portland y clinker provenientes de México, con el objetivo de limitar (prácticamente eliminar) importaciones provenientes de México.

Entre los actores que argumentaron que las importaciones mexicanas gozaban de una subvención a la exportación se encuentra la asociación de los productores de cemento de California, Texas, Arizona, Nuevo México y Florida, del lado mexicano CEMEX cementos Hidalgo, Apasco²³ fungieron como contrapartes solicitantes de investigación y revisiones ante el panel binacional que se organizó para este caso

²³ En la investigación original participaron CEMEX, Cementos Hidalgo, Apasco; Cementos Chihuahua se uniría posteriormente.

(posteriormente con la entrada en vigor del TLCAN este caso se traslado al órgano de solución de controversias). Como resultado de la imposición de la cuota compensatoria, el Departamento instruyó al Servicio de Aduanas para que recaudara la cuota antidumping a ciertas importaciones de cemento Gray²⁴ Portland y escoria de cemento provenientes de México. De acuerdo con la ley, las partes pueden promover la revisión judicial de la decisión del Departamento de iniciar la investigación ante la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos, sección 1581 (c) del Capítulo 28 del U.S.C., sin embargo ninguna de ellas ejerció este derecho.

El 24 de octubre de 1990 el gobierno mexicano solicitó consultas con los Estados Unidos en los términos del artículo 15:2 del Acuerdo de la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) a efecto de discutir la preocupación de México en el sentido de que el Departamento no había iniciado la investigación original en 1989 en contra del cemento Gray Portland y la escoria de cemento provenientes de México apegado a la ley por no haberse cerciorado antes de iniciar la investigación que los solicitantes estaban legalmente legitimados. México sostuvo que la solicitud del Comité de productores del sur de los Estados Unidos no fue presentada “a nombre de la industria afectada”, tal como es definida por los artículos 4:1(ii) y 5:1 del Código Antidumping del GATT. De conformidad con el artículo 15:5 del GATT, se integró un Panel para analizar el problema.

²⁴ El cemento gray o gris, se forma a partir de partículas mezcladas con material sólido (clínker) se muele y tras ser mezclado con yeso y con otros productos, como escoria de altos hornos o cenizas de térmicas. El clínker es el producto del horno que se muele para fabricar el cemento gris.

El 30 de septiembre de 1993, el Departamento inició la tercera revisión administrativa que cubrió el período del 1 de agosto de 1992 al 31 de julio de 1993. Esta revisión únicamente incluyó a CEMEX como productor-exportador. CEMEX impugnó, entre otras cosas, la decisión del Departamento de iniciar la investigación original en 1989. Por primera vez, CEMEX alegó que la decisión del Panel del GATT creó una obligación internacional a los Estados Unidos y que, en virtud de ella, el Departamento debía declarar la nulidad de la cuota antidumping por ser violatoria de las obligaciones de los Estados Unidos en los términos del Código Antidumping del GATT.

La resolución definitiva de la tercera revisión administrativa fue emitida por el Departamento el 19 de mayo de 1995. En ella, el Departamento determinó que durante la revisión, CEMEX mantuvo una actitud no cooperativa con el Departamento, es decir no aportó la suficiente información para la investigación, de manera que éste asignó a CEMEX un margen de dumping basado en “la mejor información disponible” (dicho término significa que la información debe ser la que resulte más adecuada o más apropiada en el asunto de que se trate) después de realizar una evaluación comparativa, se optó por esta figura dado que CEMEX no presentó la información necesaria en tiempo y forma. Por lo que el Departamento asignó a CEMEX un margen equivalente a la cuota más alta determinada a cualquier compañía en la investigación de ventas por debajo del valor normal, en el caso de CEMEX este margen resultó de 61.85%.

CEMEX y Cementos de Chihuahua afirmaron ante el Panel que la decisión del Departamento de iniciar la investigación antidumping en 1989, no fue realizada en

los términos de la ley. Específicamente CEMEX alega que debido a que la solicitud presentada por el Comité de productores del sur de los Estados Unidos señaló industria como “industria regional”, el Departamento, como autoridad investigadora, estaba obligado a “encuestar” a la industria doméstica, antes de iniciar la investigación, para determinar si la solicitud era apoyada por “todos o casi todos los productores de la región”. Con lo que CEMEX argumentó que la reclamación desde su origen era improcedente y pidió la nulidad de la orden antidumping aplicada. El argumento principal de CEMEX consistía en la decisión del Panel del GATT del 9 de julio de 1992, en la que se concluyó que la omisión del Departamento de cerciorarse del nivel de apoyo de la industria a la solicitud, antes de iniciar la investigación, era violatoria del artículo 5:1 del Código Antidumping del GATT y que, por tanto, recomendaba la revocación de la orden antidumping y que las cuotas hasta el momento pagadas o depositadas deberían ser reembolsadas. El panel decidió no tomar en cuenta las razones expuestas por CEMEX con base en el principio de “cosa juzgada” que significa que una vez emitida una sentencia, no existen medios contra ella para ser impugnada, además, el panel declara que no puede impugnar la decisión del Departamento de Comercio de los Estado Unidos de haber iniciado la investigación antidumping y la imposición de la cuota antidumping correspondiente de 58.8%²⁵. En los posteriores diez años después de la resolución de 1992 México exportó a Estados Unidos tan solo 1,081,500 toneladas de cemento gris portland que representa

²⁵ Gruben William, el libre comercio en América del norte: oportunidades y riesgos, revista economía mexicana CIDE vol. num. 2 1992.

menos del 1% de la producción total de México, en cuanto al clinker solo se exportaron 53 toneladas en 1996.

3.2.1 defensa por parte de México en la OMC

Los representantes legales de la industria mexicana prepararon una serie de argumentos en los cuales presenta que la industria norteamericana del cemento no sufrió de daño como consecuencia del comercio entre ambas naciones, sus argumentos se centran en los siguientes enunciados.

- a) En el cálculo del margen dumping que rebasa el 50 por ciento, no se consideraron los altos costos de transporte que implica trasladar y manejar cemento por parte de la industria mexicana;
- b) Hubo un crecimiento de la industria cementera en Estados Unidos;
- c) Se abrieron plantas dedicadas a la producción de cemento en territorio estadounidense;
- d) La producción y consumo en Estados Unidos creció.

Los anteriores argumentos se presentaron en los años noventa, no obstante y retomando la gráfica no.7 del segundo capítulo se observa que hubo un crecimiento sostenido de la producción cementera en suelo estadounidense a excepción del periodo de 2008 a 2011, caracterizado por ser el inicio y desarrollo de la crisis hipotecaria norteamericana, por lo que dicho argumento es vigente y válido para inferir que no hubo daño en la industria norteamericana del cemento como consecuencia de las importaciones mexicanas. Por otro lado, se presentó la apertura de plantas de las firmas mexicanas como CEMEX y GCC, en estados de

la unión americana como Texas, Florida, Nuevo México, California y Colorado, que precisamente por el bloqueo tuvieron que buscar otros canales para poder participar en el mercado estadounidense, complementando a las firmas foráneas como Lafarge, Holcim, Heidelberg que también pusieron en marcha nuevas plantas en territorio de los Estados Unidos.

De acuerdo con las resoluciones emitidas por la OMC, el 31 de enero de 2003, el Gobierno de México solicitó la celebración de consultas con el Gobierno de los Estados Unidos, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el artículo 17.3 del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, en relación con las resoluciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados de la medida antidumping al cemento procedente de México.

Se celebraron consultas entre México y Estados Unidos el 2 de abril de 2003 dichas consultas no permitieron resolver la diferencia. Por lo tanto, México solicita, con fundamento en los artículos 6 del Entendimiento de Solución de Diferencias, XXIII del GATT de 1994 y 17.4 del Acuerdo Antidumping, el establecimiento de un grupo especial en la reunión del Órgano de Solución de Diferencias.

La OMC determinó que la Resolución del Examen por Extinción²⁶ de la Comisión (productores de cemento del sur de los Estados Unidos) es incompatible con los artículos 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 3.7, 3.8, 11.1 y 11.3 del Acuerdo Antidumping, debido a que la Comisión:

- a) no fundamentó su resolución en un examen adecuado del volumen de importaciones objeto de dumping, el efecto de las mismas en los precios del mercado interno, y la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre la rama de producción nacional;
- b) no evaluó todos los factores e índices económicos pertinentes del estado de la rama de producción nacional, incluyendo todos los factores enumerados en el artículo 3.4;
- c) no fundamentó su resolución en los "efectos del dumping" en la rama de producción nacional;
- d) al dictar su resolución, no consideró "cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping";
y
- e) consideró indebidamente, al dictar la resolución, un margen reportado por el Departamento, en contravención a la OMC.

Con dicha resolución se dictaminó que no hubo dumping y por lo tanto no existió daño a la industria nacional del cemento estadounidense, mucho menos una

²⁶ De acuerdo con la OMC la cláusula de extinción establece que los derechos antidumping serán suprimidos normalmente, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su aplicación, salvo que en un examen realizado antes de esa fecha se determine que la supresión del derecho daría probablemente lugar a la continuación o la repetición del dumping y del daño.

relación causal de daño por la presencia de dumping en importaciones de cemento mexicano, la clave en la resolución favorable hacia los productores mexicanos fue el no daño al total de la industria norteamericana de cemento, por la omisión del comité de productores del sur de los Estados Unidos, que no consideraron dicho factor, además, de no presentar pruebas suficientes para iniciar el embargo.

Todo esto llevo a que en 2006 se celebrara un acuerdo en el que se establece la entrada de cemento mexicano a los Estado Unidos libres de arancel y con el objetivo de liberalizar el comercio entre los dos países, en el marco del TLCAN.

3.3 Acuerdo cementero 2006

El 16 de abril de 2006 entró en vigor un acuerdo por el cual ambos países se comprometen a liberalizar el comercio de cemento, mediante la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, la Oficina del Representante comercial de los Estados Unidos y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América, en dicho acuerdo se determinaron distintos objetivos centrados en un listado de intenciones de ambos países, tomando textualmente las palabras del acuerdo se establecieron los siguientes objetivos:

“Deseando resolver las numerosas diferencias comerciales derivadas de la orden en contra de Cemento Mexicano y promover un comercio más libre y estable entre México y Estados Unidos;

Confirmando los derechos, obligaciones y compromisos de Estados Unidos y México conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”) y

el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (“OMC”) (incluyendo el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994);

Compartiendo un interés común de liberalizar el comercio y facilitar el movimiento transfronterizo de cemento entre los territorios de Estados Unidos y México, de manera compatible con el TLCAN;

Deseando asegurar la resolución satisfactoria de un procedimiento de solución de diferencias conforme a la OMC y de numerosos procedimientos iniciados conforme al Capítulo 19 del TLCAN relacionados con la Orden en contra de Cemento Mexicano;

Deseando terminar la Orden en contra de Cemento Mexicano, después de un período durante el cual el comercio se regirá por medidas que pretenden liberalizar el comercio; y

Observando los objetivos de liberalización comercial previstos en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte anunciada por el Presidente Vicente Fox y el Presidente George W. Bush el 23 de marzo de 2005.²⁷

Para el primer periodo comprendido desde la firma del acuerdo hasta el 2 de enero de 2007 se establecieron los límites y permisos de importación hacia los estados sureños y algunas regiones de la unión americana.

²⁷ Secretaria de economía, apartado de solución de controversias estado-estado <http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/estado-estado/omc/participacion_mexico_reclamante/eu-cemento/Acuerdo_Sobre_el_Comercio_de_Cemento.pdfZ>

Cuadro no. 11 Permisos de importación por Estados de la Unión Americana resultado del Acuerdo cementero de 2006.

Alabama/Mississippi	55,000	toneladas métricas
Arizona	1,250,000	toneladas métricas
California	150,000	toneladas métricas
Florida	200,000	toneladas métricas
Nuevo México/El Paso	725,000	toneladas métricas
Nueva Orleans	280,000	toneladas métricas
Texas	215,000	toneladas métricas
Resto de Estados Unidos	125,000	toneladas métricas
Total	3,000,000	toneladas métricas

Fuente: Secretaría de Economía, solución de controversias.

Los permisos reflejan como se llegó a un acuerdo con la finalidad de proteger a estados importantes en la producción de cemento y principales actores reclamantes del dumping hacia las importaciones mexicanas, los estados de Alabama, California y Texas, fueron en los que se establecieron los límites de permisos en toneladas métricas más bajos, también es importante señalar que para el resto de los Estados Unidos se mantuvo un permiso bajo comparado con los demás estados involucrados, que da un indicio de que el mercado del resto del país no figura en el comercio de cemento entre las dos naciones entre diversas causas como la distancia geográfica y los altos costos que implicaría comerciar desde México hacia regiones diferentes del sur de los Estados Unidos, por lo tanto no se puede configurar un escenario de daño a la totalidad de la industria

cementera norteamericana como consecuencia de la entrada de importaciones mexicanas de cemento.

El acuerdo también puso límites a la exportación hacia las empresas mexicanas, estableciendo que una sola empresa no podía exportar más del 60% de lo acordado en los permisos de exportación, además, deben notificar a la Secretaría de Economía los montos de ventas, destinos, precios y cantidades exportadas; se creó un padrón de exportadores mexicanos de cemento, operado por la SE y la CANACEM, que permitirá tener un control sobre los productores exportadores, contenidos principalmente en las dos empresas más grandes y exportadoras como lo son Cementos Chihuahua y CEMEX.

El conflicto entablado por ambos países constituye un capítulo más en las controversias comerciales entre México y los Estados Unidos, el conflicto tuvo como características principales: el no tener una razón clara y suficiente acerca de daño a la totalidad de la industria estadounidense del cemento, varias omisiones en la información requerida y pruebas inconsistentes de ambas partes para iniciar un proceso de bloqueo comercial mediante barreras de tipo no arancelaria, permitidas y tipificadas en el Tratado de Libre Comercio, que en un momento dado pueden ser susceptibles de diferentes interpretaciones para su aplicación. por consecuencia se afrontan procesos sinuosos ante el tribunal de solución de controversias, que como se ha visto en el caso del cemento mexicano llevó quince años para lograr un acuerdo en común.

El bloqueo afectó a las empresas cementeras mexicanas (sobre todo CEMEX) de una forma relativamente no tan importante, dada la capacidad instalada y la posición en la industria en la que se encuentra CEMEX, esta última pudo buscar diferentes canales para poder entrar al mercado norteamericano, principalmente mediante adquisiciones de compañías estadounidenses, fusiones y acuerdos.

Aunado a esto CEMEX no solo orientó su estrategia exclusivamente hacia el mercado del vecino del norte, también estableció su estrategia hacia la diversificación y búsqueda de nuevos mercados en diferentes partes del mundo.

Las empresas mexicanas de menor tamaño durante quince años prácticamente se olvidaron y guardaron sus intenciones de buscar abrirse y explorar el mercado estadounidense.

4. Cuarto Capítulo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ante la problemática del bloqueo hacia el cemento mexicano. Consecuencias del bloqueo.

Desde su entrada en vigor, en enero de 1994, el TLCAN ha establecido las bases para impulsar el comercio en América del Norte, y con ello, la integración económica de los tres países firmantes.

De acuerdo con cifras gubernamentales, en la zona del libre comercio del TLCAN residen cerca de 450 millones de personas, y la región alcanza una producción combinada de \$17 billones de dólares, lo que refleja el enorme potencial que tienen los mercados de los tres países. Los objetivos del Tratado se constituyen en tres pilares, trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en negociaciones, los objetivos detallados se encuentran identificados en el artículo 102 del mismo: Objetivos TLCAN

Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

- eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;

- proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.²⁸

De acuerdo con la OMC el trato nacional es el principio según el cual cada miembro concede a los nacionales (bienes) de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional. En el artículo XVII del AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y el artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad) también se establece el trato nacional en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, respectivamente.

Para el caso del cemento el trato nacional no se respetó, en primer lugar cuando se inició la disputa comercial, el principio de trato nacional no estaba contemplado

²⁸ SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior) < www.sice.oas.org >

en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, después de las negociaciones previas y la posterior implementación del TLCAN, el principio de trato nacional ya entrado en vigor fue violado al no otorgarle al cemento mexicano un trato no menos favorable que al producto hecho en suelo estadounidense además, el principio de trato nacional no fue utilizado como argumento en contra del bloqueo en ninguna de las reclamaciones por parte de México.

Revisando el Artículo 1904: Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias, se encontró que la formación de un panel de solución de controversias se caracteriza por acelerar y minimizar el tiempo del proceso de análisis y el posterior fallo del panel binacional citando el mismo artículo sección 14 *“Las reglas se formularán de modo que se expida el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración de un panel y concederán:*

(a) treinta días para la presentación de la reclamación;

(b) treinta días para el señalamiento o certificación del expediente administrativo y su presentación ante el panel;

(c) sesenta días para que la Parte reclamante presente su memorial;

(d) sesenta días para que la Parte demandada presente su memorial;

(e) quince días para presentar réplicas a los memoriales;

(f) quince a treinta días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales; y

*(g) noventa días para que el panel emita su fallo por escrito.*²⁹ Mientras que desde la primera reclamación a la resolución definitiva pasaron seis años, desde 1989 a 1995, el bloqueo se levanto hasta 2006 y se consumó en sus diferentes etapas hasta el año 2008.

Además, de las razones no válidas y poco claras expuestas por parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos para iniciar el conflicto, los argumentos fueron desechados por no demostrar que la totalidad de la industria cementera de su país era afectada por las importaciones provenientes de México, se suman violaciones al principio de trato nacional y al artículo 1904 del TLCAN, al alargar el tiempo de resolución de la disputa comercial, en la que de hecho nunca se aceptó por parte de los Estados Unidos la no presencia de dumping en las importaciones mexicanas.

El origen y desarrollo de la disputa comercial atravesó por un momento crucial en cuanto a las relaciones de intercambio comercial entre México y los Estados Unidos, mediante la firma del TLCAN; esta transición con los nuevos acuerdos y mecanismos tipificados en el Tratado, es decir, las diferencias en legislaciones pre TLCAN y las nuevas ya firmado el Tratado propiciaron que se cayera en una laguna legal que extendió el conflicto por mucho tiempo, además, de permitir que diferentes principios torales del libre comercio y la apertura comercial fueran violados. Dicha laguna afecto al desarrollo de la industria cementera de México, principalmente en lo referente a su apertura al exterior, aprovechamiento de un marco de libre comercio y búsqueda de nuevos mercados en el exterior, a

²⁹ Artículo 1904, sección 14 del TLCAN

continuación se revisarán las consecuencias del bloqueo en la industria cementera de México.

4.1 Estrategias adoptadas por parte de la industria mexicana del cemento ante el embargo.

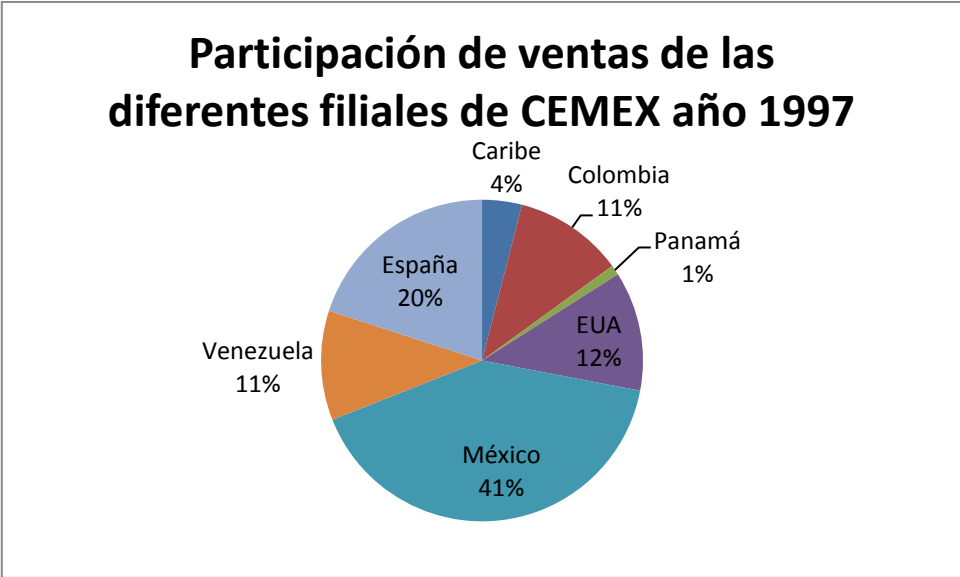
El principal actor en la industria cementera mexicana desde los inicios del conflicto es CEMEX, siendo un caso de éxito rotundo dentro de la industria mexicana en su conjunto, convirtiéndose en una de las principales cementeras a nivel mundial con presencia en más de 50 países en Europa, América, Medio Oriente, Asia y África, mundo.

En cuanto a las ventas netas en el año de 2013 ascendieron a 15,277 millones de dólares. Desde 2003 sus ventas netas han crecido a una tasa media anual de 21.3%

El mercado mexicano representa el 41% del total de las ventas seguido por España con el 20% y los Estados Unidos con 11% para el año de 1997; ya con la apertura de filiales y dando cuenta de la internacionalización de la empresa, en 2013 la composición en la participación en ventas es muy distinta, de entrada las ventas en el interior del país perdieron peso en la participación, por otro lado creció en Estados Unidos a un 19%, Sudamérica y el Caribe mantuvieron relativamente el mismo peso y se nota la alta diversificación que tuvo la empresa al entrar a mercados como el de Reino Unido, Alemania, Francia, Egipto y varios países asiáticos. Sin embargo la producción de la misma sigue concentrada en

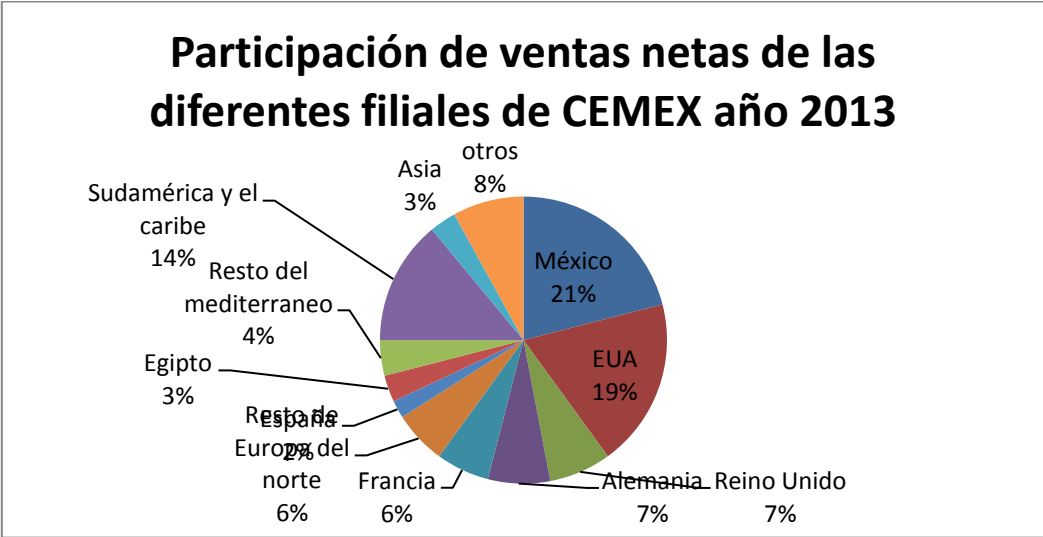
México y los Estados Unidos principalmente y se nota una alta diversificación en las diferentes filiales alrededor del mundo.(véase grafico no. 12).

Gráfico no. 10 Participación en ventas de filiales en el extranjero de CEMEX 1997



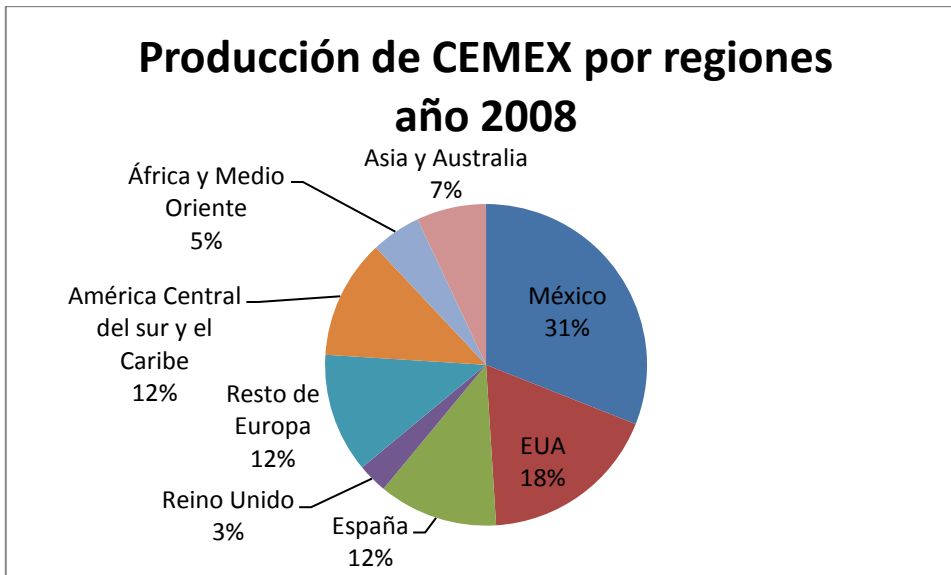
Fuente: informe anual CEMEX 1997.

Gráfico no. 11 Participación en ventas de filiales en el extranjero de CEMEX 2013



Fuente: informe anual CEMEX 2013.

Gráfico no. 12 Producción de CEMEX por regiones (2008)



Fuente: reporte anual CEMEX 2008.

CEMEX tuvo su origen en 1906 cuando Lorenzo Zambrano fundó cementos Hidalgo en la ciudad de Monterrey Nuevo León, el crecimiento de la empresa quedo marcado por las políticas de sustitución de importaciones imperantes en la gran parte del siglo XX que le permitieron ir creciendo y adquiriendo competidores nacionales como cementos Anáhuac y cementos Tolteca en un marco de estabilidad relativa y de escasa competencia extranjera en la industria cementera mexicana.

Para principios de los ochenta con la entrada de México al GATT y la entrada en vigor del TLCAN CEMEX tuvo que formular nuevas estrategias con la finalidad de hacer frente a los nuevos competidores extranjeros, tanto en territorio nacional mexicano como en mercados en el exterior, dado que las empresas

multinacionales podrían arrancar operaciones en suelo mexicano con recursos provenientes de otras filiales alrededor del mundo, lo que podría significar una amenaza a largo plazo para la firma mexicana.

En una apuesta arriesgada CEMEX adquiere en 1992 Valenciana y Sansón, las dos compañías cementeras más grandes de España por 1,800 millones de dólares, con lo que ganó presencia en el mercado europeo, redujo su dependencia del mercado doméstico y se abrió la brecha para encontrar financiamiento en los mercados de capital del viejo continente.

Con su expansión a España CEMEX alcanzó una capacidad de 35 millones de toneladas, lo que la situó en cuarto lugar entre las cementeras internacionales, CEMEX se convirtió, en esos años, en el principal productor y exportador de cemento blanco del mundo. Desde el punto de vista estratégico, este escalón suponía entrar a competir con sus rivales globales dentro del mismo territorio europeo. De inmediato la compañía comenzó a adaptar sus propios procesos de gestión y producción para poder ahorrar lo más posible en costos de operación y hacer más eficiente la operación de las nuevas plantas adquiridas.

El segundo gran paso de la internacionalización de CEMEX ocurrió en 1994 cuando adquirió la cementera Vencemos, líder en el mercado de Venezuela, posteriormente sería expropiada por el gobierno de Venezuela.³⁰ Para CEMEX la compra de Vencemos, permitió establecerse en posición dominante en otro mercado interno con gran potencial en ese tiempo. CEMEX diversificó también su

³⁰ El 19 de junio de 2007. El gobierno de Venezuela promulgó el decreto para la nacionalización de la industria cementera en ese país, que afectó a las transnacionales CEMEX de México; Holcim, de Suiza, y Lafarge, de Francia.

posicionamiento geográfico, consolidó su presencia en el Caribe y mejoró su perfil exportador.

A continuación se presenta la cronología de adquisiciones por parte de CEMEX de 1992 a 2002, entre las que destacan para el año 2000 la adquisición de Southdown Incorporated que le permitió a CEMEX ser la cementera más grande de Norteamérica.

Cronología de adquisiciones CEMEX 1992-2002

1992 inicia su expansión internacional en el mercado europeo con la adquisición de Valenciana y Sanson, las dos compañías cementeras más grandes de España.

1994 inicia operaciones en Sudamérica al adquirir Vencemos, la compañía cementera más grande de Venezuela.

1994 inicia operaciones en Centroamérica al adquirir Cemento Bayano en Panamá.

1994 expande sus operaciones al adquirir Balcones, una planta cementera en Estados Unidos.

1995 se establece en la región del Caribe al adquirir Cementos Nacionales, la compañía cementera líder en República Dominicana.

1996 se convierte en la tercera compañía cementera más grande del mundo al adquirir Cementos Diamante y Samper en Colombia.

1997 inicia operaciones en Asia con la adquisición de Rizal Cement en Filipinas.

1999 adquiere APO Cement en Filipinas e incrementa su inversión en Rizal Cement.

1999 comienza operaciones en África al adquirir Assiut Cement Company, uno de los productores de cemento líderes de Egipto.

1999 refuerza su presencia en Centroamérica y el Caribe al adquirir Cementos del Pacífico, la cementera más grande de Costa Rica.

2000 se convierte en el productor de cemento más grande de Norteamérica

al adquirir Southdown, Inc. en los Estados Unidos.

2001 incrementa su presencia en Centroamérica al iniciar operaciones en Nicaragua.

2001 fortalece su presencia en el mercado asiático al adquirir Saraburi Cement Company en Tailandia.

2002 consolida su posición en el Caribe al adquirir Puerto Rican Cement Company.³¹

Como el productor más importante de cemento en México y actor preponderante en la reclamación por dumping, CEMEX fue la principal afectada del bloqueo, tuvo que adaptarse y adoptar diversas estrategias que le permitieran un mayor desarrollo empresarial que a la postre le permitió tener la importante presencia a nivel mundial en la que actualmente se encuentra

CEMEX después de la primera demanda canalizó parte de la producción destinada a Estados Unidos al mercado interno. En el caso de la planta de Torreón que exportaba a El Paso y Arizona, la producción se comercializó en la Comarca Lagunera, Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas. Asimismo, a principios de los noventa la cementera inició un nuevo programa de expansión el cual contemplaba que con una inversión de mil millones de dólares se aumentara en 8.8 millones de toneladas de cemento la capacidad productiva de la empresa.

Otra de las estrategias adoptadas fue la de reforzar su presencia en el mercado estadounidense mediante adquisiciones de cementeras en problemas financieros,

³¹ CEMEX “nuestra historia” <<http://www.cemex.com/ES/AcercaCemex/Historia.aspx>>

CEMEX ha invertido directa y constantemente en el mercado de la Unión Americana para asegurar sus ventas dentro del mismo. Estas inversiones son una forma de escapar o evadir los efectos negativos que conlleva el proteccionismo en la industria norteamericana del cemento. CEMEX también diversificó sus mercados de exportación hacia otras regiones, manteniendo un sostenido y sustancial crecimiento económico, la estrategia se centró en exportar hacia Japón, Taiwán, Corea, Tailandia y Singapur. Se aumentaron las exportaciones hacia el Caribe, Centroamérica y Venezuela. La estrategia de diversificación de exportaciones resultó sumamente exitosa para CEMEX.

Otra parte de la estrategia de diversificación de la empresa también incluyó la expansión hacia países con regímenes fiscales preferentes (paraísos fiscales) a causa de esta expansión la empresa ha enfrentado demandas del fisco mexicano, en 2005 CEMEX promovió un juicio de amparo para no pagar la cuota que se estableció en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, esta cuota se estableció para desincentivar las operaciones en países considerados paraísos fiscales, donde las tasas impositivas son bajas o incluso eximen a las empresas que operan en dichos países de pagar impuestos sobre la renta, de esta manera al regresar los recursos al país matriz las utilidades generadas quedan libres de impuestos.

Los paraísos fiscales en general cumplen con alguna o varias de las siguientes características:

- Poseen escasos o nulos convenios con otros países, en materia tributaria.
- Ofrecen a empresas y ciudadanos protección del secreto bancario y comercial.
- No poseen normas de control de movimientos de capitales (origen o destino).
- Tienen un sistema que permite la convivencia de un régimen tributario para los nacionales y otro para los extranjeros.
- Poseen una infraestructura jurídica, contable y fiscal que permite la libertad de movimiento de personas y bienes.

Algunos de los países que han sido objetivo de la expansión internacional de CEMEX son considerados paraísos fiscales, como: Islas Caimán, Singapur, Tailandia, Panamá y Suiza, aunado al cambio hacia dólares de la deuda de la empresa, el fisco mexicano decidió investigar a la empresa.

En 2008 la Suprema Corte de Justicia de La Nación determinó que: *“por nueve votos contra dos, el pleno resolvió que son constitucionales los artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que establecen que cuando un consorcio nacional invierta en el extranjero pagando impuestos menores en 75 por ciento a los que pagarían aquí, deben completar el pago del ISR correspondiente.”*³² Esto le significó a CEMEX pagar 15 mil millones de pesos en su declaración

³² La jornada 12 de Septiembre de 2008
<<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/12/index.php?section=economia&article=026n1eco>>

complementaria; la cementera comunicó que no fue un monto relevante para la empresa.

4.1.2 Fusiones y adquisiciones transfronterizas: La adquisición de Southdown inc. por parte de CEMEX.

En el año 2000 se registró la mayor operación de adquisición en la historia de la internacionalización de CEMEX, cuando esta empresa compró la cementera estadounidense Southdown Inc. por más de 2,800 millones de dólares, consolidándose así como la tercera cementera en el mundo. Antes de la adquisición, Southdown era por sí sola la segunda cementera más grande de los Estados Unidos, con presencia en 27 estados de la Unión Americana. En un principio dicha compañía era un conglomerado de distintas industrias, desde la producción de caña de azúcar hasta hidrocarburos; al obtener la mayor parte de sus recursos de la producción de cemento, poco a poco fueron vendiendo las demás subsidiarias. Durante los años noventa Southdown se enfrentó una disminución en sus ganancias por la producción de cemento, propiciadas por la baja demanda del sector inmobiliario, no obstante seguía siendo el segundo productor a nivel nacional en Estados Unidos.

Dicha empresa atrajo la atención de CEMEX, que en palabras de Lorenzo Zambrano, director de la empresa en esos tiempos, la empresa Southdown era eficiente pero se buscaría exportar el *know how* de CEMEX para adaptar al modelo de negocios que pretendían y que habían implementado anteriormente en otras adquisiciones de la empresa mexicana.

La adquisición de Southdown le permitió a CEMEX ganar la presencia que necesitaban en el mercado norteamericano y ostentar el primer lugar como productor de cemento en todo Norteamérica. El adquirir Southdown le adicionó de manera inmediata 12 plantas manufactureras de cemento y 45 puntos de distribución en la unión americana; la mayor presencia le permitió a la empresa ganar distintas licitaciones en suelo estadounidense propiciadas por el Acta de transportación del siglo XXI para la rehabilitación de autopistas, la más importante fue la carretera interestatal 15 en California, que representó 150 mil toneladas de cemento en venta y un equivalente a poco más del 1% de la producción de cemento en los Estados Unidos en el año 2002.

En palabras de la propia empresa la adquisición de Southdown concuerda con la estrategia de internacionalización y modelo de negocios, que proveerá un flujo de efectivo necesario para la empresa a nivel global y procurar la estabilidad financiera de la misma, con el objetivo de fincar una plataforma que les permita seguir creciendo.

De acuerdo con el estudio *“Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa”* publicado por la CEPAL en el que catalogan a CEMEX como un caso de éxito dentro de las adquisiciones y fusiones transfronterizas de México hacia el exterior citando el estudio: *“Dentro de esta visión destaca el caso de CEMEX, en razón de que sus experiencias de FyATs (fusiones y adquisiciones transfronterizas) tiene más de una década, y que éstas no sólo han sido exitosas en la propia operación sino que además han permitido concretar una estrategia extremadamente positiva de evolución empresarial basada en ese tipo de*

*operaciones.*³³ Las operaciones llevadas a cabo consistieron en adquirir empresas en problemas financieros y de operación en territorio estadounidense, adaptar los procesos con los que contaba la firma, para hacerlas competitivas y redituables. Permitiendo a CEMEX dar vuelta al bloqueo cementero, mediante la inversión en capacidad instalada ya existente y con acceso al mercado estadounidense en un corto plazo, internalizando el proceso de producción y comercialización.

Por otro lado las demás empresas cementeras mexicanas, dado su tamaño y menor relevancia en el mercado mundial, se avocaron al mercado interno mexicano, como respuesta al aumento de la demanda del producto para el sector de la construcción. Los intentos de explorar y entrar al mercado de exportación de empresas de menor poder (Cruz Azul, Apasco, GCC y Moctezuma) se focalizaron principalmente a Centroamérica y el Caribe, como resultado del bloqueo y el menor poder comparado con CEMEX, estas empresas de menor tamaño desistieron de querer exportar hacia el mercado de los Estados Unidos aún en un marco de libre comercio en la región.

La tendencia al monopolio en la industria mexicana del cemento obligó a las demás empresas menores a cambiar y reorientar sus estrategias hacia otros mercados tanto exteriores como interiores, propiciaron cambios en el modelo de negocios de cada una de las empresas.

³³ Garrido Celso, fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los años noventa, Santiago de Chile, 2001 pp. 57. CEPAL

Debido a los grandes montos de inversión necesarios para emprender nuevas empresas cementeras la aparición de nuevos competidores se torna difícil, las barreras a la entrada no permiten que se unan nuevos actores en la industria dados los altos costos que significan tanto la apertura de nuevas plantas, comercialización del producto, transporte y la maquinaria necesaria para una planta, además de la gestión empresarial y el personal operativo requerido para una empresa cementera. Por tanto se puede establecer que la industria del cemento es intensiva en capital, este mismo constituye una barrera de entrada al requerirse de altos montos para que nuevos actores se puedan unir a la industria.

La alta concentración en cuanto a producción le otorga a CEMEX un poder casi monopólico, que le ha permitido ser un discriminador de precios a nivel nacional e internacional (precisamente su poder de monopolio propició la demanda por dumping) debido a que ofrece distintos precios para distintos mercados por un producto idéntico al de otras empresas y la difícil determinación de un precio internacional del cemento promueve la diferenciación de precios en distintos mercados.

Las barreras burocráticas también han propiciado una estructura monopólica en la industria cementera mexicana, un caso de relevancia fue el del buque Mary Nour que fue boicoteado por CEMEX. En el año 2004, ese buque transportó desde Rusia hasta México un cargamento de 26,000 toneladas para venderlas a precios más bajos de los que en ese momento se comercializaban en el mercado nacional. Sin embargo, luego de estar inmovilizada la embarcación en la entrada del puerto, no pudo bajar el cemento valorado en 1 millón 651,000 dólares

argumentando que la calidad del producto no era la suficiente para entrar a México, combinado con la presión que CEMEX ejerció con la CANACEM para evitar que el grupo empresarial que emprendió la importación de cemento se uniera al padrón de importadores de cemento, requisito indispensable para poder importar el producto.

Mary Nour arribó a Altamira Tamaulipas el 17 de julio del 2004 y 11 meses después de permanecer atracado forzosamente mientras se resolvía el pleito judicial, con pérdidas diarias por 30,000 dólares, no pudo descargar en México y zarpó hacia África. Gracias al control que CEMEX posee tanto en transporte, logística de manejo, aduanas y la mayoría en votos en la CANACEM, puede bloquear cualquier intento por crear comercio en beneficio de consumidores o grupos empresariales más pequeños

4.2 Análisis por precios de exportación e internos.

Existen diversas formas de calcular si un producto tiene precio dumping, entre las que se encuentran el “valor normal”, “de producto similar” y “comparación entre precios de exportación y precios domésticos” para efectos del presente capítulo se utilizara el método de precios de exportación y domésticos, debido a que para el cemento no existe un bien sustituto perfecto y el método de valor normal requiere de datos que no son públicos. De acuerdo con la OMC el dumping es, en general, una situación de discriminación internacional de precios: el precio de un producto, cuando se vende en el país importador, es inferior al precio a que se vende ese producto en el mercado del país exportador. Así pues, en el más sencillo de los casos, el dumping se determina simplemente comparando los precios en dos mercados.

De acuerdo con la OMC y el artículo número 2 del acuerdo antidumping: *“El artículo 2 contiene normas sustantivas aplicables a la determinación de la existencia de dumping. El dumping se calcula sobre la base de una “comparación equitativa” entre el valor normal (el precio del producto importado en las “operaciones comerciales normales” en el país de origen o de exportación) y el precio de exportación (el precio del producto en el país de importación).”*³⁴

Para construir un precio promedio del cemento en México se procedió a obtener datos de volumen y valor del producto, posteriormente se convirtió a dólares al tipo de cambio promedio de 1994 a 2008, mientras que los precios del cemento

³⁴ <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm>

procedente de México para ser exportado a los Estados Unidos se obtuvieron de la base World Trade Atlas que recopila datos de comercio internacional a nivel mundial.

Cuadro no. 12 márgenes de precios del cemento entre Estados Unidos y México 1994-2008.

Año	Dólares estadounidenses por tonelada de cemento en México	Dólares por tonelada de cemento mexicano en el mercado de los Estados Unidos	Margen de precios (EUA/MEX)
1994	26.7	N/D	N/D
1995	33.0	11.6	35.2%
1996	50.3	10.9	21.6%
1997	53.4	12.5	23.5%
1998	70.5	18.6	26.3%
1999	85.6	13.5	15.8%
2000	94.8	8.6	9.1%
2001	101.2	10.0	9.9%
2002	102.0	18.2	17.9%
2003	110.1	13.0	11.8%
2004	110.8	11.2	10.1%
2005	108.0	12.0	11.1%
2006	112.0	16.1	14.4%
2007	114.2	18.4	16.1%
2008	120.8	15.8	13.0%

Fuente: elaboración propia con datos de World Trade Atlas e INEGI. N/D: no disponible.

Los diferenciales de precios entre los dos mercados muestran un margen de en promedio de 16% que significa que en el periodo seleccionado el mismo producto originario de México era más barato en el mercado de los Estados Unidos que en México, configurando así una discriminación de precios internacionales.

Los diferenciales de precios del mismo producto en diferentes mercados son claros para establecer la presencia de dumping, que concuerda con la estructura

de la industria cementera en México de alto nivel de concentración y tendencia al monopolio, que permite que los productores tengan el poder de modificar sus precios reduciéndolos, con el fin de colocarlos en mercados exteriores a precios menores con el objetivo de ganar cuota de mercado. Gracias al gran poder que tienen en el mercado pueden afrontar las pérdidas que arroja el ofrecer precios por debajo de sus competidores, con la mira fija en ganar porciones cada vez mayores del mercado destino.

Algunos autores concuerdan en que la industria del cemento a nivel mundial tiende a ser un cartel liderado por las 3 empresas más grandes del mundo: Lafarge, Holcim y CEMEX que en el supuesto de estar coludidos pueden adoptar estrategias de debilitamiento de competidores, así como hacerse del control a nivel internacional de la industria.

Conclusiones y recomendaciones

La industria mexicana del cemento cuenta con ventajas comparativas que le permiten ofrecer precios por debajo del valor normal en sus exportaciones, como consecuencia de la alta concentración y tendencia al monopolio en la industria, con el principal actor en la figura de CEMEX.

El modelo H-O no concuerda con la realidad de la industria cementera mexicana, al no permitir que las ventajas comparativas den pie a la creación de comercio, apoyado por la paradoja de Leontief que indica que un país de menos desarrollo puede tener una industria intensiva en capital como lo es la industria mexicana del cemento.

Gracias a las economías de escala internas provenientes del tamaño de la empresa CEMEX la misma pudo reducir sus costos unitarios, que permitieron exportar cemento a precios menores con la intención de colocarlo en el mercado estadounidense.

El ímpetu exportador de la industria cementera mexicana tuvo que cambiar su dirección hacia una reorientación en la estrategia de exportaciones, sin embargo la producción doméstica en ambos países registró un relativo crecimiento sostenido y no tuvo afectación como resultado del bloqueo.

Existió un dumping en las exportaciones hacia los Estados Unidos, propiciado por la alta concentración de la industria cementera nacional y su tendencia al monopolio de una sola empresa, en este caso CEMEX. La industria cementera mexicana por consiguiente tuvo que reorientarse hacia una estrategia de

adquisiciones transfronterizas para tener presencia en el mercado norteamericano a pesar del bloqueo. Mientras que productores de menor envergadura orientaron su estrategia hacia el mercado interno y las exportaciones a países de sur y centro América.

La revocación del bloqueo mediante el acuerdo cementero de 2008 se logró gracias a que la defensa mexicana argumentó que la industria norteamericana en su totalidad no fue dañada por la presencia de importaciones de cemento mexicano, con ayuda del código antidumping del GATT en el artículo 1 que justifica la aplicación de medidas antidumping solo si se comprueba que la totalidad de una industria nacional está sufriendo daño como consecuencia de exportaciones a precios dumping. Dicho daño nacional no se pudo comprobar por el poco comercio entre las dos naciones en regiones diferentes del sur de los Estados Unidos.

En cuanto a la hipótesis planteada esta queda parcialmente aceptada, gracias a que inicialmente se argumentaba que los reclamos por dumping no eran justificados al concluir la presente investigación se comprobó la presencia de dumping. También debe tomarse en cuenta que México pudo dar vuelta al bloqueo por una laguna legal en los lineamientos del GATT, que se basaron en el no daño a la totalidad de la industria estadounidense del cemento a consecuencia de las importaciones mexicanas a precios más bajos que los vigentes en el mercado de origen.

Por otro lado los Estados Unidos violaron disposiciones en el TLCAN al extender el conflicto por un periodo largo de tiempo y presentar una defensa para un comité regional de productores de cemento del sur del país. Por lo tanto se puede determinar que los dos países para el caso del cemento violaron reiteradamente las disposiciones y aprovecharon vacíos legales para frenar el intercambio del producto en un supuesto marco de libre comercio que han propugnado ambas partes desde el inicio de las conversaciones del TLCAN.

Los lineamientos del GATT en cuanto a afectación de una industria nacional deben ser más claros y adaptarse a la estructura económica altamente globalizada actual. Además, de configurar para países con intercambios comerciales importantes la figura de industria regional, que no necesariamente signifique la totalidad de una industria, sino que se tome en cuenta que en el contexto global actual hay economías regionales insertadas en un marco de libre comercio que pertenecen a uno o varios países con intercambios dinámicos e interdependientes unos de otros.

Bibliografía

Carlin, Wendy. Macroeconomics and the wage bargain: A modern approach to employment, inflation and Exchange rate. Oxford University, New York 1990, 482p.

Chacholiades, Miltiades. Economía Internacional: Teoría y práctica. 2ª. Ed. McGraw Hill, México 1992, 647 p.

Clavijo, Fernando Reformas económicas en México, 1982-1999

Hanson, David Limits to free trade: non-tariff barriers in the European Union, Japan and United States

Hoekman, Bernard M., 1959-autor The political economy of the world trading system: the WTO and beyond

Husted, Steven L. International economics

Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld. Economía Internacional: Teoría y práctica. 4ª. Ed. McGraw-Hill, España 1999, 629 p.

Ortiz Wadgymer, Arturo. Política económica de México 1982-1995, los sexenios neoliberales. Segunda edición. Nuestro tiempo, México 1995 112p.

Salomon, A. Industria del cemento: pruebas del tiempo en Comercio exterior, núm. 45, vol 11, nov. 1995, p. 832-836.

amuelson y Nordhaus. Economía 1 edición. Mc Graw Hill.

Schatan, Claudia Condiciones de competencia en el contexto internacional:
cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica

Recursos:

U.S. Geological Survey

Banco de información económica del inegi

CANACEM (cámara nacional del cemento)

Instituto nacional del cemento <www.imcyc.com>

Nafinsa. La industria del cemento en México. En el mercado de valores vol. 40,
núm. 51 dic. 1287-1288 México 1980

Unidad de prácticas comerciales internacionales, en <www.economia.gob.mx>

Artículos:

Bloqueo de Cemex según la Comisión Federal de Competencia

<www.marynour.com/id59.html>

Cemento: industria multimillonaria - El Universal - Finanzas

<www.eluniversal.com.mx>

EU 'sonríe' a Cemex y a la industria

<<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/03/29/eu-sonrie-a-cemex-y-a-la-industria>>

<<http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/04/01/eu-cede-en-disputa-de-cemento-mexicano>>

Industria cementera fortalece acciones de cuidado al ambiente
<www.sinembargo.mx/26-09-2012/379236>

Sigue estancada la industria cementera

<www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9132442>