

**EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**RESPUESTAS AL PROTECCIONISMO:
EL CASO DEL CEMENTO MEXICANO**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

PATRICIA ERIKA RETA PACHECO

VERANO DE 1993

INDICE DE MATERIAS

INTRODUCCION	iii
I. MARCO TEORICO	1
II. EL MERCADO DEL CEMENTO EN MEXICO	15
III. LA DEMANDA ANTIDUMPING CONTRA EL CEMENTO MEXICANO	40
IV. LA RESPUESTA MEXICANA	87
V. CONCLUSIONES	124
VI. ANEXOS.	132
VII. BIBLIOGRAFIA	141

INTRODUCCION

Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos son sumamente asimétricas. Estados Unidos es un socio comercial más importante para México de lo que México es para Estados Unidos. Por ejemplo, entre 1980 y 1990, del total de las exportaciones mexicanas, el 80%, en promedio, tuvo como destino Estados Unidos, representando esto el 4.6% de las importaciones totales estadounidenses o el .3% del consumo nacional estadounidense. Por otra parte, del total de las exportaciones estadounidenses, en promedio, el 6.24% se dirigió a México, lo cual representó el 75% de las importaciones mexicanas o el 7% del consumo nacional de México. En términos de PNB, las exportaciones mexicanas fueron el 9% del PNB mexicano para el mismo periodo, y en el caso estadounidense sus exportaciones sólo representaron el .03% de su PNB. De estos datos se desprende la conclusión de que los flujos comerciales bilaterales no revisten la misma importancia para ambos países.

El comercio exterior de México depende del acceso al mercado estadounidense para mantenerse, comercialmente hablando, saludable. Así, para México, el hecho de contar con un acceso seguro a este mercado y tener, al mismo tiempo, la certeza de que las reglas que regirán sus intercambios comerciales serán predecibles, son un imperativo para la planeación económica del gobierno y de las empresas mexicanas. La interrupción de los flujos comerciales entre ambos países perjudica --sin duda alguna-- en mayor medida a la economía mexicana que a la estadounidense. Es por ello importante explorar las opciones con que cuenta el país en caso de que su mayor

mercado de exportaciones oponga barreras al comercio bilateral.

Esta tesis analiza cómo una empresa mexicana, cuyo principal mercado de exportaciones es Estados Unidos, responde a un cierre de mercados en dicho país. Expuesto de otra manera, plantea el problema de la interrupción de flujos comerciales para un producto específico y las soluciones que encontró una empresa en particular al enfrentar este problema. La tesis presenta un estudio de caso: la demanda antidumping a las exportaciones mexicanas de cemento gris portland y cemento clinker de 1990 (como un ejemplo de proteccionismo) y la respuesta que Cementos Mexicanos S.A. (Cemex) le dio.

Son tres las razones por las cuales elegí estudiar el caso de Cemex. La primera de ellas es que se trata de una industria mexicana, con más del 90% de capital nacional, que ha demostrado ser altamente competitiva tanto en el mercado nacional como en el internacional. Cemex es la productora de cemento más grande del país, la cuarta productora y la tercera exportadora a nivel internacional. La cementera controla más del 50% del mercado mexicano del cemento y exporta a Estados Unidos, el Caribe, Europa, Asia y planea penetrar el mercado del Norte de Africa. La revista *Expansión* en su listado anual de las 500 empresas más importantes de México ha catalogado, en los últimos siete años, a Cemex entre los primeros quince lugares, y la revista *Fortune* menciona entre los siete hombres más ricos de México a los propietarios de Cemex: Marcelo Zambrano Hellión y Lorenzo Zambrano Treviño. Un último dato que nos demuestra la importancia de Cemex en la economía nacional es el siguiente: al adquirir Cemex las cementeras españolas Sansón y La Valenciana, no

detalló las condiciones bajo las cuales se efectuó dicha transacción, generando incertidumbre en la bolsa de valores. Debido a esto, su stock de acciones cayó 10% en un sólo día y el mercado de valores mexicano cayó, a su vez, en la semana del 13 al 18 de julio de 1992, un 3.9% ¹.

La segunda razón es que la respuesta que la cementera dio a la demanda fue por demás completa e interesante. La cementera articuló una estrategia quintuple: contestó técnicamente y apeló la decisión de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (CCIEU) y acudió al foro multilateral del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para defender su posición; consolidó su presencia en el mercado nacional; reforzó sus operaciones en el mercado estadounidense mediante inversiones directas en sus plantas cementeras estadounidenses; solicitó el apoyo del gobierno mexicano ante Estados Unidos y, finalmente, reorientó sus exportaciones hacia el sudeste asiático y el occidente europeo.

La última razón conjuga las dos anteriores y es el ejemplo que ofrece Cemex a los productores, exportadores y formuladores de política económica mexicanos: Estados Unidos, si bien es nuestro socio comercial más importante no es el único, y cuando una empresa mexicana se enfrenta al proteccionismo tiene como opciones viables el encontrar y penetrar nuevos mercados, confirmando así, que una diversificación de mercados no sólo es posible sino deseable para el crecimiento económico nacional. Además, nos llama la atención hacia el hecho de que Estados

1. *New York Times*, 3 de agosto de 1992. La información le fue proporcionada al periódico por la Bolsa Mexicana de Valores.

Unidos tiene prácticas comerciales que pueden dañar severamente el desempeño de nuestra economía, por lo que es necesario conocer que medidas precautorias y de respuesta son viables para evitar que éstas prácticas afecten nuestra relación bilateral comercial en perjuicio de nuestro país. El cemento es un caso interesante porque tiene restricciones de mercado naturales que dificultan enormemente su exportación (los altos costos de transportación). No obstante, es un producto que a logrado penetrar y competir en mercados lejanos y calificados como de difícil acceso como es el caso de los Países de Industrialización Reciente del sudeste asiático.

La importancia de Cemex en la economía nacional es innegable y en momentos en que la promoción de las exportaciones se ha definido como una estrategia económica central para la recuperación económica del país, el cierre de mercados a una de nuestras industrias más prominentes tiene repercusiones económicas significativas. El caso de Cemex, por lo tanto, sienta un precedente en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos y nos hace reflexionar sobre el futuro de éstas.

Si bien es cierto que no es el único caso en el cual una empresa mexicana ha respondido a una demanda antidumping o de subsidios, si es un caso en el que las respuestas al proteccionismo fueron más allá de aceptar o contestar el fallo de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. Cemex nos recuerda que los foros multilaterales, como el GATT, sirven como una barrera a las demandas proteccionistas estadounidenses, y que en estos foros, a pesar de la asimetría comercial tan marcada entre México y Estados Unidos, el socio más pequeño --

México-- puede enfrentar exitosamente al socio mayor. Finalmente, también nos recuerda que el proteccionismo es un instrumento comercial y político que nuestro principal socio comercial utiliza para proteger sus mercados internos, para responder a las presiones políticas internas y/o para presionar internacionalmente a terceros países. El uso frecuente de este instrumento por parte de Estados Unidos hace que sea importante estudiar tanto sus causas como las formas más apropiadas de lidiar con él. Sobretudo para un país como México, que tiene intensos flujos comerciales intensos con éste país.

El modelo de promoción de exportaciones promovido por el gobierno mexicano a partir del último sexenio, se encontró con un caso en el que el acceso al mercado estadounidense se vió entorpecido por medidas proteccionistas de Estados Unidos. La creciente competencia mexicana dentro de su territorio nos ha hecho concientes de que el proteccionismo comercial estadounidense es un problema al que nos tendremos que enfrentar, si no más frecuentemente, si con más y mejores estrategias de respuesta a las restricciones comerciales. Por eso, el caso de Cemex es relevante, porque marca rutas de salida y respuestas alternativas al cierre de mercados y al proteccionismo estadounidense.

En esta tesis se probará que la demanda antidumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento constituye es una demanda que muestra un uso frívolo de la legislación comercial estadounidense para proteger a su industria local, la demanda interrumpe los flujos de exportaciones mexicanas cementeras a ese país. Mi preocupación fundamental es analizar qué respuestas se dieron a esta restricción y por

qué. Por tal razón, he dividido el trabajo en cinco capítulos. El primero presenta el marco teórico de John S. Odell, encontrado en su estudio *Latin American Industrial Exports and Trade Negotiations with the United States*, en el cual describe cinco posibles respuestas que una industria puede dar a las disputas comerciales causadas por el proteccionismo. Estas respuestas consisten en aceptar las políticas comerciales, protestar, buscar aliados al interior de Estados Unidos, utilizar la amenaza o represalia y preparar la argumentación técnica. A estas respuestas agregaré cinco más, dos propuestas por Baldwin, una por Bhagwati y dos por mí: burlar las restricciones, emplear sustitutos, desplazar la inversión, diversificar mercados y reforzar las operaciones en el mercado proteccionista.

El enfoque de Odell, junto con las otras cinco propuestas, son lo más adecuado para estudiar el caso de Cemex, ya que el resto de la literatura se enfoca al estudio del proteccionismo bajo otras perspectivas. Ya sea como una consecuencia del deterioro de la posición competitiva de sectores específicos en la economía estadounidense²; como un resultado de la permanente lucha entre el Congreso y el Ejecutivo por mantener su autonomía política, o como un reflejo de la decadencia del estrategón en turno. Y aún cuando parcialmente pudieran ser útiles estos enfoques que se orientan a contestar la pregunta de por qué causas surge el proteccionismo y cómo se instituye, no responden al interrogante de cuáles son las posibles respuestas que se pueden ofrecer al mismo y por qué se dan éstas respuestas. El marco teórico que he propuesto sí responde estos interrogantes a diferencia de los demás enfoques.

2. Aún cuando esto sea parte de las causas por las cuales surge una demanda por protección en Estados Unidos en contra de las exportaciones mexicanas, no me explica cómo se responde al proteccionismo.

La literatura acerca de la cual surge el proteccionismo es interesante, pero no es la indicada para responder el interrogante principal. Cabe mencionar, además, que la literatura sobre el proteccionismo es tan vasta que resultaría complicado e innecesario hacer un recuento teórico de todo lo escrito sobre el tema, para incluirlo en un capítulo, ya que su importancia amerita un estudio más profundo. Esa es la principal razón por la cual el primer capítulo sólo expone el marco teórico de John S. Odell que se amalgama con las propuestas de Baldwin, Bhagwati y las mías, y hace una breve alusión pertinente a las teorías proteccionistas que resultan útiles y relevantes para este caso. Como es de esperar, este capítulo también define los conceptos de proteccionismo y dumping.

El segundo capítulo presenta las características del mercado del cemento y clinker, y de lo que son estos productos. Este capítulo también hace una necesaria revisión de lo que es el mercado de cemento y clinker mexicano, de tal manera que se establezcan las bases para comprender cómo Cemex paulatinamente fue penetrando en el mercado cementero estadounidense a la par con otras cementeras como Apasco, Tolteca y Cementos Chihuahua. Esta inserción, por demás exitosa, provocó varias demandas proteccionistas estadounidenses, de las cuales expongo y analizo la última en el capítulo número tres.

El tercer capítulo se dedica a examinar la demanda antidumping contra las exportaciones de cemento gris portland y cemento clinker y a probar por qué se trata de un caso de proteccionismo. En primer lugar, señala los antecedentes de la demanda antidumping y después explica con detalle en qué consistió, con el fin de exponer los

principales argumentos utilizados por los productores estadounidenses. En segundo lugar, y para comprender en su totalidad el alcance y la importancia de la demanda, se presenta un análisis del mercado cementero de Estados Unidos para el periodo de 1986-1990, y se comparan el estudio con el presentado en el capítulo III del mercado mexicano, para explicar quiénes y por qué demandaron a la industria cementera mexicana. Esta parte de la exposición tiene como finalidad responder a la pregunta de quiénes formularon la demanda y cuáles fueron sus motivaciones. La conclusión más relevante es que los productores mexicanos son más competitivos, eficientes y modernos que sus contrapartes estadounidenses; y que éstos debido a su pérdida de competitividad, buscan la protección comercial para alejar a un poderoso competidor. La última parte del capítulo describe las principales consecuencias que tuvo la resolución de demanda para Cemex. Estas fueron la imposición de impuestos compensatorios, el cierre de su mercado de exportaciones más importante y la necesidad de buscar alguna solución a la situación que enfrentaba. Los estudios de mercado presentados en este capítulo permiten evaluar el impacto que tuvo para Cemex, y para México, el fallo de la Comisión de Comercio Internacional ; así como lo que éste fallo significaba para los demandantes: el alejamiento de un poderoso competidor, y la oportunidad, ficticia, de recuperar sus mercados.

El cuarto capítulo analiza la respuesta que Cemex dio al proteccionismo estadounidense. Cada una de las cuatro respuestas dadas por Cemex (mencionadas anteriormente) se analizan y se explican, para responder a la pregunta de qué factores influyeron para que se produjera esa respuesta y no otra. Entre los factores estudiados

destacan la enorme capacidad productiva de la empresa, las particulares características del mercado mexicano y del mercado estadounidense. Ambos factores, junto con otros (las inversiones realizadas en Estados Unidos, el exceso de capacidad de producción acumulada, las posibilidades de reorientar las exportaciones a otros mercados, la alta productividad, etc.) influyeron en la decisión de Cemex de buscar más de una vía para contrarrestar el proteccionismo estadounidense. Cemex no podía perder un mercado tan importante como el estadounidense pero tampoco podía quedarse con el exceso de producción acumulada en sus bodegas.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se contesta a la pregunta a qué tipo de proteccionismo se enfrentó Cemex. Esta pregunta sirve para englobar los principales conclusiones de los capítulos anteriores, y para dar pie a una reflexión sobre cuáles son las implicaciones que tiene el caso para una redefinición de la política comercial exterior de ambos países. Es decir, la conclusión redondea las principales ideas expuestas en este trabajo.

I. MARCO TEÓRICO

El término proteccionismo es empleado para describir un aumento en las restricciones a las importaciones. Estas restricciones pueden estar justificadas o no, dependiendo de si las importaciones compiten "desleal" o "lealmente" con los productos manufacturados internamente. Las restricciones pueden tomar la forma de cuotas, aranceles compensatorios, restricciones voluntarias a las exportaciones o barreras no arancelarias. La protección comercial puede tener el fin específico de proteger el mercado interno de la competencia desleal, protegerlo de la competencia exterior porque no es capaz de competir con ella , o presionar al gobierno de donde provienen las importaciones para obtener concesiones políticas y/o económicas. El comercio justo se manifiesta cuando una empresa fija precios de venta mayores a su costo promedio total, es decir, cuando obtiene retornos o ganancias.

La competencia desleal, en contraste, se puede deber a las prácticas de dumping o subsidios. En particular, el dumping se refiere a la práctica de fijar los precios de venta del producto importado por debajo de su valor normal con respecto al precio del producto nacional con el fin de ganar mercados y/o sacar a competidores del mercado (quienes de otra manera serían competitivos). Es decir, se bajan artificialmente los precios de la mercancía para ganar mercados y desplazar a la competencia³. A este tipo de dumping se le llama predatorio. Existen casos en que se justifican las diferencias entre el precio de un producto en su mercado de origen y

3. El Código Antidumping de la Ronda Tokyo del GATT define legalmente al dumping como: *selling a product into the commerce of another country at less than its normal value... for the like product when destined for consumption in the exporting country.*

el precio en el mercado de exportación, como pueden ser, entre otros factores, costos de transporte, descuentos al mayoreo, empaques diferentes en uno y otro mercado o que el exportador no sea competitivo en su mercado nacional pero sí en el internacional. En casos extremos, puede ocurrir que una empresa pierda dinero al exportar y lo compense con el sobreprecio interno. Es decir, se trata de un dumping no predatorio que puede alentar la competencia

... la discriminación de precios puede ser sólo una respuesta racional a las condiciones competitivas y a las elasticidades del comprador en el mercado de exportaciones segmentado, y no tiene que involucrar una fijación de precios sin ganancias cuyo propósito sea dañar la competencia⁴.

El dumping predatorio afecta gravemente a las industrias locales al causarles "daño material", sacarlas del mercado nacional o afectar su producción interna, entre otros. Dicho de otra manera, se presume que los daños que le produce a la industria que enfrenta una competencia de importaciones desleales son superiores a los beneficios que el consumidor obtiene de la compra de productos a un más bajo costo. Por tal razón, los países han adoptado legislaciones específicas para combatir esta práctica desleal y penalizarla mediante la imposición de impuestos compensatorios y/o depósitos en efectivo equivalentes al margen de dumping. Pese a que los elementos para determinar el dumping parecen sencillos, se ha encontrado, desde hace años, que los gobiernos han utilizado las leyes y procedimientos antidumping, no sólo para corregir prácticas de comercio desleal, sino también para proteger a sus industrias nacionales de la competencia exterior. De tal manera que alguna legislación destinada

4. Ivan R. Feltham, Stuart A. Salca et al., *Competition (Antitrust) and Antidumping Laws in the Context of the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, p.13.

a determinar si hubo dumping facilita que se emita un fallo positivo para quienes demandan protección.

Las leyes antidumping tienen la función de proteger a los productores internos del comercio desleal. Sin embargo, suele suceder que estas leyes condenan casos en los que la fijación de precios transfronteriza no es predatoria, sino que refleja una sana competencia entre las empresas sin ningún intento predatorio. La aplicación de las leyes antidumping, en tales circunstancias, daña la competencia.⁵

Ahora bien, el proteccionismo se ha definido de diversas maneras, como proteccionismo negociado, proteccionismo contingente y proteccionismo administrado. En esta tesis se define al proteccionismo como un aumento en las restricciones a las importaciones con el fin de proteger a la industria local de la competencia internacional. Otra definición de proteccionismo útil es la de proteccionismo administrativo o negociado. Este consiste en tener:

reducciones arancelarias negociadas que no implican normalmente la promulgación legislativa de cada acto de protección. (Aunque, naturalmente, el consentimiento legislativo --implícito o explícito-- es necesario para el ejercicio de los poderes y de la discreción ejecutiva o cuasijudicial en la concesión de las demandas de protección efectuadas por demandantes y grupos de presión concretos). Estas restricciones se aplican, habitualmente, a través de instituciones y procedimientos establecidos para regular las importaciones, incluyendo el ejercicio del poder político por parte del brazo ejecutivo para llegar a acuerdos a otros países con el fin de limitar el comercio⁶.

Finalmente, el proteccionismo contingente o uso frívolo de la legislación comercial implica que el proceso para determinar la penalización del comercio desleal puede estar

5. *Ibid.*, p. 13.

6. Jagdish Bhagwati, *El proteccionismo*, p. 57.

orientado a proteger a los productores locales de la competencia (leal o desleal) mediante mecanismos legales o cuasilegales que no necesariamente implican una revisión profunda de los factores económicos que llevarían a justificar la imposición de medidas proteccionistas. Esta definición es útil para analizar el caso de la imposición de impuestos compensatorios al cemento y clinker mexicano en 1990.

El proteccionismo ha sido analizado desde varios puntos de vista. Los argumentos más utilizados para explicar el por qué se implementa una política proteccionista son aquellos que sustentan que la protección es una política comercial *causada por el deterioro de la posición competitiva de los sectores, se deba a factores externos o internos*⁷. Otro argumento complementario es aquel que expone que el déficit comercial, aunado a la falta de competitividad, " durante la década del 70 y del 80 obligó al Congreso a asumir posiciones mucho más activas y agresivas en materia de protección a la industria nacional... y ha estado encaminado a cumplir con los electores "⁸. Otros enfoques teóricos, como el sistémico de Keohane, sostienen que el estrategón en ascendencia trabaja para crear y mantener un sistema internacional abierto de comercio y de flujos de capital. Y cuando la capacidad de la nación hegemónica declina con respecto a otras naciones, el sistema creado y mantenido por el estrategón se colapsa en una marejada de proteccionismo⁹. Las críticas a esta teoría sostienen que la presencia o ausencia de un estrategón no conduce automáticamente a la apertura o cerrazón del sistema. En esta línea, Holsti sostiene

7.- Douglas R. Nelson, *The political structure of new protectionism*, p. 39.

8.- Isabel Marshall, *Política comercial y proteccionismo en EE.UU.*, pp. 2-3.

9.- Richard Friman, *Patchwork Protectionism: Textile Trade Policy in the United States, Japan and West Germany*, p. 12.

que todos los países maximizan sus intereses determinando sus posiciones respecto a otros países dentro de la estructura económica internacional. Por lo tanto, se enfrentan a tres opciones: evadir el proteccionismo, implementar el proteccionismo o cooperar para minimizar la protección.¹⁰

Una tercera corriente, la de regímenes internacionales representada por Krasner, argumenta que éstos actúan como variables dentro de la estructura del sistema internacional y que los resultados pueden ser apertura o cerrazón. Así, los regímenes restringen las opciones de los formuladores de política. Aggarwal, por otro lado, presenta un estudio del proteccionismo haciendo énfasis en el papel de los factores a nivel de sistema internacional para explicar la transformación de regímenes internacionales. El autor utiliza el caso de la industria textil para explicar cómo el comercio de textiles origina un régimen internacional y cómo éste se mantiene y se destruye. Las bases del análisis son el estudio del proceso de toma de decisiones y la intensidad con la que los funcionarios gubernamentales perciben las diversas restricciones estructurales e incentivos de las fuerzas sistémicas internacionales.

Los enfoques estatistas, por su parte, dicen que la fortaleza del estado determina la habilidad de los formuladores de política para decidir autónomamente con respecto a las presiones sociales en busca de protección. Entre más débil sea un estado, más fácilmente responderá a estas presiones e implementará medidas proteccionistas para proteger a ciertos sectores comerciales, ya que el poder y la autoridad están fragmentados y dispersos en las instituciones gubernamentales.

10.- *Ibid.*, pp. 12-13.

El proteccionismo también se puede estudiar como resultado de un constante estira y afloja entre el Congreso y el Ejecutivo estadounidense para definir las políticas comerciales y económicas a seguir, y para aislar las constantes presiones de los grupos de interés que están a favor o en contra del proteccionismo; o como el estandarte de la ideología mercantilista contrapuesto al librecambista. Esto es especialmente cierto en el caso estadounidense ya que nos remite al viejo debate entre aislacionistas e internacionalistas.

Sintetizando estas aproximaciones al proteccionismo, generalmente se sostiene que la presión política proteccionista es iniciada por un sector industrial o comercial que está perdiendo competitividad frente a otros segmentos de la industria¹¹. Las condiciones macro y microeconómicas tienen un efecto importante en favorecer la instrumentación o rechazo de políticas proteccionistas. El desacuerdo principal es con respecto a la forma en que se originan las tendencias proteccionistas en un país con un sistema abierto. Las motivaciones económicas y políticas son bastante claras: proteger a un sector que pelagra a causa de la competencia externa, asegurar los mercados internos para los productores nacionales o mantener la estabilidad económica interna. Las variables macroeconómicas frecuentemente mencionadas en estos análisis son la balanza de pagos, la tasa inflacionaria y el tipo de cambio frente al dólar. Las variables microeconómicas que se estudian son el grado de dependencia de las importaciones (tanto del sector afectado como de los sectores que emplean ese insumo en sus procesos productivos), el desempeño económico del sector

11.- Este supuesto se mantiene constante a lo largo de todo el trabajo.

demandante, el impacto que tienen las importaciones en ese sector (nivel de empleos, precios, inversiones, costos), y las reacciones políticas provocadas por la penetración de las importaciones en los mercados nacionales.

Es conveniente hacer énfasis en que la mayor parte de los estudios tiene como premisa el hecho de que el sector que estudian está formado por productores locales, y que el origen de las empresas y de la inversión es nacional. Es decir, no contemplan la posibilidad de que el sector esté compuesto por subsidiarias de empresas extranjeras, y que las demandas por protección que surjan de ellas se deban a una necesidad de enfrentar la competencia de otras empresas extranjeras que se insertan exitosamente en el mercado estadounidense. Sin embargo, la evidencia presentada en esta tesis sugiere que el patrón de comportamiento de la empresa extranjera ubicada en un tercer mercado que enfrenta una competencia creciente por importaciones provenientes de otro país es similar al de las empresas nacionales que enfrentan ésta misma competencia.

En el tercer capítulo se explora esta posibilidad, y también se rescatan, aunque indirectamente, las causas por las cuales surge la demanda antidumping como un ejemplo de proteccionismo. Las causas de su origen son el deterioro de la posición competitiva de la industria cementera estadounidense, en la zona sur, y la intención de proteger al sector de la competencia externa con lo que se pretende asegurar así el mercado interno para los productores de Estados Unidos.

Finalmente, tampoco han sido muy estudiadas las respuestas que ofrecen los gobiernos y las empresas al proteccionismo y que son aplicables a las restricciones de

las exportaciones en general. Considero que tan importantes son las causas del proteccionismo como los resultados que provoca a nivel micro y macroeconómico y los métodos y fórmulas para enfrentarlo.

John S. Odell, en su trabajo *Latin American Industrial Exports and Trade Negotiations with the United States* plantea la pregunta de qué tipos de resultados pueden esperar las industrias latinoamericanas cuando responden de manera diferente al proteccionismo estadounidense. A Odell le preocupa saber qué parte, Estados Unidos o los países latinoamericanos, tiene más posibilidades de lograr sus objetivos propuestos, y si la elección estratégica influye en los resultados finales.

Para contestar estos interrogantes el autor hace un estudio empírico de las industrias latinoamericanas y la manera como estas respondieron al proteccionismo estadounidense y los resultados que lograron. Las respuestas de las industrias latinoamericanas ante las disputas comerciales surgidas por el proteccionismo estadounidense que contempla son¹² :

1. **Aceptación de las políticas comerciales.** Consiste en no tomar ninguna acción con respecto a la restricción a las importaciones;

2. **Protesta.** Consiste en mandar notas diplomáticas y quejas a nivel gubernamental para protestar en contra de las medidas proteccionistas que sufre el país afectado;

3. **Buscar el apoyo de aliados al interior del país proteccionista.** Los aliados pueden ser grupos de interés y figuras políticas comprometidos activamente con la

12.- John S. Odell, *Latin American Industrial Export and Trade Negotiations with the United States*, pp. 10-16.

definición de política comercial, y cuya atención esté enfocada en el asunto a tratar; así como también pueden ser departamentos gubernamentales y agencias burocráticas relacionadas directamente con el problema;

4. Amenaza o represalia. Consiste en amenazar con tomar represalias o tomarlas efectivamente en contra del país proteccionista en materia comercial. Las represalias pueden ser idénticas a las medidas proteccionistas tomadas por el país demandante o pueden consistir en afectar sus inversiones en el país que sufre la restricción proteccionista, así como aplicar restricciones comerciales más severas;

5. Preparación y argumentación técnica (o estrategia tecnocrática). Es la más efectiva y requiere tanto del dominio de detalles técnicos relativos a la legislación comercial como el de los indicadores microeconómicos de las industrias y mercados de productos relacionados. Se usa este dominio para persuadir a los burócratas de nivel medio para que acepten una argumentación o interpretación favorable para el país afectado. Esta estrategia se distingue principalmente por el uso de investigación económica y legal, y porque la persuasión está dirigida a las burocracias de nivel medio. Odell sostiene que esta estrategia es la que ha tenido mayor éxito y ha sido usada con mayor frecuencia en Latinoamérica. El autor, en este punto, no especifica que la estrategia técnica puede tomar dos modalidades, las cuales incorporo al marco teórico:

i. Presentar la argumentación a nivel bilateral, es decir, responder al proteccionismo ante las agencias administrativas encargadas de aplicarlo como el Departamento de Comercio de Estados Unidos y la Comisión de

Comercio Internacional de Estados Unidos;

ii. Presentar la argumentación a nivel multilateral acudiendo al foro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o algún otro tipo de organismo internacional competente en materia comercial (por ejemplo, alguna comisión comercial de la CE);

La cinco últimas respuestas, muy útiles para mi estudio, no son sugeridas por Odell, sino por Baldwin (6 y 7)¹³, Bhagwati (8 y 9.i.)¹⁴ y la misma evidencia del caso (9.ii. y 10). Las respuestas son:

6. Enviar el producto en una forma que no esté cubierta por la restricción. Un ejemplo es el de los abrigos con mangas de quita y pon. Al importar las mangas sin unir, el resto del abrigo entra como un chaleco, satisfaciendo, por lo tanto, los requisitos para un trato arancelario más favorable;

7. Empleo de componentes sustitutos para evitar las restricciones a la importación. Los contingentes a la importación de azúcar a Estados Unidos sólo se aplican al azúcar puro, definido como 100 por ciento de sacarosa. Los exportadores extranjeros eluden estos contingentes enviando productos que contienen principalmente sacarosa, pero también un sustituto del azúcar como la dextrosa;

8. Transbordo de mercancía. Los productos indiferenciados (como las variedades más baratas de prendas de vestir y de calzado) son fáciles de "transbordar". Es decir, de burlar las reglas de origen haciendo pasar los productos de

13. Baldwin citado por Bhagwati, *op. cit.*, pp. 69-70.

14. Bhagwati, *op. cit.*, p. 70.

un país con restricciones voluntarias a la exportación como productos de países a los que no aplican estas restricciones;

9. Inversión Extranjera. Esta se puede expresar en dos formas:

i. Desviar las inversiones de las empresas afectadas por el proteccionismo a lugares para los cuales no apliquen las restricciones comerciales¹⁵ e,

ii. Invertir directa o indirectamente en los mercados foráneos que presentan indicios de proteccionismo, con el fin de evadir las barreras proteccionistas de éstos e inclusive con el fin de que al crear empleos y ganancias se reduzcan las presiones proteccionistas, y;

10. Reorientación de las exportaciones, es decir, se diversifican los mercados a los que se exporta abandonando parcialmente o no el mercado proteccionista.

Ahora bien, cuáles son los factores que llevan a una industria a actuar de tal o cuál manera. Mi hipótesis es la siguiente, la respuesta de una industria depende de la intensidad con que se presenten seis factores:

1. De la solidez financiera de la empresa. Que disponga de recursos financieros suficientes para resistir una demanda proteccionista. Si la empresa esta operando en números rojos lo más probable es que su respuesta sea débil;

2. De la capacidad de presión política que tenga. Si se trata de una industria, como la automotriz, que por su importancia económica y organización sindical pueda presionar efectivamente al gobierno (del país afectado) para que se tomen represalias en contra del país proteccionista. Estas medidas se tomarían debido a que las

15. Bhagwati señala que el potencial de la inversión extranjera directa es otro. Socava el proteccionismo al proporcionar una alternativa a la protección como forma de ajuste a la competencia de las importaciones. *Ibid.*, pp. 89-90.

restricciones comerciales impuestas serían percibidas como perjudiciales no sólo para la empresa afectada sino para la economía nacional en su conjunto. Además, la empresa también tiene la posibilidad de contar con aliados en el mercado de exportaciones que pueden ejercer presión política para que se levanten -- o cuando menos disminuyan -- las medidas proteccionistas. Estos aliados extranjeros pueden articular sus demandas con los grupos de presión del país exportador para adquirir más fuerza, aunque en ciertos casos esta alianza puede resultar contraproducente (especialmente en el caso de que se le acuse al sector anti-proteccionista de trabajar en contra del interés nacional de su país).

3. De su participación en el mercado nacional. Entre más importante sea la empresa y mayor número de personas emplee, la empresa buscará conservar su posición nacional. Si ésta es lo suficientemente fuerte, el mercado nacional puede proporcionarle el financiamiento necesario proveniente de los retornos producidos por sus ventas. Con esta sólida base financiera, la empresa podrá:

- i. Buscar exportar y diversificarse,**
- ii. Desistir en el intento de conservar el mercado de exportaciones; porque considera que tiene un lugar lo suficientemente consolidado en el mercado nacional y no necesita seguir incursionando en el mercado mundial,**
- iii. Buscar conservar su lugar en el mercado nacional, reforzando su posición.**

A su vez, su relevancia económica determinará el tipo de programas gubernamentales

de inversión y exportación a los que tiene acceso. Las opciones que a este respecto tome la industria dependerán de los demás factores.

4. De su dependencia del mercado de exportaciones. Entre más alta sea su dependencia más respuestas tratará de dar para que el proteccionismo no la afecte y para no perder una fuente de ingresos considerable;

5. De las condiciones macroeconómicas. Depende si éstas son favorables o desfavorables a nivel nacional e internacional. La tasa de cambio favorable para la industria exportadora frente a su mercado de exportaciones propiciará que se siga buscando mantener ese mercado, y viceversa. Además, si la economía interna está creciendo es más probable que la empresa busque expandirse y consolidarse en su mercado nacional. Si no es así, la empresa probablemente no invertirá dadas las perspectivas económicas desfavorables;

6. De la dependencia que el mercado al que se exporta tenga de las exportaciones del producto en cuestión. Entre mayor sea esta dependencia, más fácilmente encontrará la industria afectada aliados para contrarrestar el proteccionismo y también será mayor el número de estrategias que empleará.

En conclusión, la empresa tenderá a responder más agresivamente y a intentar más estrategias para contrarrestar el proteccionismo en tanto sean más altos los índices de los factores mencionados medidos en términos económicos. La intensidad de la respuesta se puede medir comparando la participación y situación de la industria en la economía nacional (en el PNB), en el mercado de producción y en el mercado de exportaciones. El hecho de que cualquiera de estos factores sea elevado o bajo

condicionará la respuesta de la industria afectada. El caso de Cemex demuestra que el primer, tercer y sexto factores fueron elevados, el segundo y cuarto factores bajos y el quinto moderado (la economía mexicana se encuentra aún en recuperación y la estadounidense en recesión). En el cuarto capítulo se pone a prueba éste marco teórico y las hipótesis acerca de su respuesta.

II. EL MERCADO DEL CEMENTO

Este capítulo tiene como propósito describir los productos de cemento y clinker, señalar las características generales de su mercado y definir las principales características del mercado mexicano del cemento y clinker. Para tal efecto lo he dividido en dos secciones, cada una de las cuales cumple con los propósitos arriba planteados.

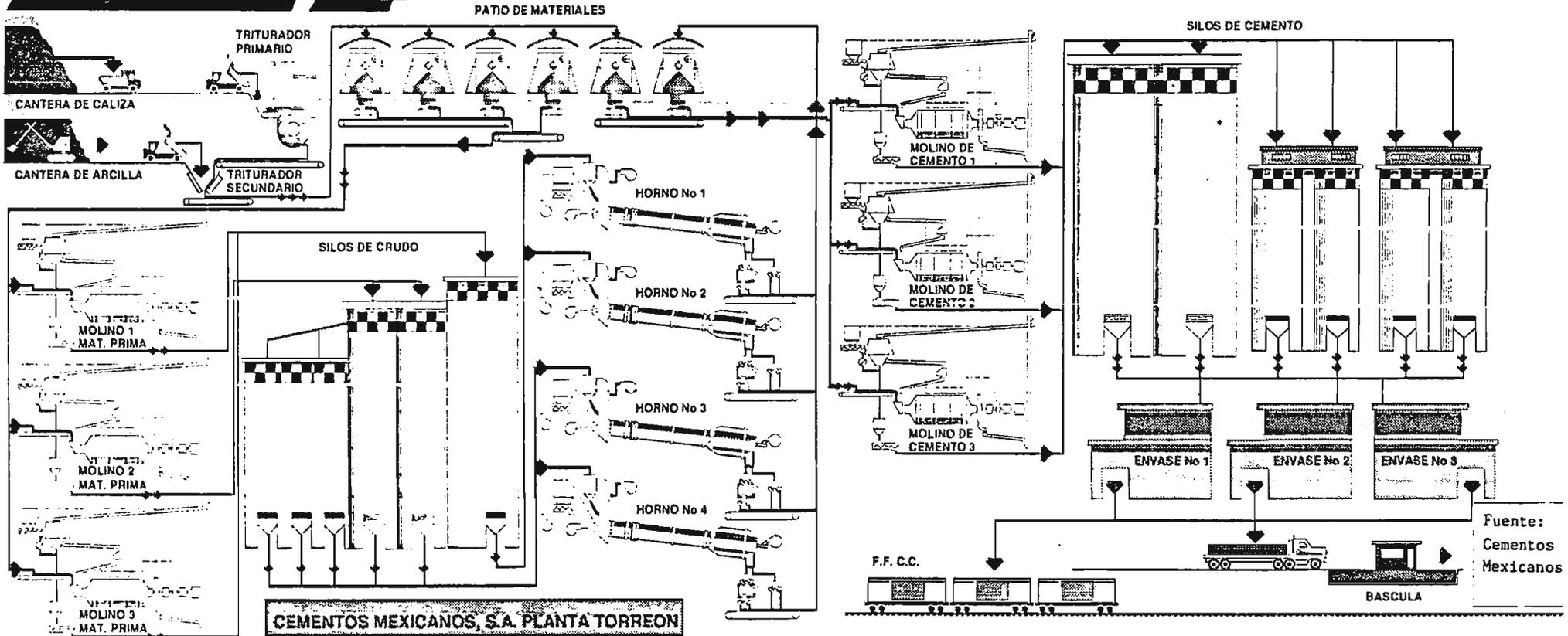
A. Los bienes y características de mercado.

Joseph Aspdim inventó en 1824 el cemento y le llamó Portland por su similitud con un tipo de mármol originario de Portland, Inglaterra. El cemento es un producto altamente estandarizado, usualmente preparado de una mezcla de piedra caliza, arcilla y mineral de hierro. El procedimiento para fabricar cemento es el siguiente: la caliza es triturada hasta formar un polvo fino. Este polvo, posteriormente, es mezclado con la arcilla, el mineral de hierro y el agua para producir una argamasa. La argamasa es horneada a 1 500C° para obtener el cemento.

Existen dos formas de producir cemento: el proceso húmedo y el proceso seco, este último es más eficiente en el uso de energía (en el Diagrama II.1 se puede observar el procedimiento para producir cemento). Existen otros 6 tipos de cementos, hidráulicos y no hidráulicos. El cemento Portland es un cemento hidráulico compuesto principalmente de caolín, sílice y mineral de hierro, que al entrar en contacto con el

DIAGRAMA DE FLUJO

DIAGRAMA II.1



agua reacciona químicamente para formar el concreto. Este cemento se subdivide en 6 clases:

Tipo I. Portland común para usos generales,

Tipo II. Portland modificado para concretos expuestos a una acción moderada de los sulfatos o para casos en que se requiere de un calor de hidratación moderado,

Tipo III. Portland de rápida resistencia alta,

Tipo IV. Portland de bajo calor para reducida temperatura de hidratación,

Tipo V. Portland blanco para acabados arquitectónicos, y

Tipo VI. Ferroportland o Portland con adición de escoria de alto horno.

El cemento portland es usado principalmente para la producción de concreto, que es consumido casi en su totalidad por la industria de la construcción. El clinker es un producto intermedio del cemento y puede almacenarse a la intemperie si el clima es seco. Si éste es mezclado con yeso, se obtiene el cemento portland¹⁶.

Ahora bien, el mercado del cemento y clinker tiene ocho características. La primera de ellas es ser parte de la industria de la construcción. Por lo tanto, la demanda del cemento y clinker depende directamente de la demanda de la industria de la construcción. Cuando la economía crece, el sector de la construcción también crece induciendo un aumento en la demanda del cemento y clinker. Es decir, es un mercado que sigue movimientos pro-cíclicos: cuando el PIB aumenta, la demanda del cemento y clinker aumenta en una proporción mayor al crecimiento del PIB, e

16. En Cámara Nacional del Cemento, *Desarrollo de la industria del cemento en México*, México, 1969, p. 27, Bernardo Galley, "Tendencias de la industria del cemento", *XV Sesión del consenso y análisis de las tendencias en la construcción*, México, 1991, p.20 y United States International Trade Commission, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, Determination of the Commission in Investigation No. 731-TA-451 (Final)*.

igualmente, cuando el PIB disminuye, las demandas disminuyen en una proporción superior a la disminución del PIB. Por ejemplo, en México, de acuerdo a estudios del Banco Nacional de México, la franja de variaciones del PIB entre 1939 y 1990 fue de +-9%, y la franja de variaciones del sector de la construcción fue de +-20%¹⁷.

La segunda característica consiste en usar intensivamente energía y capital. Aproximadamente el 45% de los costos de la industria se deben al uso de energía, y el capital requerido para instalar una cementera limita seriamente el número de competidores. El porcentaje de costo y uso de los demás factores de la producción (mano de obra, insumos, mantenimiento, etc.) varía de acuerdo al país y la región, y depende tanto de la productividad de la mano de obra como del proceso utilizado para fabricar cemento y clinker.

El tipo de competencia de la industria se expresa en dos formas, siendo esta la tercera característica. La primera forma de mantener la competencia es mediante el precio, ya que los productos son sumamente homogéneos y el consumidor sólo puede discriminar de ésta forma; la segunda forma es mediante la proximidad a los centros de consumo, porque el precio responde principalmente a los altos costos de transportación.

La cuarta característica es ser una industria sumamente concentrada. Es un oligopolio natural ya que existen importantes barreras de entrada, siendo éstas: una distribución geográfica de los principales centros de consumo ya establecidos. Es decir, una vez que se establece una planta cementera en alguna región crea su propio

17. Banco Nacional de México, *Cement Sector*, p. 5. En el caso de Estados Unidos esta relación es igualmente cierta.

mercado, por lo que entrar a competir en ese mercado ya establecido resulta sumamente difícil y costoso. Las cementeras, entoncés, se reparten el mercado naturalmente. La quinta característica es que es necesario un financiamiento masivo necesario para construir nuevas plantas, lo cual limita considerablemente el número de inversiones y participantes en el mercado. En primer lugar, la integración vertical con las firmas establecidas que incluye la distribución del cemento y clinker, las ventas de concreto pre-mezclado y productos de concreto es costosa y requiere de un fuerte capital para competir con las empresas ya establecidas. Los diferentes centros de consumo estan desperdigados, y la mayoría de ellos, lejos de los puertos de entrada, lo cual aumenta los costos de transporte; los puertos generalmente no estan condicionados para manejar grandes volúmenes de importaciones, por lo que la empresa debe construir sus propias instalaciones (estos dos últimos puntos son particularmente relevantes si se pretende exportar el producto o competir en un mercado foráneo) ¹⁸. Finalmente, el tiempo mínimo para entrar al mercado es de 2 a 4 años.

Las tres últimas características de la industria cementera son las siguientes: enfrenta una demanda de cemento y clinker insensible (inelástica) a los cambios en el precio debido a que el costo de ambos materiales contribuye en sólo en un pequeño porcentaje al costo total de la construcción; cuenta con una planta productiva que envejece al término de 25 o 30 años. El equipo destinado a fabricar cemento y clinker sólo tiene esa finalidad y no puede ser utilizado para fabricar algún otro insumo o ser

18.- *Ibid.*, p. 3.

reconvertido para que sirva a otros fines productivos, y; su desempeño económico está estrechamente vinculado al nivel de inversión pública, ya que alrededor del 70% del total de las compras a la industria de la construcción --incluyendo las compras de cemento y clinker-- son hechas para realizar obras públicas (carreteras, drenaje, presas, etc.).

B. El mercado de cemento mexicano

Ahora bien, una vez expuestas las ocho principales características del mercado cementero, describiré con detalle las principales características del mercado mexicano. Históricamente, a principios del siglo veinte en México se empiezan a realizar intentos por producir cemento. En esta primera etapa se establecieron tres plantas de cemento: la de Los Arcos, Puebla; la de Dublán, Hidalgo, y; la de Santiago Tlatelolco, D.F. Estos primeros intentos fracasaron, y las plantas tuvieron que cerrar. Fue hasta 1905, cuando se instalaron las plantas La Cruz Azul, en Jasso, Hidalgo, la de Cementos Hidalgo, en Nuevo León y La Tolteca, en Hidalgo, con las cuales la industria cementera mexicana comenzó a consolidarse como tal. Las principales empresas cementeras se crearon en esta época:

- a. Cementos Tolteca, con capital inglés de Blue Circle C.;
- b. Cementos Apasco, con inversiones de Holderbank Cement;
- c. Cementos Mexicanos;
- d. Cementos Cruz Azul;

- e. Cementos Anáhuac;
- f. Cementos Guadalajara, y;
- g. Cementos Maya¹⁹.

Es decir, entre los años de 1900 y 1960, la industria del cemento nace y se consolida en el mercado mexicano. Una vez concluida esta etapa, la industria cementera inicia su expansión geográfica. De 1960 a 1970 las empresas cementeras aumentaron sus facilidades de producción y empezaron a salir del área central de México para establecerse, principalmente, en el noroeste del país y en el Bajío por la abundancia de materia prima. El crecimiento de la industria cementera fue impulsada por la industrialización de la economía mexicana, el crecimiento de la población urbana sobre la rural y los cambios económicos y demográficos que el país estaba experimentando. A finales de este periodo, México ya contaba con 27 plantas cementeras en su mayoría distribuidas en el centro de la República Mexicana.

De 1970 a 1979, la industria cementera mexicana se caracteriza por su concentración. Los grandes grupos cementeros comenzaron a fusionarse, y sólo se construyó una nueva planta: Cementos Chihuahua. Cementos Mexicanos compró Cementos Maya y Cementos Guadalajara, por lo que se perfiló como uno de los grupos cementeros más fuertes. La fusión de varias industrias cementeras, por ejemplo, Cementos Tolteca con el Grupo ICA (empresa constructora en México), provocó el surgimiento de los conglomerados cementeros, como si se tratara de una reacción en cadena. Además de caracterizarse ésta etapa por la concentración de las

19. *Banamex, Cement Sector*, p. 6.

industrias, la industria cementera aprovechó, durante los periodos de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, un conjunto de sistemas y esquemas de estímulos fiscales en forma de subsidios directos a la exportación y de exenciones fiscales ofrecidas para los bienes de capital, entre las que se encontraban la cementera²⁰. Las instituciones a las que acudió y los programas que utilizó la industria fueron: FOMEX (Fondo mexicano para la promoción de exportaciones de productos manufacturados); FONEI (Fondo para el desarrollo industrial, programa administrado por el Banco de México; CEPROFIs (Certificados de promoción fiscal); Encaje legal (sistema de préstamos del Banco de Comercio Exterior), y; PDIC (Programa de desarrollo para la industria cementera, publicado en el Diario Oficial en 1980)²¹. También, durante estos periodos, el 70% de la producción fue consumido por sectores cuya identificación era difícil rastrear, y el 30% se colocaba dentro del mercado formal²².

No fue sino hasta la década del ochenta (1980-1985), cuando comenzó una cuarta etapa en la industria cementera mexicana: la expansión de la capacidad productiva de la industria, y la incursión en el mercado estadounidense. La industria cementera creció en esta etapa porque las expectativas económicas eran lo suficientemente favorables como para suponer que las inversiones a futuro serían redituables. Así, Cemex se siguió consolidando en el mercado mexicano y adquirió

20. Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política en Estados Unidos: libremercado versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega C., *México-Estados Unidos 1984*, p. 127.

21. Federal Register, *Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Countervailing Duty Order*, Vol. 48, no. 184, 21 de septiembre de 1983, pp. 43064-43066.

22. Galley, Bernardo, "Tendencias de la industria del cemento" *op. cit.*, p. 27

Cementos Anáhuac en 1987 y Cementos Tolteca en 1989²³. En general, se esperaba que aumentara la demanda del cemento, inducida por el crecimiento de la economía. Sin embargo, la crisis económica en la primera mitad de la década del ochenta revirtió las expectativas positivas de las cementeras. Debido a que éstas contaban con un exceso de capacidad de producción acumulada, decidieron incursionar plenamente en el mercado estadounidense para compensar la caída de la demanda interna aprovechando la falta de capacidad productiva de las cementeras estadounidenses. Los efectos del PECE sobre los precios de venta tampoco fueron favorables para las empresas, ya que no podían aumentarlos conforme aumentaban los precios de los insumos (sin embargo, los cementeros si podían abatir los costos mediante la integración vertical y de esa manera mantener eficiente y rentable a la industria, ver página 34). Lorenzo Zambrano, director general de Cemex declaró en 1989:

Todas las compañías se han visto afectadas por la adhesión al Pacto. No hemos subido los precios desde hace año y medio, y el costo de los insumos se ha incrementado. De hecho ya hay una cementera que está perdiendo dinero, se trata de Apasco, y Tolmex también está viviendo una situación grave. ²⁴

Ahora bien, la situación actual del mercado mexicano es la siguiente. Existen 31 plantas cementeras en México, 20 de las cuales pertenecen a Cemex, y 17 de estas están activas (ver Cuadro II.1).

23. Esta última compra originó una marcada y declarada competencia entre Cemex y Apasco, tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, tanto los directivos de Cemex como la prensa mexicana consideraron que la demanda antidumping había sido la respuesta de Holdertank por las compras de Anáhuac y Tolteca. Por ejemplo, véase Luis Soto, "Acciones y reacciones", *El Financiero*, 27 de abril, 1990.

24 Joaquín Ortiz de Echevarría, "Cementos Mexicanos: Tolmex y yo somos uno mismo", *Exposición*, Vol. 21, núm. 525, Septiembre 27, 1989, p. 113.

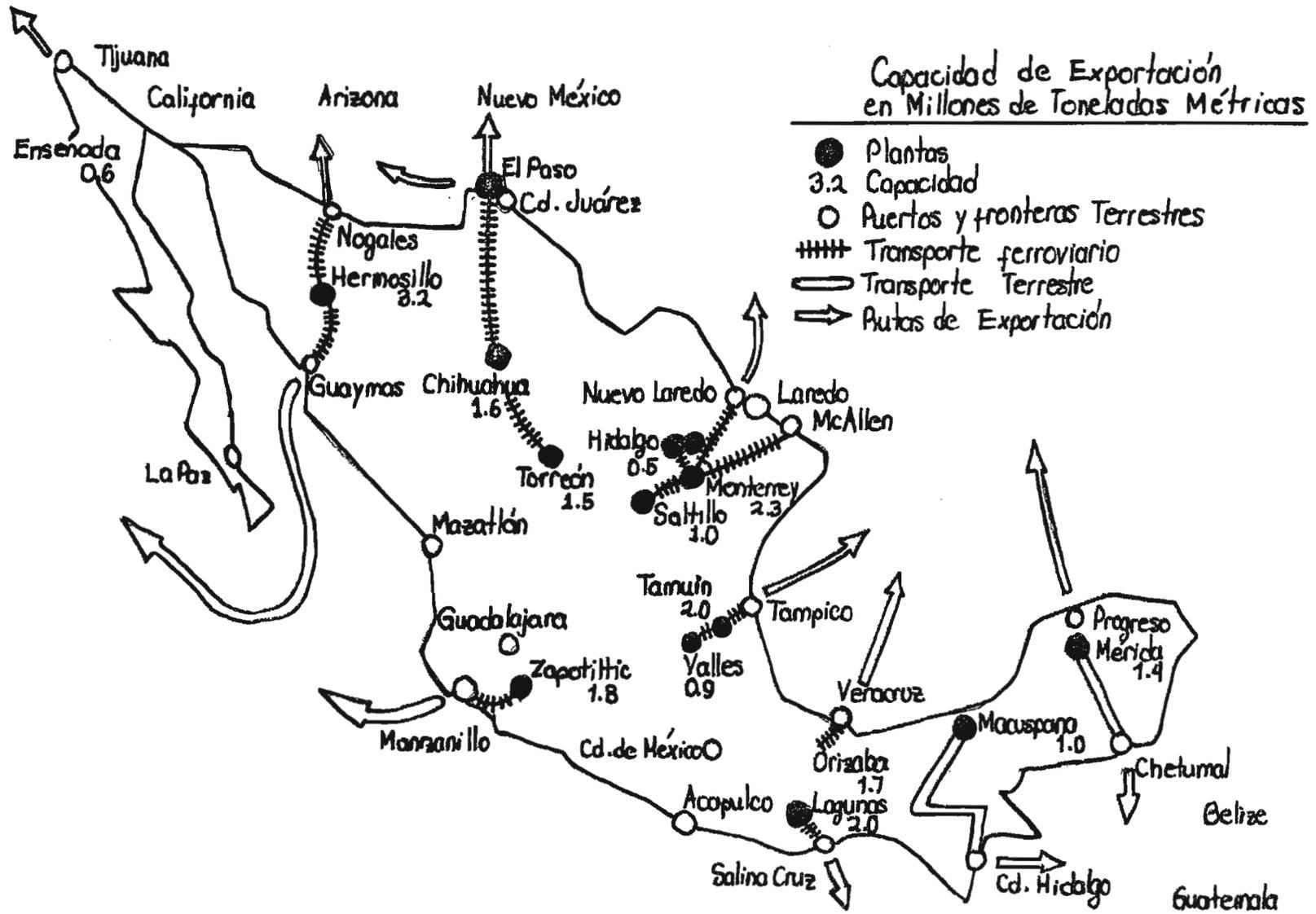
Cuadro II.1
Localización de las plantas
de Cemento
(1992)

Empresa	Localización de Plantas
CEMEX	Huichapan, Hgo.; Monterrey, N.L.; Torreón, Coah.; Ciudad Valles, S.L.P.; Atotonilco de Tula, Hgo.; Mixcoac, D.F.; Toluca, Hgo.; Zapotitlán, Jal.; Tlalnepantla, Mex.; Tamuín, S.L.P.; Hermosillo, Son.; Merida, Yuc.; León, Gto.; Barrientos, Mex.; Guadalajara, Jal.; Ensenada, B.C.N.; Tula, Hgo., El Yequí, Son.; Puebla, Puebla; El Fuerte, Sin.
Cruz Azul	Cruz Azul o Jasso, Hgo.; Lagunas, Oax.; Hidalgo, N.L.
Apasco	Apasco, Mex.; Macuspana, Chia.; Orizaba, Ver.; Saktillo, Coah.
Cementos Chihuahua	Cd. Juárez, Chih.; Chihuahua, Chih.
Otras	Cuarnevaca, Mor.; Acapulco, Gro.; Hidalgo, N.L.

La mayoría de las plantas se encuentran ubicadas alrededor de la Ciudad de México y representan una tercera parte de la capacidad nacional. Las plantas restantes están localizadas en áreas menos pobladas, pero con una gran cercanía geográfica hacia la frontera estadounidense, o en puertos de exportación, como se puede apreciar en el Mapa II.1.

Los puertos de exportación que utilizan las cementeras son los del Pacífico y del Atlántico. Las costas del Pacífico están ubicadas a dos o tres días de distancia de California, y a casi diez días de distancia del sudeste asiático. Los puertos que utiliza la industria son: Guaymas por Toluca-Hermosillo; Manzanillo por Toluca-Zapotitlán, y Cegusa-Guadalajara; Salina Cruz por Cruz Azul-Lagunas. Por otro lado, las costas del Atlántico son empleadas para la exportación hacia Florida y la costa Este de Estados Unidos y se encuentran a dos o tres días de distancia de esa costa; y, los puertos de la Península utilizados para exportar hacia el Caribe y Centroamérica. Los puertos utilizados son: Tampico por Cemex; Veracruz por Apasco-Orizaba, y; Progreso

MAPA 111 FACILIDADES DE EXPORTACION



Fuente: Rock Products, abril 1990

por Cementos Maya-Mérida. Por otra parte, las fronteras utilizadas por las cementeras son las siguientes; Laredo, Texas, para las plantas de Monterrey (Cemex) e Hidalgo (Cruz Azul); El Paso, Texas para las plantas de Torreón (Cemex), Chihuahua y Ciudad Juárez (Cementos Chihuahua); Nogales, Arizona y Calexico, California para la planta de Hermosillo (Cemex); San Isidro, California para la planta de Ensenada (Cemex) y de Merida y Macuspana Cemex exporta hacia Centroamérica y el Caribe. De lo anterior se concluye que Cemex se encuentra en una situación privilegiada para la exportación ya que opera 26 terminales de distribución estratégicamente localizadas en el territorio mexicano, abasteciendo el mercado nacional y brindando servicio a más de cinco mil distribuidores en todo el país (ver Mapa II.2).

Recordemos que la década del ochenta marcó un cambio en el mercado cementero mexicano, ya que de estar distribuido balanceadamente entre siete empresas corporativas (Cemex, Apasco, Tolteca, Anáhuac, Cementos de Guadalajara, Cementos Chihuahua y Cruz Azul), tres independientes (Cementos Acapulco, Cemento Blanco y Cementos Portland Moctezuma) y una cooperativa (Cementos Hidalgo); ahora se concentra su distribución en dos empresas: Cemex y Apasco. Esta década también se caracterizó por la expansión en la capacidad productiva de las cementeras como se aprecia en el Cuadro II.2 y en la Gráfica II.1. A raíz del boom petrolero, éstas invirtieron en la ampliación de sus plantas previendo un crecimiento del mercado interno, pero debido a la crisis económica reorientaron sus ventas hacia Estados

INSTALACIONES ACTUALES Y MERCADO

● PLANTAS

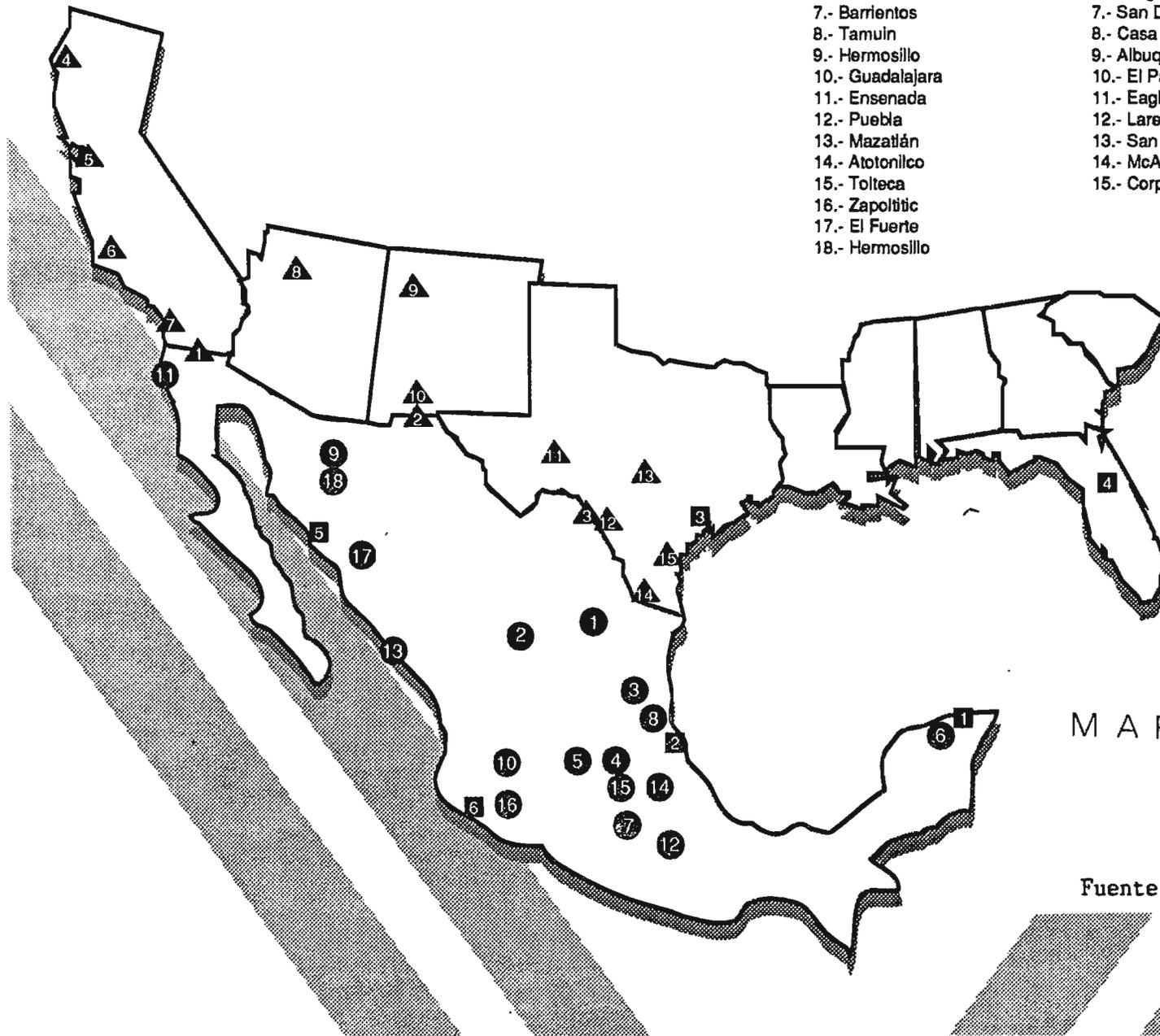
- 1.- Monterrey
- 2.- Torreón
- 3.- Valles
- 4.- Huichipán
- 5.- León
- 6.- Mérida
- 7.- Barrientos
- 8.- Tamuín
- 9.- Hermosillo
- 10.- Guadalajara
- 11.- Ensenada
- 12.- Puebla
- 13.- Mazatlán
- 14.- Atotonilco
- 15.- Toluca
- 16.- Zapotitlán
- 17.- El Fuerte
- 18.- Hermosillo

▲ BODEGAS

- 1.- Mexicali
- 2.- Cd. Juárez
- 3.- Laredo
- 4.- Ríchno
- 5.- San Francisco
- 6.- Long Beach
- 7.- San Diego
- 8.- Casa Grande
- 9.- Albuquerque
- 10.- El Paso
- 11.- Eagle Pass
- 12.- Laredo
- 13.- San Antonio
- 14.- McAllen
- 15.- Corpus Christi

■ TERMINALES

- 1.- Progreso
- 2.- El Prieto
- 3.- Houston
- 4.- West Palm Beach
- 5.- Guaymas
- 6.- Manzanillo



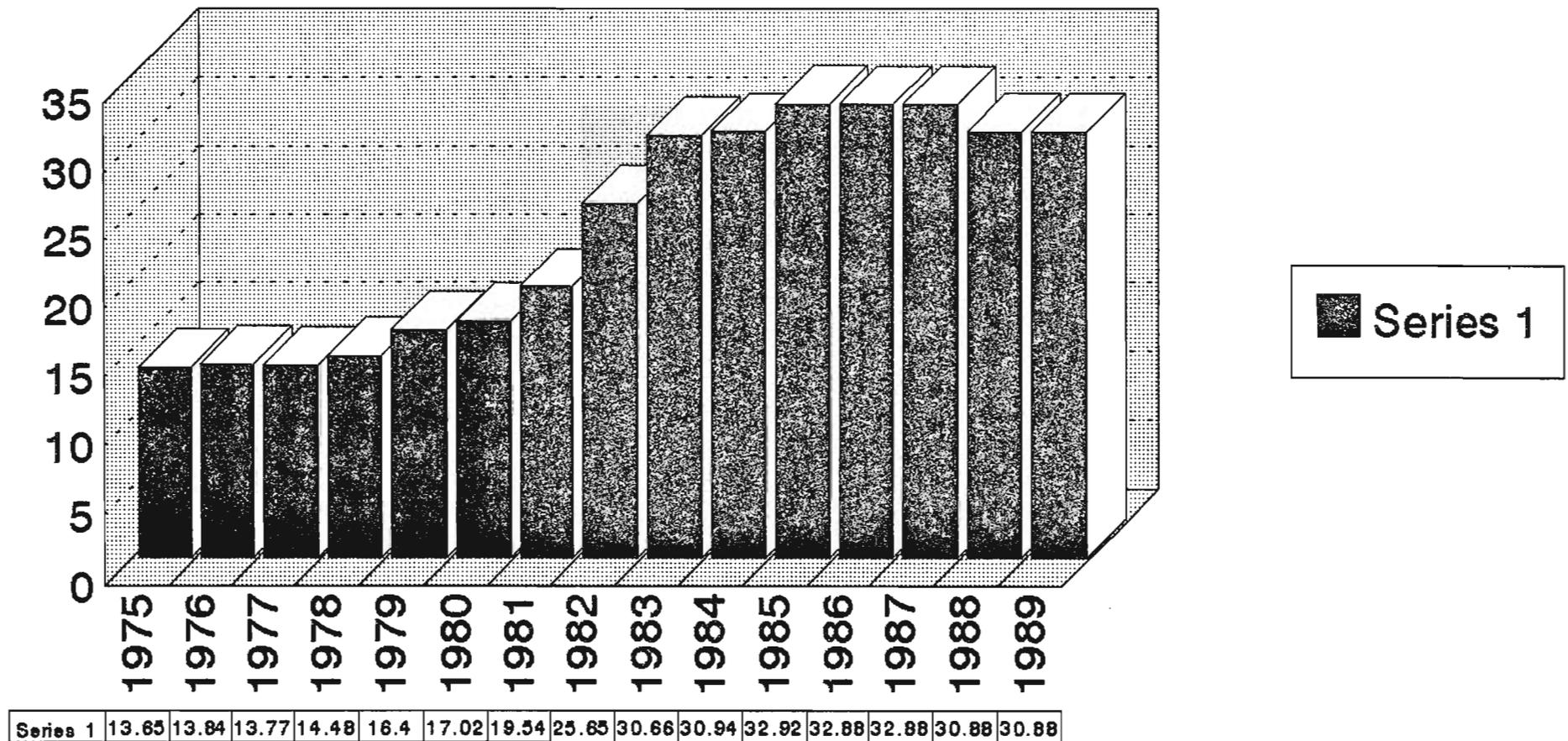
M A P A 112

Fuente: Cementos Mexicanos

Gráfica II. 1

Incremento en la capacidad anual instalada de 1975 a 1989

Miles de toneladas por año



Fuente: Banamex, The Cement Sector, 1991
p. 28

Unidos²⁵ porque contaban con un exceso de capacidad instalada.

Por otra parte, durante los años ochenta, el índice de producción del cemento tuvo un comportamiento cíclico con respecto a la producción industrial, hubo tasas de crecimiento del 3.8% anual (en promedio), pero con disminuciones en 1986 y 1988 por los efectos de la crisis económica que atravesaba el país. En 1988 y 1989 la producción del cemento creció de manera moderada, 2.5% y 1.3%, respectivamente, en tanto que la producción industrial lo hizo a tasas superiores al 5%. Este comportamiento se explica por el dinamismo de las exportaciones, dirigidas mayoritariamente hacia Estados Unidos, que desde 1983 a 1988 pudieron compensar la desaceleración de la demanda interna.²⁶ Sin embargo, a partir de 1988 las ventas a Estados Unidos bajaron debido a una reactivación de la demanda interna, al bajo crecimiento de la economía norteamericana y al impuesto compensatorio decretado por la CCIEU a mediados de 1989. No obstante, a finales de 1990 México había logrado escalar varias posiciones respecto a los proveedores de cemento en Estados Unidos, llegando a ocupar el segundo lugar después de Canadá²⁷.

Las principales exportaciones de la industria lo constituyen cementos hidráulicos y supersulfatados (52.1%) y cemento portland blanco (21.7%). El clinker, por su parte, ha disminuido su participación en las exportaciones mexicanas²⁸. Las

25 El gobierno federal otorgó incentivos fiscales a las cementeras para que pudieran exportar y compensar la caída de la demanda interna y mantuvo una política de control de precios hasta 1989. Esta doble política, por un lado daba facilidades para que las empresas pudieran exportar, pero por el otro desincentivaba las políticas de inversión debido a la fijación de precios.

26.-"La industria cementera: situación actual y perspectivas", *El Mercado de Valores*, no. 4, febrero 15 de 1992, p. 20.

27. En la actualidad Estados Unidos recibe el 29.3% de su cemento importado de Canadá, y 14.7% de México.

28. Cemex, Tolteca, Apasco y Cemento Chihuahua exportaron casi todo el cemento y clinker a Estados Unidos; Cemex, no exportó clinker.

exportaciones mexicanas se han enviado en su mayoría a la región sur de Estados Unidos: Apasco exportaba principalmente a Florida, especialmente al área de Tampa mientras que Cemex, Cementos Chihuahua y Cementos Tolteca (antes de que fuera adquirido por Cemex en 1989) exportaban principalmente a Texas, California, Arizona y Nuevo Mexico. Cemex comenzó a exportar hacia Estados Unidos al principio de los años setenta haciendo pequeñas ventas al mercado sur de los estados de Texas y California. Estas ventas aumentaron a partir de los años ochenta. México cubre casi en su totalidad su demanda interna, por lo que importa cantidades mínimas de cementos especiales no producidos en el país.

La industria cementera puede cubrir su demanda ya que constantemente ha expandido su capacidad productiva, ya sea ampliando sus plantas (ver Cuadro II.2 y Cuadro II.3), o construyendo nuevas plantas (por ejemplo, actualmente Apasco construye dos plantas, una en Colima, Colima y otra en Saltillo, Coahuila; y Cemex, una en Tamuín, S.L.P.²⁹). Esta expansión ha estado vinculada a un proceso de concentración e integración vertical, para tal efecto, la industria invierte constantemente en sus plantas y en los procesos subsecuentes a la producción cementera como lo son fabricación de sus propias bolsas y maquinaria empacadora. Estas políticas están alentadas, principalmente, por la competencia en el mercado interno y por la creciente demanda interna y externa.

Con respecto a la capacidad instalada de estas plantas, los porcentajes indican que entre 1986 y 1989, se mantuvo alrededor del 35 y 40% de exceso de capacidad

²⁹ Cemex contaba en 1989 con una capacidad de 26.3 millones de toneladas cortas que equivalían al consumo aparente total del país en ese mismo año; la capacidad total era de 33.6 millones de toneladas cortas. Por lo tanto hubo un exceso de capacidad del 32%.

instalada.

Cuadro II.2
Evolución de la capacidad instalada en la industria cementera
Plantas con capacidad instalada de:
(en miles de toneladas por año)

Año	Total de Plantas	0-100	101-300	301-500	501-100	1001 o más
1975	27	1	13	4	5	4
1976	27	1	13	4	4	5
1977	27	1	13	4	4	5
1978	28	1	11	6	4	5
1979	28	1	9	4	7	6
1980	28	1	7	4	8	6
1981	28	1	7	4	10	6
1982	28	1	7	3	10	8
1983	29	1	6	2	8	12
1984	29	1	5	3	8	12
1985	30	1	5	4	8	12
1986	30	1	5	3	7	14
1987	29	1	5	2	7	14
1988	29	1	5	2	6	15
1989	29	1		1	6	16

Fuente : Cámara Nacional del Cemento.

Cuadro II.3
Cemento Portland: capacidad, producción, capacidad utilizada
embarques, embarques de exportación y consumo aparente
(en miles de toneladas métricas)

Rubro / Año	1986	1987	1988	1989
Capacidad	36 290	36 245	36 245	30 127
Producción	21 771	24 633	24 816	25 909
Capacidad Utilizada %	60.0	68.5	68.5	86.0
Embarques ventas totales	21 867	24 476	24 789	26 926
Embarques Exportaciones (1)	3 347	4 059	4 865	4 662
Consumo Aparente (2)	18 520	20 417	19 924	21 274

(1) No incluye exportaciones de cemento clinker

(2) No hubo importaciones de portland o clinker de 1986 a 1989

Fuente : Cámara Mexicana del Cemento y Secofi tal como se reportó en cablegramas al Departamento de Estado de EE.UU., en USITC, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico*, p. A-60.

Al paso de los años, la concentración de la industria ha propiciado un mercado repartido --básicamente-- entre dos cementeras, Cemex y Apasco, como puede apreciarse en el Cuadro II.4. La participación geográfica de las cementeras es la siguiente: El Pacífico norte es cubierto por Cemex y comparte el mercado con Cementos Acapulco³⁰; en la Zona Central, cuyos puntos limitantes son: Toluca, Querétaro, Pachuca, Puebla y Cuernavaca, participan los principales productores y el Sureste está cubierto por Cruz Azul, Cemex y Apasco. El Norte que cubre toda la zona de Monterrey con una línea que va de San Luis Potosí, Tampico, Matamoros, Chihuahua hasta Ciudad Juárez tiene una situación de cuasi-monopolio de Cemex, aunque Cementos Chihuahua e Hidalgo cubren pequeños espacios del mercado (ver Mapa II.3 y Cuadro II. 5).

Cuadro II.4
Mercado Nacional del Cemento
% de participación de los principales grupos
Julio - 1989

Grupo	Pacífico Norte	Pacífico Central	Golfo Norte	Central	Sur	Total
Cemex 1)	100.0	72.7	89.2	59.0	25.8	64.7
Apasco	0.0	12.1	2.7	19.0	41.9	17.4
Cruz Azul	0.0	9.1	0.0	18.0	32.3	13.8
Otros	0.0	6.1	8.1	4.0	0.0	4.1
Total	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

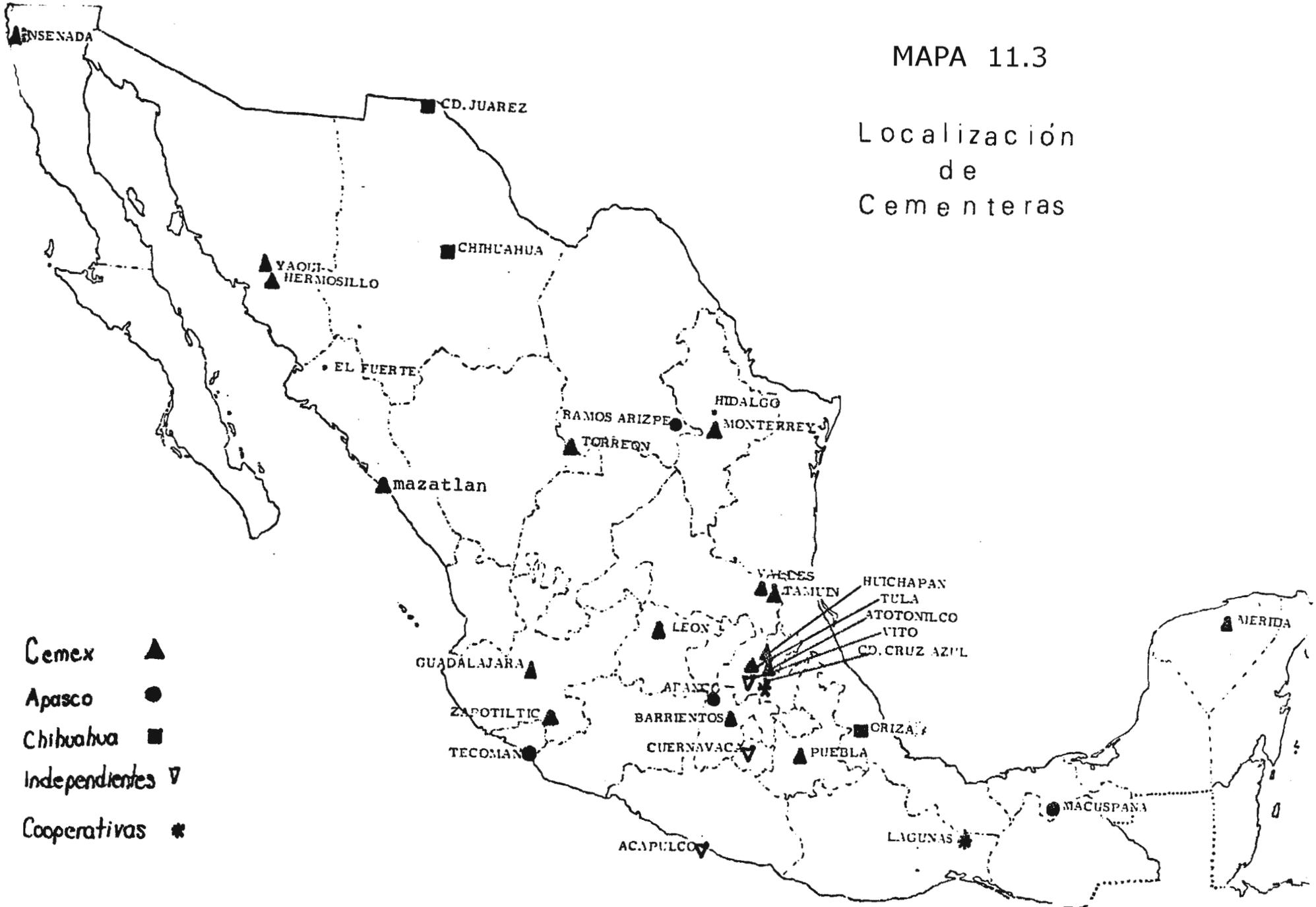
1) Incluye a Toiteca.

Fuente: Bernardo Galley, *XV Sesión de consenso y análisis de las tendencias de la construcción.*

30. Recientemente, en 1992, la cementera fue adquirida por Apasco.

MAPA 11.3

Localización
de
Cementerías



- Cemex ▲
- Apasco ●
- Chihuahua ■
- Independientes ▽
- Cooperativas *

Fuente: Cámara del Cemento

Cuadro II.5
Compañías de Cemento en México

Compañía	Cap. millones de tons. met.	% mercado nacional	Interés que controla
Cemex 1)	22.9	68	Cemex
Apasco	4.3	13	Holderbank
Cruz Azul	3.9	12	Independiente
Chihuahua 2)	0.8	→ 7	30% Cemex
Acapulco	0.6		Independiente
Hidalgo	0.6		Independiente
Moctezuma	0.4		Independiente
Cemento Blanco	0.2		Independiente
Total	33.6		100.0

1) Excluye las actuales expansiones.

2) Solamente el 70%, el resto lo controla Cemex.

Fuente: Fred Ullman, "The Mexican Situation", *Rock Products*, v. 95. no. 4, p. 37.

Por otro lado, la integración vertical de las cementeras (que anteriormente mencione) fue útil para enfrentar el control de precios de 1974 a 1983 y el del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). El control de precios impuesto por el Pacto económico desincentivaba la reducción de costos a través de la eficiencia, pero gracias a ésta estrategia, el escollo de la ineficiencia fue salvado. De hecho, en 1991, se ajustó el precio del cemento mexicano, y éste alcanzó un nivel 15% inferior al precio internacional. Esta integración también le ha asegurado a la industria mercados y retornos, debido a su creciente capacidad productiva y cobertura mercantil. Esto es especialmente cierto en el caso de Cemex, quien en 1984 se asoció con F.L. Smidth-Fuller, empresa danesa líder en la fabricación de los más modernos equipos para la producción de cemento, a través de Fabricación de Maquinaria Pesada, S.A. de C.V.

(FAMAPE)³¹. Gracias a esta asociación el 97% del cemento y clinker producidos por Cemex se fabrica mediante el proceso seco, lo cual, a su vez, influye para que los costos de producción sean inferiores al de sus competidores, y sobre todo, le permite tener costos de producción inferiores al de sus competidores estadounidenses, ver Cuadro II. 6 y Cuadro II.7.

Cuadro II.6
Costos de Producción en México (en dólares)

Concepto	Dólares por tonelada corta	Porcentaje del costo total de producción
Materia Prima	1.30 - 3.20	05 - 09
Combustible	5.40 - 8.40	20 - 24
Energía eléctrica	4.60 - 6.60	17 - 18
Mano de obra	3.20 - 5.20	12 - 15
Otros costos 1	12.50 - 11.90	46 - 34
Total de costos de producción	27.00 - 35.00	100 - 100

1. Incluye mantenimiento, depreciación, etc.

Fuente: Cámara Nacional del Cemento 1990

Cuadro II.7
Costos de Producción en Estados Unidos (en dólares)

Concepto	Dólares por tonelada corta	Porcentaje del costo total de producción
Materia Prima	3.00 - 4.50	10 - 10
Combustible	5.50 - 9.50	18 - 20
Energía eléctrica	4.50 - 8.00	15 - 17
Mano de obra	4.50 - 9.00	15 - 19
Otros costos 1	12.00 - 16.00	40 - 34
Total de costos de producción	30.00 - 47.00	100 - 100

1. Incluye mantenimiento, depreciación, etc.

Fuente: American Cement Trade Alliance 1990.

2. Para ambos cuadros, se efectúa la sumatoria por columnas para determinar los costos totales, siendo la columna de la izquierda la que corresponde a los costos de producción de las plantas más eficientes y la columna de la izquierda corresponde a los costos más altos provocados por las plantas más obsoletas.

31. Cemex en esta co-inversión adquirió el 51 % de las acciones de la compañía F.L. Smit-~~Fuller~~ Fuller.

De los anteriores cuadros se desprende la conclusión de que la industria mexicana es más eficiente que la industria estadounidense. Los costos totales de producción del cemento para México van de \$27 a 35 dólares por tonelada corta comparados con los estadounidenses que van de \$30 a 47 dólares, la diferencia entre ambos costos va de \$3 a 12 dólares. Tales diferencias en costos determinan que la industria mexicana pueda producir y vender a precios más competitivos tanto en México como en el extranjero. En el caso de Cemex, el costo promedio por tonelada corta es de \$27 dólares en sus plantas viejas, y en sus plantas más nuevas los costos de promedio son de \$22 a 23 dólares por tonelada corta³².

Un factor que influye en los menores costos de producción de Cemex es que ésta empresa además de producir su propia maquinaria altamente tecnificada, es dueña de empresas distribuidoras de cemento, dosificadoras de concreto, empresas de distribución marítima (en México y Estados Unidos), una productora de bolsas de papel para ensacar cemento, y hasta empresas inmobiliarias y hoteleras. En los Anexos 1 se listan las principales subsidiarias de Cemex, y en los Mapas II.4 y II.5 se puede apreciar su ubicación. Es muy importante que una empresa cementera cuente con eficientes canales de distribución ya que en México, de la venta total de este producto aproximadamente 20% se distribuye a granel y el 80% restante en bolsas de papel de 50 kilogramos. Este último segmento, el más importante del mercado, requiere de una extensa red de distribuidores para su atención y calidad en el servicio según esta planteado en el *Informe Anual Cemex*.

32.- Cemex, *Cemex Draft, Security 1991*, Exhibit 10, s.p.

industria, esta sigue movimientos pro-cíclicos con respecto al desempeño de la economía, (ver Cuadro II.8).

Cuadro II.8
Crecimiento Real del PIB-Consumo Aparente de Cemento Gris
Crecimiento Real de PIB Consumo aparente de Cemento Gris

Año	Indice	%		Tonelaje	%
1969	100.0			6,606	
1970	106.9	6.9		7,086	7.3
1971	111.4	4.2		7,217	1.8
1972	120.9	8.5		8,334	15.5
1973	131.0	8.4		9,576	14.9
1974	139.0	6.1		10,402	8.6
1975	146.8	5.6		11,521	10.7
1976	152.9	4.2		12,613	9.5
1977	158.2	3.4		12,031	-4.6
1978	171.1	8.2		13,160	9.4
1979	186.7	9.1		14,916	13.3
1980	202.2	8.3		16,496	10.6
1981	220.0	8.8		18,452	11.8
1982	218.7	-0.6		19,300	4.6
1983	209.5	-4.2		16,184	16.2
1984	217.0	3.6		16,659	2.9
1985	222.7	2.6		19,010	14.1
1986	214.2	-3.8		16,801	11.6
1987	217.6	1.6		18,522	10.2
1988	220.7	1.4		18,000	2.8
1989	227.1	2.9		19,440	8.0
1990	234.1	3.1		21,200	9.0

Fuente: Banco de México y CANACEM en Bernardo Galley, *op.cit.*, 1991, p.22. El crecimiento porcentual de consumo del cemento gris excede, en promedio, 6 puntos al crecimiento del PIB; y en épocas de recesión, el consumo se deprime más que el PIB. La industria cementera responde inmediatamente a cambios en el crecimiento económico.

La industria cementera alcanzó su madurez desde mediados de la década de los setenta, lo cual le ha permitido crecer a un ritmo sostenido, reemplazar las

importaciones de cemento con producción nacional y ser competitiva en los mercados internacionales. Cemex destaca en especial, ya que es el cuarto productor mundial de cemento después de Holderbank, Lafarge y Blue Circle. La industria cementera mexicana ocupa el treceavo lugar entre los productores mundiales. La exitosa política de optimización de recursos, de innovación tecnológica en las plantas que reducen el gasto de energía y desperdicio de materiales al mínimo también ha contribuido a que la madurez de la industria estuviera aparejada con un proceso de modernización e innovación tecnológica. La modernidad de la industria se debe, en parte, a que sus plantas son jóvenes y se han construido con tecnología más reciente que la de sus contrapartes en Estados Unidos (ver Cuadro II.7 y II.8).

Finalmente, la industria se ha caracterizado por invertir en el mercado estadounidense. Cementos Chihuahua y Cemex han coinvertido y comprado en Estados Unidos. Cementos Chihuahua, es dueño de Mexcement, Inc., importador estadounidense de El Paso, Texas, y Cemex ha realizado importantes inversiones como lo demuestra el Cuadro II. 9. La estrategia de Cemex para exportar hacia el mercado estadounidense data desde 1985, aunque anteriormente había decidió adoptar una estrategia de crecimiento aumentando su productividad e incorporando tecnología moderna. Cemex decide llevar a cabo coinversiones con empresas cementeras estadounidenses para garantizar sus ventas en ese mercado.

Cuadro II.9
Inversiones de Cemex en Estados Unidos

1985	Se asocia con Southdown para exportar cemento portland y utilizan la terminal de El Paso para distribuir el producto.
1986	Se asocia con Centex Cement Enterprises y Lehigh Portland Cement Co. para formar Texas Sunbelt, y se asocia con Southdown y forme el Southwestern Sunbelt. El arreglo incluye facilidades en El Centro y San Diego, California; Phoenix, Arizona; Albuquerque, Nuevo México y El Paso, Texas.
1988	Pide el ingreso, junto con las cementeras mexicanas, el U.S.-based Portland Cement Association bajo convenio con el

	Instituto Mexicano del Cemento y de la Construcción (IMCYC).	
1989	Al comprar Tolteca, también adquiere Blue Circle West (subsidiaria de Blue Circle Ind., que controla la tercera parte del mercado de Arizona).	
	Compra Southdown, y se convierte en dueño único de Southwestern Sunbelt	
	Compra el 50% de Lone Star en el Pacific Coast Cement Co.	
	Compra todas las plantas pre-mezcladoras de concreto de Blue Circle Arizona	
	Compra Gulf Coast Portland Cement Co. (controla el 30% del mercado sur) y subsidiarias:	
	Houston Shell & Concrete Co. Ready mix operations of Parker Brothers	
1990	Compra Pacific Coast Cement Corporation con una terminal de entrada en Long Beach, California, y opera en Los Angeles, Cal.	

Fuente: United States Trade Commission, *Gray Portland Cement and Cement Clinker From Mexico*. Es decir, las importaciones estadounidenses totales de cemento aumentaron 25% de 1986 a 1989 y, las de clínker disminuyeron un 61%.

En suma, la industria mexicana se ha caracterizado, durante la década de los ochenta, por incrementar sus exportaciones , por seguir constantes políticas de expansión en sus instalaciones (por lo que su capacidad productiva ha aumentado notablemente), por tener una repartición del mercado definida, por seguir políticas de integración vertical, por seguir movimientos procíclicos con respecto al desempeño global de la economía, por haber concluido su etapa de maduración desde 1960, por seguir políticas optimización de recursos, y por establecer filiales en el exterior.

Finalmente, se pueden extraer tres importantes conclusiones de éste capítulo: la industria cementera mexicana es competitiva; cuenta con un excedente de capacidad de producción que le permite exportar fácilmente; y, sus constantes inversiones la colocan entre las más eficientes y modernas a nivel mundial.

III. LA DEMANDA ANTIDUMPING CONTRA EL CEMENTO MEXICANO

Ahora bien, una vez expuesto lo que son el cemento y el clinker, su mercado y el desarrollo de la industria cementera en México, presento lo que constituye la demanda antidumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento gris portland y clinker. Esta demanda consta de cuatro partes: antecedentes, formulación, actores y motivaciones, y consecuencias. El análisis planteado de esta forma permite obtener un panorama global de cuál es el significado y alcance de dicha demanda.

La demanda antidumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento gris portland (cemento) y cemento clinker (clinker), fechada el 23 de agosto de 1990, es la última de una serie de demandas e investigaciones por subsidios y dumping que ha sufrido la industria cementera mexicana desde 1975.

La primera demanda antidumping contra el cemento surge en 1975 y es iniciada por los productores de la zona de Arizona, Nuevo Mexico y el sudeste de Texas. Se argumentaba que México estaba introduciendo cemento a Estados Unidos a precios de dumping y debido a que en esas fechas México aún no era miembro del GATT no se requería una prueba de daño o amenaza de daño, y por lo tanto, las investigaciones no se enfocaron en dicho punto. La resolución de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos respecto a la demanda fue positiva, pero el Departamento del Tesoro emitió una determinación negativa y la imposición de impuestos compensatorios no se llevó a cabo. Con el fallo del Departamento, la investigación se dio por concluida.

Un año después, en 1976, se presentó una segunda demanda antidumping, se argumentó que México estaba vendiendo a precios de dumping en el mercado estadounidense debido a los subsidios que recibía del gobierno mexicano. Esta vez, los productores de Florida y del sudeste de Georgia fueron quienes iniciaron el proceso. La resolución a la demanda fue negativa, y no fue sino hasta 1983 que se presentó una nueva investigación por subsidios al cemento y al clinker. La Comisión determinó que no existían subsidios a la producción de ambos productos y la investigación se dio por concluida. Pero en 1984, los productores solicitaron una revisión a la investigación de 1983. La Comisión reinició sus investigaciones y llegó a una resolución positiva. Como resultado, se impusieron impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de cemento y clinker por estar subsidiadas.

Finalmente, en 1986, los productores de cemento y clinker de Estados Unidos, en su conjunto, iniciaron una nueva demanda antidumping en contra de las exportaciones de cemento y clinker. Los países demandados fueron México, Colombia, Francia, Grecia, Japón, Corea del Sur, España y Venezuela. La resolución de la CCIEU fue negativa³³. Ésta es la última demanda antidumping que enfrentaron los productores mexicanos de cemento antes de la demanda de 1990. En virtud de que la industria de Estados Unidos no demostró la existencia de daño en su contra, esta fue terminada ese mismo año.

En realidad, la última demanda enfrentada individualmente por la industria cementera fue la de 1983 con sus subsecuentes revisiones hasta 1986. Por ser esta

³³ • Fuentes de información acerca de los antecedentes, Banco nacional de Comercio Exterior, *Mercado nacional e internacional de cemento*, pp. 13-14 y USITC, *op.cit.*, 1990.

el antecedente inmediato de la demanda, la analizo a continuación.

El primero de abril de 1983 se inició una investigación por subsidios en contra de la industria cementera mexicana (Cementos Anáhuac, Cementos Chihuahua, Cementos Guadalajara, Cementos Mexicanos y Cooperativa de Cementos Hidalgo), los demandantes fueron Gifford-Hill Cement Co., Kaiser Cement Co., Monolith Portland Cement Co. y Unión Internacional de trabajadores del cemento, cal y yeso, AFL/CIO, CLC. La investigación revisó 19 programas de subsidios y fomento a las exportaciones que supuestamente estaba usando la industria mexicana. Al final de la investigación, se concluyó que la industria sólo estaba utilizando cuatro subsidios: FOMEX, FONEI, CEPROFIs y Encaje Legal ³⁴. Recordemos que como México aún no estaba incorporado al GATT, la CCIEU no tenía que probar daño. El 3 de julio de 1983, la Comisión hizo una determinación preliminar afirmativa en la que decretó impuestos compensatorios al cemento portland y clinker, ya que la industria mexicana estaba recibiendo un subsidio neto del 5.69 por ciento *ad valorem*. La imposición de impuestos compensatorios incluyó a los demandados, a Apasco y Cruz Azul, y excluyó (por ser cooperativa) a Cementos Hidalgo (ver Cuadro III.1).

El principal argumento de los demandantes era que el subsidio más importante que recibía la industria cementera era el que PEMEX le otorgaba en forma de precios preferenciales al combustóleo. El argumento fue rechazado por la CCIEU³⁵ porque los subsidios de PEMEX no estaban dirigidos a una industria en específico ni a una

34. Federal Register, *op. cit.*

35. Federal Register, *Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Countervailing Duty Order; Portland Hydraulic Cement and Cement CLinker From Mexico*, vol. 48, no. 132, 21 de septiembre de 1983, p. 43066.

zona en particular.

Cuadro III.1
Impuestos compensatorios al cemento mexicano
por la demanda antidumping de 1983

Tasas <i>ad valorem</i> de Fabricantes/ productores/ exportadores	Porcentaje
Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.	1,64
Cementos Chihuahua, S.A.	17,12
Cementos Guadalajara, S.A.	5,13
Cementos Mexicanos, S.A.	6,78
Cooperativa de Cementos Hidalgo, S.C.L.	0,00
Todos los demás	6,05

Fuente: Federal Register, vol. 48, núm. 184, 21 de septiembre de 1983, p. 43070.

La orden de impuestos compensatorios de 1983 tuvo varias revisiones en años posteriores. La primera de ellas, diciembre de 1985, tuvo como resultado el decreto que los beneficios netos fueran de cero o *de minimis* para cinco empresas, incluyendo a Cemex, y de 3,50 por ciento *ad valorem* para las demás empresas³⁶. La segunda revisión, llevada a cabo en diciembre de 1986 dio como resultado que el Departamento de Comercio declarará que los bonos totales, para el periodo enero-diciembre de 1984 y 15 programas de subsidios y fomento a las exportaciones, fuera de cero o *de minimis* para tres empresas y 3,32 por ciento *ad valorem* para las otras empresas (0,28 *ad valorem* para Cemex por los beneficios provenientes del uso de CEPROFIs)³⁷.

La tercera revisión, efectuada en diciembre de 1987 y correspondiente al

36. Federal Register, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Administrative Review of Countervailing Duty Order", vol. 50, núm. 244, 19 de diciembre de 1985, p. 51732.

37. Federal Register, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Countervailing Duty Administrative Review", vol. 51, no. 237, 10 de diciembre de 1986, pp. 44500-44503.

periodo enero-diciembre de 1985 y cubriendo 12 programas resultó en un beneficio de cero o *de minimis* para tres empresas y 2.28 por ciento *ad valorem* para las demás empresas³⁸ (incluyendo a Cemex). Después de dicha revisión, varios anuncios se publicaron para que las empresas interesadas solicitaran una nueva revisión del caso. Finalmente, el 25 de abril de 1991, la CCIEU declara finiquitada definitivamente la investigación, y con ella, la imposición de impuestos compensatorios a causa de subsidios a la producción de cemento y clinker. La Comisión no prosiguió la investigación por falta de interés de los demandantes³⁹ de hacer una nueva revisión.

Los antecedentes, en una primera etapa, apuntan hacia el hecho que desde 1975 ha habido un intento por frenar la entrada de exportaciones mexicanas de cemento y clinker al mercado de Estados Unidos. Es interesante notar que las primeras demandas antidumping comenzaron cuando las exportaciones mexicanas de cemento eran insignificantes; de acuerdo a Nacional Financiera de 1960 a 1975 el consumo nacional de cemento creció un promedio anual de 8.8%, cerca del 2% de la producción fue exportada y prácticamente no hubo importaciones. En 1976 aumentaron considerablemente las exportaciones, en parte por la debilidad del mercado interno⁴⁰.

Es decir, nuestras exportaciones de cemento durante el periodo en que se establecen las dos primeras demandas por dumping y subsidios no solamente eran

38. Federal Register, "Portland hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Countervailing Duty Administrative Review", vol. 53, no. 99, 23 de mayo de 1988, pp. 18325-18328.

39. Federal Register, "Conditions of Competition Between U.S. and Mexican Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker in the U.S. Market", vol. 56, no. 25, 6 de febrero de 1991, p. 4852.

40. Banco Nacional de México, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LIII, núm. 619, 1977, p. 254.

insignificantes sino que el sector cementero las consideraba como un elemento secundario dentro de su estrategia de expansión interna. Recordemos que durante los años setenta, las cementeras mexicanas aún se estaban repartiendo el mercado interno y se encontraban en un periodo de fusión. Esta fusión les permitió, posteriormente, consolidarse en sus respectivos mercados y presentar una competencia más sólida ante las demás cementeras en el mismo mercado nacional. Prueba de ello es que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos de 1975 a 1980 promediaron un 2% de la producción nacional total. Los precios del sector de la construcción crecieron: en 1974, 29% ; en 1975, 20.5%; en 1976, 25.8% y; en 1977, 29.5%⁴¹. Lo cual demuestra que el mercado interno se encontraba en expansión, aunque sufrió una recesión en 1975.

En una segunda etapa, las demandas e investigaciones estaban destinadas a proteger al mercado estadounidense de la creciente competencia que empezaban a presentar las importaciones mexicanas. En 1983, Estados Unidos importó 2 947 toneladas de cemento portland (de un total de 121 530 tons.) y 11 948 toneladas de clinker (de un total de 70 378 tons.); en 1984, importó 20 504 toneladas de cemento portland (de un total de 263 212 tons.), y 21 637 toneladas de clinker (de un total de 71 662 tons.); y, finalmente en 1985, importó 21 891 toneladas de cemento portland (de un total de 248 864 tons.) y 26 344 toneladas de clinker (de un total de 210 146 tons.)⁴².

41 Banco Nacional de México, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LV, núm., 641, abril 1979, p.191.

42. Banco Nacional de Comercio Exterior, *Mercado nacional e internacional del cemento*, Serie de documentos de información y análisis, México, 1988, p. 9.

Formulado de otra manera, en 1983 las exportaciones mexicanas de cemento representaban apenas 2.4% del total de las importaciones de cemento estadounidense y las de clinker, 16.97%; en 1984, el cemento representó 7.79%, y el clinker 21.39%; y en 1985, el cemento representó 8.8% y el clinker 12.54%. De estas cifras se concluye que el mayor mercado de las exportaciones mexicanas era el de clinker, cuya participación en el mercado aumentó en 1983 y en 1984, y disminuyó en 1985. El cemento tuvo una creciente participación en el mercado estadounidense, ya que de 1982 a 1989 el crecimiento anual promedio de las importaciones de E.U. de cemento procedente de México fue de más del 100%, al pasar de 6.2 millones de dólares en 1982 a 111 millones en 1989, según datos de Secofi; aunque cabe señalar que las exportaciones de México se encontraban muy por debajo de los niveles de exportación de Canadá, España, Dinamarca, Francia, Venezuela y Bélgica.

Ahora bien, el 6 de abril de 1990, a petición de BoxCrow Cement de Midlothian, Texas; Florida Crushed Stone C. de Leerburg, Florida; Gifford-Hill & Co., Inc. de Dallas, Texas; Ideal Basic Industries de Denver, Colorado; Phoenix Cement Co. de Phoenix, Arizona; Southwestern Portland Cement Co., Inc.⁴³ de Houston Texas, y Texas Industries de Dallas, Texas, la CCIEU inició una investigación por dumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento y clinker⁴⁴. Los productores estadounidenses argumentaron que las exportaciones mexicanas de cemento portland Tipo I y Tipo II y clinker causaban daño y amenazaban con causar daño a la industria

43. Southdown es la matriz a la que pertenece.

44. Posteriormente, el 9 de julio de 1990, se sumaron a la petición: National Cement Co. de California, Inc. de Encino, California; Independent Workers of North America (IWNA) de Westmont, Illinois; IWNA Local 49 de Colton, California; IWNA Local 192 de Hesperia, California; IWNA Local 471 de Lebec, California, y el Sindicato Internacional de Ingenieros Operadores, Local 12 de Pasadena, California.

estadunidense.

Las empresas mexicanas demandadas fueron: Cementos Mexicanos, S.A. (Cemex), Cementos Chihuahua S.A. (Cemex controla el 49% sus acciones), Cementos Apasco, S.A. de C.V. (con 49% de capital suizo, proveniente de Holderbank Financiere Glaris Ltd. of Switzerland) y Cementos Hidalgo. Sólo Cementos Hidalgo presentó una sumisión voluntaria⁴⁵. Por lo tanto, sólo Cemex, Apasco y Cementos Chihuahua presentaron una defensa ante la demanda antidumping. La defensa de Cemex y Cementos Chihuahua fue expuesta conjuntamente debido a la importante participación de capital de Cemex en Cementos Chihuahua, y Apasco presentó la suya individualmente.

La investigación por dumping abarca un periodo de cuatro años, del 26 de septiembre de 1986 al 23 de agosto de 1990. Esta investigación, basada en el *Tariff Act of 1930 o Ley Arancelaria de 1930*, se centró en tres temas-problemas principales: determinar si el clinker y el cemento eran productos similares; determinar qué constituían los mercados internos de cemento y clinker, y; determinar, con las decisiones anteriores, si los productores estadounidenses de cemento y clinker habían sido dañados materialmente⁴⁶ a causa de las importaciones mexicanas de cemento y clinker vendidas a un precio inferior del justo (LFTV)⁴⁷. En este último punto, la Comisión consideró tres factores: el volumen de las importaciones; el efecto de las

45. Sumisión: En el procedimiento de licitación, acto escrito por el cual un competidor asume el compromiso de someterse a las cláusulas y condiciones del pliego y darse por satisfecho con los precios que ha ofrecido. Sumisión, Ignacio Rivera García, *Diccionario de términos jurídicos*. Es decir, Cementos Hidalgo optó por la estrategia de acatar la futura decisión de la Comisión y por no presentar ningún tipo de defensa. Su respuesta, presumiblemente, se debió a su escasa capacidad financiera para enfrentar los costos que implicaba una defensa.

46 El daño material es definido como "un daño que no es inconsecuente, inmaterial y sin importancia". U.S.C. § 1677 (7)(A), USITC, *op. cit.*, p.27.

47. Less than Fair Trade Value.

importaciones de los productos en los precios de productos similares en Estados Unidos, y; el impacto de las importaciones de los productos en los productores locales de productos similares.

Debido a las características del mercado del cemento, se comenzó por determinar: qué constituía el "mercado interno del cemento y clinker" y qué consistía un "producto similar" (es decir, determinar si el clinker y el cemento eran productos similares o no con el fin de iniciar una investigación conjunta para ambos productos o hacer una investigación para cada uno de los productos). Ya que las definiciones de producto similar y de mercado interno (nacional o regional) de la *Ley de 1930* son laxas y poco precisas surgieron problemas para aplicar las definiciones al caso del mercado cementero. La Ley en su Sección 771(4)(A) define producto similar como,

a product which is like, or in the absence of like, most similar in characteristics and uses with, the article subject to an investigation

e industria nacional relevante como,

domestic producers as a whole of a like product, or those producers whose collective output of the like product constitutes a major proportion of the total domestic production of that product⁴⁸

Respecto al primer punto, y para dirimir los dos primeros temas-problemas planteados, la Comisión determinó que el cemento portland y el clinker eran productos similares, y tanto demandantes como demandados concordaron con la determinación de la Comisión. Por lo que se inició una investigación conjunta para el cemento gris portland y clinker.

Con respecto al problema de delimitación del área que debía cubrir la

48. 19 U.S.C. § 1677(10) en USITC, *op. cit.* p.4.

investigación, la Comisión optó por usar la definición de industria regional, ya que:

In appropriate circumstances, the United States, for a particular product market, may be divided into 2 or more markets and the producers within each market may be treated as if they were a separate industry if-- (i) the producers within such market sell all or almost all of their production of the like product in question in that market, and (ii) the demand in that market is not supplied, to any substantial degree, by producers of the product in question located elsewhere in the United States⁴⁹.

La Comisión consideró más apropiado usar éste criterio que el de industria nacional debido a que las características propias del mercado del cemento lo convierten naturalmente en un mercado regional⁵⁰. Tanto demandantes como demandados consideraron que este criterio era apropiado, sin embargo las partes estuvieron en desacuerdo en cuanto a la delimitación de la región. La Comisión decidió usar para su investigación dos zonas:

1. La zona sur, que comprende en su totalidad a los estados de California, Texas, Arizona, Nuevo Mexico, Alabama, Louisiana, Mississippi y Florida, y
2. La zona sur alternativa, que comprende el sur de California, los condados limítrofes de Louisiana, Mississippi y Alabama; y a los estados de Florida, Texas, Nuevo México y Arizona en su totalidad.⁵¹

En los Mapas III.1 y III.2 se puede apreciar la ubicación de las plantas cementeras en la zona sur y en la zona sur alternativa. La Comisión también decidió incluir en sus

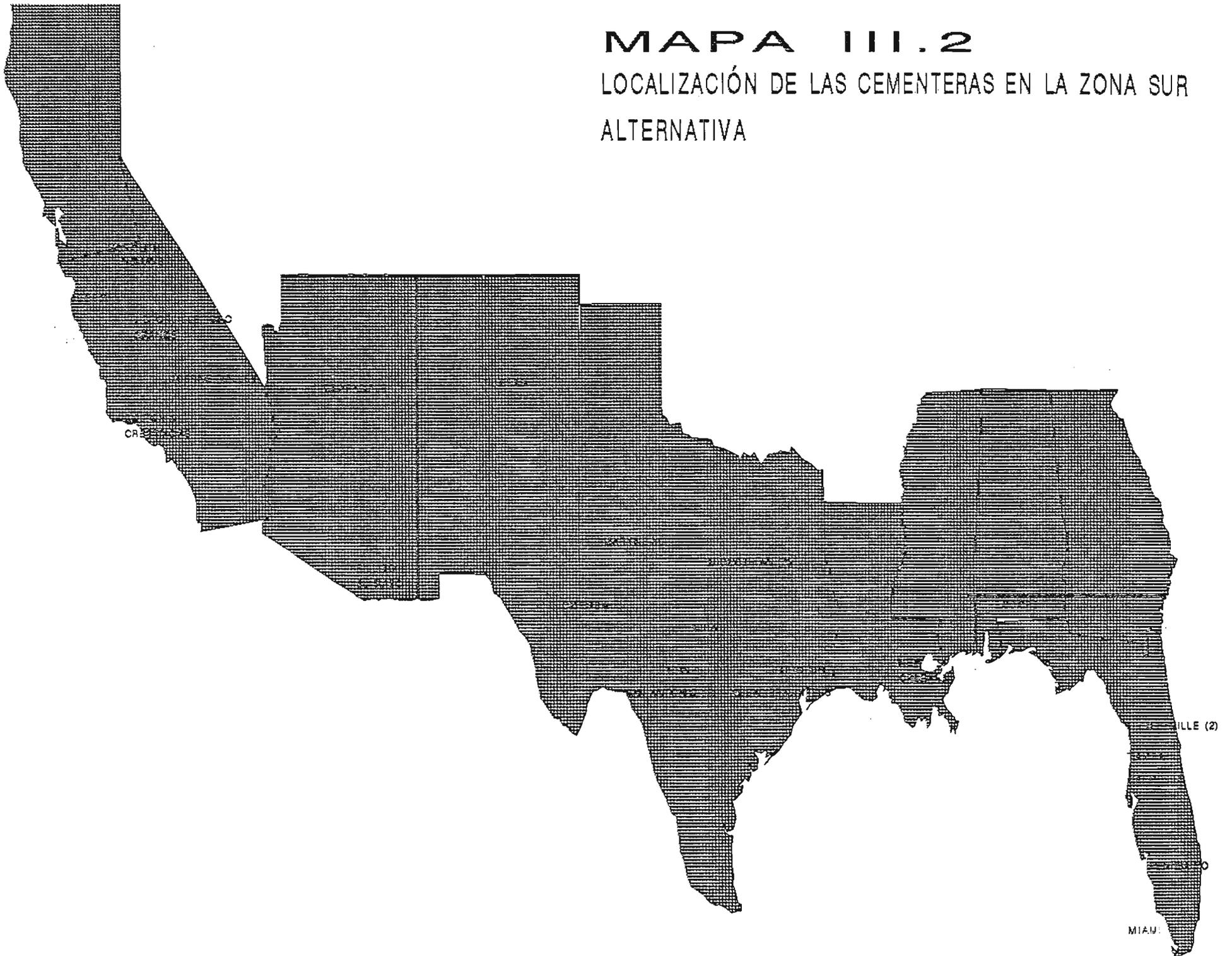
49. En circunstancias apropiadas, Estados Unidos, para un mercado de un producto en particular, puede ser dividido en 2 o más mercados y los productores de cada mercado pueden ser tratados como industrias separadas si: (i) los productores de ese mercado venden toda o casi toda la producción del producto similar en cuestión en ese mercado, y (ii) la demanda en ese mercado no es suministrada, sustancialmente, por productores del insumo en cuestión en alguna otra parte de Estados Unidos. En USITC, *op. cit.*, p. 6. La industria regional, por lo tanto, tiene que cumplir con dos requisitos: ser un mercado aislado y definido, y; ser un mercado proveído por los productores locales.

50. En adelante cuando me refiera a la región sur incluyo lo que la Comisión delimitó como zona sur, ya que está abarca a la zona sur alternativa.

51. Se excluyeron a 10 productores de la zona sur : 6 de Alabama, 1 de Mississippi y 3 de California.

MAPA III.2

LOCALIZACIÓN DE LAS CEMENTERAS EN LA ZONA SUR
ALTERNATIVA



estudios a los importadores de cemento mexicano y a los mezcladores estadounidenses de clinker mexicano.

Tanto la zona sur como la zona sur alternativa se componían de mercados en condiciones económicas muy distintas. El primer mercado integrado por los estados de Florida y California atravesaba por una fase expansiva⁵², y; el segundo mercado integrado por los estados de Texas, Arizona y Nuevo Mexico atravesaba por una fase recesiva. Las diferencias entre ambos mercados, en principio, hacía esperar que "las compañías en Florida y California se desempeñaran mejor que sus contrapartidas en el sudeste"⁵³.

La Comisión, para determinar si la región sur estadounidense de cemento y clinker había sido dañada materialmente tomó en cuenta los resultados que arrojaron las investigaciones de acuerdo con el método de análisis agregado⁵⁴ (empleado por dos comisionados) y el método de análisis de porcentaje (empleado por sólo un comisionado). En ambos casos se uso el mismo tipo de información y se evaluaron los precios de producción de Cemex en México y sus precios de venta en Estados Unidos. Estos precios de venta de Cemex en 1989 México eran los siguientes: para el Cemento Portland Tipo I, en la planta de Chihuahua el precio era de \$53.07 dls/ton.; para la planta de Juárez-El Paso, de \$53.07 dls/ton. corta; y para la planta de

52. La Comisión no presenta información complementaria sobre los estados de Alabama, Mississippi y Louisiana. Aunque puede decirse que estos tres estados estan al principio de una fase contraccionista.

53. Declaración del comisionado disidente David Rohr. USITC, *op. cit.*, p.79. David Rohr, al igual que los otros dos comisionados Ann Brunsdale y Scaly G. Lodwick, reconoce las diferencias de los submercados. Rohr clasificó al mercado expansionista como Grupo A y al mercado recesivo como Grupo B. Los otros tres comisionados no emitieron ningún fallo final, ni presentaron reporte alguno acerca de la demanda antidumping. Uno de ellos se excuso del caso por estar vinculado con una empresa demandante, otro se abstuvo de tomar acción y el tercero simplemente se excuso.

54. El análisis de elasticidad presenta una relación causal entre las importaciones sujetas a investigación y la condición de la industria local. Las estimaciones de elasticidad son utilizadas para medir directamente los efectos de las importaciones en los volúmenes de producción y precios, así como en el impacto global que estas puedan tener en la industria local en general. USITC, *op. cit.*, p. 28.

Atotonilco (Tolteca), de \$43.71 dls/ton. corta. Y para los precios de venta de Cemex en México, para el mismo periodo para el Cemento Portland Tipo II, eran los siguientes: para la planta de Barrientos (Anahuac), \$44.13 dls/ton. corta; y, para la planta de Atotonilco (Tolteca), \$43.71 dls/ton. corta. Los costos de transporte eran los siguientes para ambos productos: de Cemex-Monterrey a Nuevo Laredo (276 km.) \$5.47 dls/ton. corta, con un costo por milla por tonelada corta de 3.29 centavos de dólar; y, de Cemex-Monterrey a Tampico (524 km.) \$8.25 dls/ton. corta, con un costo por milla por tonelada corta de 2.54 centavos de dólar. Estos últimos costos no fueron considerados por la comisión al calcular el precio de venta total en Estados Unidos. Los precios de venta en Estados Unidos, en promedio para ambos tipos de cemento, para el mismo periodo fueron de \$25.44 dls/ton. corta. Este precio incluye los costos de transportación ⁵⁵.

De estos costos se infiere que Cemex estaba vendiendo su cemento en el mercado mexicano por arriba de su costo de producción (ver pg. 36) y que Cemex también estaba vendiendo sus productos en Estados Unidos por arriba del costo de producción aunque por debajo del precio al cual estaba comercializando sus productos en el mercado mexicano. Sin embargo, debido a que al precio de comercialización en Estados Unidos se le restaron los costos de transportación, se obtuvo que Cemex estaba vendiendo en Estados Unidos a un precio de dumping. Sin embargo, cabe señalar que de no considerarse este ajuste en el precio, no se hubiera podido concluir que Cemex incurría en prácticas de dumping, y que no sólo es importante probar

55. Según datos de Secofi enviados a la Comisión de Comercio Internacional.

dumping para imponer impuestos compensatorios sino probar que esta práctica provoca daño o amenaza con provocar daño a la industria nacional.

La revisión de estos datos relevantes y del mercado de la región sur, el primer método de análisis agregado arrojó los siguientes resultados para la región sur. La producción de cemento y clinker aumentó de 4.9% en 1986 a 5.4% en 1989, y la capacidad de producción de ambos productos mostraron cambios muy pequeños: la de clinker disminuyó 1.3% entre 1986 y 1989, y la de cemento disminuyó menos del 1% durante el mismo periodo; y los embarques aumentaron un 4.7% entre 1986 y 1989, y su valor total disminuyó un 5.7%. El análisis también demostró que el número de empleos cayó un 19% entre 1986 y 1989, y que disminuyeron las horas trabajadas en un 5.5%, y los salarios cayeron un 13.8% para el mismo periodo.

Finalmente, el método de análisis agregado permitió inferir que la productividad de la industria aumentó un 23%, de 2.6 toneladas cortas por hora-hombre en 1986 a 3.2 toneladas cortas por hora-hombre en 1989, y que; el desempeño económico de los productores se deterioró: las ganancias brutas bajaron 18.% entre 1986 y 1989 y el ingreso por operaciones disminuyó un 36.7% durante el mismo periodo. Como consecuencia de esta situación los retornos netos y de operaciones se deterioraron provocando una disminución en la inversión⁵⁶.

El segundo método de análisis (análisis de porcentaje) arrojó diferentes resultados para la región sur. En primer lugar, demostró que los precios aumentaron en Tampa y West Palm Beach, Florida; New Orleans, Louisiana; San Diego, California;

⁵⁶. USITC, *op. cit.*, pp. 30-52.

y bajaron en Mobile, Alabama; Houston y San Antonio, Texas; Albuquerque, Nuevo Mexico; Phoenix y Tucson, Arizona y Orange County, California⁵⁷. Es decir, los precios aumentaron en el mercado expansivo y disminuyeron en los mercados en recesión. Por lo tanto, la industria regional, en el sector en recesión, fue incapaz de competir con los bajos precios de las importaciones mexicanas⁵⁸, y se deprimieron los precios regionales. Esto es congruente con su segundo hallazgo, el que las inversiones planeadas se redujeron, en el sector en recesión, no siendo el mismo caso para el sector en expansión. Como puede apreciarse en el Cuadro III.1 hubo importantes inversiones en la sub-región sur en expansión que aumentaron la capacidad de producción de las empresas.

Por otra parte, los indicadores financieros industriales que tuvieron un desempeño positivo en ambos mercados fueron los siguientes: las ventas netas, el ingreso y el margen de operaciones. Mientrás tanto, otra serie de indicadores obtuvo un desempeño muy pobre; los retornos, inversiones planeadas (para la sub-región sur en recesión) y precios del producto. Estos indicadores bajaron en ambos mercados en promedio⁵⁹, y; los índices de producción para el clinker y el cemento aumentaron en el mercado en expansión y disminuyeron en el mercado en recesión. Motivo por el cual no se sustenta la conclusión de que los productores de toda o casi toda la industria regional sufrían daño material.

57. USITC, *op. cit.*, nota de pie 42, p. 62.

58. Los productores estadounidenses declararon que bajaron sus precios para mantener los niveles de producción y de capacidad utilizada, y para compensar la caída de retornos.

59. La información de los indicadores financieros no se encuentra disponible por considerarse confidencial.

Cuadro III.1
Inversiones en Plantas de EE.UU.

Compañía	Ubicación	Tipo de Inversión	Año
Independent Cement Corp.	Hagerstown, Cal.	Nuevo Sitio, probablemente 2 nuevas terminales	1987
Ideal Cement	Tijeras, N.M.	Modificación de silos y mezcladoras	1987
Ideal Basic Ind.	Theodore, Ala.	Síntesis de la producción de cemento y clínker	Planes para la década de los noventa
Florida Crushed Stone	Brooksville, Fla.	Construcción de nueva planta	1988
BoxCrow Cement	Midlothian, Tx.	Construcción de nueva planta	1988

Cuadro elaborado con información de *Rock Products* de 1987-1988.

Finalmente, el método de análisis de porcentaje demostró que: el valor de los embarques y la productividad en ambos sectores aumentó, al tiempo que los costos de mano de obra disminuyeron, y; que los cierres de plantas en Nueva Orleans, El Paso, Houston, Waco, Amarillo, Fort Worth y Dallas se debieron a que éstas usaban el proceso húmedo y a que eran plantas viejas e ineficientes. Los cierres no afectaron la capacidad de la región sur en su conjunto. El Cuadro III.2 muestra las plantas que cerraron y las compañías a las que pertenecen, sólo Southdown se encontraba entre los demandantes.

Cuadro III.2
Cierres de plantas en la región

Compañía	Matriz	Ubicación	Año de cierre
Waco	Lehing	Texas	1988
Lehing	Lehing	Texas	1988
Southdown El Paso	Southdown	Texas	1987
Southdown Amarillo	Southdown	Texas	1987
Forth Worth	Lafarge	Texas	1987
Dallas	Lafarge	Texas	1987

Fuente: USITC, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico*.

Como se puede observar diferentes métodos de análisis conducen a resultados diferentes y opuestos. En el primer caso se concluye que las importaciones mexicanas causaban daño material a la industria estadounidense, mientras que con el segundo método se llega a la conclusión de que las importaciones mexicanas no dañaban a la industria estadounidense y que ésta mejoró en su conjunto en el periodo de investigación (debido a que los indicadores positivos superaban y compensaban el efecto de los indicadores negativos en la región sur).

Ahora bien, la Comisión consideró que dada la penetración de las importaciones mexicanas al mercado estadounidense (9.1% en 1986, 11% en 1987, 13% en 1988 y 11% en 1989, con un promedio de 11% para el periodo 1986-1989), existía un empalme razonable entre las importaciones mexicanas y las japonesas de cemento y clinker para el mismo periodo, aún cuando la exportaciones japonesas al área sólo estaban ubicadas en el norte de California y no se había determinado dumping en las importaciones japonesas. La Comisión decidió, utilizando frívolamente la ley, hacer una determinación de daño cumulativo para ambos países, con lo cual probó un daño a la industria estadounidense que de otra manera no se hubiera podido probar⁶⁰. Otros elementos utilizados para probar daño fueron los siguientes: la Comisión encontró que la sustituibilidad entre el cemento local y el importado era muy alta (entre 5 y 10), y que ambos productos eran fungibles, por lo que se declaró que las importaciones mexicanas a precio de dumping dañaban materialmente a la industria local; que los costos de combustible, eran inferiores en la industria mexicana, por lo que ésta

60. Se empleó la acumulación de daño como una medida proteccionista para fallar en contra de las cementeras mexicanas. La acumulación de daño es un instrumento no reconocido ni aceptado internacionalmente, su ausencia en el Código Antidumping del GATT es una prueba de lo anterior.

producía a un costo inferior (la CCIEU no considerón los costos de transporte y embarque para el caso mexicano), es decir, se siguió recurriendo al mismo argumento empleado en la anterior demanda por subsidios, de 1983, en contra de las cementeras mexicanas.

Concluyendo, la Comisión, por mayoría de votos (2 a favor, 1 en contra ⁶¹ y 3 abstenciones) el 23 de agosto de 1990 se dictó el fallo positivo que sostenía que: "la industria en Estados Unidos ha sido materialmente dañada a causa de las importaciones de cemento gris portland y cemento clinker provenientes de México"⁶². Se determinó que hubo dumping porque encontró que el impacto causado por las exportaciones mexicanas de cemento causaron daño material a toda la industria regional. En palabras de la comisionada Ann Brunsdale:

*... the domestic industry is materially injured by reason of the dumped imports. Simply put, given the relatively inelastic aggregate demand for cement and the high degree of substitutability between the dumped imports significantly reduced the domestic industry's sales revenue below the level that one would expect had the imports from Mexico been fairly traded. The dumped imports depressed/ suppressed prices for the like product and also reduced the quantities of cement sold by domestic producer. If the imports from Mexico had been fairly traded, the domestic industry could reasonably have expected a larger market share given..*⁶³.

Las empresas demandadas no estuvieron de acuerdo con el fallo ya que el criterio de

61. A pesar de los resultados negativos que consideraron los comisionados para determinar un fallo positivo, también hubo indicadores positivos de la industria cementera de Estados Unidos en la región investigada. El Comisionado David Rohr, quien eligió el método de análisis de porcentaje de producción determinó que la industria doméstica regional no fue dañada materialmente a causa de las importaciones mexicanas de cemento y clinker, y no existía amenaza real o inminente de daño material a los productores de toda o casi toda la producción regional. David Rohr, USITC, *op. cit.*, p. 69.

62 United States International Trade Commission, *Gray Portland Cement and Cement Clinker from Mexico. Determination of the Commission in Investigation No. 731-TA-451 (Final) Under the Tariff Act of 1930, Together With the Information Obtained in the Investigation*, agosto de 1990, p.1.

63. USITC, *op. cit.*, p. 45, testimonio de la vice-presidente Ann Brunsdale. En este caso el término "domestic" se usa para designar a la región sur, tal y como se confirma en la página 51 del reporte de la USITC.

"todos o casi todos" no fue satisfecho porque un porcentaje considerable de las importaciones mexicanas fue adquirido por productores nacionales⁶⁴; las importaciones mexicanas no constituían un porcentaje significativo del mercado; y, en los casos de ventas por debajo del costo, los responsables fueron, en su mayoría, importadores estadounidenses de clinker y cemento, y no los exportadores mexicanos. El objetivo de estas ventas por debajo del costo de los importadores era sacar a sus competidores del mercado.

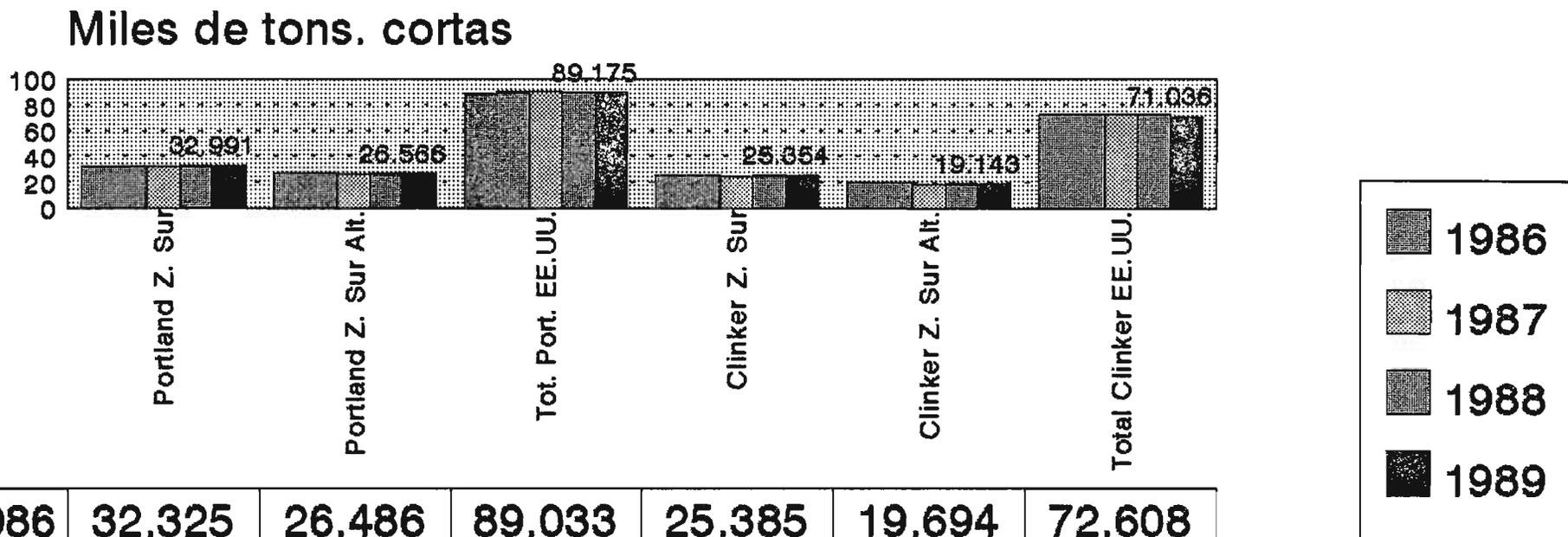
Es necesario, en esta parte, analizar a los actores y las motivaciones que tuvieron para actuar de la manera en que lo hicieron: a los demandantes estadounidenses y a Cemex. Como ya se expuso en el capítulo anterior, la evolución del mercado mexicano a sido altamente positiva, especialmente la década de los ochenta. El estudio del mercado mexicano se puede contrastar con el estudio del mercado estadounidense presentado en ésta sección, en el cual doy por sentado lo anteriormente expuesto. La finalidad de esta sección es sentar las bases para que posteriormente se pueda evaluar correctamente el impacto de la demanda y las consecuencias que tuvo para Cemex. Durante la década de 1980-1990, el mercado estadounidense de la región sur se caracterizó, principalmente, por estar compuesto por dos submercados, uno en recesión y otro en expansión, como ya se ha señalado anteriormente. El mercado de Estados Unidos mantenía un consumo aparente estable de cemento y clinker⁶⁵, en la zona sur y en la zona sur alternativa, como puede apreciarse en la Gráfica III.1. El

64. Es decir que la mayoría de los productores estadounidenses, de la región sur en este caso, estuvieron o hubiera sido afectada por las exportaciones de cemento y clinker mexicanos.

65. Lo que se modificó en el periodo que abarca la investigación fue la composición de las importaciones que se contabilizan como parte del consumo aparente. Las importaciones mexicanas y japonesas aumentaron (aunque éstas últimas en menor medida que las mexicanas) y las de otras fuentes — no especificadas— disminuyeron. Así como también disminuyeron los embarques nacionales provenientes del resto de Estados Unidos. Para el caso del clinker las importaciones en general disminuyeron y la producción local y el consumo aparente se mantuvieron estables.

Gráfica III.1

Consumo aparente en Estados Unidos de 1986 a 1989 Cemento portland y clinker



1986	32.325	26.486	89.033	25.385	19.694	72.608
1987	31.639	25.746	90.458	24.601	18.623	72.407
1988	32.109	25.842	89.856	24.292	18.182	72.358
1989	32.991	26.566	89.175	25.354	19.143	71.036

Fuente: USITC, Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, pp. A-16 y A-17.

consumo de cemento importado esta restringido (y el de cemento nacional favorecido) por la *Buy American Act*, que exige que los materiales y el equipo adquiridos por las entidades públicas estadounidenses tengan un componente interno mínimo del 50%. Esta es una importante restricción a las ventas de cemento y clinker importado, que como ya se mencionó, depende en buena parte de la demanda que genere el sector público.

En ese mismo periodo, Estados Unidos aumentó sus importaciones de cemento y disminuyó las de clinker, como se observa en las Gráficas III.2, III.3, III.4 y III.5. Este aumento en las importaciones refleja que los productores estadounidenses no tienen la capacidad de producción suficiente para cubrir su demanda interna. Los principales importadores de cemento y clinker en Estados Unidos fueron: National Portland, Fl. (industria nacional), Lafarge Coppee of France (de capital francés), Rinker, Fl. (industria nacional), Ideal Industries Al. y Fl., (ex-socio de Cemex), Missouri Portland Cement (de Cementia Holdings Switzerland); las importadoras de propiedad de Cemex, Gulf Coast, Tx, (importaba también clinker), Box Crow W., Az.; y Lonestar-Falcon, Tx, Texas Sunbelt, Tx y Southwestern, NM, Tx, Az y Ca (2 plantas en Ca.)

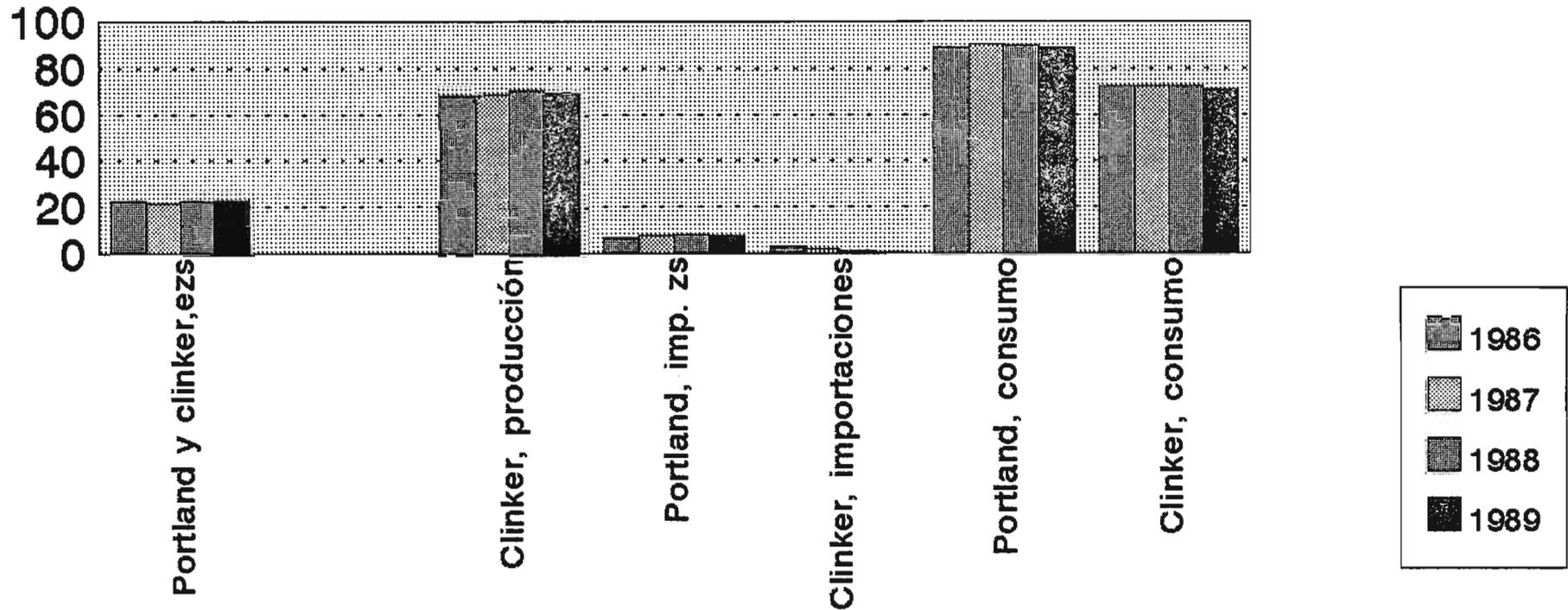
⁶⁶.

Por otra parte, los cementeros estadounidenses mandaron el 94% de los embarques nacionales de cemento portland a compradores localizados dentro de un radio de 300 millas del sitio de producción; y mantuvieron más del 89% de los embarques dentro de la región en estudio, como se aprecia en los Cuadros III.3 y III.4.

66. USITC, *op. cit.*, A-6.

Gráfica III.2

Cemento Portland y Cemento Clinker: Embarques, producción, importaciones y consumo aparente de EE.UU
(1,000 toneladas cortas)

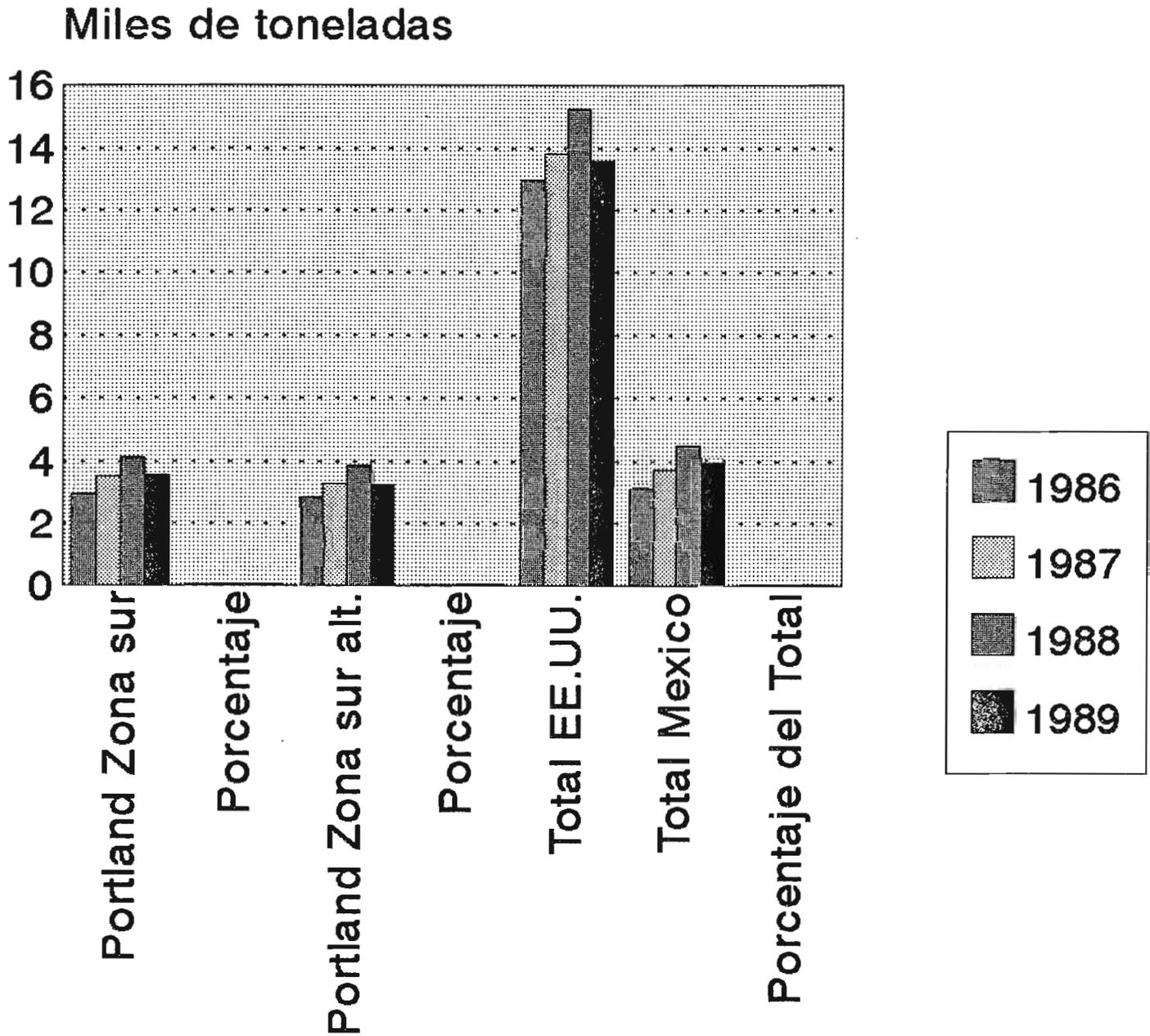


1986	22.326	0	68.635	6.621	2.938	89.033	72.608
1987	21.6	0	68.719	7.361	1.849	90.458	72.407
1988	22.247	0	70.439	8.037	0.893	89.856	72.358
1989	23.008	0	69.291	7.372	0.63	89.175	71.036

Fuente: USITC, Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, pp. A-16 y A-17

Gráfica III. 3

Importaciones estadounidenses de cemento portland de 1986 a 1989

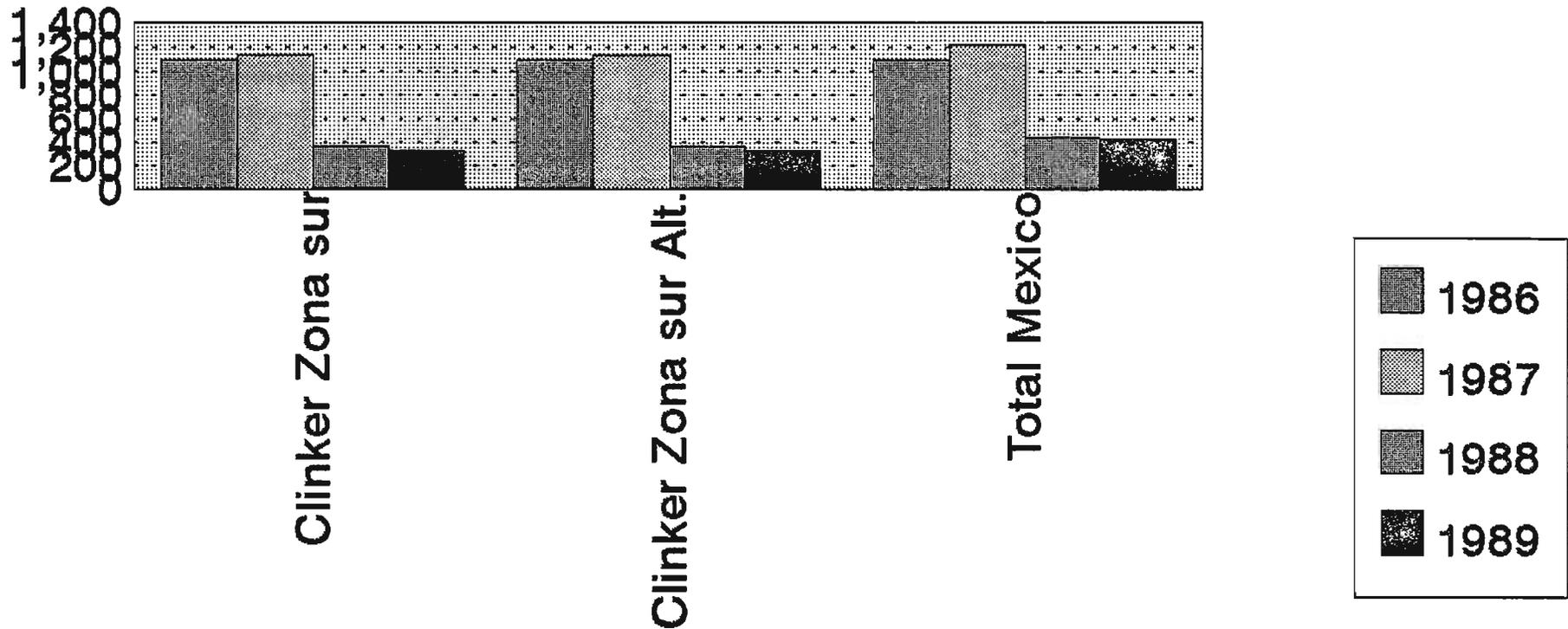


1986	2.959	0.042	2.851	0.043	12.986	3.118	0.026
1987	3.535	0.046	3.302	0.045	13.831	3.715	0.027
1988	4.132	0.049	3.858	0.048	15.225	4.49	0.03
1989	3.553	0.047	3.263	0.047	13.583	3.898	0.029

Gráfica III.4

Importaciones estadounidenses de cemento clinker de 1986 a 1989

(Valor en millones de dólares)

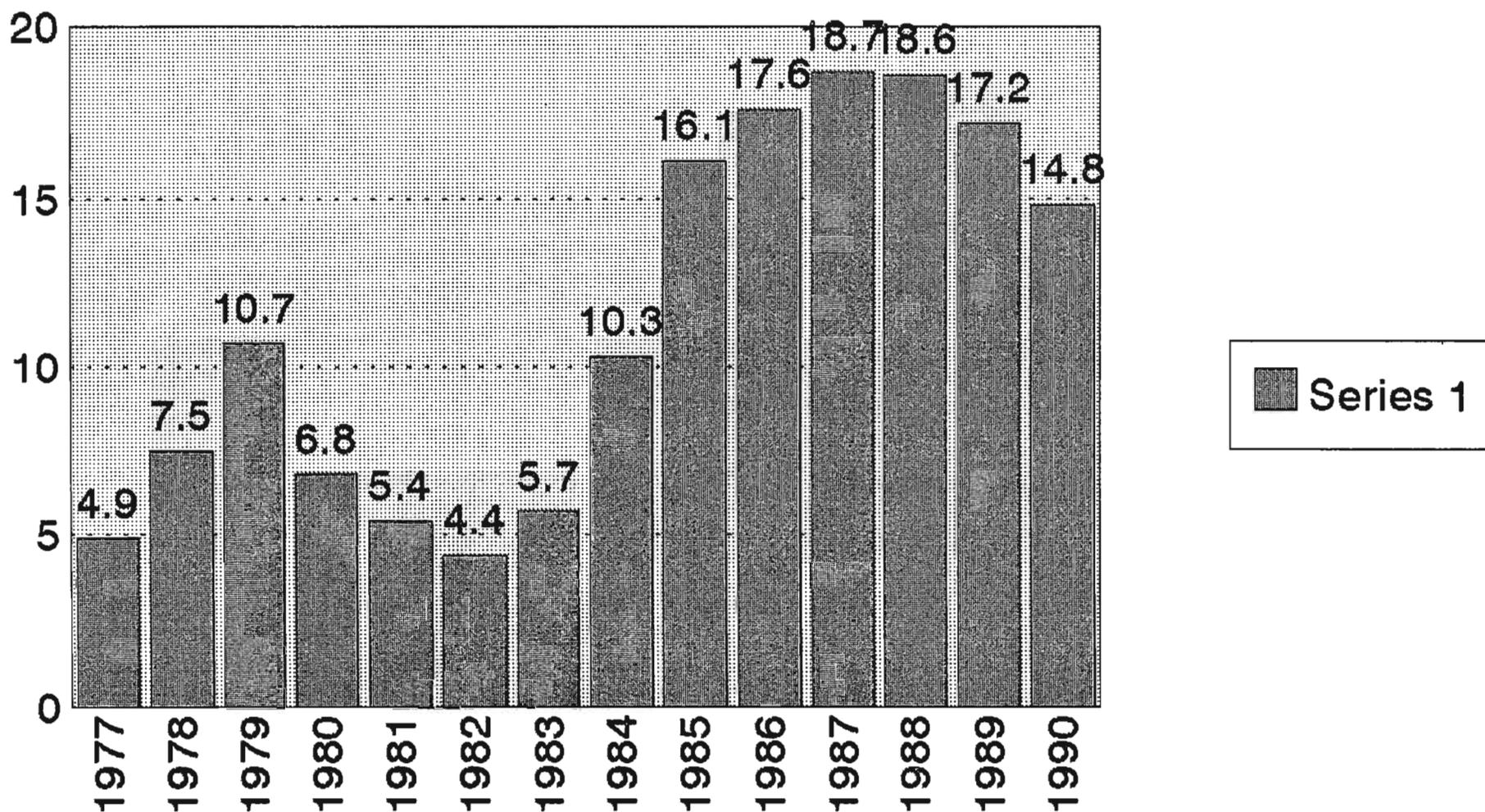


1986	1,094	1,094	1,095
1987	1,135	1,135	1,215
1988	363	363	437
1989	328	328	423

Fuente: USITC, Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, pp. A-67 y A-68

Gráfica III.5

Importaciones de clinker y cemento como porcentaje del consumo



Fuente: U.S. Industrial Outlook 1991, datos del U.S. Department of Commerce

Los embarques aumentaron irregularmente en un 3% anual entre 1986 y 1989.

Cuadro III.3
Embarques de EE.UU.

Millas embarcadas	Porcentaje de embarques nacionales
0-99	52
100-299	42
300-499	5
500 o más	2

Fuente: USITC, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico*, p.A-12

Cuadro III.4
Embarques en la región sur

Millas embarcadas	Porcentaje de embarques nacionales
0-99	89
100-299	9
300-499	2
500 o más	0

Fuente: USITC, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico*, p.A-12

A pesar de esta desfavorable situación, la capacidad utilizada se ha incrementado, de acuerdo al Departamento de Minas: aumentó de 1982 a 1986, declinó marginalmente en 1987 y aumentó de nuevo en 1988 y 1989. La capacidad utilizada de clinker aumentó de 68% en 1982 a 83% en 1989. La capacidad final utilizada aumentó de 59% a 75%⁶⁷. Esto se debió a que la falta de retornos impidió que se destinaran recursos suficientes hacia la inversión, lo que de haberse realizado hubiera determinado un mayor aumento en los índices de productividad. Los productores de cemento perdieron, "en promedio, un millón de toneladas de capacidad

67. U.S. *International Outlook 1991*, Construction Materials, p. 7-4.

anual debido a la edad y condición de las plantas... (ya que) 40% de las industrias utilizan el proceso húmedo, y más del 50% de los hornos tienen más de 20 años"⁶⁸.

La industria estadounidense también se ha caracterizado por tener una demanda de cemento y clinker cíclica y dependiente, en buena medida, de los permisos de construcción residencial y no residencial. La mayoría del cemento es usado por la construcción no residencial. Según la Asociación de Cemento Portland, 64% es usado para la construcción de edificios (30% residenciales, 7% públicos, 22% comerciales y 5% agrícolas), 31% es usado en obras públicas (carreteras y calles 19%, obras hidráulicas y de drenaje 8%, y otros 4%), y en pozos petroleros y otros usos se usa el restante 17%.⁶⁹ Estos permisos bajaron de 1986 a 1989 un 31%, y los permisos de construcción no residenciales disminuyeron un 8%. Los estados de Texas y Arizona mostraron las bajas más pronunciadas,⁷⁰ las Gráficas III.6 y III.7 muestran el comportamiento de los permisos residenciales y no residenciales durante el periodo 1986-1989.

Otra de sus características consiste en haber incrementado la participación de inversión extranjera en su mercado. Los productores domésticos han emprendido co-inversiones crecientes con los capitales extranjeros. Por ejemplo, el Grupo RMC, de capital inglés, compró Kaiser Cement y Gifford-Hill en 1987 e inició una co-inversión del 50%, con opción a compra, con Lonestar creando RMC Lonestar; y, Onoda Cement, de capital japonés, en el mismo año, coinvirtió con Lone Star West Coast

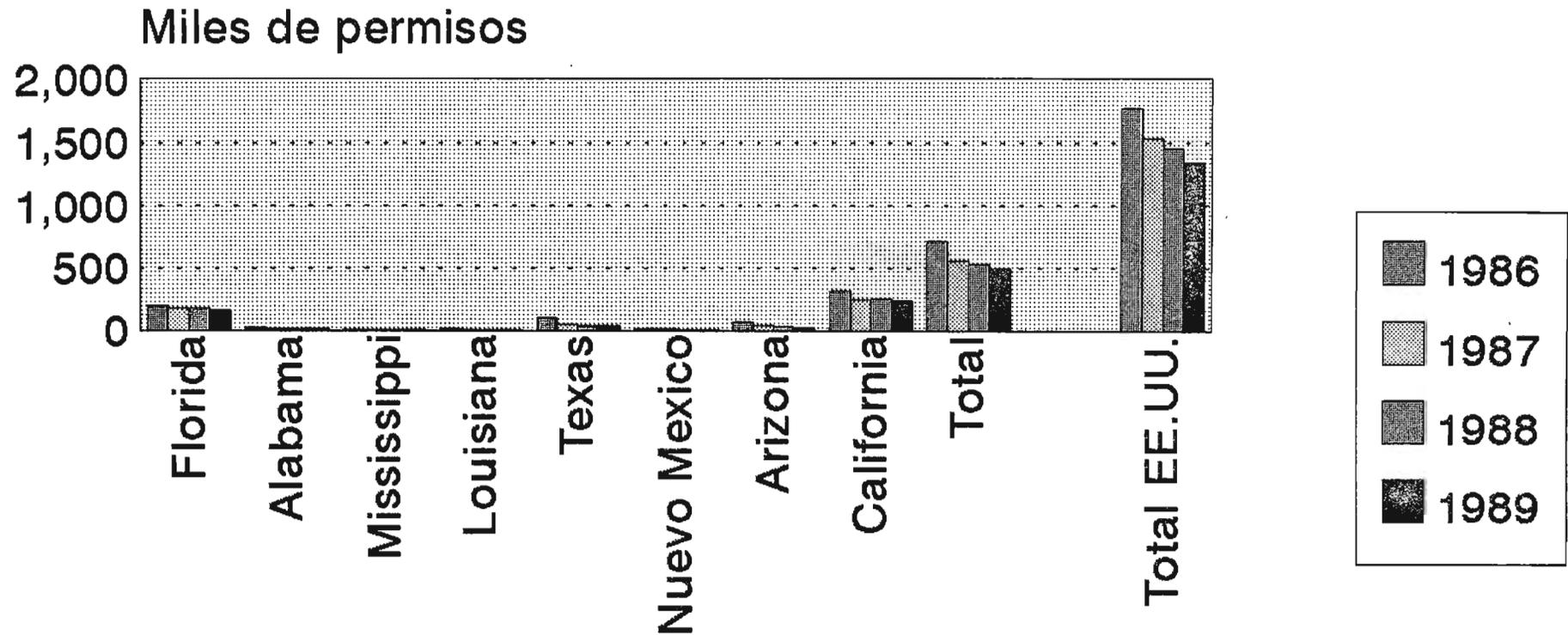
68. Richard S. Huhta, "Target: America, Subject: Cement", *Rock Products*, vol. 91, núm. 3, marzo 1988, p. 70.

69. *U.S. Industrial Outlook 1991*, p. 7-4.

70. USITC, *op. cit.*, A-14.

Gráfica III.6

Permisos residenciales en la región sur de 1986 a 1989

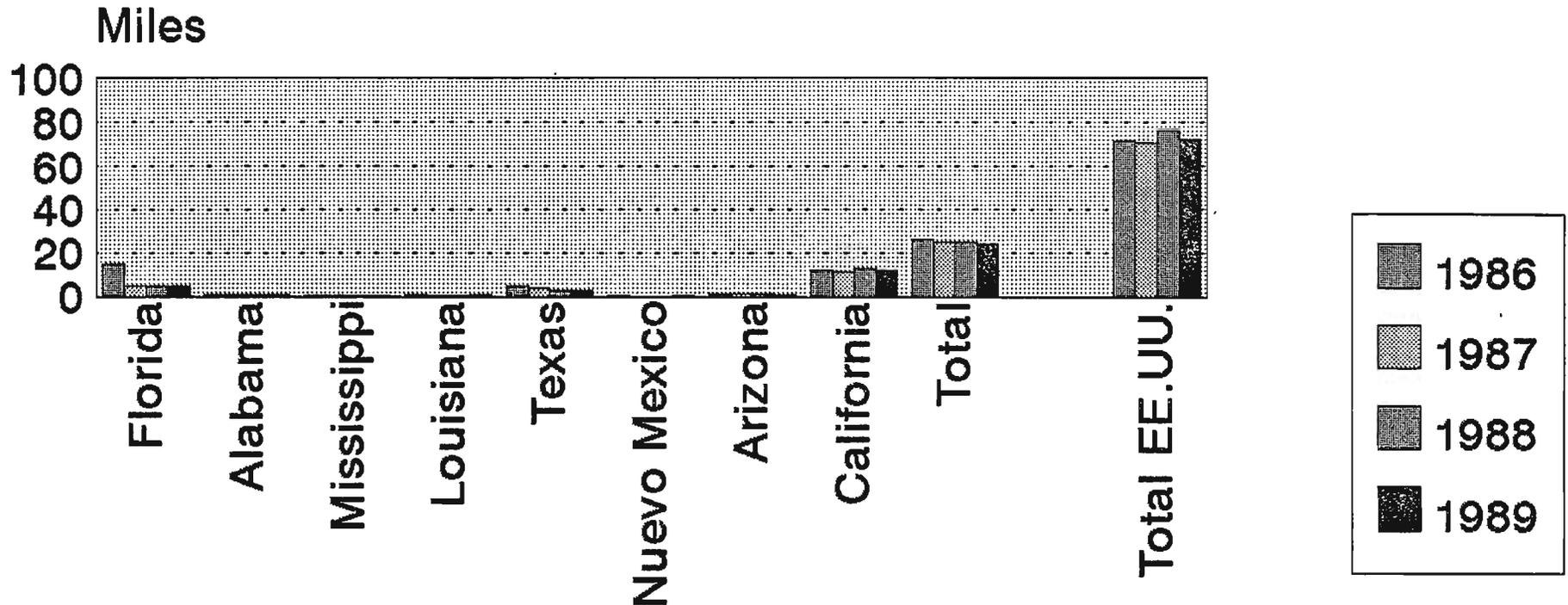


1986	195.525	19.18	8.289	10.501	96.737	11.513	61.614	314.641	718		1,769.44
1987	178.764	14.523	6.632	8.52	50.455	9.268	40.181	251.824	560.167		1,534.77
1988	179.597	12.773	7.396	7.27	40.479	6.401	32.878	253.369	531.163		1,455.62
1989	164.707	11.492	5.92	6.063	41.481	6.016	23.216	237.332	496.227		1,340.64

Fuente: USITC; Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, p. A-15.

Gráfica III.7

Permisos no residenciales en la región sur de 1986 a 1989



Fuente: USITC; Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, p. A-15.

(ubicada en Alaska, Washington y Oregon) para fundar Lone Star Northwest⁷¹. Otro dato que demuestra la importancia de la inversión extranjera en la industria es que las empresas europeas dominan ya el 70% del mercado estadounidense. De las 10 cementeras más grandes en todo Estados Unidos, 7 son extranjeras, y por lo tanto pueden importar fácilmente en vez de producir en el país. Las empresas más importantes son Holderbank⁷², Blue Circle, Lafarge, Mitsubishi, Heidelberger, Ciments Français y Cemex. De hecho, en 1989, 41 de las 69 plantas extranjeras se encontraban ubicadas en la región sur. Las crecientes inversiones extranjeras en el mercado estadounidense se deben a que: i. los productores locales no pueden cubrir en su totalidad la demanda existente, y los productores externos están dispuestos a suplir esta deficiencia. Ante las perspectivas de retornos crecientes en un mercado que ofrece estabilidad política y económica los productores extranjeros están dispuestos a invertir; ii. la entrada de competidores extranjeros en el mercado incentiva la entrada de nuevos competidores que temen quedarse fuera del mismo, y; iii. los precios de las compañías estadounidenses en venta son accesibles si se les compara con el costo que representa construir nuevas instalaciones y con las dificultades para encontrar un mercado apropiado en donde invertir.

Las inversiones nacionales en las plantas fueron dirigidas, principalmente, a modificar los silos mezcladores. Las inversiones nacionales en este rubro parecen no

⁷¹ . Huhta, Richard S., "International Cement Review", *Rock Products*, vol. 91, núm.. 4, 1988, pp. 63-86.

⁷² . Holderbank ha consolidado todas sus filiales norteamericanas en Holnam (Holfi North America, Inc.). Holnam incluye a Ideal Basic Industries (demandante), St. Lawrence Cement y Dundee Cement. De esta manera, Holderbank se convierte en uno de los grupos cementeros más grandes de Norteamérica. Esta empresa tiene la tercera parte de su capacidad instalada en Estados Unidos y controla el 13% del mercado estadounidense y el 15% del mercado mexicano.

ser significativas si se toma en cuenta que el número total de plantas en Estados Unidos es de 141, y las inversiones para modificar equipo sumaron 7 durante el periodo de investigación (ver Cuadro III.1) en la región sur, es decir, no se añadió capacidad real de producción. Las políticas de inversión deficientes que han ampliado el portafolio de inversión de los cementeros a áreas como construcción de albercas y campos de golf.

Finalmente, se puede decir del mercado estadounidense que los precios del cemento y clinker han tendido a bajar en el mercado de la zona sur (como se aprecia claramente en el Cuadro III.5), en parte por la competencia que representan las importaciones y en parte por las deficientes políticas de inversión que no han permitido ampliar la capacidad productiva y con ello, aumentar la competitividad en precios.

Cuadro III.5
Región Sur
Precios de Cemento Portland en EE. UU.
(Dólares por tonelada corta)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Prod. Zona Sur	52.35	52.37	50.67	47.93	45.39	43.74	44.31
Prod. Zona Sur Alt.	49.74	49.63	47.87	45.15	42.44	39.81	40.01
Importad ores	56.55	55.55	49.48	49.42	48.08	45.61	45.56

Fuente: USITC, *Gray Portland Cement from Mexico*, p. B-60.

Como puede deducirse del capítulo tercero y del anterior estudio, la industria

cementera mexicana es mucho más dinámica, moderna, eficiente y competitiva que la estadounidense por varias razones. La primera de ellas es que es una industria más productiva. A pesar de que los gastos en combustible representan el 45% del costo total, y que éste sea más caro que el carbón utilizado en las empresas norteamericanas⁷³; los costos totales de producción se encuentran por debajo de los costos totales norteamericanos. Esto permite, en el caso de Cemex, una fijación de precios inferior a los internacionales. La competitividad también está dada en función de que la industria mexicana, a diferencia de la estadounidense, no ha enfrentado un cierre de plantas que mermen su capacidad productiva. El cierre de las cementeras⁷⁴ estadounidenses se debió a que se necesitaba reemplazar las plantas pequeñas, viejas y con un proceso ineficientes (proceso húmedo), por nuevas plantas más eficientes y modernas; y a las deficientes políticas de inversión (ver Cuadro II.6 y II.7 del anterior capítulo para comparar costos de producción entre la industria mexicana y la estadounidense).

La industria mexicana, así mismo, cuenta actualmente --a partir de 1990-- con un mercado nacional, en constante expansión que impulsa el crecimiento de la industria. A pesar de que la recesión económica de 1982 afectó a varias industrias, la industria cementera no cayó en una recesión o estancamiento económico y pudo crecer y exportar exitosamente, en un principio debido a la demanda estadounidense de cemento y clinker, y posteriormente, debido a la recuperación y expansión del

73. Por tal razón declaró el Lic. Bernardo Galley, funcionario de Apasco, (hemos) "pensado eventualmente a mediano y largo plazo, en la importación de carbón de Colombia o de Estados Unidos". Lic. Bernardo Galley, "Perspectivas de la Industria Cementera Mexicana", *XV Sesión de consenso y análisis de las tendencias en la construcción*, feb. 1991, p. 27.

74. Referirse a las páginas 60 y 61.

mercado interno. En el caso de Estados Unidos, y en particular en la región sur, su mercado se encontraba dividido en una zona en recesión y otra en expansión, hecho que no ayudó a estimular el crecimiento de la industria puesto que esta situación es continua desde mitades de la década de los ochenta. Desde entonces, los productores estadounidenses de la región sur, globalmente, son incapaces de cubrir su demanda interna y de competir con las empresas que se insertan en su mercado debido a su incapacidad. Considero que esta es la principal razón por la cual formularon una demanda antidumping: *los productores de la región sur buscaron protegerse de la creciente competencia que presentaban los productores mexicanos, y en particular Cemex; y, al alejar a un poderoso competidor, aseguraban sus mercados.*

Por otra parte, se observa que la industria cementera mexicana cuenta con una ventaja comparativa frente a otros competidores extranjeros, la vecindad geográfica con su principal mercado, Estados Unidos. Esta ventaja la explota gracias a que tiene una elevada competitividad. Los productores estadounidenses, por su parte, son incapaces de aprovechar la ventaja que la vecindad geográfica les representa en términos comerciales para la exportación de su producto. De tal manera que como resultado, Cemex se insertó tanto en el área de demanda creciente de cemento de Florida y California, y en el área deprimida de Texas, Nuevo Mexico y Arizona. En contraste, Estados Unidos, no cuenta con ninguna cementera instalada en el mercado mexicano.

Finalmente, la inversión constante en la expansión de las plantas nacionales y la coinversión en el exterior con compañías estadounidenses ha hecho de la industria

cementera mexicana, y en particular de Cemex, una industria moderna, dinámica, eficiente y competitiva. Las cementeras de Estados Unidos, en cambio, a pesar de que iniciaron proyectos de modernización no dieron los frutos esperados ya que fueron insignificantes comparados con el tamaño de su industria, perdiendo así competitividad. Las co-inversiones con compañías extranjeras no significan que las empresas estadounidenses ganen mercado, sino que son las transnacionales las que se van apropiando del mercado local de cemento y clinker. Este hecho, a la postre, resulta en ventas de plantas estadounidenses a las poderosas transnacionales que son su propia competencia.

Tanto la industria mexicana como la estadounidense han seguido una tendencia a fusionarse. La diferencia estriba en que mientras las industrias mexicanas fortalecen la participación de capital nacional, los productores estadounidenses aumentan la participación de capital extranjero en sus co-inversiones. Las principales promotoras de fusiones en Estados Unidos son compañías con capital extranjero. Una de estas empresas extranjeras ha sido Cemex, que ha comprado empresas estadounidenses como parte de una estrategia para asegurar sus ventas y su mercado de exportaciones. Las fuertes inversiones de Cemex alarmaron a los productores regionales y provocaron una reacción negativa de su parte. Finalmente, las co-inversiones plantean el problema de competidores más grandes y más eficientes contra los cuales tiene que competir los productores pequeños y anticuados; en México la competencia en el mercado interno está dominada por un productor nacional, pero en Estados Unidos, la competencia extranjera es quien domina sus

mercados.

Los indicadores de la industria estadounidense no prueban de manera concluyente que su industria haya sido dañada materialmente. La información presentada indica que no hubo dumping, sino que esta demanda es la última de una serie de demandas proteccionistas de productores estadounidenses que tiene como propósito frenar las importaciones mexicanas de cemento y clinker. La demanda es proteccionista porque la información económica relevante indica que la industria regional estadounidense no estaba siendo dañada por causa de las importaciones mexicanas de cemento y clinker; y que la industria estadounidense, por sí sola, no es competitiva y cuenta con plantas anticuadas e ineficientes. Por lo tanto, la determinación de daño se basó en la aplicación administrativa de la ley, ya que: se acumularon las importaciones japonesas a las mexicanas; no se verificó si la producción del mercado de la región su cumplía con el requisito de representar a "toda o casi toda" la industria de la región; el fallo de dumping fue emitido ---prácticamente--- por una minoría de comisionados, ya que 3 de los seis se excusaron y uno votó en contra, y; como lo demostró la investigación, el uso de diferentes métodos de análisis económico condujo a resultados totalmente diferentes y contradictorios. Por lo que se puede deducir que éstos métodos propician la obtención de un resultado favorable para los demandantes y, en consecuencia, negativo para los demandados.

Después de esta demanda surgieron dos nuevas acusaciones de dumping a iniciativa de productores de áreas en expansión. La primera de ellas, fue la demanda antidumping de 1991 en contra de las exportaciones japonesas de cemento y clinker.

La CCIEU falló en contra de Japón y se impusieron impuestos compensatorios a las importaciones japonesas en California. Los demandantes fueron productores y sindicatos del área, algunos de ellos habían sido ex-socios de Cemex como Ideal y Lone Star. La segunda demanda antidumping, también de 1991, fue presentada por los productores de Florida en contra de los productores de Venezuela. El fallo fue igualmente positivo y con los mismos resultados que la demanda en contra de los cementeros japoneses. Es decir, estas demandas surgen de la zona en expansión en un intento por proteger los mercados locales de la competencia exterior.

Como comentario final, podría decirse que la demanda de dumping en contra de la industria cementera mexicana se debió a la incapacidad de la industria cementera de la región sur de Estados Unidos para enfrentar la competencia del libre mercado, en este caso representada por las importaciones mexicanas de cemento y clinker.

Finalmente, concluyo este capítulo con un análisis de las consecuencias de la demanda antidumping para Cemex. La primera consecuencia para la empresa fue una reducción de sus exportaciones hacia Estados Unidos. Cemex disminuyó sus exportaciones de cemento portland y clinker en un 50%; es decir, sus exportaciones cayeron de 3.6 millones de toneladas métricas a 1.4 millones de toneladas métricas. En otras palabras, esta demanda

...reduced cement sales in the US, with exports to the US falling from 21% of Cemex production in 1989 to 14% in 19990 and 5% in 1991. Overall, exports declined, from 3.6 million tons in 1989 to 1.4 million tons in 1991. However, Cemex was able to sell more of its production in the expanding domestic market, and increase exports to Asia and the Caribbean; as a result, capacity utilization did not suffer.⁷⁵

75. Cemex, *Cemex Draft*, op. cit., s.p.

Esta reducción significó que Cemex debía encontrar nuevos mercados para las restantes 1.8 millones de toneladas. Debido a lo anterior, la empresa dejó de percibir, junto con las demás cementeras demandadas, 55 millones de dólares anuales desde 1990. En conclusión, las exportaciones disminuyeron entre 49 y 38% en 1991 con respecto al año anterior, sin embargo, contrario a lo que se pudiera esperar esto no influyó en los resultados financieros totales de la empresa, porque Cemex ha seguido operando en este mercado aún después de las restricciones impuestas por la Comisión de Comercio mediante el pago de impuestos compensatorios, operando a través de sus subsidiarias ubicadas en el sur de Estados Unidos y exportando mediante sus filiales españolas.

La segunda consecuencia fue el costo que representó para Cemex la imposición impuestos compensatorios. La CCIEU gravó al cemento mexicano con un impuesto compensatorio del 58% (ver Cuadro III.6) sobre el precio base de 43 dólares. Al precio base inicial de 58 dólares por tonelada se le restaron los costos de transportación equivalentes a 15 dólares o 25% del precio total. De ésta manera se obtuvo el precio base de 43 dólares, el cual, de acuerdo a la Comisión era un precio de dumping (ver Anexo 2). Debido al impuesto, Cemex tuvo que pagar \$11 millones de dólares por impuestos, y casi \$60 millones de dólares en depósitos y adicionalmente, tuvo que enfrentar los gastos por su defensa ante la CCIEU.

A pesar de la imposición de pago de depósitos en efectivo sobre las importaciones decretadas por la CCIEU, los indicadores financieros de la empresa correspondientes a 1990 y 1991 no se vieron afectados, sino por el contrario,

mostraron un comportamiento positivo.

Cuadro III.6
Impuestos Compensatorios

Maquilador/productor/exportador	Margen LFTV*
Camex, S.A.	58.38
Apesco, S.A. de C.V.	53.26
Cementos Hidalgo, S.C.L	3.89
Otros	58.05
Margen global	50

* Less than Free Trade Value o Valor inferior al Precio de Mercado

Fuente:USITC, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico*, p. A-11.

Por ejemplo, las ventas netas consolidadas aumentaron como se aprecia en la Gráfica

III.8.

...El volumen de ventas en el mercado nacional de cemento y concreto premezclado se incrementó en 10.3 y 16% respectivamente (en comparación con 1990)... Las ventas totales consolidadas de Cemex alcanzaron la cifra de 5.3 billones de pesos, cantidad 15% superior a la obtenida en 1990... Sin embargo, el volumen de ventas internacionales, que incluye las exportaciones de cemento de México bajó 9.6% en 1991.⁷⁶

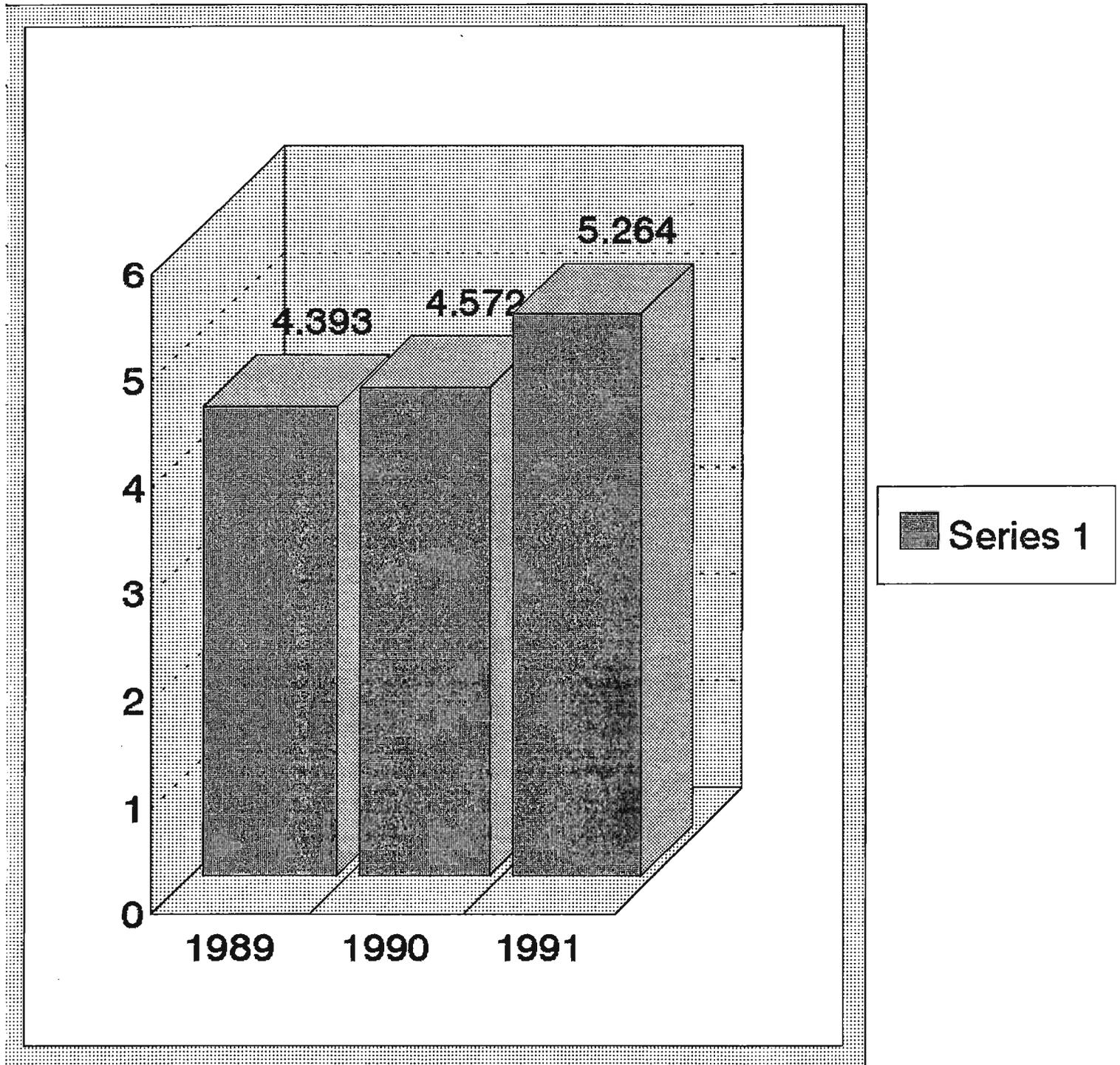
La utilidad neta consolidada, por su parte, en 1990 mostró un ligero descenso como consecuencia de la demanda, pero aumentó en 1991 para más que duplicarse como se puede observar en la Gráfica III.9. La utilidad neta mayoritaria fue de 1.4 billones de pesos, cifra 164% superior a la lograda en 1990; y la utilidad neta por acción común del grupo se incrementó en 164% en 1991⁷⁷. Los activos totales aumentaron ligeramente con respecto a 1989 en 1990, y disminuyeron en 1991 como se puede apreciar en la Gráfica III.10. En conclusión, el margen operativo de la empresa se

76. *Informe Anual Cemex 1991*, s.p.

77. *Ibíd.*

Gráfica III.8

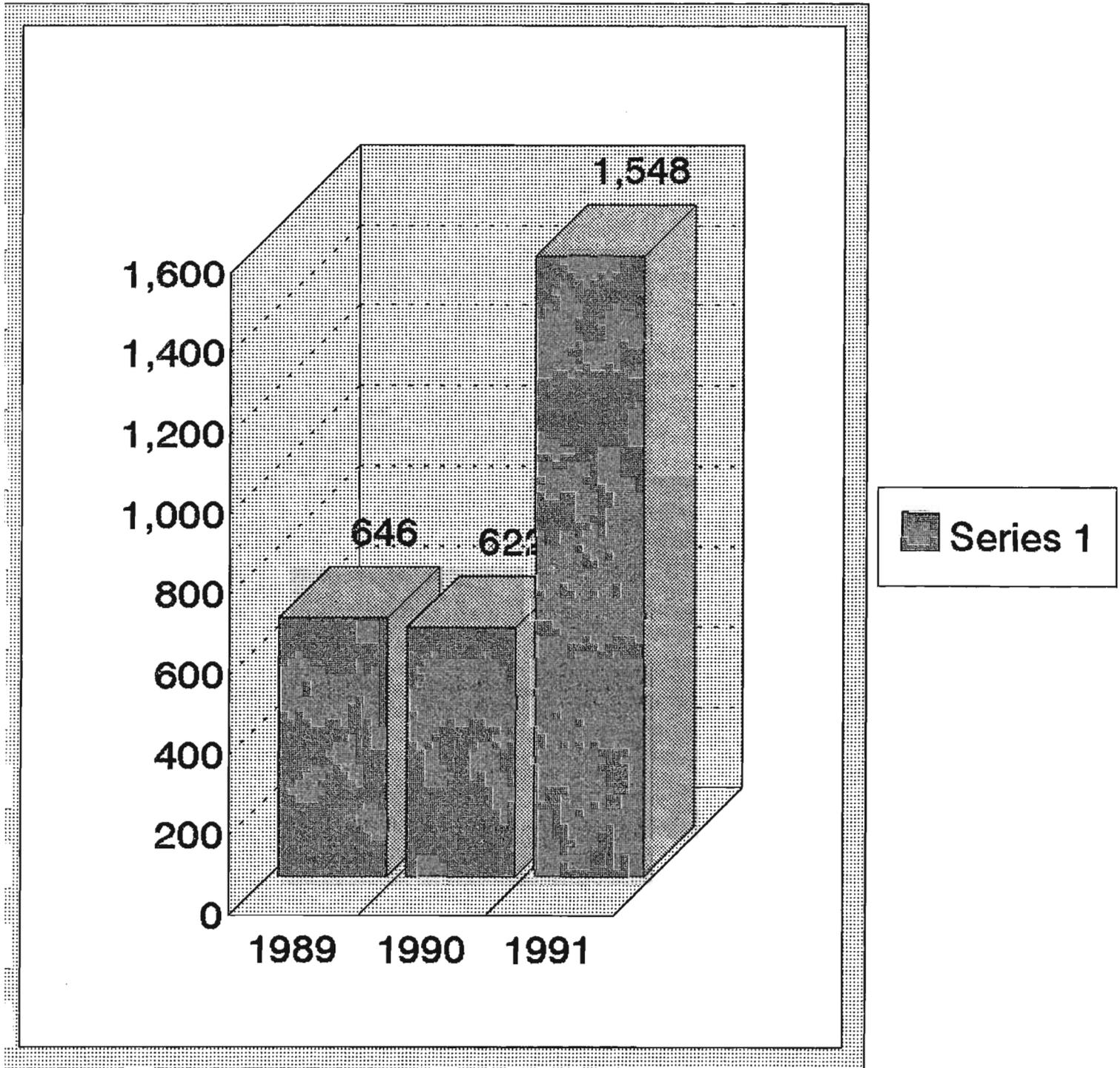
Ventas Netas Consolidadas
(miles de millones de pesos)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

Gráfica III.9

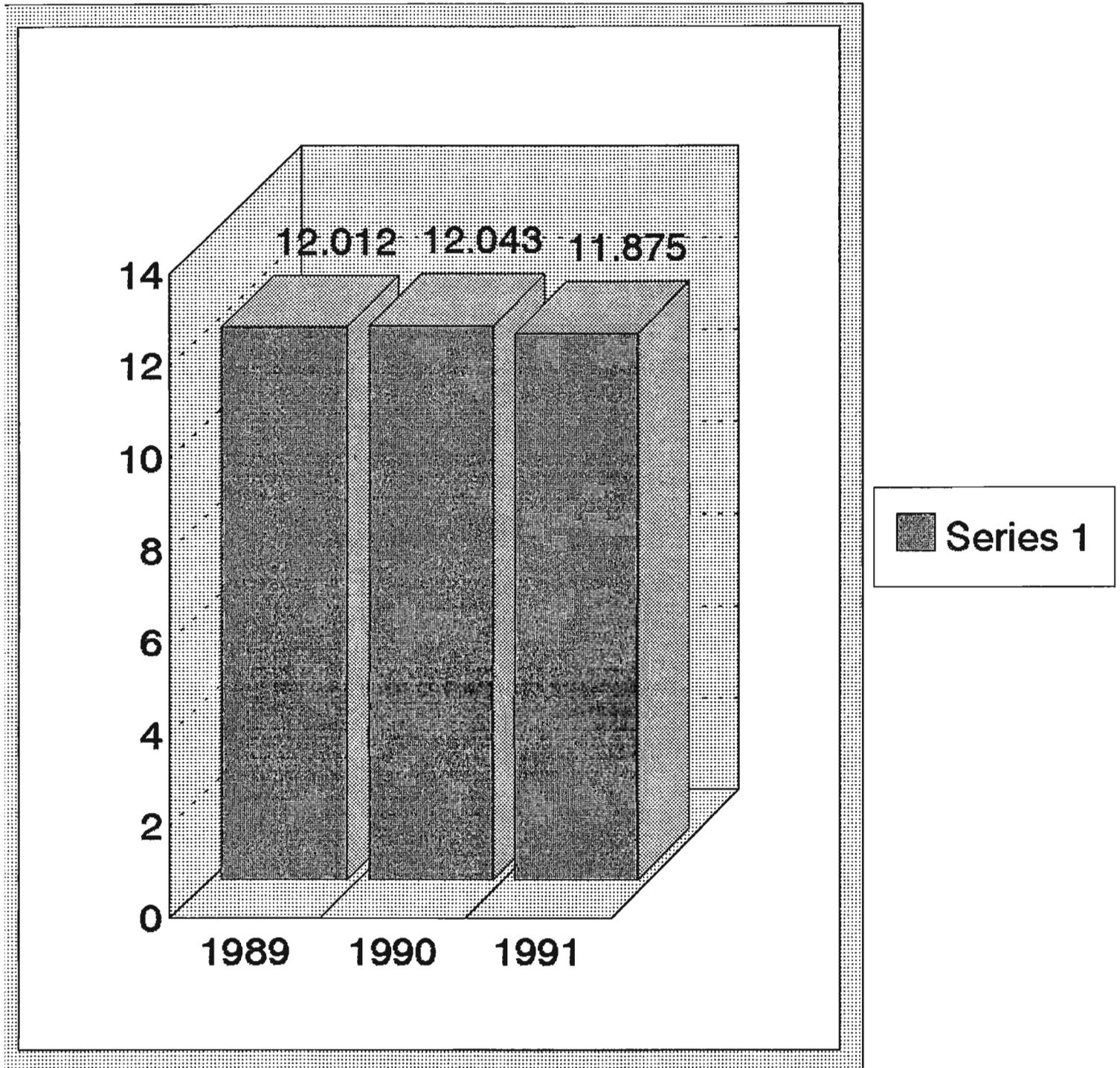
Utilidad Neta Consolidada
(miles de millones de pesos)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

Gráfica III.10

Activos Totales
(miles de millones de pesos)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

incrementó de 15% en 1990 a 25% en 1991, y la demanda no afectó la conclusión del programa de inversiones correspondiente a 1986-1990. Las inversiones totales sumaron más de dos mil millones de dólares, lo que le permitió al grupo más que duplicar sus dimensiones y capacidad. De hecho, la empresa logró una exitosa recapitalización financiera en 1991 como lo demuestra la colocación de instrumentos financieros por un monto superior a los mil millones de dólares:

- i. 425 millones de dólares con vencimiento a cinco años en Eurobonos;
- ii. 190 millones de dólares en capital;
- iii. 250 millones de dólares en Eurobonos de mediano plazo, con vencimiento a uno, tres y cinco años;
- iv. 800 mil millones de pesos en pagarés a mediano plazo en los mercados mexicanos, y;
- v. la apertura del programa de ADRs (American Depository Receipts) de Cemex ⁷⁸.

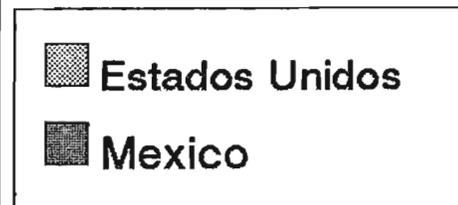
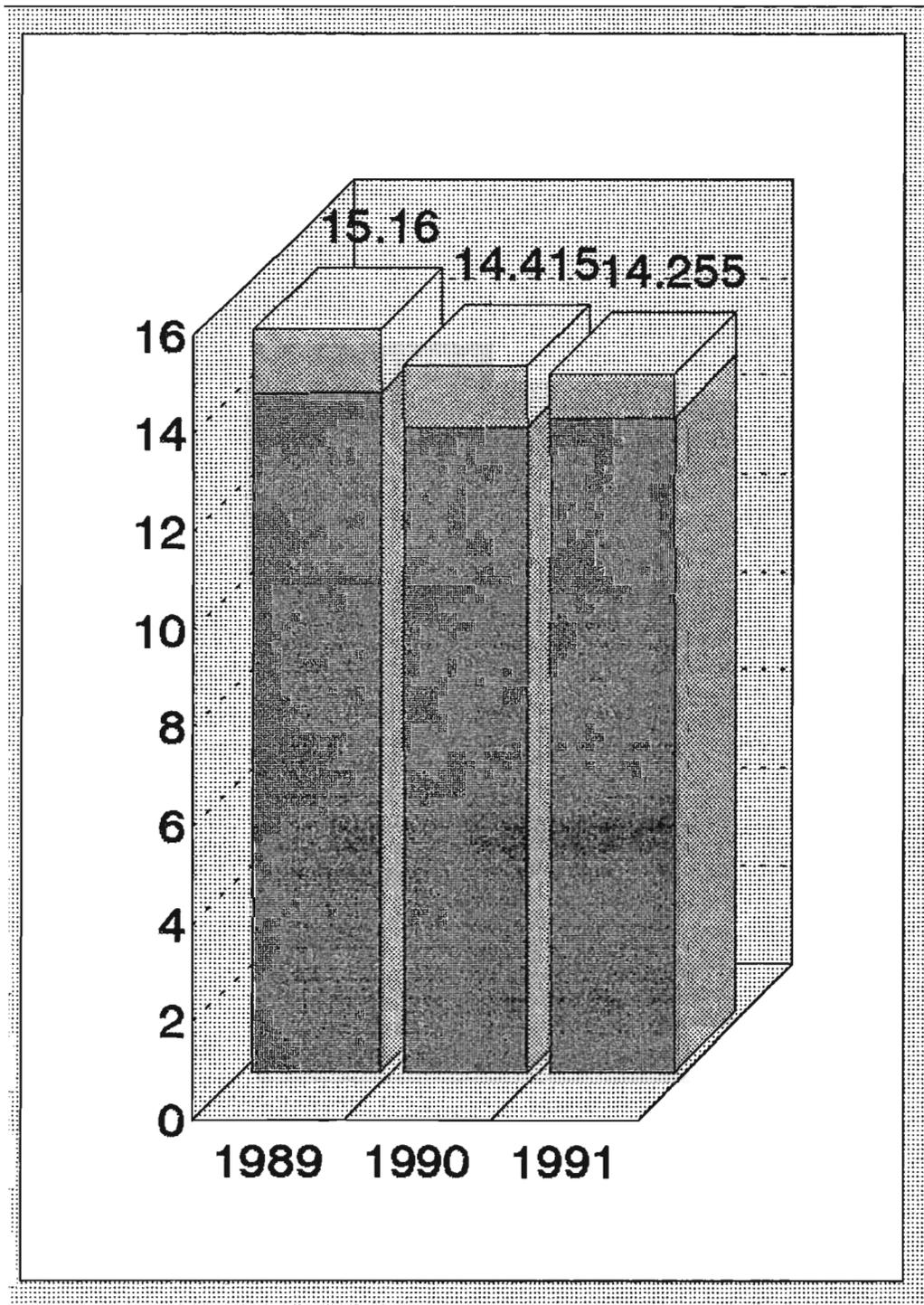
Ayudó al buen comportamiento de los indicadores financieros el que la demanda del cemento producido por Cemex se incrementara en 10.3% en 1991 con relación a 1990⁷⁹, y la reducción del personal operativo de la empresa, como se aprecia en la Gráfica III.11. Aunque esta reducción no fue importante, los despidos más pronunciados se efectuaron en las plantas y terminales estadounidenses. En el mercado estadounidense, debido a que las ventas de Cemex

78. *Ibíd.* La recapitalización de Cemex se ve ayudada por la modificación de estatutos internos de 1989 de la empresa. Con los nuevos estatutos se permite la inversión extranjera sin que sobrepase el límite del 31%.

79. *Ibíd.*

Gráfica III.11

Personal Cemex (miles de empleados)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

se vieron reducidas por la grave recesión que sufre su economía desde 1990. Para responder a esta situación Sunbelt Enterprises disminuyó su número de empleados en casi 30% durante el año (1991). Esta medida tuvo por objeto incrementar la productividad de la empresa, que deberá reflejarse en cambios positivos en sus resultados, y le permitirá elevar su nivel de competitividad.⁸⁰

Por otra parte,

Cemex's 1991 international sales were \$234 million, about 14% of total sales, consisting of exports and U.S. operations, with sales primarily to the U.S., the Far East and the Caribbean. Exports from Mexico totaled \$58.3 m., with 65% going to the U.S. distribution facilities in S. California, Arizona and Texas were \$175.6 m. Cemex has spent \$156 m. to acquire an integrated ready-mix and aggregates business in S. California, as well as two maritime terminals in Spain... Cemex has emphasized Texas and California as US markets with greater potential⁸¹

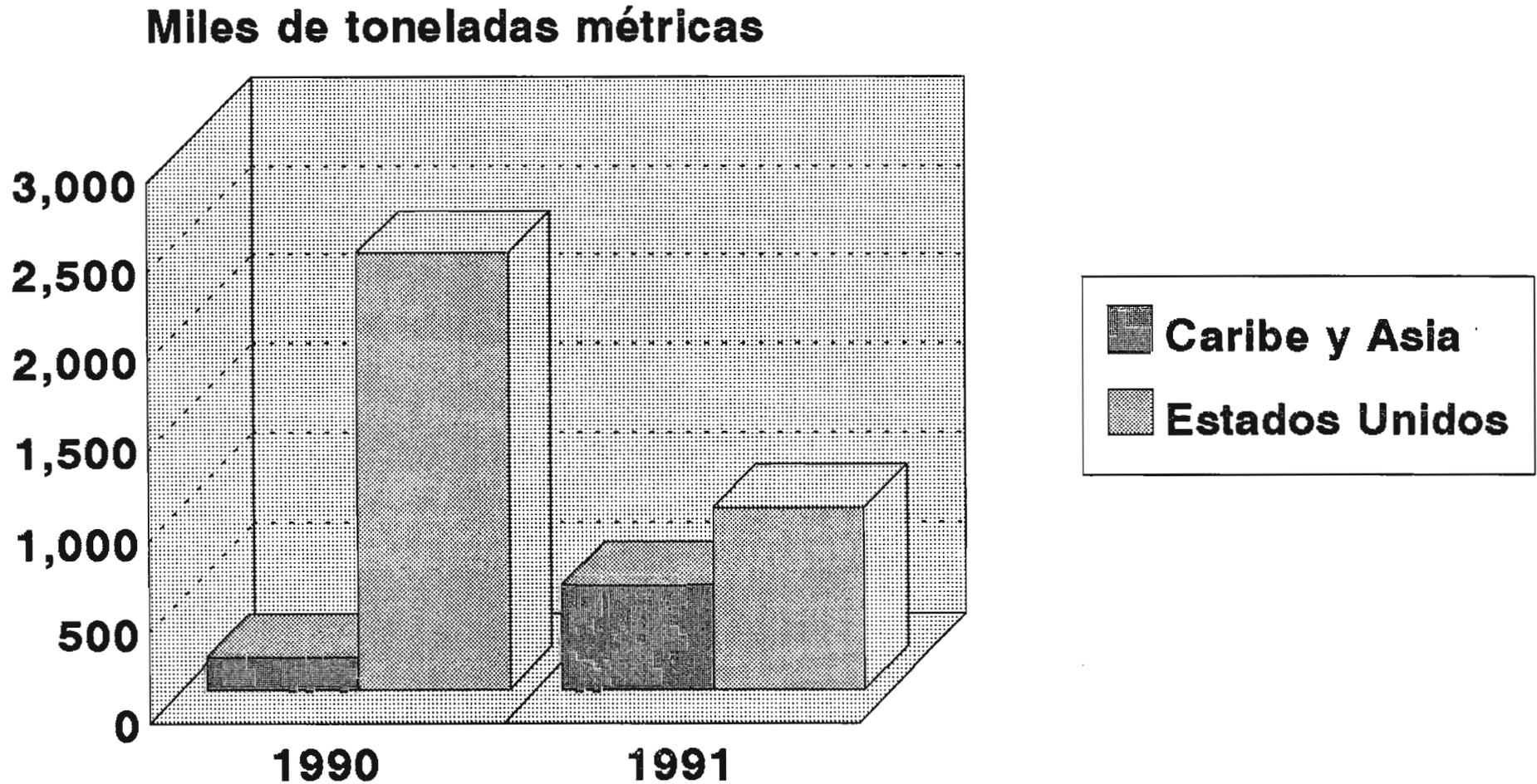
Otra consecuencia importante fue la entrada de nuevos competidores marginales al mercado estadounidense debido a la salida de Cemex. Con esta salida, nuevos competidores pudieron insertarse exitosamente en algunas partes del mercado de Estados Unidos. Por ejemplo, ingresaron empresas cementeras de Venezuela, Japón y Guatemala para compensar el hueco de oferta dejado por México. Finalmente, la última consecuencia es a la vez una respuesta, la necesidad de que se reorientaran las exportaciones mexicanas de cemento y clinker. Cemex, debido al fallo positivo de la CCIEU, necesitaba colocar 1.8 millones de toneladas métricas de producto. La empresa, entonces, empezó a buscar nuevos mercados para sus productos y comenzó a exportar al Caribe, Asia (Singapur, Japón, Taiwan, Corea y Tailandia desde 1990) y Europa (España). En la Gráfica III.12 se pueden apreciar las exportaciones de Cemex

80. *Ibid.*

81. Cemex, *Cemex Draft*, op. cit., s.p.

Gráfica III.12

Exportaciones de Cemex al Caribe y Asia, y Estados Unidos



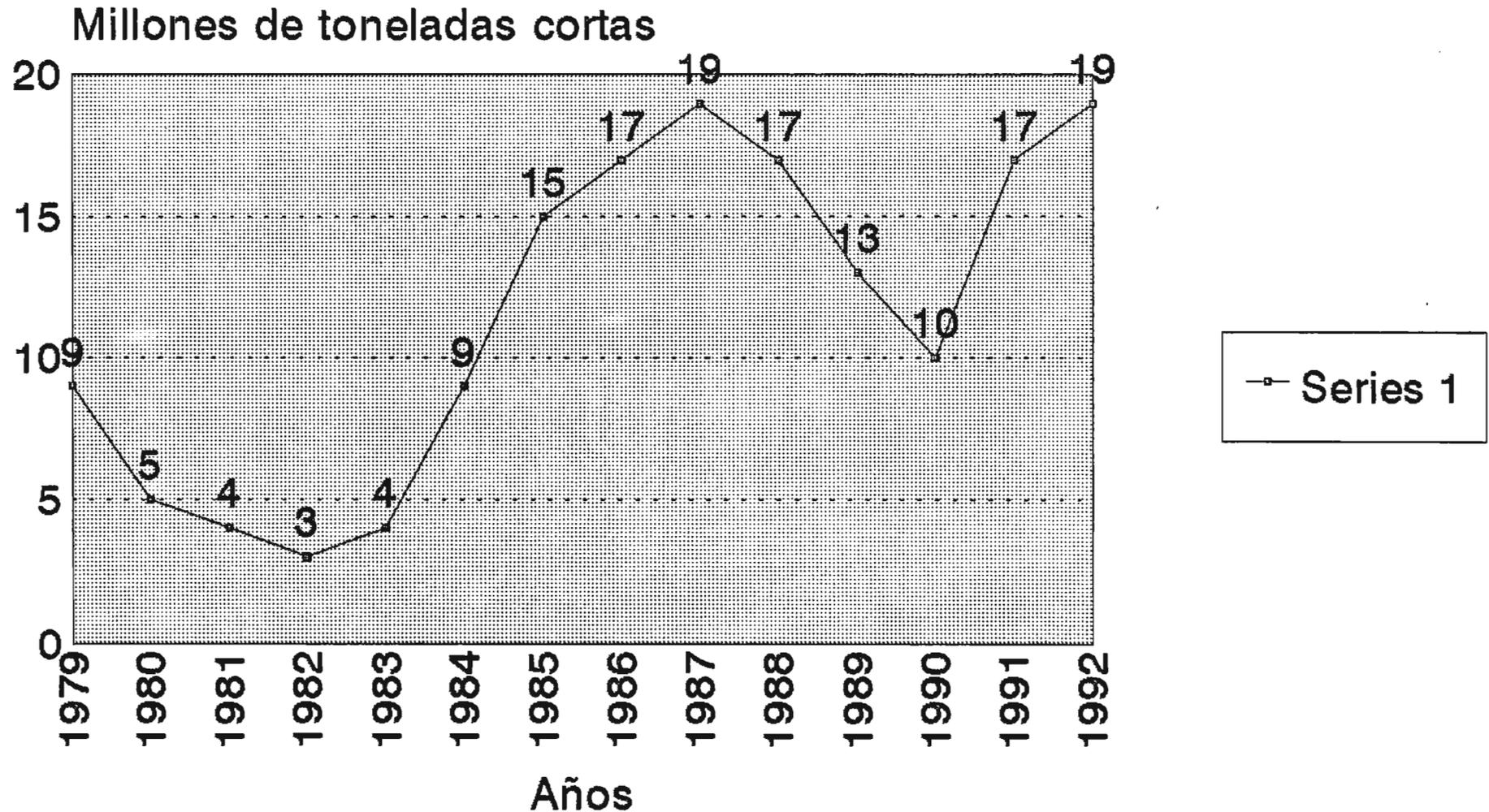
Fuente: Cemex

al Caribe, Asia y Estados Unidos. Cemex, para responder a su cierre de mercados, también implementó una nueva estrategia, exportar al mercado estadounidense a través de sus filiales españolas, para no perder el mercado estadounidense.

En conclusión, la demanda no afectó la capacidad financiera ni productiva de Cemex, sino que ésta, por sus anteriores programas de inversión y expansión pudo exitosamente enfrentar los costos que supone una demanda antidumping y mantener una apelación ante la CCIEU y el GATT. Sólo los indicadores de personal empleado sufrieron una disminución, aunque cabe resaltar que esta no fue dramática. La empresa aprovechó la debilidad del mercado estadounidense para insertarse en él, como lo demuestran las tendencias al alza de la importaciones en dicho mercado (ver Gráfica III. 13).

Gráfica III.13

Tendencias de las importaciones estadounidenses 1979-1992



Fuente: J. Ruiseco, Cementos del Caribe, Col., en Rock Products, marzo 1988, núm.3.

IV. LA RESPUESTA MEXICANA

La respuesta que Cemex brindó a la demanda antidumping promovida por los productores de cemento estadounidenses de la Región sur y los factores que influyeron para que se produjera este tipo de respuesta y no otro serán analizados en éste capítulo. Las respuestas coinciden con las propuestas analizadas en el Capítulo I, y nos señalan que son múltiples las opciones que se tienen para contestar al proteccionismo. En la primera parte de éste capítulo se analizan las respuestas y en la segunda parte los factores.

A. Las respuestas de Cemex

Las respuestas de Cemex al cierre de su principal mercado de exportaciones fueron las siguientes: 1. contestó legal y técnicamente la demanda: i. en el foro bilateral México-Estados Unidos y, ii. en el foro multilateral del GATT; 2. solicitó apoyo al gobierno mexicano en la contestación global de la demanda; 3. reforzó su presencia en el mercado nacional; 4. reforzó sus operaciones en el mercado estadounidense; y, 5. reorientó sus exportaciones.

La primera y segunda respuesta de Cemex se encuentran íntimamente ligadas ya que a la par que Cemex contesta técnicamente la demanda le solicita ayuda al gobierno mexicano. En un primer momento Cemex se avocó a contestar legal y técnicamente la demanda utilizando toda la información disponible sobre sus

operaciones y sobre el mercado "afectado" con el fin de convencer a las agencias administrativas estadounidenses y al GATT de que la empresa no había incurrido en prácticas de comercio desleal. El propósito de esta respuesta era el obtener un fallo negativo de la CCEIU. El segundo objetivo era, en todo caso, obtener una reducción de los depósitos en efectivo y el reembolso de todos o algunos de los depósitos pagados previamente, incluyendo los intereses devengados durante el proceso.⁸² Estos eran los principales intereses de la empresa aunados al objetivo de lograr que el acceso al mercado estadounidense fuera seguro y directo.

Los argumentos utilizados por Cemex en el plano bilateral para contestar la demanda se expusieron en el tercer capítulo, por lo que sólo los mencionaré brevemente: Cemex argumentó que el criterio de "todos o casi todos" no fue satisfecho porque un porcentaje considerable de las importaciones mexicanas fue adquirido por productores nacionales; que las importaciones mexicanas no constituían un porcentaje significativo del mercado; y, que en los casos de ventas por debajo del costo, los responsable fueron, en su mayoría, importadores estadounidenses de clinker y cemento, y no los exportadores mexicanos. A pesar de la determinación positiva de la Comisión (para los productores estadounidenses), Cemex recontestó técnicamente en el plano bilateral interponiendo una apelación a la decisión de la CCIEU. El resultado de dicha apelación fue igualmente negativa para la empresa.

Algunos de los argumentos utilizados durante la apelación fueron que las exportaciones de cemento alcanzaron su nivel máximo entre 1987 y 1988, como se

⁸². *Informe anual Cemex 1991.*

aprecia en la Gráficas III.2, III.3, III.5. y IV.1, y que sus ventas nacionales de cemento declinaron en 1989⁸³ por efectos de la recuperación del mercado mexicano. Razón por la cual no se puede comprobar que no se aumentaron los envíos de cemento hacia Estados Unidos⁸⁴. El fallo definitivo de la apelación fue emitido hasta 1990. A estos argumentos se añadieron nuevos, que también fueron presentados ante el GATT: no había razón alguna por la cual se hubiera tenido que acumular el daño de las importaciones mexicanas con las importaciones japonesas, y no se cumplía el requisito de que "toda o casi toda" la producción de la región estuviera representada por los demandantes.

La segunda respuesta de Cemex, paralela a la primera, fue acudir al gobierno mexicano para solicitar su apoyo. El gobierno mexicano, normalmente y a través de Secofi brinda su apoyo técnico y legal a las empresas mexicanas demandas por dumping o subsidios en cualquier parte del mundo. Como parte de este procedimiento, Secofi envió una carta a la Cámara Mexicana del Cemento en la cual explica que puede apoyar a la industria si esta así lo desea. El solicitar y hacer uso del apoyo de Secofi es totalmente opcional, por lo que esto se considera una respuesta adicional al procedimiento de contestación legal y técnica de una demanda por dumping o subsidios, ya que puede llevarse a cabo con o sin la intervención del gobierno mexicano.

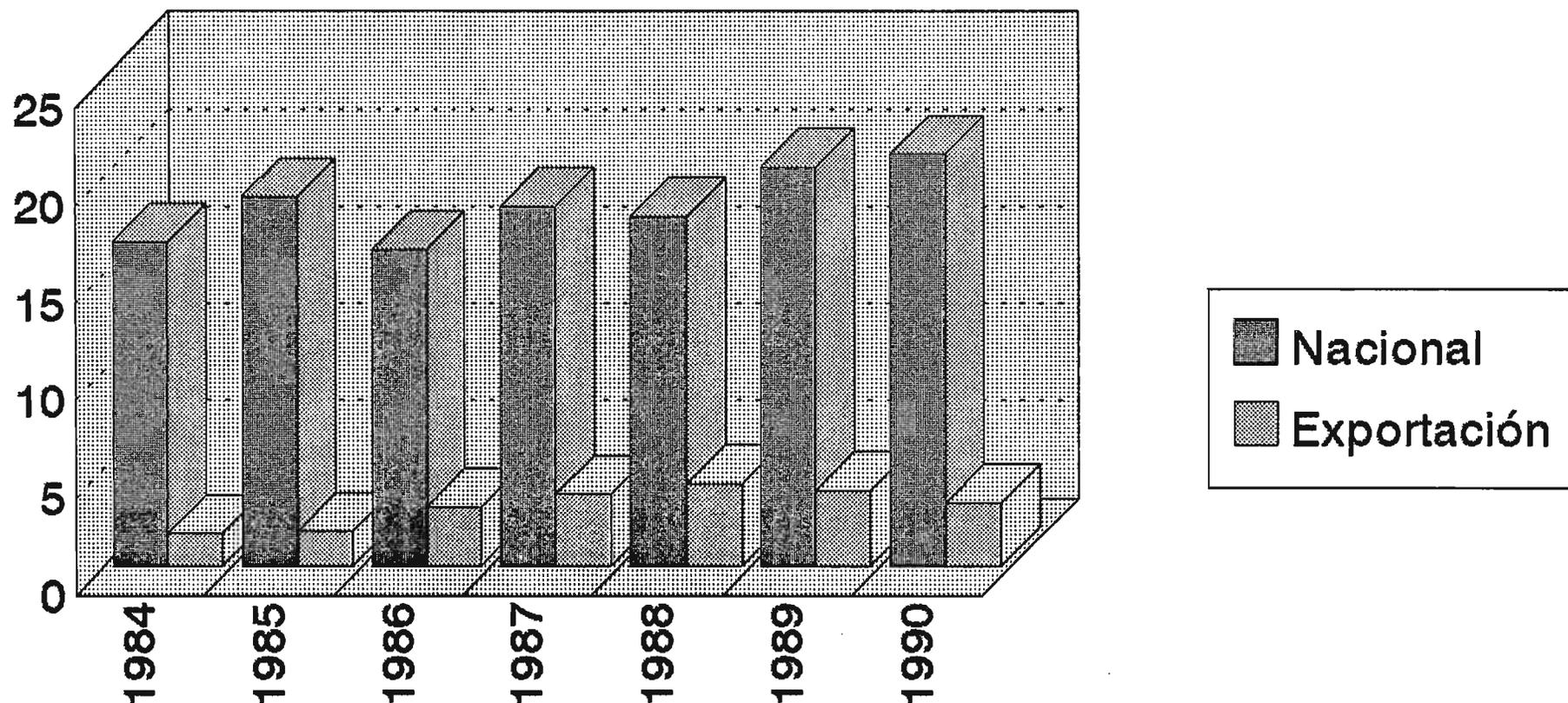
A solicitud de Cemex, el gobierno mexicano apoyó a la empresa ante Estados

83. Ver Gráfica IV.8.

84 *Expansión*, enero 23, 1991, p. 5

Gráfica IV.1

Exportaciones totales a EE. UU.



Nacional	16,668	19,01	16,301	18,522	17,986	20,542	21,189
Exportación	1,619	1,745	3,036	3,682	4,248	3,876	3,266

Millones de toneladas

Fuente: Datos de Cemex

Unidos tratando de negociar una suspensión de la investigación. Sin embargo, la intervención ante EE. UU. no fue exitosa,

*... No obstante los esfuerzos realizados por el gobierno de México para llegar a una solución mutuamente aceptable y que los peticionarios se desistieran de la acción, las autoridades de Estados Unidos no apoyaron estos esfuerzos y no aceptaron la negociación de un acuerdo de suspensión de la investigación que hubiera aminorado sustancialmente el efecto adverso de la denuncia.*⁸⁵

Debido a lo cual, las investigaciones en el caso siguieron su curso normal y se tornaron en un fallo negativo en contra de las exportaciones mexicanas de cemento y clinker.

Al final de esta primera fase, el gobierno mexicano hizo varias observaciones del caso del cemento, señalando que el fallo (de la CCIEU) adolecía de varias deficiencias (siendo las más importantes): la recusa de un comisionado y la existencia de dos vacantes en la comisión, permiten entrever un notorio sesgo en el dictamen definitivo, resultado de solamente tres de los seis votos, normalmente emitidos cuando la comisión vota en pleno; (de) consideraciones subjetivas que también deben normar y fundamentar una decisión de esta naturaleza, como lo es la integración de la industria nacional en cuanto al origen de su capital, y sobretodo, quienes son los principales importadores en Estados Unidos del producto en cuestión, no fueron consideradas; independientemente del dictamen de daño, los elevados márgenes contienen un factor decisivo: los costos de transporte, y al respecto, la metodología prevaliente no contempla ajustes o excepciones para cuando se trata de productos fungibles que, como el cemento, además de tener precios competitivamente

85. Secofi-Washington, agosto 20, 1990.

determinados por el mercado en que se comercian, su relación volumen/peso/valor, opera en forma adversa al calcularse los precios lab/planta, que son decisivos para estimar el dumping⁸⁶.

Por otra parte, al final de esta primera fase de respuestas ante la CCIEU, tanto de la empresa como del gobierno mexicano, Herminio Blanco, representante del gobierno mexicano en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) declaró que la reacción de las cortes estadounidenses disgustaba profundamente a México porque era una muestra contundente del proteccionismo norteamericano y que el caso podría afectar las negociaciones del TLCAN. Los analistas de la Cámara Mexicana del Cemento, a su vez, declararon que el veredicto era poco explicable porque, del total de la producción de cemento en aquel país, solamente 30% corresponde a compañías estadounidenses y 70% a empresas europeas y japonesas.⁸⁷ Es decir, la acumulación de daño resultaba en una medida proteccionista no justificable; y, los directivos de Cemex, también sostuvieron que la demanda era injusta concordando con las opiniones de la Cámara del Cemento.

La segunda parte de la primera y segunda respuestas de Cemex, consistió en que, en el plano multilateral, el gobierno mexicano estableciera una demanda contra Estados Unidos ante el GATT. La defensa presentada por México se basó en tres puntos: se cuestionó el análisis regional, en cuanto a la investigación como en el método para determinar la región sur; se cuestionó la forma en que se realizó la

86. Secofi-Washington, Agosto 20, 1990, p. 2.

87. *Expansión*, "Cemex. Inversiones de cemento.", enero 23, 1991, p. 5.

evaluación acumulativa de daño ya que se habían acumulado las importaciones de cemento japonés a las mexicanas sin que la CCIEU hubiera previamente encontrado evidencia de dumping en los embarques japoneses; y se señalaron *los graves defectos* que presentó el análisis de la relación causal del daño, el *cual en ningún momento ha quedado establecido (a la indispensable constatación de precios considerablemente inferiores al del cemento y clinker en Estados Unidos y ... a que han sido ignorados los problemas de conflicto de intereses por parte de los productores en ese país)* ⁸⁸. Es decir, acusó a la Comisión de no haber aplicado correctamente el estándar de daño antidumping.

En conclusión y técnicamente hablando, México solicitó al panel que dictaminará que la imposición de aranceles antidumping por parte de Estados Unidos era inconsistente con las obligaciones estadounidenses frente al GATT, ya que había iniciado la investigación violando el Artículo 5.1 del Código Antidumping del GATT. Por lo tanto, se solicitaba la revocación de la orden antidumping y el reembolso de los pagos efectuados a la fecha. México, para resaltar la importancia que le daba al caso del cemento y la posición que guardaba respecto al mismo, declaró en Ginebra ante el panel del GATT que

... Estamos tentados, como lo han hecho nuestros colegas noruegos (en el caso del salmón), a equiparar esta medida en términos efectivos con un embargo... el cemento mexicano se ha visto hostigado, en nuestras exportaciones antidumping y antisubvenciones que datan de hace ya más de 20 años... ⁸⁹

88. Declaración de México ante el Comité Antidumping del GATT, Ginebra, 1990.

89. Paréntesis mío, Declaración de México ante el Comité Antidumping del GATT, Ginebra 1991.

Y, como medida adicional para resaltar la importancia del caso, el Embajador de México ante el GATT, asistió personalmente a la reunión del Comité Antidumping del GATT. Su presencia fue significativa porque a estas reuniones técnicas no se estilaba que asistieran embajadores.

Estados Unidos, por su parte, buscó defender su posición tratando de probar que la imposición de aranceles antidumping era consistente con las obligaciones de Estados Unidos ante el GATT. Argumentó que a México, en cualquier caso, debería impedírsele llevar a litigio los puntos relacionados al inicio de una investigación y de daño acumulado ya que ninguno de estos temas fueron debatidos por México durante la contestación a la demanda antidumping. El último punto que pedía se considerará era que se declarara, en caso de que el GATT fallara a favor de México, a Estados Unidos facultado para revisar el caso y encontrar una decisión alternativa tomando sólo en cuenta las importaciones mexicanas y considerando la amenaza de daño material presentada por los demandantes. A decir del gobierno mexicano, Estados Unidos nunca entró al debate sustantivo de los argumentos planteados por nuestro país.

El panel revisó los argumentos presentados por las partes contendientes y decidió que el punto central en el que se basaba la disputa estaba relacionado a la interpretación del término *by or on behalf of the industry affected* del Artículo 5.1⁹⁰. La resolución a la que llegó fue positiva para México ya que determinó, el 10 de julio de 1992, que el Departamento de Comercio de Estados Unidos prosiguió,

90. Por o en favor de la industria afectada.

impropiamente, un caso antidumping en contra de los productores de cemento y clinker mexicanos porque no verificó si los demandantes nacionales realmente representaban a toda o casi toda la industria estadounidense (es decir, arriba del 65% de la producción local).

Los demandantes estadounidenses, de acuerdo al panel, no representaban a "todos o casi todos" los productores de cemento. La información presentada ante el GATT mostraba que sólo el 62% de la producción en el mercado regional sustentaba la demanda presentada por los productores estadounidenses; y el 4% de los productores internos habían rechazado la demanda porque estaban relacionados con los exportadores. El panel, también observó que la información relacionada al caso no estuvo disponible para las autoridades estadounidenses antes de iniciar la investigación y que, de hecho, no había sido recabada por el Departamento de Comercio o puesta a la disposición de la CCIEU en ningún momento⁹¹. Por lo tanto, Estados Unidos inició un proceso antidumping violando el Artículo 5.1 del Código Antidumping del GATT que dice:

*Una investigación para determinar la existencia, grado y efecto de cualquier alegato de dumping debe normalmente ser iniciada mediante una petición escrita o en nombre de la industria afectada...*⁹²

El proceso era, por consecuencia, inconsistente con con el Artículo 1 del GATT. En vista de lo anterior, el panel concluyó que era apropiado recomendar a Estados Unidos que revocara la orden de obligaciones antidumping sobre las importaciones de

91. Punto 5.33, Fallo del GATT en *Inside U.S. Trade*, "Special Report", p. 4-6.

92 *Ibid.*, p. 4-3.

cemento gris portland y cemento clinker de México, razón por la cual ya no se analizaron los puntos puestos en litigación por México⁹³.

Con respecto al primer punto, una vez que se emitió la determinación de daño a la industria estadounidense de cemento y clinker el Servicio de Aduanas de Estados Unidos comenzó a cobrar en forma estimada depósitos en efectivo sobre todas las importaciones de cemento gris y clinker provenientes de México. Como se demostró en el capítulo anterior, la empresa no resintió ni financieramente ni operativamente los efectos de la demanda, en parte porque es una empresa altamente competitiva y por otra parte, porque aumentó los precios en el mercado nacional para seguir operando normalmente.

Cemex, ha siguió solicitando el apoyo del gobierno mexicano ante Estados Unidos, de manera paralela a la intervención del gobierno mexicano en el GATT, a fin de que en

la forma más expédita se logre eliminar el citado gravamen a las exportaciones de cemento, con lo cual se reanudarán las exportaciones obteniendo ambos países un beneficio importante ⁹⁴

Con respecto a la tercera respuesta, en el plano nacional, Cemex después de la demanda canalizó parte de la producción destinada a Estados Unidos al mercado interno. Por ejemplo, en el caso de la planta de Torreón que exportaba vía Ciudad Juárez a El Paso y Arizona, la producción se comercializó en la Comarca Lagunera, Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas y se dejó de exportar. La cementera, así

93. Información de la demanda ante el GATT obtenida de, GATT, *United States-Anti-Dumping Duties on Gray Portland Cement and Cement Clinker From Mexico, Report of the Panel*, 7 de septiembre de 1992.

94. Carta de la Cámara Nacional del Cemento a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1991.

mismo, inició un nuevo programa de expansión para el trienio 1992-1994, el cual contempla que con una inversión de mil millones de dólares se aumente en 8.8 millones de toneladas de cemento la capacidad productiva de la empresa, lo cual significará un alza de más de 35% sobre el nivel actual. La Gráfica IV.2 muestra los incrementos anuales proyectados por Cemex. El programa de expansión por planta para el mencionado trienio puede observarse en el Cuadro IV.1.

Así mismo, también de acuerdo a estudios del mercado cementero, se prevé una duplicación de la capacidad de producción de concreto premezclado, rubro en el que se planea invertir alrededor de 185 millones de dólares. La duplicación de producción de concreto premezclado, si bien va dirigida al mercado mexicano, pudiera ser una forma de introducir cemento desde México al mercado estadounidense. Esto es especialmente importante si se considera que el potencial del mercado estadounidense para este producto es extraordinario:

El cemento a granel representa aproximadamente el 90% del volumen total de cemento vendido en los Estados Unidos; y la industria de la construcción utiliza concreto industrializado, elaborado por compañías productoras de concreto premezclado, prácticamente en la totalidad de las obras.⁹⁵

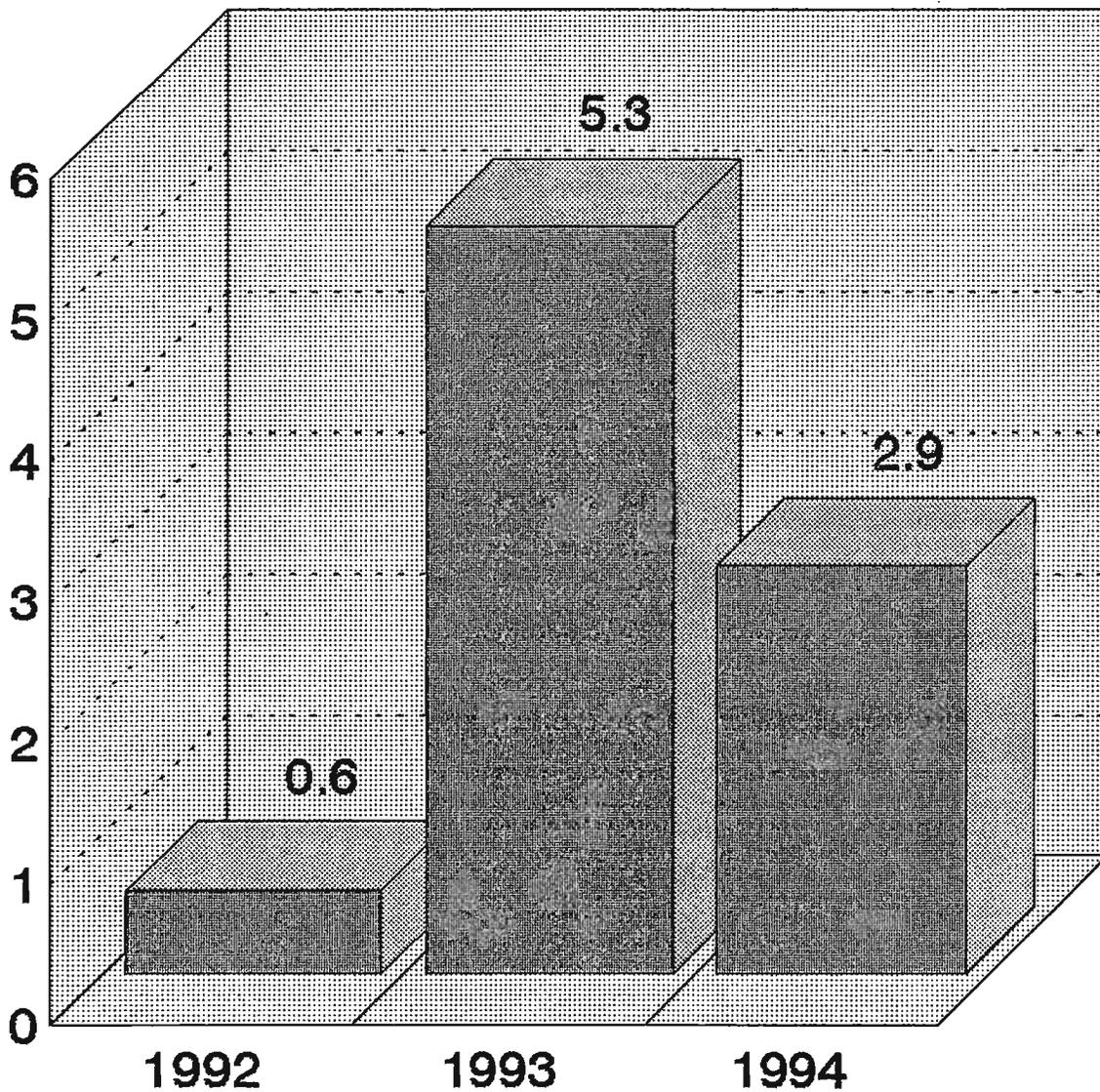
El programa de inversión 1992-1994 también comprende la ampliación de plantas en operación, así como la construcción de nuevas plantas. El monto programado para las inversiones es de 815 millones de dólares.

Del nuevo programa de inversiones, se destinarán 100 millones de dólares para la adquisición e instalación de equipos anti-contaminantes. La empresa ya ha invertido

95. Cemex, *Informe Anual Cemex*, s.p.

Gráfica IV.2

Programa de Expansión Cemex)
(millones de toneladas)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

350 millones de dólares en ésta materia, modernizando sus plantas con equipos anti-contaminantes. Una innovación para el nuevo trienio en materia ecológica y energética son los planes de utilizar la técnica de coproceso⁹⁶ para reducir el consumo de combustible no renovable y ayudar al balance ecológico utilizando materiales de desperdicio.

Cuadro IV.1
Programa de Expansión por Planta

Compañía/Planta	Miles de tons. met.	Año de inicio
Tolmax		
*Guadalupe	400	1993
*Atotonilco		
Fase I	500	1992
Fase II	500	1993
*Puebla (Nueva)	2,400	1993
*Bajío/Colima (Nueva)	2,400	1994
Grupo Empresarial Maya		
*Merida		
Fase I	100	1991
Fase II	500	1994
Cementos Monterrey		
*Huichapan	2,000	1993

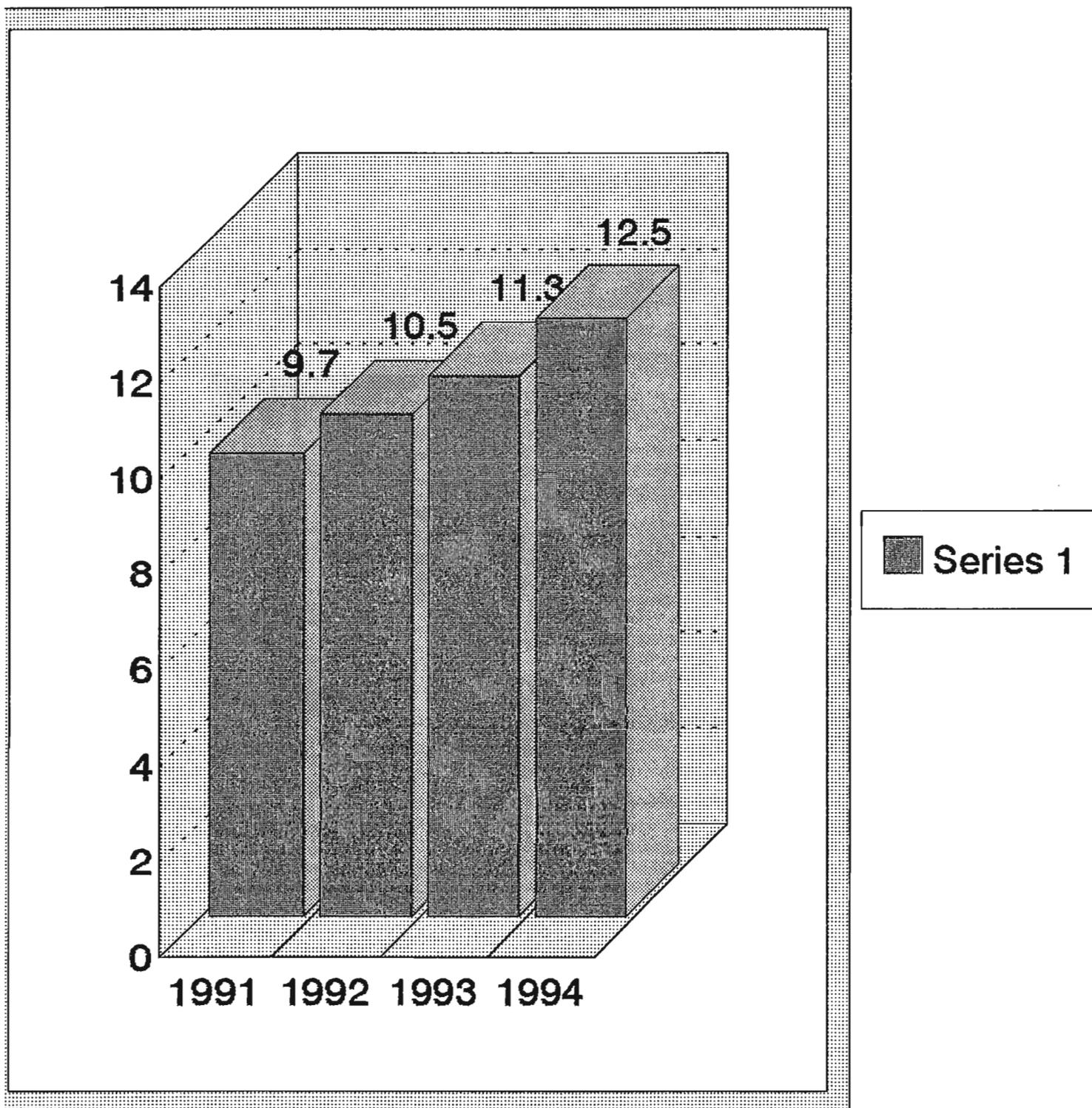
Fuente: Informe Cemex 1991.

Las expectativas de crecimiento son positivas y posibles gracias a la solidez financiera de la empresa, a su posición de líder comercial en el mercado mexicano, a su competitividad, y a las perspectivas que se tienen del crecimiento del consumo de cemento en México como se puede apreciar en la Gráfica IV.3. Otro factor importante es el hecho de que la concesión de obras a la iniciativa privada para la construcción

96. La técnica consiste en utilizar como combustible en los hornos cementeros (en el que el calor alcanza los 1500 C°), para el proceso de calcinación de materias primas, materiales de desperdicio como neumáticos usados, solventes y otros. En la planta de Torreón, por ejemplo, se utiliza una especie de grava de desperdicio generada por la industria Peñoles como combustible para el horno principal, alternándolo con combustóleo. Esta técnica, utilizada en países industrializados, cumple con la reglamentación ecológica mexicana.

Gráfica IV.3

Crecimiento del consumo de cemento en México
(Variación proyectada en porcentaje)



Fuente: Cemex Informe Anual 1991

de infraestructura esta impulsando un mayor consumo de cemento y concreto. Estos factores se analizarán en detalle en la segunda parte de éste capítulo.

La cuarta respuesta de Cemex fue su estrategia de reforzar su presencia en el mercado estadounidense. Cemex ha invertido directamente y constantemente en el mercado estadounidense para asegurar sus ventas dentro del mismo, y ha adquirido cementeras en Estados Unidos y Europa. Las inversiones son una forma de escapar o evadir los efectos negativos que conlleva el proteccionismo. La cementera mexicana contaba ya con antecedentes de los intentos proteccionistas de Estados Unidos, por lo que invirtió directamente en este mercado para evitar que futuras restricciones a sus exportaciones afectaran su desempeño económico. La estrategia resultó muy favorable, ya que en 1991, consideró que las empresas del grupo que operan en los Estados Unidos no se vieron afectadas por la reducción de exportaciones de cemento del grupo por causa de la aplicación de impuestos compensatorios. Su fuente regular de abastecimiento se complementó con cemento local y con importaciones de otros países.⁹⁷ Es decir, después de la restricción a sus exportaciones Cemex también siguió operando en el mercado estadounidense en otras áreas: distribuyendo y comercializando concreto premezclado en Arizona y Texas a través de sus subsidiarias Sunward Materials Corp. y Houston Shell and Concret Co. Sin embargo, la empresa reportó que en 1991 el volumen de ventas de concreto premezclado y agregados se vió reducido en 29 y 20%, respectivamente, con relación a 1990. Lo cual refuerza el argumento de que los mercados en los cuales operan sus subsidiarias y las empresas

97. *Ibid.*

demandantes, Texas y Arizona, se encuentran en recesión --y que el bajo desempeño de los demandantes no es causada por las importaciones. Otra forma que encontró Cemex para seguir operando en este mercado fue la adquisición de las cementeras españolas La Valenciana y Sansón, ya que a través de ellas sigue exportando cemento hacia Estados Unidos.

En 1992, Cemex siguiendo los objetivos planteados en su programa de expansión internacional empezó a negociar la adquisición de una empresa concretera, localizada en el norte de California, y adquirió Cementos Portland La Valenciana, el 7 de julio, y Cementos Sansón, el 20 de julio del mismo año. Estas compras le dieron una participación del 28% del mercado cementero español: 14% Sansón y 14% La Valenciana. Para hacer eficientes sus operaciones financieras, Cemex fusionará ambas empresas y conservará el 51% del control de las acciones. Con la compra de las empresas españolas, "la posición de Cemex se robustecerá al alcanzar una producción global de 32 millones de toneladas vía sus 29 plantas, de las cuales 17 se ubican aquí en México y 12 en España"⁹⁸, y se inserta, en definitivo, en el mercado europeo y conserva el estadounidense.

La quinta y última respuesta consistió en diversificar los mercados de exportación "hacia otras regiones con sostenido y sustancial crecimiento económico"⁹⁹, por lo que Cemex dirigió sus exportaciones hacia Japón, Taiwan, Corea, Tailandia y Singapur; y aumentó sus exportaciones destinadas al Caribe,

98. Alberto Aguilar, Nombres, Nombres y ... Nombres, *El Financiero*, 21 de julio de 1992.

99 *Informe Cemex 1991*.

Venezuela y Centroamérica. Cemex firmó contratos con C. Itoh & C. Ltd. para colocar parte de su producción en Japón, y con firmas en Singapur y algunos países europeos. La estrategia de diversificación de exportaciones ha sido sumamente exitosa ya que la exportación de cemento hacia otros mercados se incrementó en 178% durante 1991, y la comercialización internacional de cemento de otros países que Cemex realizó durante 1992 se incrementó en 102%, según su informe anual.

Adicionalmente, con las compras de la Valenciana y Sansón, la empresa se encuentra en posibilidades de exportar, en el corto plazo, al Norte de Africa y a la región que comprende la costa del Mediterraneo y el centro europeo debido a que sus nuevas subsidiarias en España se localizan en Madrid (Portland Iberia), Islas Canarias, Aragón (Portland Morata) y Cataluña. España es un mercado muy importante ya que le permite a la cementera entrar de lleno al mercado de la Comunidad Europea, además de que el mercado español tiene favorables perspectivas de crecimiento.

B. Los factores que influyeron en la respuesta de Cemex

Son cuatro los factores que influyeron en la respuesta presentada por Cemex ante la restricción a sus exportaciones en el mercado cementero estadounidense. La primera de ellas se relaciona directamente a las características propias de éste mercado. Se considera que el mercado cementero de Estados Unidos es un manjar rico y apetitoso para la inversión extranjera. Como los productores estadounidenses son incapaces de cubrir su demanda interna, la demanda restante tiene que ser cubierta

con exportaciones, con inversión extranjera o con un alza de precios. Sin embargo, dadas las características del mercado del cemento, éste se caracteriza por tener una demanda insensible a los cambios en precios. Por lo que, sólo restan las dos primeras opciones. Es decir, existe un incentivo para que las compañías extranjeras se establezcan y exporten a Estados Unidos, puesto que la industria local no presenta una competencia real para grupos cementeros más competitivos y modernos. La entrada al mercado estadounidense es facilitada porque las cementeras que financieramente no operan bien se ponen a la venta y los grupos extranjeros las compran, incrementando así su participación en ese mercado.

Una consecuencia de la falta de competitividad de las empresas estadounidenses es el incremento de las importaciones de cemento y clinker, así como del monto de inversión extranjera, como ya se señaló en el capítulo III. De acuerdo con Robert Roy, las importaciones permanecerán como una fuente importante de la oferta cementera estadounidense en los siguientes años, ya que básicamente no se ha añadido nueva capacidad en los ochenta, y se espera que muy poca capacidad sea añadida durante los noventa¹⁰⁰. Además, las compañías extranjeras tienen un exceso de capacidad, como en el caso mexicano (más adelante explico este punto), que les permite exportar fácilmente a un mercado como el estadounidense.

Los estados que más han importado cemento, son precisamente los que se encuentran en el mercado en recesión: Florida, California y Texas, como se puede apreciar en el Cuadro IV.2. Estos datos refuerzan, una vez más, la hipótesis de que

100. Robert Roy, *Coming to America. Will foreign cement stop coming to America?*, *International Cement Review*, mayo 1991, p. 26.

la industria cementera de la región sur se encuentra subdividida en dos mercados, uno de los cuales se encuentra sufriendo una recesión económica y el otro no. Y que ambos demandaron a México por su incapacidad para cubrir la demanda local, por lo que recurrieron a las importaciones y a una demanda por protección comercial.

Cuadro IV.2
Importaciones por estado, 1990

Estado	En 1000 toneladas	CPC/tonelada*
Florida	2,869	\$38.01
California	2,790	\$38.07
New York	1,938	\$46.45
Washington	892	\$41.66
Michigan	610	\$38.02
Texas	423	\$45.47
Virginia	410	\$82.09 (aluminoso)

* CPC: Costo, prima y precio de carga.

Fuente: Aduanas Estados Unidos en *International Cement Review*, mayo 1991.

Con respecto a las variaciones de precio entre los principales exportadores hacia Estados Unidos, en 1990, fueron sustanciales. Francia reportó el valor CPC por tonelada más elevado a \$81.15 y Corea el más bajo, \$33.79. México reportó \$37.24, Canadá \$44.86, Japón \$36.10 y Venezuela \$38.91. El valor promedio costo/prima/precio (CPC) por tonelada, en 1990, para las importaciones estadounidenses de cemento y clinker fue de \$41.66 por tonelada, comparadas a \$38.45 en 1989, y \$35.23 en 1988¹⁰¹. Es decir, los precios de las importaciones han aumentado, lo que hace rentable seguir exportando hacia el mercado estadounidense.

Aunado a estos factores, el mercado estadounidense, además de ser atractivo,

101. Roy, *op.cit.*, p.28.

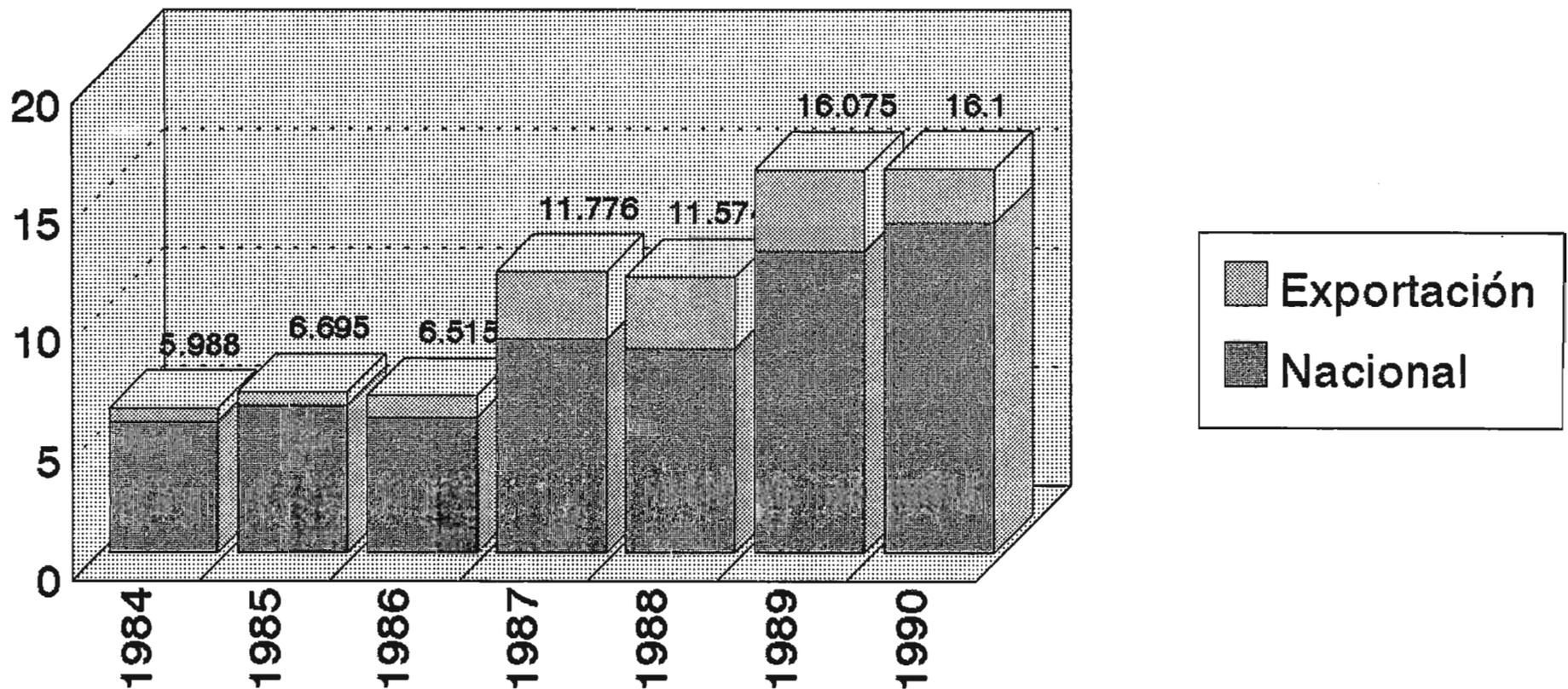
es muy importante para Cemex, puesto que sus exportaciones e inversiones en este mercado crecieron constantemente, como se puede apreciar en la Gráfica IV.4. No siendo esto igualmente cierto para el resto de los productores de cemento mexicanos, ver Gráfica IV.5. Recordemos que a partir de la crisis económica de 1982, que provocó una disminución en la demanda de cemento, Cemex se vio obligado a modificar su estrategia de crecimiento haciendo "énfasis en el aumento de productividad de las operaciones y al establecimiento de una plataforma de exportación"¹⁰². La cementera empezó a incorporar tecnología moderna a sus plantas logrando ser más competitiva y esto le permitió exportar incrementalmente al mercado estadounidense. Las exportaciones a Estados Unidos le permitieron compensar la caída de la demanda interna durante esos años de crisis.

El segundo factor se relaciona directamente con la crisis económica de 1982. La crisis no provocó que Cemex disminuyera sus inversiones productivas en el mercado nacional porque se encontraba la opción de exportar hacia Estados Unidos. Las constantes inversiones nacionales, como se aprecia en el Cuadro IV.3, dieron lugar, no sólo a que Cemex incrementara su participación en el mercado mexicano, una vez que el mercado mexicano se empezó a recuperar y expandir en los noventa, sino a que su capacidad de producción y por utilizar aumentará más que el resto de los competidores nacionales (tal y como ha sucedido desde hace una década, según se observa en las Gráficas IV.6 y IV.7). Este exceso de capacidad le permitió incrementar, fácilmente, sus exportaciones en la medida en que la oferta de cemento

102. Lorenzo H. Zambrano, "La empresa mexicana, un ejemplo de globalización", ?, 1991?, p. 172.

Gráfica IV.4

Volúmenes de cemento mexicano Exportaciones y producción de Cemex

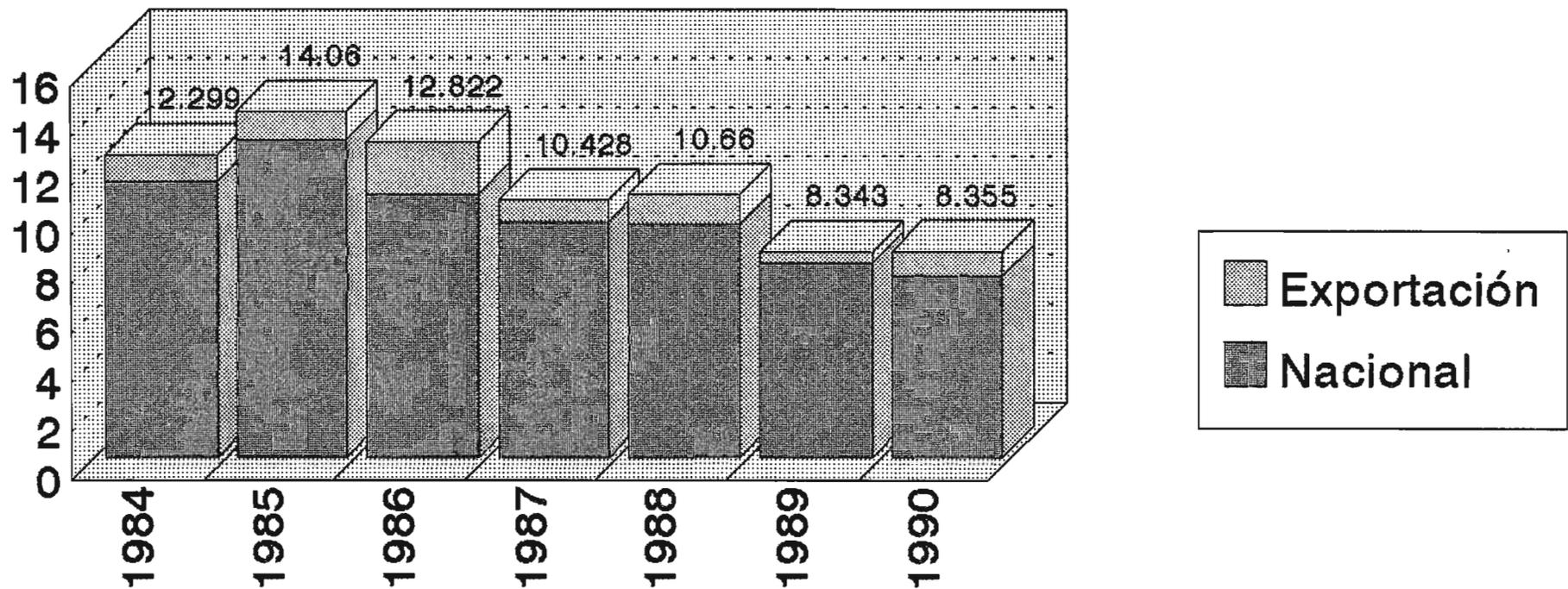


Millones de toneladas

Fuente: Informe Cemex 1991

Gráfica IV.5

Volúmenes de cemento mexicano Exportaciones y producción de otros productores



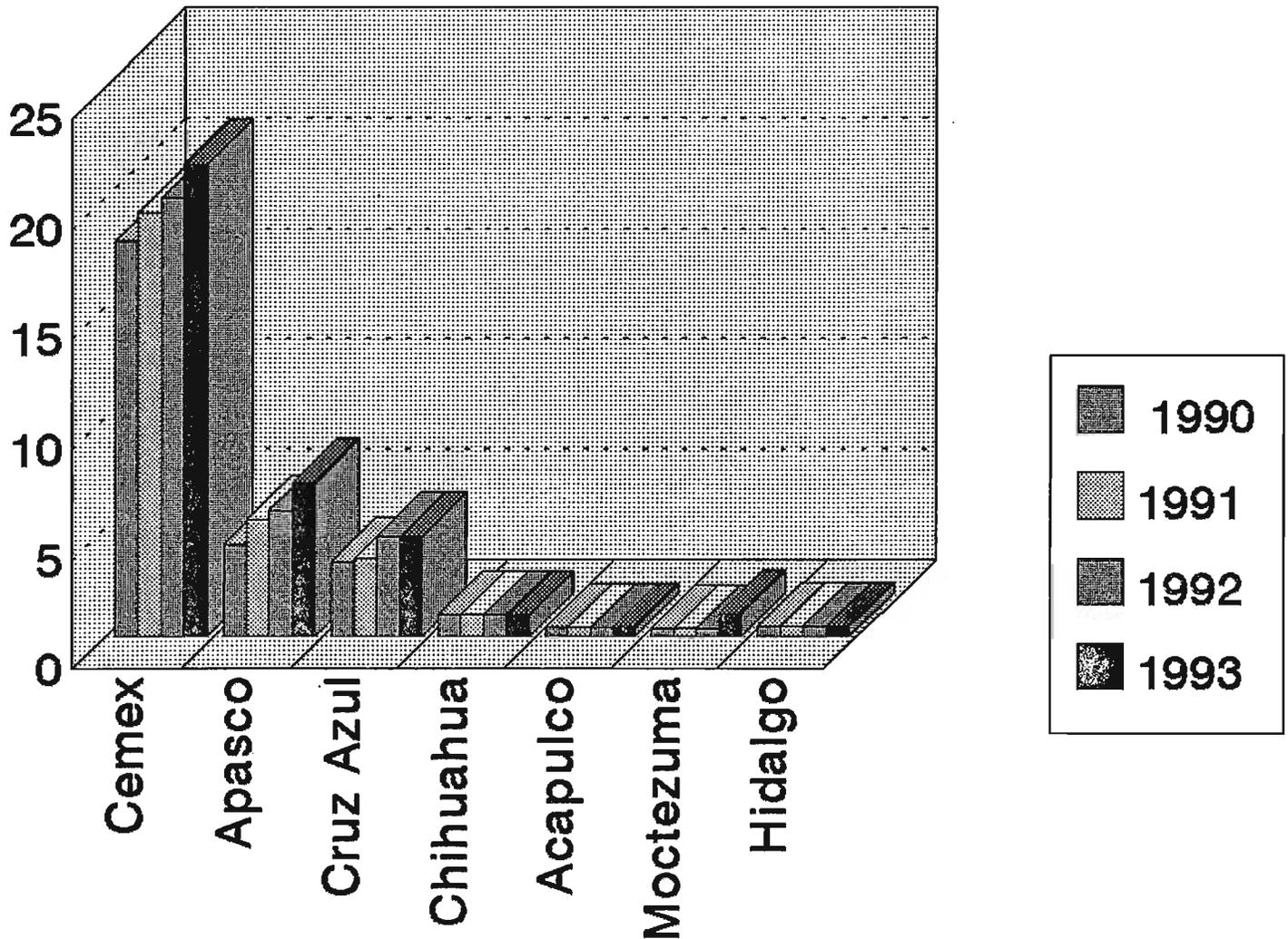
Exportación	1.084	1.171	2.139	0.856	1.202	0.452	1
Nacional	11.215	12.889	10.683	9.572	9.458	7.891	7.355

Millones de toneladas

Fuente: Informe Cemex 1991

Gráfica IV.6

Industria nacional del Cemento Capacidad de Producción 1993 Proyecciones



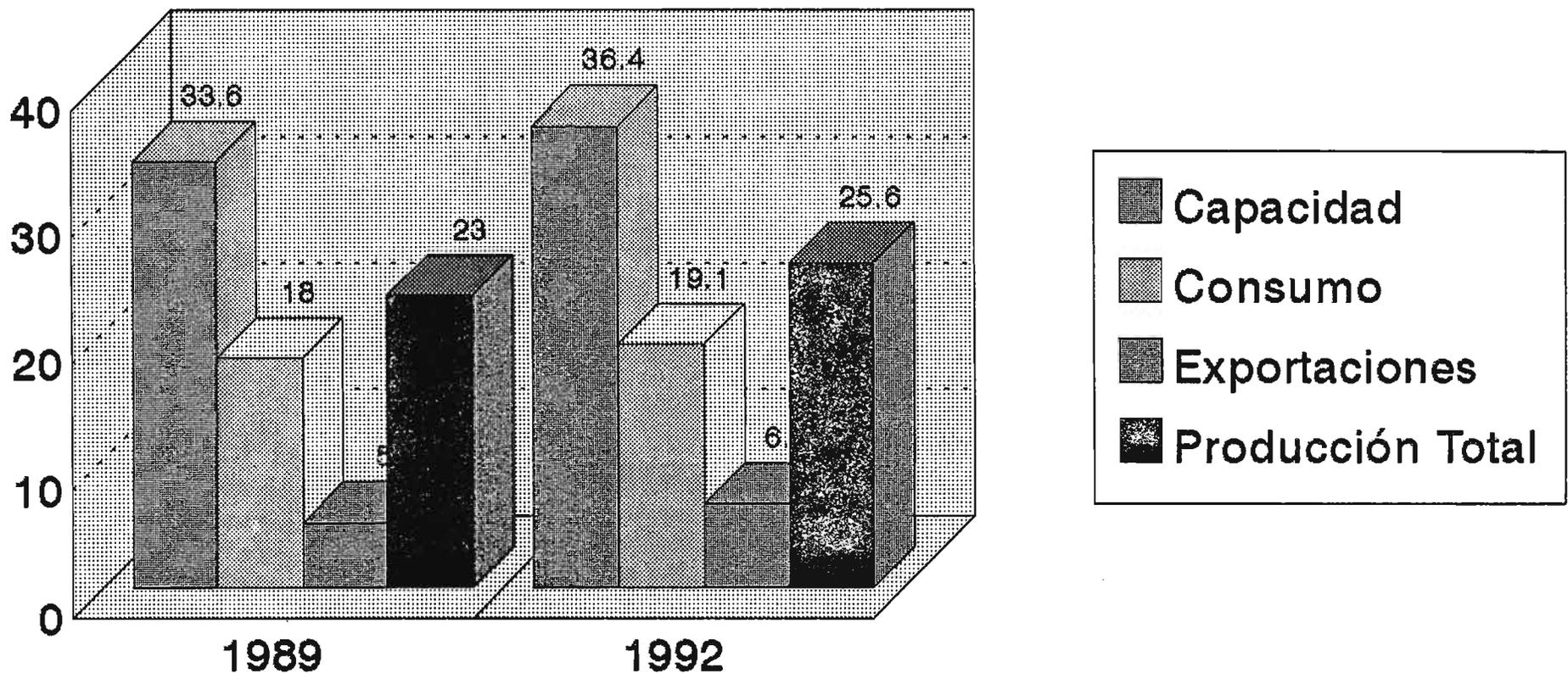
1990	17.965	4.2	3.397	1.005	0.4	0.342	0.445
1991	19.201	5.3	3.563	1.005	0.4	0.342	0.445
1992	19.918	5.7	4.563	1.005	0.4	0.342	0.445
1993	21.456	7	4.563	1.005	0.4	1.042	0.445

(miles de toneladas)

Fuente: Informe Cemex 1991

Gráfica IV.7

Capacidad y producción de cemento (Millones de toneladas metricas)



Exceso capacidad 1989: 10.8 mill. ton o 30%

Exceso capacidad 1992: 10.6 mill. ton o 32%

Fuente: Cemex

mexicano aumentaba en el mercado estadounidense, además de suplir la consabida demanda interna mexicana cuando esta se fue recuperando. El aumento de demanda le permitía aumentar los precios, lo que a su vez significaba obtener más retornos. Esto se traducía en más recursos para invertir, que aumentaban la capacidad productiva de la empresa. Este círculo, que naturalmente se cierra en teoría económica hasta que la demanda se equilibre con la oferta, aparentemente no se ha cerrado, pues como dice un directivo de la empresa "el mercado de Cemex es el mercado mundial". Y en tanto siga creciendo la demanda mundial de cemento y Cemex pueda colocar su producto, las inversiones de la empresa seguirán creciendo. El límite a la fijación de precios internacionales no está dado más que por la cercanía geográfica a los centros de consumo y por la competencia presente en ellos. Debido a que el consumidor, en el caso estadounidense, no diferencia el producto por marca o calidad ya que es sumamente homogéneo (ver Capítulo II); mientras que en México si se ha desarrollado una preferencia por ciertas marcas, aunque su calidad sea homogénea. Internamente, los precios del cemento se han liberalizado, de tal manera que pueden responder libremente a las leyes del mercado.

Cemex no hubiera podido crecer de la manera en que lo hizo ni hacer planes de exportación tan ambiciosos para diversificar sus mercados hacia Europa, Africa y Asia, si no hubiera contado con la recuperación del mercado interno después de la crisis de 1982. Como ya se ha mencionado, las perspectivas del crecimiento del consumo de cemento, expuestas en la Gráfica IV.3, alentaron la expansión de la empresa. Así como ahora alientan su crecimiento varias estimaciones acerca del sector de la

construcción. Por ejemplo, se considera que existe un déficit de habitación de más de 6 millones de unidades, el cual se incrementa continuamente por el crecimiento de la población, por lo que las proyecciones del crecimiento del sector de la construcción en México son muy positivos, según se observa en la Gráfica IV.8. Como se ha visto, el crecimiento del sector de la construcción influye exponencialmente en el incremento de la demanda del cemento, la cual creció un 9.8% durante el período 1990-1991. En consecuencia, se estima que aumente el consumo del cemento en México, (Gráfica IV.3).

Cuadro IV.3
Inversiones nacionales de Cemex

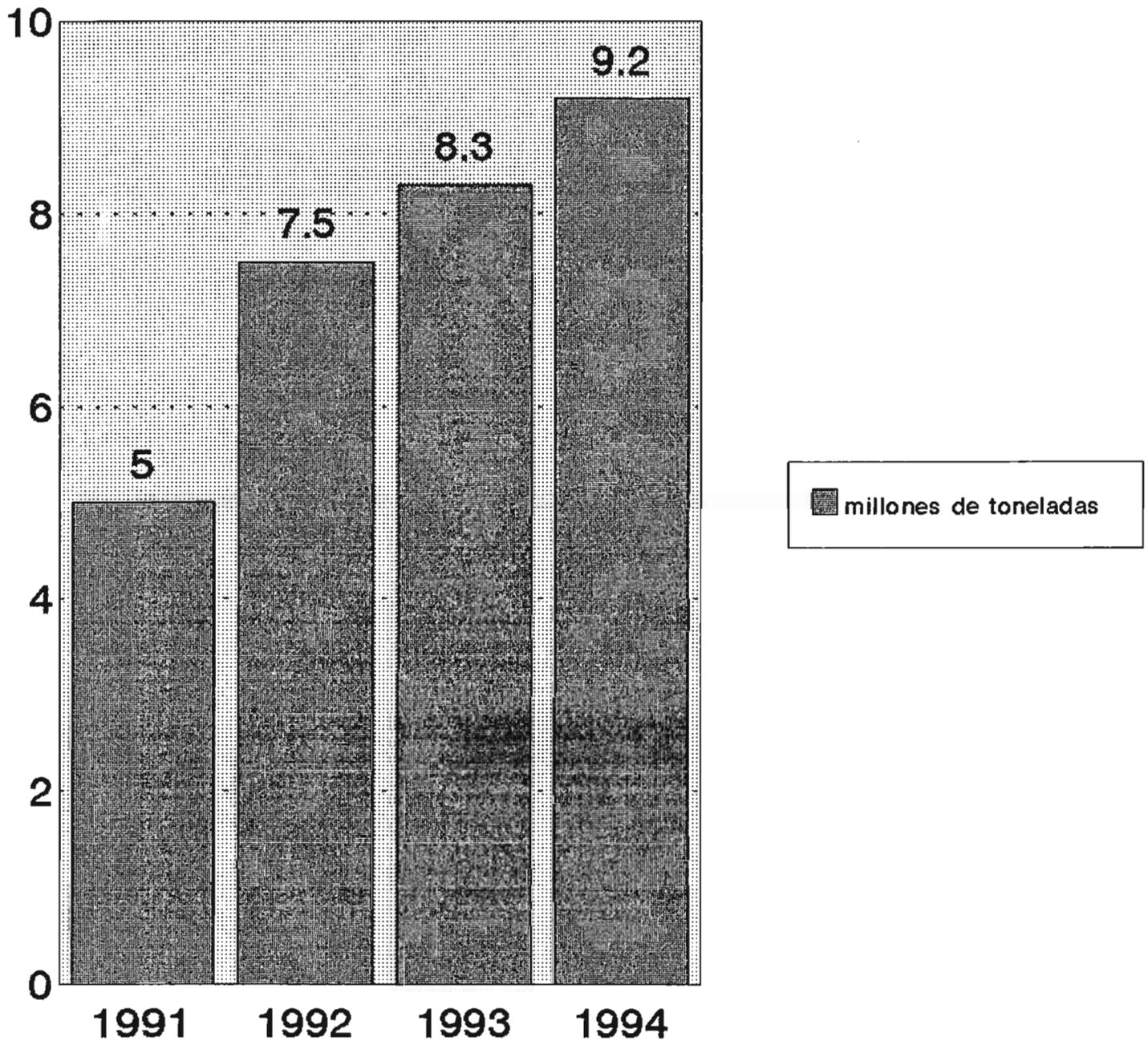
Año	Compañía	Capacidad Acumulada (millones toneladas)	% del mercado nacional
1973	Cementos Portland del Bajío	2.6	18%
1976	Cegusa	3.2	25%
1983	Nuevos hornos y planta (1976-83)	9.6	31%
1985	Planta de Huichapan (1984-85)	10.7	33%
1987	Cementos Anáhuac	15.2	43%
1988	49% de las acciones en Cementos Chihuahua*	--	--
1989	Tolteca	21.7	63%

* La capacidad no se refleja porque Cemex no ha adquirido el control mayoritario de la empresa. Fuente: *International Cement Review*, mayo 1991.

Con la reducción de las tasas de interés se dispone nuevamente de créditos hipotecarios en México, los cuales habían desaparecido durante los años de crisis.

Gráfica IV.8

Crecimiento del sector construcción en México



Variación proyectada en porcentaje
Fuente: Informe Cemex 1991

Estos créditos impulsarán la construcción residencial en forma importante.¹⁰³ Estos factores, aunados al aumento de participación privada en el desarrollo de infraestructura y a las favorables perspectivas de crecimiento y estabilidad que se tienen acerca del Producto Interno Bruto, incentivan la inversión foránea ya que se cuenta con un mercado interno en expansión al que se puede recurrir en caso de que los mercados internacionales sufran una recesión o impongan barreras comerciales. Además, el contar con un mercado interno como el mexicano, donde el principal productor y proveedor es Cemex, le asegura a la empresa una partida importante de recursos frescos para la inversión, expansión y diversificación. Prueba de ello son las exportaciones dirigidas hacia Europa, El Caribe, Asia y Centroamérica; las adquisiciones realizadas en España; la integración vertical de la empresa que abarca desde la producción de maquinaria para fabricar cemento y clinker hasta la elaboración y comercialización de concreto premezclado.

El tercer factor que influyó en la respuesta de Cemex se compone de varios indicadores económicos de la empresa: su exceso de capacidad de producción, su alta capacidad competitiva de la empresa, sus facilidades de producción (ver Cuadro IV.4), su solidez financiera, y; un factor de política macroeconómica: la apertura de la economía mexicana a partir de 1986. Estos factores influyeron en la decisión de Cemex para expandirse fuera del mercado nacional, buscar nuevos mercados para sus exportaciones, contestar la demanda antidumping en el foro bilateral y multilateral sin quebrar o resentir daño económico.

103. Informe Cemex 1991.

Para finales de 1988 y principios de 1989, Cemex enfrentó un entorno completamente diferente y abierto que lo colocó ante la disyuntiva de globalizarse o dejar sus mercados a los grandes grupos cementeros mundiales. De hecho, hubo una intensa competencia por la adquisición de Empresas Tolteca entre estos grupos y Cemex. De haberla adquirido algún grupo internacional, Cemex difícilmente hubiera alcanzado una escala competitiva a nivel mundial y, en cambio, hubiera disminuido sus oportunidades de crecimiento. La estrategia seguida por Cemex es la globalización de la empresa. Su mercado no está limitado al de México; su mercado es el mercado mundial. La toma de decisiones se hace en función, no sólo de las variables económicas nacionales, sino de parámetros internacionales¹⁰⁴.

Cuadro IV.4
Facilidades de Producción de Cemex

Subsidiaria/Planta	1000 ton. cemento	Ubicación
1. Cementos Monterrey		
Cementos Mexicanos: Monterrey	1639	Noroeste
Torreón	1337	Norte
Huichapán	1164	Cd. México
Ciudad Valles	881	Este
2. Caguas		
Cementos Guadalupe: Guadalupe	1178	Oeste
Ensenada	645	Noroeste
Cementos El Yaquí: Yaquí	353	Noroeste
3. Tolmax		
Cementos Tolteca: Atotonilco	1846	Centro
Zapotitlán	1479	Oeste
Tula	19	Centro
Cementos Portland Nacional: Hermosillo	1158	Noroeste
Cementos Atoyac: Puebla	144	Centro
Cementos Sinaloa: El Fuerte	394	Noroeste

104 Informe Cemex. 1991, s.p.

Cementos del Pacífico: Mazatlán	8	Noroeste
4. Grupo Empresarial Maya Cementos Maya: León	641	Centro
Mérida	670	Sudoeste
Grupo Anáhuac: Barriantos	1484	Cd. México
Tamuín	547	Este
Producción Total	15487	

Fuente: *International Cement Review*, mayo 1991, p.7.

La solidez financiera de Cemex le permitió, por otro lado, mantener viva y rentable a la empresa mientras duraba la investigación por dumping, la presentación del caso ante el panel del GATT y la apelación a la decisión de la CCIEU. Es sumamente probable que Cemex, si no hubiera contado con ésta solidez financiera, hubiera optado por hacer una sumisión voluntaria (como fue el caso de Cementos Hidalgo), que hubiera quebrado durante el proceso de respuesta técnica o que se hubiera retirado del mercado estadounidense sin tomar acción alguna. Los altos costos de mantener una defensa, que en este caso ascendieron a más de 4 millones de dólares, determinan muchas veces que no se opte por responder técnicamente o que sólo se utilice el apoyo legal brindado por Secofi.

Finalmente, se debe añadir que el apoyo del gobierno mexicano fue importante para que Cemex elaborará un plan de respuestas tan completo. La apelación que Cemex presentó ante la CCIEU y la demanda ante el panel del GATT, fueron respuestas técnicas en las que tuvo un constante apoyo del gobierno mexicano. México trató de negociar, en primer lugar ante las autoridades estadounidenses una suspensión de la investigación, y en segundo lugar, en el foro del GATT presentó una

respuesta decidida.

El gobierno apoyó tan solidamente a Cemex, entre otros factores, porque considera al cemento como uno de los *productos estrella* golpeados fuertemente por el proteccionismo estadounidense. Es prudente señalar que el gobierno mexicano estaba consciente de las limitaciones que su intervención tenía en el plano bilateral; se reconocía que *la acción del gobierno de México se ve limitada a la promoción de acciones que reviertan en hacer disponibles elementos técnico-legales que guíen la decisión de la Corte. De ninguna manera es posible pretender que cabildeo o acciones esencialmente políticas, puedan influenciar una decisión de esta Corte judicial*¹⁰⁵. No obstante hizo todo lo posible por apoyar técnica y políticamente --- hasta donde le fue posible --- a Cemex.

En el foro multilateral, al gobierno mexicano le correspondía iniciar la demanda en contra de Estados Unidos. El apoyo, una vez más, decidido de México, le hace declarar a Cemex que

*(nuestra empresa) recibió apoyo y ayuda excelente por parte del Gobierno mexicano. Es muy difícil para un gobierno interferir en los procedimientos antidumping, así como tampoco los gobiernos extranjeros pueden interferir en los procedimientos de antidumping mexicanos. El gobierno mexicano siguió la queja ante el GATT con gran vigor y capacidad*¹⁰⁶.

En el plano trilateral, las implicaciones del caso en el TLCAN son tanto

105. Es decir, el gobierno reconocía que sólo podía brindar asesoría técnica y legal a los demandantes. *Ibíd.*, s.p.

106 Respuesta de Tom Graham de Stadden, Arpa ante las preguntas de: ¿cuál fue la reacción del gobierno mexicano ante la demanda anti-dumping? ¿Qué tipo de comunicación se dio entre el gobierno y Cemex? ¿Hubo algún tipo de ayuda gubernamental para la cementera? ¿El gobierno mexicano prestó de alguna manera al gobierno estadounidense para apoyar los intereses mexicanos? ¿Por qué sí o por qué no? el cuestionario acerca de la demanda anti-dumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento. Septiembre 29, 1992. Ver Anexos 3.

económicas como políticas. En las opciones de defensa que le presentó el gobierno mexicano a Cemex en 1990, el gobierno hace una auto-reflexión de lo significativo caso para el futuro comercial de México y dice

...y como asunto propio del Acuerdo de Libre Comercio, se podría negociar una metodología que, en forma mutua, aplicaran los dos países en estos casos (de demandas por dumping y subsidios). Bien puede considerarse como referencia para determinar dumping, los costos de producción y no los diferenciales de precios entre el mercado interno y el externo ¹⁰⁷.

Por otro lado, para México, la negociación del Tratado de Libre Comercio, es un mecanismo que permite la consolidación de la reforma económica y representa una garantía de acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, aunque para otros sectores el Tratado servirá para impulsar la competitividad y aumentar los intercambios, el impacto directo que éste pudiera tener en el mercado cementero mexicano no sería muy importante. Según un estudio conservador sobre los efectos del TLCAN en varios sectores mexicanos, preveé que el sector de la construcción se desempeñe mejor que el de Estados Unidos, como se puede apreciar en el Cuadro IV.5. El estudio contempla que con la firma del Tratado, nuevos capitales vendrán a invertir al país, por lo que varios sectores crecerán, como es el caso del sector de la construcción, mientras que otros se deprimirán¹⁰⁸. Aunque el estudio no especifique porque se espera que el sector de la construcción, y con ello el de producción de cemento, se desempeñe mejor que el estadounidense, es sumamente predecible y

107. Secofi-Washington, 20 de agosto de 1990, s.p.

108. Los pormenores del estudio pueden encontrarse en Thomas E. Vázquez, Lorrin Mizrahi y Carlos Bachrach, "Los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre E.U. y México", *Comercio Internacional Banamex*, no. csp., 1991, pp. 142-156.

factible que esto ocurra así por las características del mercado mexicano y las del estadounidense.

Cuadro IV.5
Efectos del TLCAN esperados para la industria de la construcción
Efectos sectoriales con capital adicional en México

Rubro	Porcentaje	Cantidad (miles)
Empleos en Estados Unidos Sector Construcción	-0.03	-1.5
Total	0.00	0.0
Producción en Estados Unidos Sector Construcción	-0.03	-181.8
Total	0.01	1053.7
Empleos en México Sector Construcción	7.39	141.0
Total	6.80	0.0
Producción en México Sector Construcción	7.41	1351.1
Total	7.34	23055.7

Fuente: *Comercio Internacional Benamex*, pp.152-156

Tal vez, la más favorable expectativa para la industria cementera mexicana sea el que el TLCAN elimine algunas de las barreras no arancelarias que impone Estados Unidos a las exportaciones mexicanas. Cemex se vería favorecido por tan grata expectativa ya que tendría la posibilidad de reemplazar sus importaciones de cemento en Estados Unidos por exportaciones mexicanas, además de las que efectúa a través de sus subsidiarias españolas.

Esquemáticamente, los factores que influyeron en la respuesta de Cemex ante el cierre de su principal mercado de exportaciones fueron los siguientes:

1. El mercado estadounidense cuenta con características que aún lo hacen apetecible e importante para la industria cementera internacional. Entre las que destacan: i) la falta de competitividad de las industrias locales,

lo que hace que estas no puedan suplir su demanda a precios competitivos aún y cuando parte del mercado se encuentre en expansión, y; ii) la facilidad para invertir directamente en este mercado propicia la entrada de la competencia extranjera;

2. Las características del mercado mexicano, entre las que destacan: i) el exceso de capacidad de producción existente en las plantas cementeras mexicanas, y; ii) las perspectivas positivas de crecimiento del mercado mexicano.

3. Las características particulares de Cemex que le permitieron tener posibilidades de: i) reorientar las exportaciones a Europa y al sudeste asiático, y; ii) mantener un juicio prolongado sin que esto le restara capacidad competitiva o dañara seriamente sus finanzas, y;

4. El apoyo recibido del gobierno mexicano en el proceso legal y técnico de Cemex en el foro bilateral y en el multilateral del GATT; así como sus señales políticas de la importancia que le concedía al caso de Cemex.

Concluyendo, la respuesta de Cemex concuerda con las opciones presentadas en el marco teórico. Su respuesta fue múltiple debido a que:

1. Cemex es una empresa económicamente sólida que no sólo obtiene retornos suficientes para invertir sino que cuenta con recursos financieros suficientes para resistir la demanda, su apelación sin que se vea forzada a aceptar las medidas proteccionistas estadounidenses;

2. Su capacidad de presión política aparentemente fue alta, ya que las

reacciones del gobierno mexicano al respecto fueron consistentes y sólidas. La importancia económica de la industria determinó el apoyo decisivo del gobierno mexicano para defenderla en el plano bilateral y multilateral;

3. Su participación en el mercado nacional es una de liderazgo comercial y productivo indiscutible. Esto determinó que Cemex buscará conservar su posición nacional. El mercado nacional, a su vez, es base de ingresos y producción para que Cemex hubiera optado por:

i. Exportar y diversificarse, y

ii. Conservar su lugar en el mercado nacional, reforzando su posición;

4. Su dependencia en cuanto a porcentaje de exportaciones al mercado estadounidense es moderado, pero el peso de los demás factores influyeron en que buscará respuestas múltiples;

5. Las condiciones macroeconómicas reinantes en Estados Unidos, hacen preveer que la demanda nacional de cemento se incrementé, lo mismo que en el caso de México donde la economía interna está creciendo. Por lo tanto, Cemex buscó seguir expandiéndose en el mercado nacional y decidió no perder el mercado estadounidense, porque los productores locales son incapaces de cubrir la demanda interna se encuentren o no en regiones en expansión o recesión;

6. El mercado externo incrementa su dependencia de las exportaciones de cemento y clinker, no sólo de México sino de otros países. Sin embargo, el hecho de que el 70% del mercado esté controlado por subsidiarias de compañías extranjeras -- y competidoras de Cemex en el mercado nacional y el mercado internacional -- influyó

decisivamente para que no contará con la ayuda decisiva de aliados al interior de Estados Unidos.

V. CONCLUSIONES

Las restricciones a las exportaciones mexicanas de cemento por parte de Estados Unidos nos hacen reflexionar acerca de la naturaleza de la política comercial estadounidense: ¿es una política crecientemente proteccionista contra la cual hay que tomar previsiones o es un proteccionismo a medias que los países puedan evadir fácilmente tal y como lo sugieren las diversas respuestas posibles a este fenómeno y no es necesario tomar precauciones? Las preguntas aquí planteadas nos dejan un espacio para el análisis y la interpretación más profunda de lo que el proteccionismo puede llegar a significar en el futuro. El caso de Cemex nos ejemplifica que Estados Unidos expresó su proteccionismo como un aumento en las restricciones a las importaciones y uso administrativo de la ley sesgado con el fin de proteger a la industria cementera local estadounidense de la creciente competencia que le significaban las importaciones mexicanas. En especial, este proteccionismo puede ubicarse en la categoría de proteccionismo contingente ya que según la definición expuesta en el Capítulo I, implica que el proceso para determinar la penalización del "comercio desleal mexicano" orientado a proteger a los productores locales de la competencia se hiciera mediante el uso de mecanismos legales que no necesariamente llevaron a cabo una profunda de los factores económicos nacionales que no ubieran justificado la imposición de medidas proteccionistas, tal y como ha sido expuesto a lo largo de esta tesis. Uno de los principales factores que llevan a esta conclusión es el hecho de que se inició una investigación violando los Códigos del GATT, y la propia

normatividad estadounidense que establece que antes de iniciar una investigación por dumping o por subsidios primero se debe verificar que la mayoría de la industria demande el inicio de dicha investigación.

Otro factor fue que el uso de distintos métodos de análisis empleados para determinar si sufrió daño o no la industria local determinó el que se llegará a conclusiones diferentes y contrarias. Los métodos de análisis ignoraron factores determinantes como la situación del mercado cementero estadounidense que hubieran alterado significativamente la determinación de daño. Es más, nunca se probó que el dumping mexicano causara daño a la industria estadounidense.

Ante la perspectiva de que la legislación estadounidense para calificar el comercio leal y de que los métodos de análisis estén orientados de antemano a la obtención de resultados favorables para la industria nacional hacen que el problema del proteccionismo surga como un tema de análisis prioritario, el conocer cómo y de qué manera se pueden articular respuestas viables a éste problema. El hecho de que Cemex haya enfrentado exitosamente un proteccionismo negociado nos marca rutas de salida para futuras restricciones a las exportaciones mexicanas por parte de nuestro principal socio comercial. El proteccionismo, sea negociado, contingente o de cualquier otro tipo no constituye un obstáculo insalvable para que el comercio bilateral de México hacia Estados Unidos continúe restringido o limitado. Aunque si es una seria anomalía en los intercambios comerciales para la cual debemos de estar preparados. Es decir, debemos de estudiar las opciones que se tienen frente a tal contingencia. El haber analizado el caso de Cemex nos da pautas para comprender como un

intercambio comercial seriamente amenazado y dificultado por las medidas proteccionistas de Estados Unidos puede encontrar respuestas alternativas tanto en el mercado estadounidense como en el mercado internacional sin que necesariamente México -- en éste caso representada por una industria cementera -- se tenga que plegar a las políticas comerciales estadounidenses. Sin embargo, cabe la pena señalar en éste punto, que si bien es posible escapar del proteccionismo estadounidense no se puede caer en la falacia de que siempre se pueda lograrlo: Estados Unidos tiene un poder de coerción comercial sobre México tal que le permite obligar a nuestro país a aceptar políticas comerciales que de otra manera no instrumentaría. De ahí la importancia de haber señalado cuáles fueron los factores que condicionan las respuestas al proteccionismo.

La pregunta planteada al inició de éstas conclusiones cuestiona directamente la naturaleza del proteccionismo estadounidense tema que desde un inició advertí no tocaría a fondo. Pero la pregunta resulta importante en tanto que el contestar que la naturaleza del proteccionismo es creciente nos lleva a la necesaria conclusión de que es necesario tomar todas las precauciones posibles para que no se vea afectado nuestro comercio bilateral y de que es necesaria una diversificación de exportaciones. Si se contesta que la naturaleza del proteccionismo no es tan perversa y que los países pueden evadir con relativa facilidad el problema, entoncés no son tan necesarias medidas severas de contingencia y sólo se tiene que estudiar como responder oportuna y adecuadamente al proteccionismo.

El problema es más complejo que responder ésta pregunta de una manera

sencilla es por eso que he optado por asumir que el proteccionismo existe y que las respuestas que se le pueden ofrecer son tan múltiples y posibles que llegan a incluir la búsqueda de reglas más claras y precisas que regulen el intercambio comercial. Creo que ésta es la principal razón por la cual en 1992 se concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: México busca hacer sus intercambios comerciales con Estados Unidos predecibles y seguros, en tanto que Estados Unidos busca evitar, entre otras cosas, las prácticas de comercio desleal. México, a su vez, ha decidido continuar el camino de diversificación de exportaciones como lo demuestra su deseo y esfuerzo de integrarse comercialmente en la Cuenca del Pacífico y su creciente acercamiento a la Comunidad Económica Europea.

Respecto al primer punto en el Preámbulo como en el Primer Capítulo del Acuerdo de Libre Comercio se establecen, entre otros, como objetivos e intenciones el:

Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios...;
Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;
Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión¹⁰⁹

y

(a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las Partes;
(b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;...¹¹⁰

109. El énfasis es mío. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I*, México, SECOFI, 1992, Preámbulo.

110 El énfasis es mío. Artículo 102. Objetivos, Capítulo 1. Objetivos, *Ibid.*

De lo anterior se desprende que uno de los principales objetivos del TLCAN es la búsqueda de un comercio seguro, con reglas claras que permitan el intercambio trilateral y bilateral predecible entre los países miembros. Este objetivo es especialmente cierto y necesario para Canadá y México quienes son más dependientes del intercambio comercial con Estados Unidos de lo que éste lo es con respecto a ellos. Estados Unidos, como ya he mencionado, se interesa más por que éste intercambio se funde en bases de una competencia leal que no dañe su industria nacional. Es decir, busca sentar bases claras -- lo mismo que en el GATT -- para que sus socios comerciales no infrinjan la ética del comercio leal vendiendo a precios de dumping y que la práctica de subsidios estatales dañe a su industria.

El TLCAN contiene disposiciones para que la revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias (Capítulo XIX) sea claro y la solución de controversias sea justo. El Capítulo expresa la voluntad y la decisión de las partes de regular el comercio trilateral y bilateral de tal manera que se puedan emitir juicios acerca de la validez de la aplicación de la legislación interna frente a sus socios comerciales. Entre las medidas más importantes de éste Capítulo se encuentran: el derecho de las Partes (Canadá, México y Estados Unidos) de aplicar, cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias a los bienes que se importen de territorio de cualquiera de las otras Partes (Art. 1901); la posibilidad de que la parte afectada por una reforma (según el Art. 1901.2) pueda solicitar que tal reforma se someta a un pánel binacional para que opine acerca de ella o recomiende su modificación (Art. 1902.3); que

... cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un pánel binacional...¹¹¹

de tal manera que una Parte pueda solicitar al pánel que revise una resolución definitiva sobre antidumping y cuotas compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de de una Parte importadora para determinar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia en cuestión; y, sobretodo, la formación de un pánel binacional que podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión y si fallo será obligatorio para las Partes.¹¹² El pánel a su vez, está sujeto a un código de conducta que le impiden excederse en sus facultades (Anexo 1901.2 y Capítulo XX, Arts. 2011 y 2012), en caso de que ocurriera tal situación o de que éste incurra en un grave error se contempla la posibilidad de que se extablezca un procedimiento de impugnación extraordinaria establecido en el Anexo 1904.13.

De tal suerte que, en en el Capítulo XIX se preveé la mejor manera de que llegar a una solución de controversias en la que las Partes tengan elementos con los cuales apelar fallos que pudieran ser considerados injustos (o proteccionistas) y las Partes se comprometen a hacer reformas a su legislación interna¹¹³. El Capítulo XX del TLCAN, por su parte, se avoca al objetivo de establecer disposiciones institucionales

¹¹¹ • Capítulo XIX. Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias. Art. 1904.1, *Ibid.*

¹¹² Art. 1904 parr. 8 y 9, *Ibid.*

¹¹³ Destaca en el Anexo 1904.15 Reformas a la legislación interna. Lista de Estados Unidos. Párr. 8, que Estados Unidos reformará la Sección 516 (a) de la Tariff Act de 1930 para disponer que la revisión judicial de los casos de antidumping o cuotas compensatorias referentes tanto a mercancías mexicanas como canadienses, no se iniciará en la Court of International Trade, si se solicitó la revisión ante un pánel binacional, *Ibid.*

y procedimientos para la solución de controversias, especificando algunos de los artículos del Capítulo XIX -- sobretodo los referentes a la formación y operación del pánel binacional y la participación de una tercera Parte.

Finalmente, con respecto al punto de la diversificación de exportaciones podemos concluir que si bien esta es parte integral de una estrategia de crecimiento económico seguida por el gobierno mexicano desde mediados de la década de los ochentas e implementada con el objetivo de incentivar el crecimiento de la economía mexicana tambien es en sí misma una respuesta al proteccionismo. Cemex, utiliza como una de sus respuestas la diversificación de exportaciones y nos demuestra lo útil y valioso de seguir intentando, por esta vía, crecer económicamente. Estados Unidos, si bien es nuestro principal mercado de exportaciones no es el único que éste abierto para los productos mexicanos competitivos. La clave del éxito para diversificar los mercados (aunque sea una frase trillada y no por eso menos cierta) es producir con calidad. Para penetrar a cualquier mercado de exportaciones, los sectores productivos mexicanos deben de mantenerse dinámicos invirtiendo en investigación y desarrollo, modernizando constantemente sus plantas productivas y métodos de producción, aprovechar las ventajas competitivas con que cuentan y buscar los nichos de mercado que existen en la economía internacional. La cementera nos demuestra que con esta receta económica ha podido ampliar su base productiva y responder a un cierre de mercados, de no haber seguido la estrategia de crecimiento arriba anotada es muy probable, que como en muchos otros casos, no hubiera podido enfrentar un cierre de su principal mercado de exportaciones y esto hubiera repercutido seriamente en su

desempeño microeconómico.

VI. ANEXOS

ANEXO 1

Principales empresas y subsidiarias de Cemex.

Composición del grupo corporativo Cemex, S.A.:

Sub-controladoras

Cementos Monterrey, S.A. de C.V.

Grupo Empresarial Maya S.A. de C.V.

Tolmex, S.A. de C.V.

Sunbelt Enterprises, Inc.

Turismo Cemex, S.A. de C.V.

Cegusa, S.A.

Empresas Tolteca de México, S.A. de C.V.

Fábricas de cemento

Cementos Mexicanos, S.A.

Cementos Guadalajara, S.A. de C.V.

Cementos Anahuác, S.A. de C.V.

Cementos Maya, S.A.

Cementos Anáhuac del Atlántico, S.A. de C.V.

Cementos del Yaqui, S.A. de C.V.

Cementos Tolteca, S.A. de C.V.

Cementos Atoyac, S.A. de C.V.

Cementos Sinaloa, S.A. de C.V.

Cemento Portland Nacional, S.A. de C.V.

Gulf Coast Portland Cement, Co.

Empresas de distribución

Proveedora Mexicana de Materiales, S.A. de C.V.

Distribuidora Mexicana de Materiales, S.A.

Sunbelt Trading, Inc.

Cemex Internacional, S.A. de C.V.

Sunbelt Cement, Inc.

Pacific Coast Cement, Inc.

Dosificadoras de concreto

(Total 134 en México en 57 ciudades y 40 en Estados Unidos).

Concretos Monterrey, S.A.

Concretos Cemex, S.A.

Concreto y Derivados, S.A. de C.V.

Concreto y Precolados, S.A.

Concretos del Bajío, S.A.

Concreto, Cascajo y Arena, S.A.

Concreto Premezclado Nacional, S.A. de C.V.

Concretos de Alta Calidad y Agregados, S.A. de C.V.

Concretos Procesados, S.A.

Concretos Tamaulipas, S.A.

Concretos y Agregados de California, S.A. de C.V.

Preconcreto, S.A. de C.V.

Concretos de Alta Resistencia, S.A. de C.V.

Concretos Guadalajara, S.A. de C.V.

Houston Shell and Concrete, Co.

BCW, Inc.

Industrias Auxiliares

Productora de Bolsas de Papel, S.A.

Fabricación de Maquinaria Pesada, S.A. de C.V.

Transportes del Mar de Cortés, S.A. de C.V.

Houston Concrete Products, Inc.

Sunbulk Shipping, Inc.

Turismo

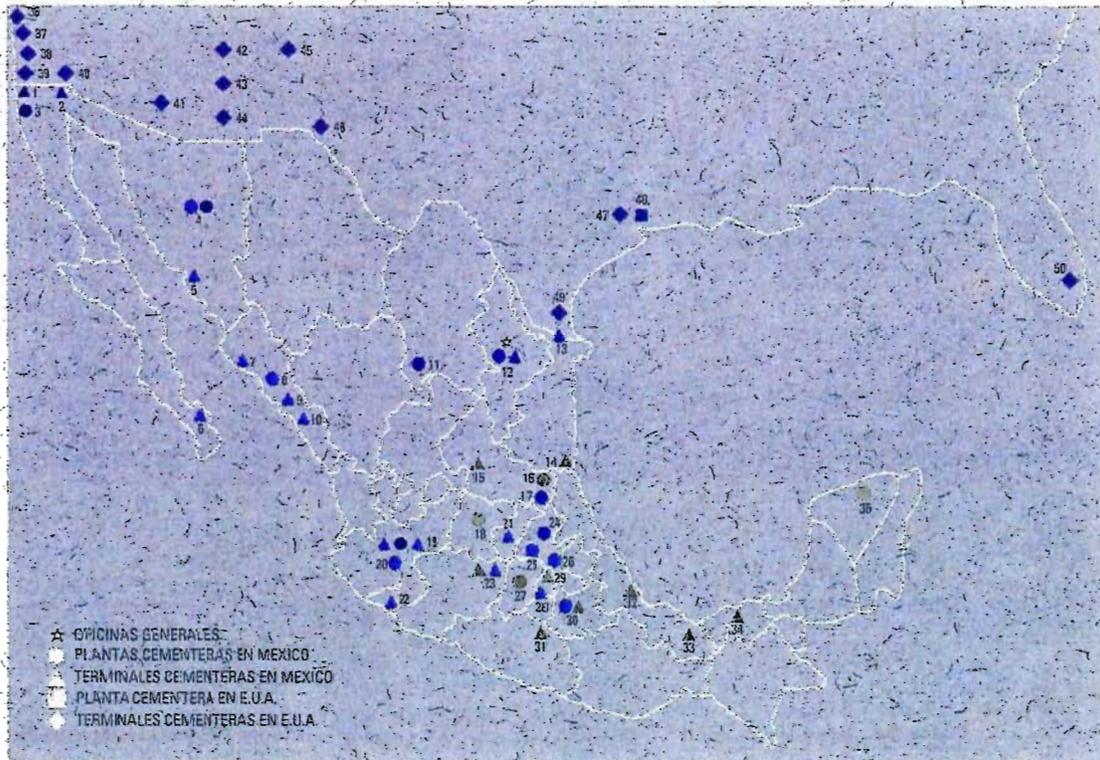
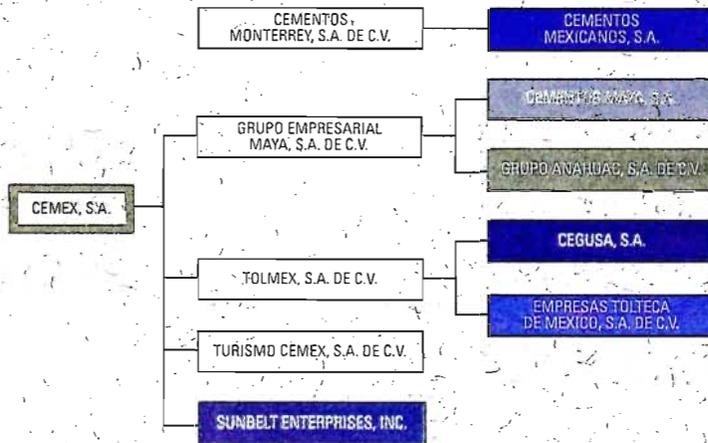
Empresas Turísticas Cemex-Marriot, S.A. de C.V.

Inmobiliaria Cemex-Cancún, S.A. de C.V.

Inmobiliaria Cemex-Vallarta, S.A. de C.V.

(Fuente: Informe Anual Cemex, 1991).

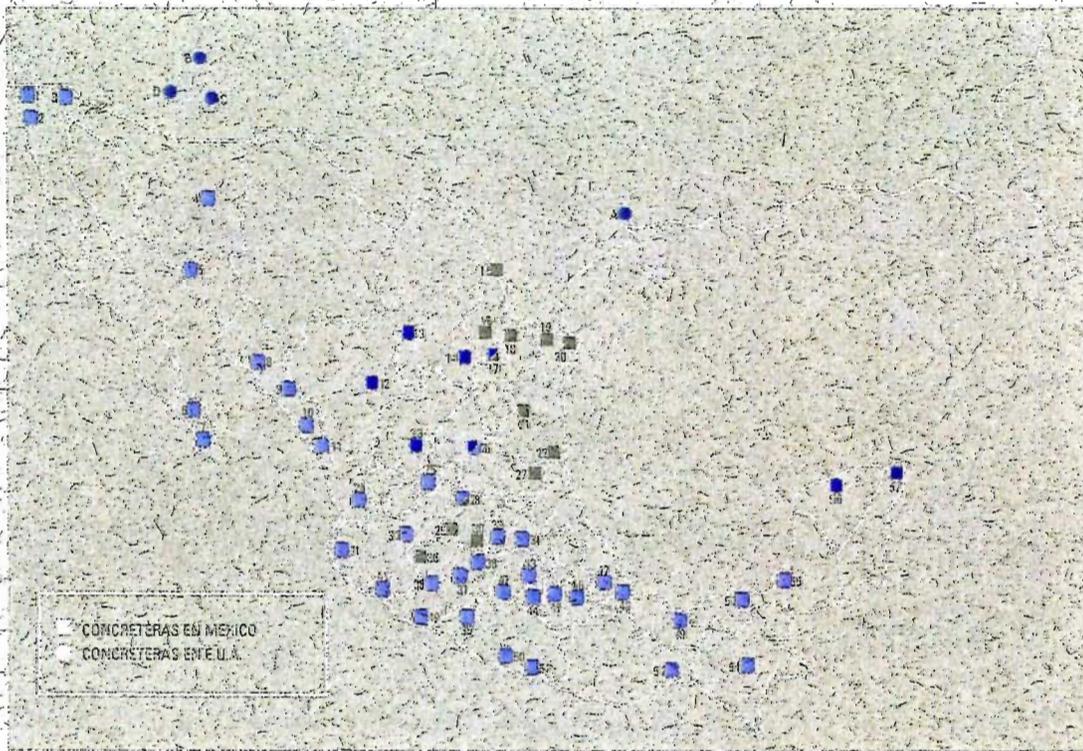
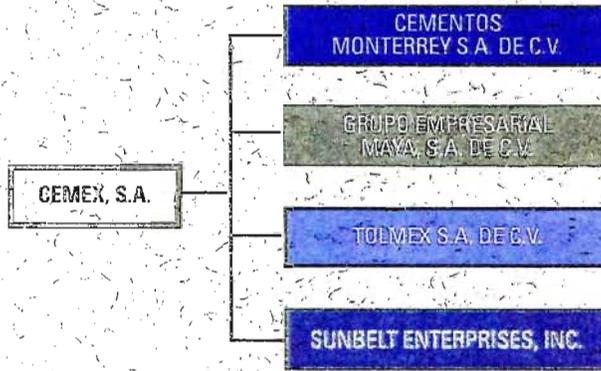
ESTRUCTURA CEMEX CEMENTO



- | | | | | |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1.- TIJUANA, B.C. | 11.- TORREON, COAH. | 21.- QUERETARO, QRO. | 31.- IGUALA, GRO. | 41.- CHANDLER, AZ. |
| 2.- MEXICALI, B.C. | 12.- MONTERREY, N.L. | 22.- MANZANILLO, COL. | 32.- VERACRUZ, VER. | 42.- PHOENIX, AZ. |
| 3.- ENSENADA, B.C. | 13.- REYNOSA, TAMPS. | 23.- MORELIA, MICH. | 33.- COATZACOALCOS, VER. | 43.- CASA GRANDE, AZ. |
| 4.- HERMOSILLO, SON. | 14.- TAMPICO, TAMPS. | 24.- HUICHAPAN, HGO. | 34.- ROBERTO AYALA, TAB. | 44.- TUCSON, AZ. |
| 5.- GUAYMAS, SON. | 15.- SAN LUIS POTOSI, S.L.P. | 25.- TULA, HGO. | 35.- MERIOA, YUC. | 45.- ALBUQUERQUE, N.M. |
| 6.- LA PAZ, B.C.S. | 16.- TAMUIN, S.L.P. | 26.- ATOTONILCO, HGO. | 36.- RICHMOND, CAL. | 46.- EL PASO, TX. |
| 7.- LOS MOCHIS, SIN. | 17.- COAHUILLES, S.L.P. | 27.- BARRIENTOS, E. DE M. | 37.- LONG BEACH, CAL. | 47.- HOUSTON, TX. |
| 8.- EL FUERTE, SIN. | 18.- LEON, GTD. | 28.- DISTRITO FEDERAL. | 38.- SAN DIEGO, CAL. | 48.- CHANNELVIEW, TX. |
| 9.- CULIACAN, SIN. | 19.- GUADALAJARA, JAL. | 29.- LOS REYES, E. DE M. | 39.- NATIONAL CITY, CAL. | 49.- CORPUS CHRISTI, TX. |
| 10.- MAZATLAN, SIN. | 20.- ZAPOTILIC, JAL. | 30.- PUEBLA, PUE. | 40.- EL CENTRO, CAL. | 50.- WEST PALM BEACH, FLA. |



ESTRUCTURA CEMEX CONCRETO



- | | | | | |
|----------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| A. HOUSTON, TX. | 10. MAZATLÁN, SIN. | 23. ZÁCATECAS, ZAC. | 36. MORELIA, MICH. | 49. COÁTZACOÁLCOS, VER. |
| B. PHOENIX, AZ. | 11. DIMAS, SIN. | 24. TEPIC, NAY. | 37. ZAMORA, MICH. | 50. IXTAPA, GRO. |
| C. TUCSON, AZ. | 12. DURANGO, DGO. | 25. AGUASCALIENTES, AGS. | 38. URUAPÁN, MICH. | 51. ACAPULCO, GRO. |
| D. FLAGSTAFF, AZ. | 13. TORREÓN, COAH. | 26. SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P. | 39. RETACALCO, GRO. | 52. SALINA CRUZ, OAX. |
| 1. TIJUANA, B.C. | 14. SALTILLO, COAH. | 27. TAMUÍN, S.L.P. | 40. LAZARO CARDENAS, MICH. | 53. VILLAHERMOSA, TAB. |
| 2. ENSENADA, B.C. | 15. COLOMBIA, N.L. | 28. LEÓN, GTO. | 41. MANZANILLO, COC. | 54. TUXTLA GUTIERREZ, CHIS. |
| 3. MEXICALI, B.C. | 16. CHINA, N.L. | 29. IRAPUATO, GTO. | 42. TOLUCA, E. DE M. | 55. CD. DEL CARMEN, CAMP. |
| 4. HERMOSILLO, SON. | 17. MONTERREY, N.L. | 30. CÉLAYA, GTO. | 43. DISTRITO FEDERAL | 56. MERIDA, YUC. |
| 5. GUAYMAS, SON. | 18. SABINAS, N.L. | 31. PUERTO VALLARTA, JAL. | 44. CUERNAVACA, MOR. | 57. CANCUN, Q. ROO |
| 6. LA PAZ, B.C.S. | 19. REYNOSA, TAMPS. | 32. GUADALAJARA, JAL. | 45. SAN MARTIN, PUE. | |
| 7. LOS CABOS, B.C.S. | 20. MATAMOROS, TAMPS. | 33. QUERETARO, QRO. | 46. PUEBLA, PUE. | |
| 8. GUAMUCHIL, SIN. | 21. CD. VICTORIA, TAMPS. | 34. HUICHAPAN, HGO. | 47. JALAPA, VER. | |
| 9. CULIACÁN, SIN. | 22. TAMPICO, TAMPS. | 35. LA PIEDAD, MICH. | 48. VERACRUZ, VER. | |



ANEXO 2

Procedimiento Demanda Antidumping

Septiembre de 1989

PRODUCTORES EN ESTADOS UNIDOS	DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS	PRODUCTORES EN MEXICO
ARGUMENTAN:	SOLICITAN INFORMACION:	ENTREGAN RESPUESTA AL CUESTIONARIO
Daño o amenaza de daño a la industria	De las compañías dentro de la Industria	Narrativa y cinta magnetofónica
Ventas a precios menores que en el país de origen	Cuestionario con 3 secciones: Información General, Ventas en México, Ventas en Estados Unidos	

EVOLUCION

Investigación

Abril-septiembre 1989
Margen definitivo del 58% (Abril 1990)
Inicio de depósitos

1a revisión administrativa

Abril 1990-julio 1991
Margen estimado del 30%
Devolución

2a revisión

Agosto 1991-julio 1992
Margen estimado del 15%
Devolución

3a y demás.....

CONCEPTOS

$$\text{Margen} = \frac{\text{Precio en México} - \text{Precio en E.U.A.}}{\text{Precio en E.U.A.}} (100)$$

El cálculo se efectúa factura por factura.

Los precios en ambos países se refieren a productos iguales o similares!

El Precio se define como:

Precio Bruto de Venta	(PBV)
menos:	
Descuentos	(D)
Bonificaciones	(B)
Fletes y derivados	(F)
Costo de terminal	(CT)
(se eliminó del caso)	
Gastos indirectos de venta	(GI)
Costo financiero de la cartera	(FC)
Costo financiero de inventarios	(FI)
igual:	
Precio Neto	(PN)

$$\text{PBV} - (\text{D} + \text{B} + \text{F} + \text{CT} + \text{GI} + \text{FC} + \text{FI}) = \text{PN}$$

ANEXO 3

Respuestas de Tom Graham de Skadden, Arps a el cuestionario acerca de la demanda anti-dumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento. Septiembre 29, 1992.

El caso de Cemex

1. ¿Hubo cabildeo estadounidense y/o mexicano en el caso de la demanda anti-dumping en contra de las exportaciones mexicanas de cemento?

Ambos lados mantuvieron comunicación constante con las autoridades estadounidenses, como es normal y requerido en un caso de antidumping. Si esto puede ser considerado cabildeo es un problema de definición.

2. ¿Cuál fue la reacción del gobierno mexicano ante la demanda anti-dumping? ¿Qué tipo de comunicación se dio entre el gobierno y Cemex? ¿Hubo algún tipo de ayuda gubernamental para la cementera? ¿El gobierno mexicano presionó de alguna manera al gobierno estadounidense para apoyar los intereses mexicanos? ¿Por qué sí o por qué no?

Cemex recibió apoyo y ayuda excelente por parte del Gobierno mexicano. Es muy difícil para un gobierno interferir en los procedimientos antidumping, así como tampoco los gobiernos extranjeros pueden interferir en los procedimientos de antidumping mexicanos. El gobierno mexicano siguió la queja ante el GATT con gran vigor y capacidad.

3. Podría describir el mercado cementero estadounidense y, en particular, ¿cómo influye el origen del capital cementero estadounidense en el desempeño de su industria y en la formulación de la demanda?

La mejor descripción de los puntos planteados en su pregunta se describen en el Reporte de Comité del ITC.

4. Podría describir ¿qué tipos de ayuda gubernamental ha recibido la industria cementera mexicana, y cómo ésta ayuda ha contribuido al crecimiento de la industria? ¿Podría hacer alguna relación entre ésta ayuda y las anteriores demandas por subsidios estadounidenses?

La mejor ayuda que la industria cementera mexicana recibe proviene de la expansión de la economía mexicana. Esto ha aumentado la demanda cementera de México.

5. ¿Podría describir las anteriores demandas por subsidios y dumping a las que se ha tenido que enfrentar la industria mexicana? ¿cree que estos antecedentes hayan tenido un peso determinante para que la USTIC hubiera fallado en contra de México esta última vez? ¿Por qué sí o por qué no?

Puede referirse al Reporte de la ITC.

6. En orden de importancia, ¿podría enumerar los diferentes pasos de la estrategia de Cemex para enfrentar la demanda antidumping?

Es imposible señalar que algunas medidas fueron más relevantes que otras. Las medidas tomadas incluyeron la apelación ante las cortes de Estados Unidos, y la petición para una revisión administrativa por parte del Departamento de Comercio. Además, el gobierno mexicano reto al gobierno estadounidense en el GATT.

7. Después de instaurada la demanda antidumping, ¿cómo se siguió desempeñando la industria estadounidense?

No tenemos respuesta.

8. ¿Podría obtener una copia del fallo del GATT en favor de Cemex? ¿Cómo afectó este fallo a la industria mexicana del cemento, en particular a Cemex? ¿Cómo afectó el fallo a la industria estadounidense? ¿Cuál es la importancia del fallo?

La sección de "Hallazgos y Conclusiones" de la determinación del GATT fueron publicadas en la revista estadounidense Inside U.S. Trade. Le proporcionamos una copia

del artículo. La decisión del GATT es extremadamente importante por varias razones, incluyendo el hecho de que el gobierno de Estados Unidos tendrá la obligación internacional de revocar la orden antidumping.

9. La diversificación de mercados seguida por Cemex, ¿es permanente o temporal? ¿Cuáles son los planes futuros de la empresa a éste respecto?

No tenemos respuesta.

10. ¿Cuáles son las perspectivas que se tienen frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio con Norteamérica? ¿Qué es lo que se espera de dicho Tratado? Sabemos que en las mesas de negociación el tema del cemento fue uno muy debatido, ¿cuáles fueron los principales puntos de acuerdo y desacuerdo, y por qué?

Esperamos que el TLCAN promueva las economías de los tres países norteamericanos. No podemos comentar puntos específicos.

VII. BIBLIOGRAFIA

Artículos

Aggarwal, Vinod K., Keohane, Robert O. y Yoffie, David B., The Dynamics of Negotiated Protectionism, *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 2, Junio 1987, pp. 345-366

Aguilar, Alberto, Nombres, nombres y nombres, *El Financiero*, 21 de julio de 1992.

Alducín Abitia, Enrique, Competitividad de México en el comercio internacional, *Comercio Internacional Banamex*, vol. 1, no. 1, 1989, pp. 32-37.

Arias Hernández, Jaime, Adquiere Cemex la empresa Valenciana de Cementos", *El Excelsior*, 8 de julio de 1991.

Banco Nacional de Comercio Exterior, *Mercado nacional e internacional del cemento*, Serie de documentos de información y análisis, México, 1988 (folleto).

Banco Nacional de México, *Cement Sector*, México, Julio 1991 (folleto).

-----, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LIII, núm. 919, 1977.

Bath, Richard, "The tomato war: the continuing effort of the Florida grower to restrict the import of mexican winter tomatoes", *Latin American Digest*, Summer 1980, pp.

Bergsten, C. Fred, "La Ronda Uruguay y el sistema comercio mundial", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 3, 1991, pp. 6-10.

-----, "U.S. Trade Policy and the World Economy", *The Atlantic Community Quarterly*, vol. 15, no. 4, Winter 1977-78, pp. 442-449.

Cemex, *Cemex Draft*, Sarathy 1991, Exhibit 10, s.p.

Comercio Exterior, "La reducción de aranceles estadounidenses nos beneficiaría", Vol. 5, no. 9, 1955, p. 353.

Comercio Internacional Banamex, "Comercio Internacional Banamex Apéndice

Estadístico", vol. 3, no. 2, 1991, pp. 208-214.

-----, "Indicadores económicos", vol. 1, no. 1, 1989, pp. 12-18.

Department of Commerce, International Trade Administration, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, Preliminary Results of Antidumping Duty Administrative Review; Billing Code: 3510-DS-P*, United States, 6 de abril, 1993, pp. 1-12.

-----, *Gray Portland Cement and Clinker from Mexico, Final Results of Antidumping Duty Administrative Review; Billing Code: 3510-P*, United States, 21 de abril, 1993, pp. 1-40.

Destler, I.M., "Protecting Congress or Protecting Trade?", *Foreign Policy*, no. 62, Spring 1986, pp. 96-107.

Dunkel, Arthur, "El panorama comercial mundial después de la Ronda Uruguay", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 2, 1991, pp. 6-8.

Ehrenhaft, D.P., "What the Antidumping and Countervailing Duty Provisions (Can) (Will) (Should) Mean for U.S. Trade Policy", *Law and Policy in International Business*, Vol. 11, no. 4, Washington, 1979, pp. 1361-1404.

Excelsior, "Desde el piso de remates; Cemex, otra compra", 20 de julio de 1992.

-----, "Oferta de Cemex por el total de Sansón", 1 de agosto de 1991.

El Mercado de Valores, "La industria cementera: situación actual y perspectivas", no. 4, febrero 5 de 1992, pp. 20-21.

Expansión, "Análisis de las ventas, exportaciones e importaciones", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 81-83.

-----, "Análisis Financiero", vol. 22, no. 543, Agosto 29, 1990, p. 51.

-----, "Balanza comercial de las exportadoras e importadoras", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 74-76.

-----, "Destino y origen", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 78-80.

-----, "Las exportadoras e importadoras más importantes de México", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 38-62.

-----, "Las principales exportadoras", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 64-67.

-----, "Las principales importadoras", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 68-71.

-----, "Las 500 empresas más importantes de México. Informe exclusivo", vol. 23, no. 572, Agosto 21, 1991, pp. 315-356.

-----, "Las subsidiarias de los grupos", vol. 23, no. 573, Septiembre 4, 1991, p. 164.

-----, "Los grupos a tono con el cambio", vol. 23, no. 573, Septiembre 4, 1991, p. 155.

-----, "Los grupos exportadores", vol. 22, no. 545, Septiembre 26, 1990, pp. 94-91.

-----, "Los grupos más importantes de México", vol. 22, no. 543, Agosto 29, 1990, pp. 35-44.

Federal Register, "Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination: Portland Hidraulic Cement and Cement Clinker from Mexico", vol. 48, no. 132, 8 de julio de 1983, pp. 31437-31441.

-----, "Final Countervailing Duty Determination and Countervailing Duty Order; Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico", vol. 48, no. 132, 21 de septiembre de 1983, pp. 43063-43070.

-----, "Initiation of Countervailing Duty Investigation; Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico", vol. 48, no. 64, 1 de abril de 1983, pp. 14019-14020.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Preliminary Results of Administrative Review of Countervailing Duty Order", vol. 50, no. 128, 3 de julio de 1985, pp. 27476-27479.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Administrative Review of Countervailing Duty Order", vol. 50, no. 244, 19 de diciembre de 1985, pp. 51732-51737.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Preliminary Results and Countervailing Duty Administrative Review", vol. 51, no. 188, 29 de septiembre de 1986, pp. 34483-34486.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Countervailing Duty Administrative Review", vol. 51, no. 237, 10 de diciembre de 1986, pp. 44500-44503.

-----, "Department of Commerce. International Trade Administration. Antidumping or Countervailing Duty Order Finding, or Suspended Investigation", vol. 52, no. 169, 1 de septiembre de 1987, pp. ?.

-----, "Portland hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Preliminary Results of Countervailing Duty Administrative Review", vol. 52, no. 240, 15 de diciembre de 1987, pp. 47618-47621.

-----, "Portland hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Countervailing Duty Administrative Review", vol. 53, no. 99, 23 de mayo de 1988, pp. 18325-18328.

-----, "International Trade Administration. Antidumping or Countervailing Duty Order, Finding, or Suspended Investigation; Opportunity to Request Administrative Review", vol. 53, no. 170, 1 de septiembre de 1988, pp. 33836-33837.

-----, "Department of Commerce. International Trade Administration. Initiation of Antidumping and Countervailing Duty Administrative Reviews", vol. 53, no. 233, 5 de diciembre de 1988, p. 48951.

-----, "International Trade Administration. Antidumping or Countervailing Duty Order, Finding, or Suspended Investigation; Opportunity to Request Administrative Review", vol. 54, no. 174, 11 de septiembre de 1989, p. 37496.

-----, "Initiation of Antidumping and Countervailing Duty Administrative Reviews", vol. 55, no. 208, 26 de octubre de 1990, pp. 43153-43154.

-----, "Conditions of Competition Between U.S. and Mexican Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker in the U.S. Market", vol. 56, no. 25, 6 de febrero de 1991, p. 4852.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Initiation and Preliminary Results of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Review and Intent to Revoke Countervailing Duty order", vol. 56, no. 48, 12 de marzo de 1991, pp. 10415-10416.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Review and Revocation of Countervailing Duty Order", vol. 56, no. 80, 25 de abril de 1991, p. 19094.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Final Results of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Review and Revocation of Countervailing Duty Order", vol. 56, no. 80, 25 de abril de 1991, p. 19094.

-----, "Portland Hydraulic Cement and Cement Clinker from Mexico; Initiation and Preliminary Results of Changed Circumstances Countervailing Duty Administrative Review and Intent to Revoke Countervailing Duty Order", vol. 56, no. 48, 12 de marzo de 1991, pp. 10415-10416.

Finger, J. Michael, Murray, Tracy, "Políticas injustas para las importaciones: el ejemplo de los Estados Unidos", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 2, 1991, pp. 102-111.

-----, Hall, H.K., Nelson, D.R., "The Political Economy of Administered Protection", *American Economic Review*, vol. 72, no. 3, 1982.

Galley, Bernardo, "Tendencias de la industria del cemento" en *Centro impulsor de la construcción y la habitación, XV Sesión del consenso y análisis de las tendencias en la construcción*, México, 1991, pp. 22-29.

GATT, *United States-Anti-Dumping Duties on Gray Portland Cement and Cement Clinker from Mexico*, Ginebra, 1992.

Gereffi, Gary, "Los oligopolios internacionales, el Estado y el desarrollo industrial en México: el caso de la industria de hormonas esteroides", *Foro Internacional*, vol. XVII, no. 4, abril-junio 1977, pp.490-541.

Golden, Tim, "On the Mexican Market, Doubt Replaces Demand", *The New York Times*, 3 de agosto de 1992.

Grancher, Roy, "Cement's Outlook for Managed Returns", *Rock Products*, vol. 95, no. 4, April 1992, pp. 34-37.

Güemez García, Guillermo, "La coordinadora de organismo empresariales de comercio exterior en el Acuerdo de Libre Comercio", *Comercio Internacional Banamex*, no. esp., 1991. pp. 60-62.

----- y Opalín M., León, "México frente a la economía mundial y la globalización de los mercados: retos y oportunidades", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 1, no. 1, 1989, pp. 5-11.

Hormats, Robert D., "The International Economic Challenge", *Foreign Policy*, no. 62, Winter 1987-1988, pp. 99-116.

Hunfbauer, Gary, "Beyond GATT", *Foreign Policy*, no. 77, Winter 1989-1990, pp. 64-76.

Huhta, Richard S., "International Cement Review", *Rock Products*, vol. 91, no. 4, 1988, pp. 63-86.

-----, "International Cement Review", *Rock Products*, vol. 96, no. 4, Abril 1992.

-----, "International Cement Review", *Rock Products*, vol. 95, no. 4, Abril 1991, pp. 48-57.

-----, "Target: America, Subject: Cement", *Rock Products*, V.91, march 1988, No. 3, pp. 69-71.

Industria, 1991, pp. 54-55.

International Cement Review, "Mexico: Planning for Tomorrow's Markets", May 1991, pp. 11-31.

International Trade Administration, United States Department of Commerce & United States International Trade Commission (comp.), *Antidumping Petition on Behalf the Ad Hoc Committee of AZ-NM-TX-FL Producers of Gray Portland Cement*, Washington, September 26, 1989, pp. iv-169.

Johnson, Bryan T., "Estrategia actual de los Estados Unidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay", *Comercio Internacional Banamex*, vol.3, no. 2, 1991, pp. 12-17.

Keesing, Donald B., "Las cuatro excepciones exitosas en el comercio exterior", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 2, 1991, pp. 122-130.

Keohane, Robert O., "American Policy and the Trade-Growth Struggle", *International Security*, vol. 3, no. 2, Fall 1978, pp. 20-43.

Mares, David. "The Evolution of U.S.-Mexican Agricultural Relations: The Changing Roles of the Mexican State and Mexican Agricultural Producers", *Working Papers no.6, Program for U.S.- Mexican Studies*, Universtiy of California: San Diego, CA., USA, (1981).

Marks, Matthew J., "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures", *World Economy; A Quarterly*, vol. 2, no.4, 1980, pp. 427-440.

Márquez, Alfredo, "Resolvió el GATT en favor de Cementos Mexicanos en el

caso de dumping", *El economista*, 17 de julio de 1992.

Menes, Jonathan C., "Highlights of the 1991 Outlook", *U.S. Industrial Outlook Prospects for 350 Industries with 450 Tables and Charts*, U.S. Department of Commerce, Washington, 1991, pp. 15-16.

Miller W. Robert, "Relaciones comerciales entre los Estados Unidos y México: Estado actual y perspectivas para 1989", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 1, no. 1, 1989, pp. 95-99.

Morales, Desiderio, "Cemex compra Tolteca", *El Norte*, 4 de julio de 1989.

----- y Torres, Marco A., "Cemex: busca con la compra de Tolmex por ser el más competitivo en el mundo", *El Norte*, 5 de junio de 1989.

Ortíz de Echavarría, Joaquín, "Cementos Apasco, cemento a pasto", *Expansión*, vol. 23, no. 566, Junio 26, 1991, pp. 69-71.

-----, "Cementos Mexicanos: Tolmex y yo somos uno mismo", *Expansión*, vol. 21, no. 525, Septiembre 27, 1989, pp. 110-113.

-----, "Cemex. Inversiones de cemento", *Expansión*, vol. 23, no. 557, Enero 23, 1991, pp. 48-53.

Paramo, David M., "Hombres de nombre", *El economista*, 8 de julio de 1992.

Peñaloza, Tomás. "Efectos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos en América Latina y México: una evaluación preliminar", *Comercio Exterior*, vol. 28, no. 7, pp. 867-879.

Pérez Motta, Eduardo, "Estrategias e instrumentos de promoción de exportaciones", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 4, 1991, pp. 107-112.

Pfefferman, Guy P., "El acceso a los mercados de Europa y Japón: las perspectivas para los noventas", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 3, 1991, pp. 15-27.

-----, "Perspectivas para las exportaciones a los países industrializados desde las naciones en desarrollo", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 2, 1991, pp. 139-156.

Pineda, Miguel, "Consistente inversión realizada por Cemex en España: Zambrano", *Excelsior*, 21 de julio de 1992.

Plant, Steven E. "Why Dumping is Good for U.S.?", *Fortune*, Vol. 101, no. 9, (mayo 5 de 1980), pp. 212-222.

Prati Perugia, Beatrice, "El factor ambiental: una constante inevitable en la ecuación industrial y el comercio internacional mexicano", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 4, 1991, pp. 118-142.

Prokopy, Steven, "Anti-dumping Petitions Forced Up Import Cement Prices", *Industry News*, United States, 1993?, pp.?

Quintana, Enrique, "El sector financiero en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano", *Comercio Internacional Banamex*, no. esp., 1991, pp. 80-90.

Russell Mead, Walter, "The United States and the New Europe", *World Policy Journal*, Winter 1989-90, pp. 35-70.

Salinas, Eugenio, "Burden on Mexico´s Exports due to Antidumping and Countervailing Duties in the United States (1980-1988) en Robert Blecker, *Seminar on International Trade and Finance*, Washington, Spring 1989, pp. 1-37.

Samet J. Andrew and Hufbauer C. Gary, "Unfair Trade Practices: A Mexican-American Drama", *Overseas Development Council Working Group on U.S.-Mexican Trade and Investment*, Oaxtepec, Mexico, noviembre 12-14, 1981.

Schott, Jeffrey J., "Libre comercio norteamericano y los intereses económicos de los Estados Unidos", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 2, 1991, pp. 28-32.

-----, "Las políticas de E.U. en la Ronda Uruguay", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 4, 1991, pp. 55-67.

SECOFI, "Carga fiscal para importaciones de Estados Unidos procedentes de México de productos afectados por investigaciones de subsidios e impuestos compensatorios 1982-1988", s. p. , Washington, septiembre 1989.

Serra Puche, Jaime, "La modernización de México y el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos", *Comercio Internacional Banamex*, no. esp., 1991, pp. 6-11.

Soto, Luis, "...Cerrada la operación Tolmex", *El Norte*, 5 de julio de 1989.

Torres, Manuel, "Cemex no compró a Cementos de Honduras", *Excelsior*, 27 de mayo de 1992.

Ullman, Fred D., "The Mexican Situation", *Rock Products*, vol. 95, no. 4, April 1990, pp. 36-40.

U.S. Statistical Outlook, "Construction Materials", U.S. Department of Commerce, 1991, pp. 7,1 a 7,14.

United States Department of Commerce, "Carta y cuestionario de la oficina de investigaciones del Departamento de Comercio Internacional a la Embajada de México en Washington", Washington, 14 de abril de 1983.

Varela Mayorga, Rita, "Asumió Cemex el control de la Compañía Valenciana de Cementos: Zambrano", *El economista*, 8 de julio de 1992.

Vásquez, Thomas E., Mizrahi, Lorris y Bachrach, Carlos, "Los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre E.U. y México", *Comercio Internacional Banamex*, no. esp., 1991, pp. 142-156.

Vázquez Tercero, Héctor, "Las exportaciones y el cambio estructural de la economía mexicana", *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 3, 1991, pp. 63-163.

Vega Cánovas, Gustavo. "Comercio y política en Estados Unidos: librecambismo versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega C., *México-Estados Unidos 1984*, El Colegio de México, México, 1985, pp. 11-155.

-----, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos, implicaciones económicas y políticas" en *México- Estados Unidos 1985*, comp. Gabriel Székely, El Colegio de México, México, 1986, pp. 117-152.

-----, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano" en *México- Estados Unidos 1982*, comp. Lorenzo Meyer, El Colegio de México, México, 1982, pp. 33-58.

-----, "La Ley Estadounidense del Comercio de 1988: Implicaciones globales y efectos de las relaciones comerciales de México-Estados Unidos" en *México- Estados Unidos 1988-1989*, comp. Lorenzo Meyer, El Colegio de México, México, 1990, pp.65-83.

Zambrano, Lorenzo H., "La empresa mexicana, un ejemplo de globalización", (*Informe Cemex?*), 1990, pp. 165-175.

Libros

Aggarwal, Vinod K., Liberal Protectionism. *The International Politics of Organized Trade*, University of California, USA, 1985, pp. xi-40, 185-202.

Baldwin, Robert E. *The Political Economy of U.S. Import Policy*, MIT, USA, 1986.

Bauer, Raymond A., et al., *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, MIT, Chicago, 2nd Ed., 1972.

Bhagwati, Jagdish., *El Proteccionismo*, Alianza Editorial, México, 1992.

Bueno, Gerardo M. (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, El Colegio de México, México, 1987.

Cámara Nacional del Cemento, *Desarrollo de la industria del cemento en México*, México, 1969.

Cemex, *Cemex informe anual 1991*, México, 1992.

Destler, I.M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Institute of International Economics, Washington, D.C., 1986.

-----, Odell, John S., *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics No. 21, Washington, D.C., 1987.

Feltham, Ivan R., Salen, Stuart A., et al., *Competition, Antitrust and Antidumping Laws in the Context of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. A Study for the Committee on Canada-United States Relations of the Canadian Chamber of Commerce and the Chamber of Commerce of the United States*, Canadian Chamber of Commerce, Canada, 1991.

Friman, Richard H., *Patchwork Protectionism: Textile Trade Policy in the United States, Japan and West Germany*, Cornell University, United States, 1990.

GATT, *United States-Anti-Dumping Duties on Gray Portland Cement and Cement Clinker From Mexico, Report of the Panel*, 7 de septiembre de 1992.

Hufbauer, Gary Clyde, Berliner, Diane T. and Elliot, Kimberly Ann, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies*, Institute for International Economics,

Washington, 1986.

----- and Rosen, Howard F., *Trade Policy for Troubled Industries*, Serie Policy Analisis in International Economics 15, Institute for International Economics 15, Washington, March 1986.

Marshall, Isabel, *Managing Free Trade vs. Fair Trade Policy during the Reagan Administration*,

-----, *Política comercial y proteccionismo en EE.UU.*, Apuntes CIEPLAN No. 77, Santiago de Chile, Mayo de 1989.

Metzger, D. Stanley, *Lowering Nontariff Barriers, U.S. Law, Practice and Negotiating Objectives*, the Brookings Institution, Washington, 1974.

Micha Smeke, Rafael Dalai, *Autopsia de un proceso de toma de decisiones en Estados Unidos: El caso de la asignación de impuesto compensatorios a los productos procedentes de México 1980-1986*, Tesis de Licenciatura, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1987, pp. 28-37.

Nelson, Douglas R., *The Political Structure of the New-Protectionism*, The World Bank Staff Working Paper No. 471, World Bank, Washington, July 1981.

Odell, John S., *Growing Conflict and Growing Cooperation in Trade Between Latin America and the United States*, Latin American Program, Working Papers no. 158, United States, 1984.

Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, University of California, Berkeley, Los Angeles, 1980.

Patiño Rodríguez, Raúl, *La industria del cemento en México*, Banco de México, Departamento de Investigaciones Industriales, México, 1967?

Schmitz, Andrew, *Agricultural Export Dumping: the Case of Mexican Winter Vegetables in the U.S. Market*, mayo 1981.

SECOFI, *Sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio exterior*, México, 1990.

Stern, Robert M. (ed.), *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, MIT, USA, 1987.

United States International Trade Commission, *Gray Portland Cement and Clinker From Mexico*, United States, august 1990.