

Jesús Flores Ayala*

El Sector del Acero durante los veinte años del TLCAN: una mirada en el tiempo

SUMARIO: I. Introducción. II. Período 1994 – 2000: la industria sin la presencia de China. III. Período 2001-2004: la industria con la presencia de China como importador neto. IV. Período 2005 – 2014: La industria con la presencia de China como exportador neto y potencia mundial. V. Evaluación.

I. Introducción

Para el sector acero de México, Estados Unidos y Canadá, el Tratado de América del Norte (TLCAN) ha sido una oportunidad para crear instancias de información y discusión que han permitido acordar una agenda regional que cumpla con tres objetivos: (1) entender que temas explican la competitividad de la industria, (2) identificar la agenda de temas, oportunidades y riesgos de la región con respecto al resto del mundo, (3) identificar la agenda intrarregional que facilite y mejore el comercio e inversión.

Estas instancias son el Consejo del Acero de Norteamérica (*North America Steel Council* – NASC), y el Comité de Comercio del Acero de Norte América (*North America Steel Trade Committee*- NASTC).

El NASC es una mesa que reúne a los Directivos (CEO's) de las principales empresas de acero localizadas en los tres países. Fue creada hace más de 20 años. Durante ese período se ha reunido tres veces por año. El NASTC es una instancia que reúne a representantes de las oficinas de comercio de los tres gobiernos y representantes de las tres industrias. Fue creado hace 10 años y se reúne dos veces al año.

* Especialista en la Industria del Acero.

Ambas instancias son un ejemplo. Sus líderes han logrado privilegiar: primero el respeto a principios de ética y transparencia en los negocios; y segundo a las prácticas de formalidad en el establecimiento de las agendas, el respeto a las ideas y el seguimiento de los temas. Tercero, el poder construir una agenda con temas de interés común. Ambos grupos han sido una oportunidad para trabajar juntos.

Ello ha permitido que el mundo del acero sea identificado y reconocido como el Nafta Steel Group (NSG). La experiencia vivida por el NSG durante estos más de 20 años ha sido muy rica por los cambios que ha enfrentado el mundo del acero. Por lo tanto este artículo busca relacionar los principales desafíos vividos durante este período de tiempo en el NSG, esto con el objetivo de entender la problemática actual del sector y los desafíos que existen para el futuro de la industria regional.

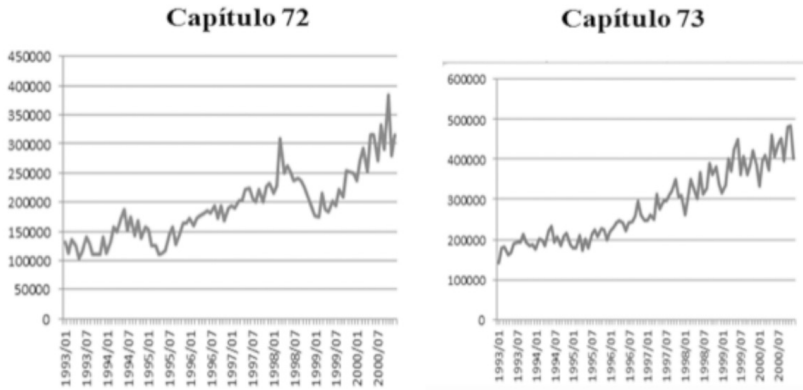
Para ello el análisis temporal se dividirá en tres periodos: (1) 1994-2000; (2) 2001-2004; y (3) 2005-2014. Merece destacar que al primer período sobresale porque la dimensión de China no era tan grande como lo es ahora. El segundo refleja el período en que China ingresa a la OMC con la concesión de ser “economía de no mercado” por un período de 15 años y donde era importadora neta de acero. El tercer periodo sobresale porque China se vuelve en exportador neto de acero, multiplica por diez la capacidad de producción que tenía en el año 2000 y surge como una potencia industrial.

II. Período 1994 – 2000: la industria sin la presencia de China

A fines de 1989 y principios de 1990 se iniciaron los trabajos para que México negociara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Dos años antes Canadá ya había negociado un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos; y se había firmado en 1988. Ello condujo a que sería mejor que los tres países definieran el objetivo de negociar un acuerdo para Norteamérica.

En 1990 dos empresas de acero de Monterrey optaron por acercarse al gremio empresarial del acero norteamericano. En Estados Unidos los dos principales gremios eran: La AISI (*American Iron and Steel Institute*) y la SMA (*Steel Manufacturers Association*). En esas primeras reuniones se habló del TLCAN, pero al final las instituciones buscaron ir más lejos al establecer principios de relacionamiento entre las industrias. Hay documentos de la AISI que constatan que en 1992 se efectuó la “*Greenbrier meeting*” donde se discutieron principios y objetivos de lo que se llamó el “*North America Steel Sector Agreement*” (NASSA) En ese sentido se establecía: (1) prohibir toda forma de apoyos de los gobiernos; (2) eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias; (3) eliminar las prácticas anti-competitivas; (4) discutir las leyes sobre prácticas desleales; y (5) discutir las implicaciones internacionales de la agenda de trabajo. En Abril de 1993 se crea el NASC (*North America Steel Council*)

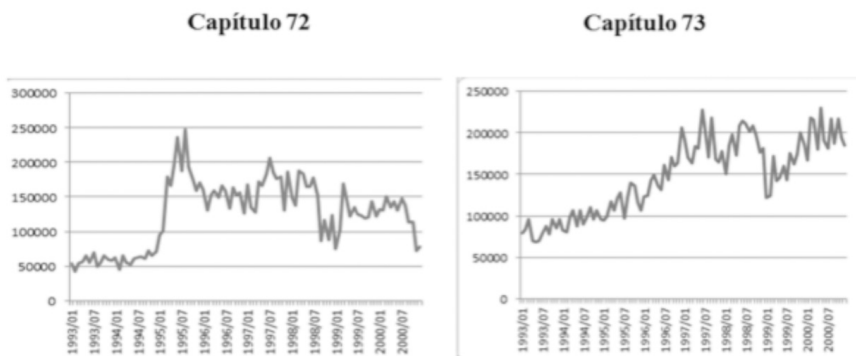
Gráfica 1
Importaciones de acero 1993 – 2000
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

La Gráfica 1 muestran que en el período 1994 – 2000 las importaciones se duplicaron. En el capítulo 72 se observa que las importaciones reflejan dos crisis: La de 1995 y de 1998. (Nota: El análisis gráfico corresponde a los flujos totales de importaciones y exportaciones).

Gráfica 2
Exportaciones de acero 1993 – 2000
(miles de dólares)



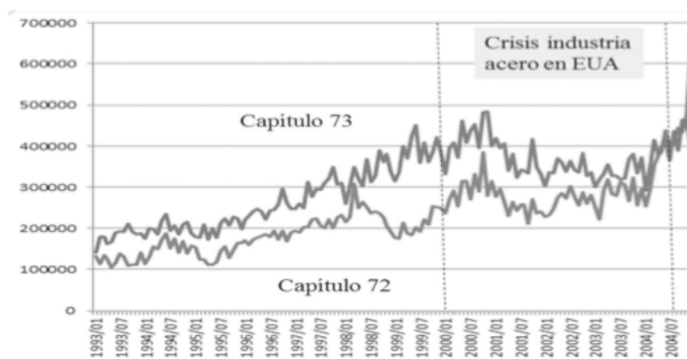
Fuente: INEGI.

En la Gráfica 2 se aprecia el comportamiento que tuvieron las exportaciones de acero. Las del capítulo 72 afectadas por la crisis de 1995 y 1998. En cambio se duplicaron las del capítulo 73.

III. Período 2001 – 2004: la industria con la presencia de China como importador neto

En el año 2001 China ingresa a la OMC. Para ello negocia y firma su Protocolo de Adhesión a la OMC. El cual incluye que China podría transitar 15 años como “economía no de mercado”. Con ello se inició un periodo de transformación de la industria siderúrgica mundial. En esta etapa China era importador neto de acero. Por lo tanto los efectos se irían manifestando gradualmente. Sobre todo a través del uso de sus empresas de Estado.

Gráfica 3
Importaciones de acero, 1993 – 2004
(miles de dólares)

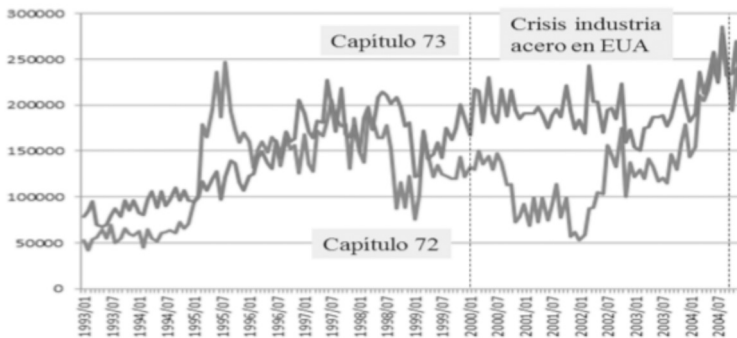


Fuente: INEGI.

Por otra parte en los Estados Unidos sucedía otro cambio estructural. Este fue la crisis en la que cayó la industria del acero de los Estados Unidos donde una gran mayoría de sus empresas siderúrgicas entraron en proceso de bancarrota. Varias fueron las causas. Las más relevantes: exceso de capacidad, falta de competitividad y un muy alto número de compromisos laborales que no eran financiables. Bajo estas condiciones, el Gobierno de los Estados Unidos aplicó la medida de salvaguarda conocida como la 201. México y Canadá quedaron excluidos al ser socios del

TLCAN. Esta fue una importante prueba. Aunque en la etapa previa a la crisis (año 2000), la industria de los Estados Unidos promovió casos *antidumping* en contra de la industria del acero de México. Ello implicó que se establecieran paneles en la OMC y en TLCAN bajo el capítulo XIX. México ganó ambos procesos y un Panel TLCAN demandó la conclusión de las medidas. Esta fue otra prueba.

Gráfica 4
Exportaciones de acero 1993 – 2004
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

En la Gráfica 3 se aprecia que en este período las importaciones se mantuvieron sin crecimiento. En la Gráfica 4 se observa que las exportaciones del capítulo 72 se empezaron a reactivar y las del 73 mantuvieron el nivel de representar más del doble del nivel que existía el inicio del TLCAN.

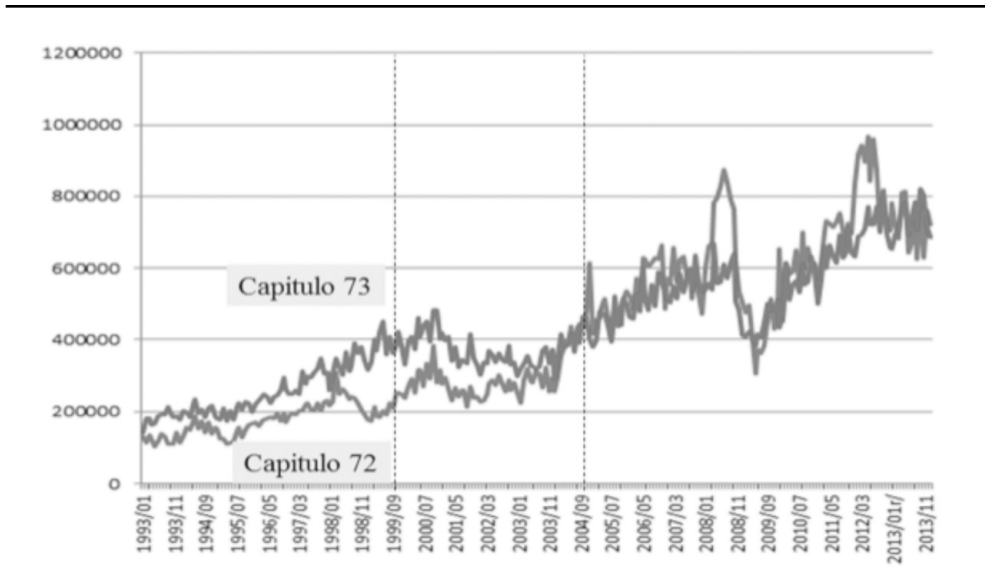
En este contexto se crea el NASTC (North America Steel Trade Committee) donde participan los gobiernos e industrias del acero de Estados Unidos, México y Canadá.

IV. Período 2005 – 2014: la industria con la presencia de China como exportador neto y potencia mundial

A partir del año 2005 China empieza a mostrar su estrategia: utilizar al sector acero como palanca de desarrollo. Esto se hace a través de: (1) operar con empresas de estado; (2) justificar la creación de capacidades de producción de dimensiones extraordinarias; (3) el uso de subsidios; (4) el uso de políticas de condonación de impuestos para productos de acero con valor agregado; y (5) la exportación a precios muy por debajo de los de mercado.

Ello provocó que China se volviera exportador neto de acero con volúmenes enormes y a precios a la mitad de los del mercado internacional. Sin embargo, lo más relevante fue su política de privilegiar la incorporación del acero a precios muy atractivos en la exportación de bienes con alto contenido de acero.

Gráfica 5
Importaciones de acero, 1993 – 2014
(miles de dólares, cifras mensuales)



Fuente: INEGI.

Ante la crisis de la industria y el surgimiento de China como potencia, en paralelo se inicia a nivel mundial un proceso de “consolidación”. De esta manera surge en Occidente un proceso de adquisiciones y fusiones donde prevalecen los más competitivos, pero a la vez en un contexto cada vez mayor de empresas de Estado en Asia. Ello también se refleja en México. La industria siderúrgica de México se transforma y se consolida en un número reducido de productores que puedan enfrentar y competir en el nuevo entorno mundial.

En Estados Unidos surge una oleada de casos *antidumping* y de subsidios. China litiga e incluso en algunos casos pone en aprietos al sistema de prácticas desleales de los Estados Unidos. En este período en México hubo muy pocos casos. En gran parte de ello es resultado de que el Gobierno de México eleva el estándar de inicio y del proceso.

Gráfica 6
Exportaciones de acero, 1993 – 2014
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

En el 2008-2009 surge la crisis financiera mundial. Ello se refleja en la industria en forma muy severa. En México esta situación se agrava porque por razones de política económica, se decide efectuar una desgravación unilateral a cero con los países con los que México no tiene tratado de libre comercio.

En este período muchos temas han sido objeto de debate y de hallazgo en el NASTC. Algunos ejemplos son:

- Política de Manufactura y la cadena de valor.
- La empresas de Estado y su efecto de distorsión a los mercados.
- China y el fin de la transición como economía de no-mercado. Limitaciones para estar en posibilidades de operar como economía de mercado.
- Energía como factor de competitividad regional.
- Triangulación. Facilitación del comercio y fraude aduanero.
- Negociaciones internacionales y coordinación de posturas para el sector.
- Exceso de capacidad y el riesgo de que exista otra crisis en el sector acero al privilegiar políticas de empleo y no de competitividad.

V. Evaluación

En los 20 años del TLCAN las importaciones siderúrgicas de México se han casi multiplicado por 4 veces. Mientras que las exportaciones del capítulo 73 se multiplicaron por 5 veces y las del capítulo 72 se han multiplicado por 3 veces. Esto a pesar de las diversas crisis que han existido en estos 20 años. Por lo tanto es evidente el impulso en materia de crecimiento de los flujos de comercio.

Haría falta ahora hacer un análisis similar de lo que ha sucedido en los Estados Unidos y como es el posicionamiento de la industria mexicana en ese mercado y también los cambios que haya podido tener el posicionamiento de los socios TLCAN en el mercado mexicano. Queda claro que en ambos casos Asia juega ahora un papel más protagonista.

Además una evaluación del sector acero durante estos 20 años que han transcurrido tendría que destacar los temas siguientes:

- El TLCAN ha permitido e impulsado la transformación de la industria del acero de México en lo global. En este sentido el acceso al mercado de los Estados Unidos ha sido un factor muy relevante para la atracción de inversiones.
- La industria ha logrado mantener una mesa de directores de las industrias de los tres países que se reúne 3 veces al año con una agenda regional.
- La industria también ha logrado mantener la mesa donde participan los tres gobiernos y las tres industrias que se reúne dos veces al año con una agenda de tres capítulos: competitividad, agenda externa y agenda intra-TLCAN.
- La industria de los tres países ha logrado coordinar posiciones en materia de negociaciones internacionales.
- Ahora los desafíos son: (1) precisar en cómo avanzar en la integración que permita fortalecer la posición de competitividad de la industria; (2) en perfeccionar las políticas que permitan el crecimiento exponencial de la cadena de valor del acero; y (3) en perfeccionar los procesos aduaneros que permitan no afectar negativamente los flujos de comercio.

El presente documento tiene la limitación de no efectuar un análisis por país de origen. Las cifras disponibles imponen una restricción. Por lo tanto se deberá proceder a profundizar el análisis con un enfoque como el propuesto.