

Lorenzo Zambrano, líder de CEMEX:

Entre la ineficiencia
de la política económica mexicana
y el proteccionismo estadounidense

ROBERTO MELLADO H.

Desde 19159 y después, durante todo el tiempo que duraron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), y hasta 1995, el cementero mexicano Lorenzo H. Zambrano, líder de Cementos Mexicanos (CEMEX) ha enfrentado un enorme problema de *dumping*¹ que ha puesto en tela de juicio las bondades de dicho tratado.

En 1990 México realizó importaciones de cemento por un valor de 5 millones de dólares, siendo Estados Unidos su principal proveedor con 4.9 millones, equivalentes al 96.5% del total importado. En ese año, México aplicó aranceles de cero y 10% a las importaciones de cemento que adquirió durante 1990. En tanto que Estados Unidos aplicó un arancel máximo de 5% a las importaciones de cemento. En lo que respecta a Estados Unidos en 1990, este país realizó importaciones por un valor de 441.8 millones de dólares; el principal país proveedor fue Canadá, que exportó al mercado estadounidense 129.3 millones, equivalente al 29.3% del valor total. México ocupó el segundo lugar, con operaciones comerciales de cemento por 65.2 millones, representado el 14.7% del total.² En 1990, las exportaciones de cemento mexicano ascendieron a 69.3 millones de dólares, siendo Estados Unidos el principal destinatario con 53.8 millones, equivalente al 77.6% del total de cemento exportado. Los principales productos de la industria cementera mexicana que adquirió Estados Unidos fueron: cemento hidráulico, cemento Portland blanco y cemento Portland, con los cuales ocupó el primero, segundo y séptimo lugar como proveedor, respectivamente. De los 65.2 millones de dólares que Estados Unidos importó de México en 1990, el 100% ingresó libre de arancel.³

Sin embargo, meses después, las exportaciones mexicanas de cemento y clínker hacia Estados Unidos se vieron afectadas por impuestos *antidumping* y, en menor medida, por restricciones de reglas de origen en las compras que realizan las entidades gubernamentales de ese país. La práctica antidumping impuesta por Estados Unidos al cemento mexicano fue en agosto de 1990, este fallo fue contra CEMEX⁴ e implicó un pago adicional de unos 500 millones de dólares. En octubre de ese mismo año, productores de ambos países apelaron ante el tribunal de decisiones tomadas por el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (International Trade Commission). Sin embargo, ambos organismos consideraron que CEMEX incurría en la práctica de *dumping*, por lo tanto, el cemento mexicano tendría que pagar impuestos adicionales. Joe Dorn, uno de los principales abogados del cemento en ese país, argumentaba que los cementeros estadounidenses no esperaban ninguna decisión pronta sobre el caso, para no influir en el proceso de negociaciones del anhelado TLC. Para entonces Dorn aseguraba que decenas de países cuentan con leyes anti-*dumping* y por ende los cementeros mexicanos no deberían preocuparse. Las empresas cementeras estadounidenses presentaron demandas contra su competidora mexicana (CEMEX), argumentando que deberían ser más elevados los aranceles *antidumping* impuestos a México. El grupo que presentó la demanda, en representación de los productores de cemento Gray Fortland de Texas,

Arizona, Nuevo México y Florida, argumentaba que los márgenes de *dumping* mexicano eran mucho más elevados de los señalados por el Departamento de Comercio. Así, "el *dumping* fue planteado... por una planta (Aireal Cement) que pertenece al grupo Holderbank. Aireal Cement está en la Costa del Golfo, en Alabama. Ellos *también* empiezan el *dumping*, y en el corazón de los jueces norteamericanos antes que nada existe un pequeño *kukuxclan* que le guía sus actividades, jamás aceptaron que el precio del transporte debía estar involucrado en el precio del cemento." ⁵

En noviembre de 1991 el director corporativo de finanzas de CEMEX señaló que era necesario aumentar el precio del cemento. Para esta fecha el precio del cemento mexicano se encontraba entre un 15 y un 20% debajo del prevaleciente en los mercados internacionales (Cfr. la cita número 4). Para 1991 existían ya algunos "avances" en las negociaciones del TLC, y en las que involucran a este sector se realizaron en las mesas de Aranceles y Barreras no Arancelarias y Reglas de Origen. Al respecto la SECOFI informó:

"Aranceles y Barreras No Arancelarias. En lo que respecta a esta mesa, los productos de la industria cementera se encuentran incorporados en las listas de desgravación que se intercambiaron en Dallas, Texas, el 19 de septiembre de 1991. En el mes de noviembre, en la ciudad de México se realizó la revisión trilateral de las fracciones del sector. En cuanto a las Reglas de Origen, se anunció: dentro de la mesa de trabajo de reglas de origen, la industria

cementera mexicana estuvo de acuerdo en utilizar la misma regla de origen del TLC, de cambio en la clasificación arancelaria. Estados Unidos y Canadá estuvieron en principio de acuerdo". ⁶

Esto se declaró en abril del año siguiente. No obstante, en ese 1992, más de dos años después que los productores estadounidenses presentaron su queja contra sus competidores de ese país, Estados Unidos y México mantenían su disputa sobre las exportaciones de cemento mexicano. Para ese entonces el Tribunal de Comercio Internacional de Estados Unidos aún no había establecido fecha para la audiencia en la que se escucharían los argumentos de CEMEX. Zambrano preveía que dentro del primer semestre de 1992 la Corte Internacional de Comercio de Estados Unidos daría una solución favorable al problema legal de *dumping* contra el cemento mexicano. Señalaba que el proceso legal por el supuesto *dumping* continuaba además de la mencionada Corte, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y se esperaba una resolución favorable. En ese mes de abril de 1992, este empresario declara: "Debido a la actitud proteccionista estadounidense en contra de productos nacionales, México no debería firmar el TLC... por lo menos los negociadores mexicanos del TLC deben endurecer sus posiciones, **ya que** si no vamos a recibir nada a cambio de la firma del tratado, es mejor no hacerlo porque entraríamos en un esquema irreversible donde habrá presiones para que sigamos cediendo... **además**, si el TLC no va a beneficiar a México, es mejor no firmar dicho acuerdo o, en su defecto, posponerlo hasta que se garanticen los mayores beneficios para nuestro país. **Además**, al igual que los norteamericanos, los negociadores mexicanos **en este caso el Gobierno Federal** deben endurecer su posición en los trabajos del TLC y no dejarse presionar por las autoridades de esos países". ⁷

Según Zambrano, un área muy importante que debería definirse en las negociaciones del TLC era la del *dumping*, porque se requería de una negociación mejor que la realizada entre Estados Unidos y Canadá, ya que no había dejado una experiencia exitosa. Asimismo, propuso crear mecanismos de protección para la industria mexicana, donde las disputas comerciales no se ventilaban arbitrariamente por parte de Estados Unidos, dado

que México había estado cediendo en algunas demandas del vecino país, por lo que de negociar un tratado bajo estas circunstancias "toda la vida estaríamos corrigiéndolo".

Para julio de 1992 Zambrano todavía esperaba y confiaba en que Estados Unidos acatará la declaración del GATT, de considerar ilegales los impuestos antidumping. El aseguraba que para septiembre de ese mismo año, se conocería la reacción del país demandante, pues en este mes sería presentada la declaración ante un pleno revisatorio del GATT⁸, al que asistirían 106 países. Pese a que en esta reunión Estados Unidos tendría derecho de veto,

CEMEX tenía la confianza de que, dadas las negociaciones comerciales del TLC entre ambos países, el gobierno estadounidense no se opondría al fallo del GATT, ya que éste sería definitivo. Sin embargo, a pesar de dicho optimismo por parte de Zambrano, en ese año, mientras los productores mexicanos de cemento pagaban el arancel compensatorio del 56% para exportar, el aplicado a las importaciones era del 10%. Es por esto que si habrían de eliminarse aranceles a las importaciones, los socios comerciales deberían haber hecho lo mismo a las exportaciones mexicanas; todo esto debería ser posible con la ayuda del gobierno mexicano cuando se sentara a negociar el TLC en ese tiempo.⁹

Es necesario aclarar que la defensa en el *dumping* se trasladó al mismo grupo CEMEX, que era el único exportador y por ende el que tendría que solucionar el problema; ya no era su cámara industrial la que los apoyaba, o sea la CANACEM, debido a que en un primer momento ésta llevó a cabo todos los tratos con los cementeros norteamericanos pero, los abogados los pagó CEMEX, y directamente este grupo es el que decidió en Estados Unidos lo que se habría de hacer con su situación. Es por esto, que ni la CANACEM, ni la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), ni el propio Gobierno Federal, tuvieron gran importancia y participación para la *solución* de este problema.

En enero de 1993, se informó que el Departamento de Comercio de Estados Unidos expidió una decisión preliminar para reducir los impuestos antidumping que CEMEX venía pagando desde hace más de un año por sus exportaciones. Esta reducción fue de 58% a 30.7%. Sin embargo, para octubre de 1993, el gerente de la fábrica de Cementos Guadalajara (división Baja California y socio del grupo CEMEX), anuncia que una corte del gobierno de Estados Unidos acordó aumentar de 53 a 112%¹⁰ el impuesto compensatorio para cemento importado a ese país, lo cual dejaría nuevamente en desventaja a CEMEX. Dicha disposición entraría en vigor a partir de septiembre de 1994, aún cuando desde 1989 los empresarios de este grupo lucharon por la eliminación de ese arancel. No obstante que Santiago Ortiz, el gerente ya mencionado, señaló que:

"El gobierno mexicano permite la introducción de cemento libre de aranceles y, al menos en Baja California, encuentra mercado para 10 mil toneladas mensuales, según estadísticas del comercio local. Actualmente, las plantas nacionales del ramo colocan en Estados Unidos 80 mil toneladas anuales, aún con el arancel de 53%. Las fábricas más afectadas **para este grupo** por este tipo de medidas comerciales son la de Hermosillo —que aún exporta desde el Puerto de Guaymas— y la de esta ciudad".¹¹ Debido a esto, los empresarios de CEMEX se vieron en la necesidad de buscar la apertura en otros mercados de Centro y Sudamérica, ya que los excedentes para octubre de 1993 eran de un millón de toneladas al año.

Al inicio de 1994 la CANACEM me informó que:

"Tenemos ganado el panel del GATT, el gobierno americano pidió que no se comunicara oficialmente a su gobierno la decisión del panel porque quería que fueran los propios cementeros **norteamericanos y mexicanos** los que se pusieran de acuerdo. **Pero**, las

propuestas de los cementeros americanos pues ¡son majaderías! y, entonces ya solicitamos oficialmente a nuestro gobierno que le comunique al gobierno americano que el panel del GATT declaró inexistente el *dumping* para que ya desaparezca. ¡Vamos a ver qué tanto caso nos hacen!... Está perdido el *dumping* por los americanos, tienen que levantar todas las barreras, no creo que se vuelva a dar porque la experiencia que tuvieron fue fuerte en ese caso; los americanos no sé cómo vayan a reaccionar si el día de mañana quieran volver a poner *dumping* o quieran aceptarlo. Pero ahora ya sabemos con qué baraja perdimos y ahora nos cuidaremos mucho de ocasionar cualquier tipo de *dumping*, ya sea real o figurado y que aparezca real. ¡De ninguna manera lo haremos!".¹²

Sin embargo, la espera de CEMEX fue larga porque para julio de 1994, Zambrano todavía esperaba una respuesta favorable de la asamblea antidumping del GATT, y es por esto que en este mes las cementeras mexicanas presentaron una queja ante la SECOFI, por el posible incremento de los impuestos antidumping al cemento. Esto fue debido a que en este mes de julio, nuevamente el Departamento de Comercio estadounidense recomendó incrementar los márgenes de impuestos compensatorios al cemento de México, que ingresa a Estados Unidos por las supuestas prácticas desleales de comercio. Ahora sí, tanto la CONCAMIN como la Confederación Patronal de Comercio (COPARMEX) enviaron una carta al Ministerio de Comercio en la que expresaron su "decepción" ante la actitud estadounidense, porque "esa decisión plantea serias dudas respecto del compromiso de esa nación de sostener el TLC, vigente entre los tres países desde el primero de enero de 1994. Los **cementeros mexicanos** consideraron que los impuestos a sus mercancías son excesivos y por ello exhortaron al ministerio a "conseguir una solución pronta, oportuna y equitativa."¹³

Para agosto de 1994, de acuerdo con un estudio de la casa de bolsa FIMSA, existían tres posibles vías para negociar con Estados Unidos la eliminación de los impuestos compensatorios que venía pagando CEMEX:

Una, propiciar entre ambos países un acuerdo conciliatorio, en el que se establecería una negociación país -país orientada a alcanzar un acuerdo de restricción voluntaria.

La segunda opción era pugnar para que antes de agosto de 1994 el GATT estableciera un penal arbitral; o sea, una vía más radical que implicará una confrontación directa con la administración de Bill Clinton y de esta manera lograr que el caso llegara al GATT ya que como reconoció y aseguró el entonces presidente de la CANACEM, Luis Martínez Arguello, "los norteamericanos tradicionalmente no hacen mucho caso al GATT". Y en tercer lugar, adoptar la proposición del entonces secretario de la SECOFI, Jaime Serra Puche, de "acogerse a un penal arbitral en el marco del TLC". Aún así, nada de esto se logró.¹⁴

Por último, otras dos posibles soluciones —aparte de las de FIMSA— que se plantearon para solucionar el problema del cemento fueron que: en octubre de 1994 el embajador de México ante el GATT, Alejandro de la Peña, presentara otra vez el caso en el Comité Antidumping, y la otra posibilidad pero esta ya fue haciéndole mucho al futurismo, es que el asunto se resolviera en la nueva estructura de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sería la sucesora del GATT, ya que el nacimiento de dicha organización estaba previsto para el primer día de 1995 o tal vez unas semanas después y en la cual, uno de los candidatos para dirigirla era Carlos Salinas de Gortari.¹⁵ Sin embargo, esto no sería posible porque Carlos Salinas tuvo que declinar a esta candidatura debido a que tendría que enfrentar dos grandes problemas: por un lado, el escándalo de su hermano Raúl, como autor intelectual del asesinato del político priísta Mario Ruiz Massieu, y por el otro, la

presión por parte de la sociedad civil y de la sociedad política mexicana de la responsabilidad del nefasto estado económico en que según los mexicanos dejó al país.

Siguiendo con los industriales del cemento, para el 31 de octubre de 1995, los cementeros norteamericanos insertaron en los diarios de nuestro país un desplegado dirigido al presidente Ernesto Zedillo en el cual cuestionan supuestos apoyos gubernamentales a CEMEX. El que esto escribe se pregunta ¿de qué apoyos hablan estos señores? Qué bueno sería que nuestro gobierno apoyara a nuestros empresarios de este tipo, tan competitivos como lo es Lorenzo Zambrano. En la mencionada carta acusan a CEMEX de *explotar a los consumidores mexicanos, frustrar la recuperación económica del país y perjudicar el TLC, violando leyes de comercio norteamericano*. Qué ironía. Usted lector, estará de acuerdo después de conocer los hechos que le relaté. En respuesta a dicha carta, los cementeros mexicanos aseguran que ésta, es "anónima y poco ética", y que intenta ejercer presión psicológica en las autoridades de los dos países, a unos días de que quede integrado el panel binacional del cemento; o sea, más de un año después de que éste se planteó, sin ninguna garantía de que saldrán vencedores los empresarios mexicanos. Además, nuestros cementeros añadieron que dicha carta intenta restar fuerza a los argumentos de cuatro gobernadores estadounidenses del sur y 34 congresistas que solicitaron por escrito a Bill Clinton en diferentes documentos, hace algunos meses, la revocación del *antidumping* a CEMEX. En dichos textos los gobernadores de Arizona, Fife Symington; de California, Pete Wilson; de Texas, George W. Bush, y de Nuevo Mexico, Gary E. Johnson y los legisladores coincidieron en que el impuesto *antidumping* a CEMEX busca defender a la industria norteamericana pero, al impedir la entrada de cemento mexicano a este país, hace que dicho insumo se tenga que importar de países como China, Turquía, España, Grecia, etcétera, siendo perjudicado el consumidor final, ya que en este 1995 el desabasto de cemento hizo que subieran los precios entre 9 y 11%.

En síntesis, en el mundo moderno, los aranceles y restricciones al comercio exterior han sido, por lo regular, una fuente de fricciones entre los países o, una forma de abuso de los poderosos hacia los menos fuertes, principalmente por países como Estados Unidos. Aquí cabría citar la máxima ya tan conocida de Porfirio Díaz, el cual decía con respecto a la política exterior mexicana: "Pobre México, tan lejos de Dios, tan cerca de Estados Unidos".

Por lo anterior, el cementero Lorenzo H. Zambrano se enfrentó en primer lugar al voraz proteccionismo norteamericano que, desde siempre, ha impuesto condiciones económicas a los países subdesarrollados, y más aún, ahora con la firma del TLC, podemos decir que la firma de dicho acuerdo es una integración de México hacia Estados Unidos, y no una integración de México hacia el mundo. Por otro lado, Zambrano se enfrentaría a la ineficiencia de los servidores públicos mexicanos desde el entonces subsecretario de industria y comercio, Herminio Blanco, pasando por el también entonces secretario Jaime Sena Puche y terminando con el mismo presidente de la república, Carlos Salinas. Es por esto que un problema de tipo económico devino en un enorme conflicto político y lo podemos constatar con la presión que han ejercido hacia el gobierno de Clinton, no sólo los empresarios mexicanos, sino ahora los mismos políticos norteamericanos; de ahí que el autor de este artículo sugiera la posibilidad de que el Gobierno Federal lleve a cabo nuevas reglas para los tratados comerciales y se permita la participación de empresarios de la talla de Zambrano para llegar a mejores negociaciones, debido a la experiencia adquirida por este tipo de actores políticos empresariales. De hecho, el actual presidente de la CANACEM, Rodolfo Cruz Miramontes, es un actor importante para estas negociaciones, ya que tuvo la experiencia de haber participado dentro del organigrama de la Coordinadora

de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), en la cual participó como Coordinador General de la Industria Nacional de México hacia Estados Unidos, y con esto, mantuvo relaciones comerciales con los norteamericanos en las negociaciones en el "cuarto de junto". Sin embargo, aún cuando este cementero participó en dichas negociaciones, no se logró mucho, ya que a fin de cuentas, según lo dicta nuestra Constitución Política, es el Estado mexicano a través de sus funcionarios, el encargado de llevar a cabo acuerdos comerciales.

1. El *dumping* es la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o de procedencia, y se considera que existe subsidio a la exportación cuando las mercancías ha recibido en el país de origen, de manera directa o indirecta, estímulos, subvenciones, ayudas para la exportación, a menos de que se trate de medidas aceptadas internacionalmente. Cfr. "Pequeña y mediana industria". *Hecho en México*, año 7, núm. 69, septiembre de 1987, p. 9. En los noventa, uno de los problemas más serios que empezaban a encarar los grupos económicos de México era el *dumping* practicado por sus competidores. Aparte del cemento, ramas como las del hierro y acero, química, papel y cartón, metales no ferrosos, plásticos y textiles, eran las más afectadas. Empero, numerosos empresarios y analistas especializados opinaban que ni la legislación, ni los encargados de aplicarla, tenían una capacidad de respuesta rápida frente a este problema. Cfr. *Expansión*, sep. 2 de 1992, p. 123.

2 y 3. SECOFI. *Monografía 21*. La industria del cemento, p.8.

4. Desde entonces, CEMEX se encontraba entre las productoras a más bajos costos del mundo (un promedio de 28 dólares la tonelada, frente a 36 dólares en Estados Unidos). El precio del cemento mexicano está entre un 15 y 20% debajo del prevaleciente en los mercados internacionales. Los costos de producción de CEMEX son de 9 dólares la tonelada, y lógicamente son inferiores a los de Estados Unidos. CEMEX es la cuarta productora de cemento a nivel mundial, y sus ingresos anuales son aproximadamente mil 700 millones de dólares. CEMEX controla el mercado del sur de Estados Unidos. Cfr. Investigación periodística de 1991 a 1993.

5. Entrevista personal al señor Carlos Gutiérrez Camarena, subdirector de la CANACEM. A partir de aquí, esta entrevista se citará "Entrevista RMH/CGC".

6. SECOFI. Op. cit., p. 11.

7. *El Financiero* del 29 de abril de 1992, p. 24.

8. El GATT, es un organismo internacional fundado en 1947, que desde entonces supuestamente ha intentado regular el comercio mundial, teniendo como meta principal abolir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, al igual que eliminar las prácticas desleales en el comercio mundial; entre otros de sus objetivos está expandir el comercio internacional.

9. En febrero de 1992, Zambrano había descartado que al concretarse el TLC, el impuesto compensatorio sobre las exportaciones de CEMEX desapareciera de manera automática. Si acaso dijo, "las acciones de *dumping* se decidirán en forma no tan unilateral". Cfr. *Excelsior* del 22 de febrero de 1992, p. 18.

10. En ese tiempo se anunciaba en la prensa que el futuro panorama de CEMEX era más que halagador. Las opiniones de los especialistas indicaban que existían factores que impactarían positivamente a esta empresa mexicana. En primer lugar, se esperaba que el

impuesto *dumping* de Estados Unidos se retirara, lo que motivaría las ventas externas nuevamente a ese mercado; para ese entonces ya se había efectuado un pago previo a CEMEX. Sin embargo, CEMEX hubiera logrado revocar en 1993 la decisión del *dumping* y hubiese recuperado todos los impuestos que se le habían acumulado y tener los recursos suficientes como para comprar incluso a Cementos APASCO, según opinaron los analistas cementeros. Cfr. *Excelsior*, 3 de octubre de 1993.

11. *Excelsior*, 3 de octubre de 1993.

12. "Entrevista RMH/CGC".

13. *La Prensa*, 27 de julio de 1994, p. 30.

14. *El Financiero*, 2 de agosto de 1994, p. 10.

15. La candidatura de Salinas de Gortari para dirigir la OMC, fue apoyada en principio por una buena parte de los países latinoamericanos más Estados Unidos, y en especial por Washington, ya que Salinas era considerada a nivel mundial "pronorteamericano", y es por esto que los funcionarios de la Unión Europea preferían que se eligiera un candidato de preferencia europeo, como el italiano Renato Ruggiero, ministro de comercio del gobierno de Roma, entre 1988 y 1991.

Fuente: Cfr. el trabajo inédito de Mellado Hernández, Roberto: "CEMEX y la política mexicana".