



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LAS PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO
INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA
MEXICANA: EL CASO DEL ACERO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

DAVID SOLÍS TORRES

ASESOR

PROF. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY



México, D.F., Ciudad Universitaria 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme dado la oportunidad de abrirme sus puertas al conocimiento, a cada uno de los profesores que con su experiencia y sabiduría contribuyeron con mi formación profesional.

Agradezco al profesor Alfredo Córdoba Kuthy por su paciencia, confianza y conocimiento al dirigir esta tesis. A los sinodales José Antonio Murguía Rosete, Marco Antonio Barragán Fernández, José Ignacio Martínez Cortés y Laura Estela Ramírez Apáez por su amable disposición para formar parte de este jurado, así como por sus valiosas aportaciones y conocimientos para enriquecer el presente trabajo.

La culminación de esta tesis y en particular esta etapa de mi vida, la agradezco y dedico con mucho cariño a mis padres por el esfuerzo realizado, por brindarme la oportunidad de haber vivido esta experiencia. En especial a mi madre, por darme confianza, comprensión, principios y valores; por ser guía y fuente de inspiración en cada momento de mi vida, pero, principalmente por tener el coraje, tenacidad y valor ante las adversidades de la vida para poder llegar a la meta, este éxito es tuyo.

A mis hermanos: Rogelio, Noé y Edgar, por todo su apoyo, comprensión y esfuerzo, que sin él no hubiera sido posible cerrar este ciclo. Edgar por refinarme el gusto musical. A Laura por su confianza y apoyo en momentos adversos, a Mónica por su apoyo brindado. A mis sobrinos Alexis, Gael, Geraldine y René Alexander por compartirme sus alegrías. A mis tías Martha y María que también han sido parte fundamental de este logro, a mis primos Mario y Fernando.

Para mis amigos: a Daniel, Mariana, Cecilia, Israel "Lupe", Felipe, Fabricio, Teposte, Franchó, Diana, Kenya, Camilo, Claudia, Cynthia, y sin herir susceptibilidades, a todos aquellos que escapan de mi mente, por brindarme su amistad, por los buenos momentos vividos.

Y por último, por supuesto que no por menos importante, agradezco a Dios por permitirme culminar esta etapa de mi vida.

"Todo hombre es como un hueso, siempre ligado a otro. Juntos, los miembros forman un solo cuerpo y tienen un mismo origen. Si la vida causa dolor a un miembro, ninguno de los otros permanecerá indiferente. Si a ti no te provoca nada el dolor de los demás, no podremos llamarte ser humano".

Poeta persa del siglo XII dC, Saadi

ÍNDICE

| | |
|---------------------|---|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
|---------------------|---|

Capítulo 1

| | |
|--|----|
| <i>Las Relaciones Internacionales, el comercio internacional y el acero</i> | 8 |
| 1.1.- La globalización y las Relaciones Internacionales | 8 |
| 1.2.- Antecedentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio | 14 |
| 1.2.1.- Creación del GATT | 16 |
| 1.2.2.- Principios fundamentales del GATT | 19 |
| 1.2.3.- La ronda Uruguay (1986-1994) | 20 |
| 1.3.- La Organización Mundial de Comercio (OMC) | 23 |
| 1.4.- Contexto internacional de la industria siderúrgica en el mundo | 26 |
| 1.4.1.- Nociones generales del acero | 26 |
| 1.4.2.- Desarrollo de la industria siderúrgica | 27 |
| 1.4.3.- Reestructuración de la industria siderúrgica | 33 |
| 1.4.4.- Alianzas estratégicas entre empresas en la industria siderúrgica | 36 |
| 1.4.5.- Producción mundial de acero | 37 |
| 1.4.6.- Comercio internacional de acero | 39 |

Capítulo 2

| | |
|--|----|
| <i>La industria siderúrgica en México y las prácticas desleales de comercio internacional</i> | |
| 2.1.- Proceso de liberación económica y comercial en México | 42 |
| 2.2.- La política de comercio exterior de México | 47 |
| 2.3.- México en el GATT | 53 |
| 2.4.- Las prácticas desleales de comercio internacional y su contexto | 55 |
| 2.4.1.- Concepto de las prácticas desleales de comercio internacional | 56 |
| 2.4.2.- Antecedentes del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional | 57 |

Índice

| | |
|---|----|
| 2.4.3.- Marco legal. Legislación vigente aplicable en investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional | 59 |
| 2.5.- Definición de dumping | 60 |
| 2.5.1.- Clasificación dumping | 61 |
| 2.5.2.- Discriminación de precios | 62 |
| 2.5.3.- Dumping, daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional | 64 |
| 2.5.4.- Relación causal | 65 |
| 2.5.5.- Acuerdo antidumping | 66 |
| 2.6.- Subvención y su definición | 71 |
| 2.6.1.- Clasificación | 72 |
| 2.6.2.- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias | 73 |
| 2.7.- Procedimiento y recursos aplicables a la investigación administrativa por prácticas desleales de comercio internacional | 75 |
| 2.7.1.- Resolución de inicio | 76 |
| 2.7.2.- Resolución preliminar | 77 |
| 2.7.3.- Resolución final | 78 |
| 2.8.- La industria siderúrgica en México | 80 |
| 2.8.1.- Desarrollo de la industria siderúrgica en México | 81 |
| 2.8.1.1.- Desarrollo de la siderúrgica en México 1940 hasta 1970 | 82 |
| 2.8.1.2.- Auge y deterioro de la industria siderúrgica 1970-1982 | 85 |
| 2.8.2.- Inserción de la industria siderúrgica mexicana en el proceso de la globalización 1982-1991 | 87 |
| 2.8.3.- Privatización de la industria siderúrgica de México | 90 |
| 2.8.4.- Inversiones en la industria siderúrgica después de su privatización 1992 a la fecha | 92 |
| 2.8.5.- Comercio exterior | 93 |
| 2.9.- Importancia económica de la industria siderúrgica | 95 |
| 2.10.- Repercusiones de la apertura económica y comercial de la industria siderúrgica | 97 |

Capítulo 3

| | |
|---|---------|
| <i>Las importaciones de placa de acero en hoja de México</i> | 99 |
| 3.1.- Proceso de producción siderúrgico. Placa de acero en hoja | 99 |
| 3.2.- Antecedentes de los casos de antidumping en el sector acero en el mundo | 100 |
| 3.3.- Desarrollo de las prácticas desleales en México en el sector acero | 105 |
| 3.4.- Surgimiento de la controversia comercial: el caso de la placa de acero en hoja importada de Rumania, Rusia y Ucrania | 109 |
| 3.4.1.- Resolución de inicio | 110 |
| 3.4.2.- Resolución preliminar | 114 |
| 3.4.3.- Resolución final | 119 |
| 3.5.- Las implicaciones de la adhesión de China a la OMC para México y el comercio internacional | 125 |
| <i>CONCLUSIONES</i> | 132 |
| <i>ANEXOS</i> | |
| Reporte de medidas antidumping a países por sector | 140 |
| Reporte de medidas antidumping aplicadas por sector | 144 |
| Reporte de medidas antidumping iniciadas por sector | 145 |
| <i>FUENTES CONSULTADAS</i> | 146 |

Introducción.

Al hablar de las Relaciones Internacionales, se puede hacer desde sus diferentes áreas de estudio y análisis, y el que nos ocupa en la presente investigación es desde el área de las relaciones económicas internacionales, ya que la transformación que se ha dado en este ámbito de las Relaciones Internacionales ha sido de manera acelerada, porque ante la acelerada apertura económica y la globalización de la misma se ha manifestado de manera más rápida en el campo del comercio internacional.

Así, ante la acelerada apertura económica y comercial que México llevó a cabo en la década de los años ochenta, el país adoptó de manera dogmática el modelo económico neoliberal teniendo como un precepto fundamental la política de apertura comercial para que de esta manera se tenga como piedra angular y motor del crecimiento económico (en este modelo económico solo se habla del crecimiento pero no así del desarrollo económico) al comercio internacional y orientar la industrialización y la producción a la exportación más que al mercado interno, esta es la doctrina económica que México adoptó para dejar al mercado interno desarticulado y la industria nacional desprotegida hacia la competencia del exterior.

De esta manera, al ser el comercio internacional un aspecto importante que se desarrolla en el plano de las Relaciones Económicas Internacionales es inevitable que el Estado tenga injerencia dentro de estas; sin embargo, con el dinamismo con la cual se desarrollan estas relaciones y el comercio internacional, paralelamente hay un problema dentro de este último y este es la controversia que se genera por las prácticas desleales de comercio internacional siendo estas el *Dumping* y la *Subvención*, entendiéndose por dumping como la práctica de introducir una mercancía a un precio inferior al precio de venta del mismo producto en el mercado de origen; y por subvención se define como la contribución financiera directa o indirecta de parte de un gobierno a una empresa o rama de producción y se otorgue un beneficio.

Las prácticas desleales de comercio internacional han estado presentes intrínsecamente en el desarrollo del comercio internacional y se comenzaron a regular desde inicios del siglo XX, aunque de manera incipiente, pero fue hasta después de la segunda guerra mundial que el dumping se comienza a regular en el plano multilateral con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, con este acuerdo se dan los primeros pasos para la creación de un marco jurídico, y el primer paso que se dio en la materia fue la inclusión del artículo VI del GATT, que permitía imponer medidas antidumping cuando las importaciones con precios dumping causaran o

amenazaran causar daño a la industria de producción nacional del país importador de la mercancía.

Prácticamente a inicios de la segunda mitad del siglo XX, años cincuenta, casi no existían inicios de investigaciones antidumping, esto fue así porque el comercio internacional apenas comenzaba a tomar su dinamismo, además de que Europa y los países que se vieron envueltos la segunda guerra mundial apenas comenzaban a reconstruirse, por ello los volúmenes de comercio internacional comenzaban a mostrar índices a la alza, y si agregamos que el impulso a la liberalización del comercio internacional comenzaba a tomar su auge para dar paso a la eliminación de las barreras proteccionistas que los países tenían hacia su comercio con el exterior.

De esta manera, fue que a través y a lo largo de las diferentes rondas de negociación del GATT por impulsar la organización y reglamentación del comercio a través de la liberalización del comercio internacional, fue que este organismo internacional toma un gran dinamismo el cual fue alcanzando niveles de comercio internacional cada vez más acelerados y con ello paralelamente los problemas intrínsecos del comercio internacional, uno de ellos las prácticas desleales de comercio internacional.

Así, a través de sus rondas de negociación del GATT fue que el marco jurídico en materia de prácticas desleales de comercio internacional se iba perfeccionando de acuerdo a la dinámica que iba tomando este, así, en la Ronda Kennedy, iniciada en 1963, se da la necesidad de regular las acciones antidumping ante la creciente preocupación en el uso del sistema de parte de Estados Unidos, al finalizar dicha ronda en 1967 se adopta el primer Código Antidumping en el marco del GATT, que estableció las primeras reglas y procedimientos de aplicación de las medidas antidumping, para que de esta manera se promoviera la revisión de la legislación en materia en Estados Unidos, Canadá, y Europa principalmente.

Conforme se iban registrando altos volúmenes de comercio internacional, así también cada vez se iba haciendo un imperativo hacer modificaciones al código antidumping que surgió en los años sesenta, fue de esta manera que en la Ronda Tokio del GATT, iniciada en 1973 y que concluyó en 1979 con la adopción de un nuevo Código Antidumping donde se trataba de plantear el uso y abuso del antidumping como una medida proteccionista, además de la necesidad de precisar aún más los criterios de aplicabilidad del antidumping, dentro de los aspectos más importantes que se adoptaron dentro de este código fue el tratamiento de las ventas por debajo del costo para calcular el valor normal, la determinación del daño material, el requisito de representatividad de la industria nacional solicitante del inicio de investigación antidumping, entre otros.

De tal manera, conforme el comercio internacional iba adquiriendo un dinamismo de mayor magnitud, así como un mayor número de países iban adoptando la política de liberalización comercial como parte de sus políticas económicas, cada vez se hacía más necesario precisar los criterios de uso del antidumping.

Así que, en la Ronda Uruguay concluida en 1994, se dio una regulación más amplia y completa, hasta ese momento, en el uso del antidumping adoptando el acuerdo actual, el cual es el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, que también en esta ronda se creó la OMC que sustituiría al GATT como el organismo regulador del comercio internacional, así, dentro este acuerdo se logró adoptar un criterio más amplio en la aplicación y uso del antidumping que entre sus modificaciones más importantes destacan: la determinación de alternativas para el cálculo del valor normal; el establecimiento de una metodología para determinar las ventas por debajo de los costos; precisión de la metodología para el análisis de daño; legitimización de la práctica de acumulación para el análisis de daño; posibilidad de aplicación de una cuota menor al margen de dumping calculado; y la determinación de la duración de las cuotas compensatorias que es por cinco años, entre otras.

Es así, la investigación sobre la industria siderúrgica no es tomada al azar, ya que primeramente es una industria que ha presentado una mayor actividad en el inicio de investigaciones antidumping, y en segunda instancia, es una industria que está muy ligada al desarrollo económico e industrial de los países. Al ser un sector estratégico, el acero es un insumo que se relaciona con otras industrias que son altamente consumidoras como son las productoras de bienes de capital, automotriz, electrodomésticos, petróleo, construcción y transporte, de esta manera, el acero constituye un elemento fundamental e importante en el impulso para el desarrollo industrial de una economía.

El desarrollo que tuvo la industria siderúrgica fue después de la segunda guerra mundial y duró hasta finales de los años setenta, con la crisis económica y petrolera que se presenta en los años de esta misma década la industria tuvo que enfrentar las nuevas condiciones de los mercados, con mayores exigencias de los consumidores en calidad en los productos y nuevas formas de organización y regulación internacional.

Así que la industria ante dicha crisis de los años setenta tuvo que asumir su reestructuración mediante la sustitución de plantas y equipos obsoletos, la modernización de la producción, el aumento de la productividad, la reducción de la capacidad instalada y la globalización de la industria, toda esta modernización se vio reflejada en la adopción de nuevas tecnologías en la producción.

Para los años noventa ante la coyuntura internacional y los efectos de la modernización de la industria siderúrgica promovió primeramente un exceso de capacidad

de producción y la sustitución de productos de acero por otros materiales y en segundo lugar, provocó la caída de los precios internacionales del acero y un incremento de las exportaciones, que en muchos de los casos éstas se llevan a cabo en condiciones de prácticas desleales como lo es el dumping.

Con el contexto internacional descrito anteriormente, México tuvo que redefinir su política económica, expresándose esta en la implementación de las políticas neoliberales, siendo la apertura comercial una de las más importantes para el país, pero dicha apertura fue implementada con mucha rapidez que dejó al mercado interno débil sin la protección adecuada y, por tanto, a la competencia del exterior; permitiendo a las empresas extranjeras competir con las nacionales en un plano de desigualdad industrial siendo que las primeras muy a menudo recurren al dumping para mantener presencia en el mercado o para entrar en él como fuertes competidores; por esta razón las prácticas desleales de comercio internacional es un tema de mucho interés para la industria nacional, como lo demuestra la presente investigación en el sector siderúrgico, y para el país.

Por ello la hipótesis que se trata de comprobar en la presente investigación se plantea de la siguiente manera: *la economía mexicana y en particular la industria siderúrgica, son impactadas en la pérdida de competitividad y de presencia en el mercado nacional a causa de la importación de mercancías e insumos bajo esquemas y condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.*

Para tratar de comprobar la hipótesis de la investigación fue necesario tomar un caso concreto y representativo en materia de prácticas desleales, y para ello se tomó como caso el sector acero, en específico el de la placa de acero en hoja originaria de Rusia, Rumania y Ucrania, así también se relacionó dicha investigación con la investigación antidumping iniciada en contra de China en el mismo producto, la placa de acero en hoja, esto fue así porque la empresa, AHMSA, como representante del cien por ciento de la producción nacional de placa de acero en hoja, fue la misma que denunció en ambas investigaciones por prácticas desleales.

Asimismo, las investigaciones antidumping están relacionadas con la caída de los precios internacionales del acero en sus distintos periodos, que a su vez están vinculados con los ciclos económicos de la economía internacional, lo cual provoca que se den condiciones de sobreproducción de acero en los mercados internacionales, por esta razón se produce una situación donde los competidores se ven orillados a colocar sus excedentes de producción en los mercados de exportación a precios dumping.

Es importante señalar que ver involucrados a países como Rusia, Rumania, Ucrania y China en las investigaciones antidumping en el sector acero no es una mera casualidad; en el caso de los tres primeros países es importante señalar que si son objeto de

investigaciones antidumping es porque cuentan con industrias siderúrgicas integradas, además de que formaban parte del antiguo ex bloque soviético que era un potencial consumidor de acero, así la mayor parte de su producción de estos países estaba destinada al mercado interno del ex bloque soviético principalmente para el consumo de la industria militar, pero al desintegrarse la Unión Soviética, las economías de estos países se vieron en la incapacidad de absorber su propia producción y para poder mantener sus operaciones de producción de sus industrias se vieron forzados a colocar sus excedentes en los mercados de exportación a precios dumping, por ello no es casual ver a estos países como objeto de investigaciones antidumping.

Por lo que respecta a China, si bien, la investigación antidumping que se inició en su contra, de igual manera que de los tres países mencionados anteriormente, por parte de AHMSA no terminó con la imposición de una cuota compensatoria definitiva; sin embargo, este país es de gran importancia tomarlo en cuenta en este tipo de investigaciones, y más en el sector siderúrgico por constituir un elemento fundamental en la estabilidad de los precios internacionales del acero, ya que estos dependen del ritmo de crecimiento de su economía, pero con la actual crisis de la economía internacional aún será un elemento fundamental tanto para los precios así como para determinar el uso del sistema antidumping por parte de los países importadores como instrumento para proteger eficazmente a su industria nacional bajo un marco jurídico aceptado en el plano multilateral de la OMC.

De esta manera, los objetivos generales planteados para la presente investigación son:

- Analizar el impacto de las prácticas desleales de comercio internacional en la pérdida de presencia y competitividad de la industria y mercado nacional, a partir de la apertura comercial que llevó a cabo México en los años 80's como parte de la estrategia fundamental del neoliberalismo.
- Revisar la situación de la industria siderúrgica nacional a partir de su desarrollo como industria estratégica para México hasta llegar a su privatización y el inicio de investigaciones antidumping por prácticas desleales de comercio internacional.
- Analizar y estudiar la legislación nacional para la defensa de la industria nacional por prácticas desleales de comercio internacional, así como su procedimiento para el inicio de la investigación de dichas prácticas.
- Estudiar el proceso de implantación del modelo neoliberal en México que ha llevado al país a adoptar una política de apertura comercial y de comercio exterior que ha repercutido seriamente en este sector de la economía y ha causado daños al mercado interno por las prácticas desleales.

- Comprender la importancia que tiene dar un mayor valor agregado a la producción nacional del acero, así como impulsar un desarrollo tecnológico e industrial a partir de un re encadenamiento de los sectores productivos del país, lo cual conlleva la participación del gobierno, empresas e instituciones educativas, con la intención de formar en México una competitividad sistémica.

De tal forma, la presente investigación se ha dividido en tres capítulos. En el primer capítulo de la investigación se aborda a partir de la ubicación de un contexto donde se desarrollan las Relaciones Internacionales, siendo y catalogando a la globalización como el nuevo paradigma de otra etapa de desarrollo del capitalismo y la creación de su organismo internacional regulador del comercio internacional, GATT, y su posterior transformación de este en la Organización Mundial de Comercio, OMC; para que posteriormente se dé paso a las nociones generales y el contexto internacional de la industria siderúrgica en el mundo.

En el segundo capítulo se aborda la nueva etapa de desarrollo del capitalismo expresándose en la política neoliberal que adoptó México a partir de su redefinición de su política económica lo cual se tradujo en la liberación económica y comercial del país y posteriormente se insertó en la dinámica del comercio internacional al adherirse al GATT en 1986, así también se analiza el marco teórico y conceptual de las prácticas desleales de comercio internacional, así también se da una breve explicación del antecedente del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional para llegar hasta la actual legislación vigente en contra de estas prácticas comerciales tanto internacional como nacional, dentro de la legislación internacional comprende el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 (código antidumping); y el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias del GATT de 1994; el acuerdo sobre salvaguardias por lo que respecta a la legislación nacional que se deriva de la internacional comprende la ley de comercio exterior y su reglamento que es complementada por una serie de disposiciones reglamentarias y administrativas, también se menciona el procedimiento administrativo que la autoridad mexicana aplica por prácticas desleales; en la segunda parte de este capítulo se hace mención a la evolución de la industria siderúrgica nacional pasando por su desarrollo, auge y deterioro de la industria hasta llegar a su inserción en el proceso de la globalización, señalando la importancia económica y la repercusión de la apertura de la industria.

En el tercer capítulo se aborda el análisis del caso en concreto por prácticas desleales de comercio internacional en el acero señalando desde su producción industrial del acero para pasar con los antecedentes de casos antidumping en el sector acero en el mundo siendo China, Rusia y Ucrania los tres primeros países más denunciados en este sector, en el caso de México se señala cuáles son las industrias con el mayor número de investigaciones antidumping y cuotas compensatorias, para dar paso al surgimiento de la

Introducción

controversia y el inicio de la investigación antidumping por parte de México en contra de Rusia, Rumania y Ucrania, concluyendo dicha investigación con la imposición de una cuota compensatoria definitiva en contra de estos tres países para que de esta manera se relacione y se analice con la investigación antidumping en contra de China por el mismo producto y la misma empresa.

Finalmente las conclusiones presentan el resultado de la investigación llegando a un análisis de las repercusiones de las prácticas desleales en el sector y más sobre la inserción de China a la OMC ya que será determinante en el uso del sistema antidumping mexicano.

Capítulo 1

Las Relaciones Internacionales, el Comercio Internacional y el Acero

Para poder entender la dinámica de las Relaciones Internacionales y el comercio internacional es de fundamental importancia que sean explicadas a partir del entorno internacional en las que se desarrollan. La importancia de ello es porque dicho contexto internacional tiene un peso e influencia determinante por las características y forma en que se desarrollan las Relaciones Internacionales, pero sobre todo del comercio internacional.

Es por esta razón que el presente apartado tiene la importancia y necesidad de explicar las principales características y evolución de las Relaciones Internacionales para poder entender la repercusión de las principales prácticas desleales de comercio internacional (Dumping y Subvención).

1.1.- La globalización y las Relaciones Internacionales

Con el fin de la Guerra Fría, que se ve expresada con la caída del muro de Berlín en 1989, y posteriormente con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y del bloque socialista que había caracterizado a las Relaciones Internacionales y la política internacional de la segunda posguerra, con ello se dijo que Estados Unidos era el vencedor del conflicto bipolar, y parecía que la economía estadounidense había entrado en una nueva fase de recuperación que serviría como un impulso a la globalización. Pero nunca antes se había hablado de globalización, solo se mencionaba la creciente interdependencia de los Estados.

En realidad esta palabra, globalización, habría de adquirir mayores connotaciones en la última década del siglo pasado, hay autores que se remontan hasta finales del siglo XIX, o en algunos otros casos retroceden hasta el descubrimiento de América, pero algunos mencionan, como Franz Hinkelammert nos dice que “el fenómeno ya estaba en ciernes desde finales de la segunda guerra mundial (con la Conferencia mundial económica de Bretton Woods, en 1944), a partir de la consolidación de Estados Unidos como potencia dominante en occidente”,¹ y dentro de esta perspectiva no podemos dejar como un elemento aislado de la globalización la implementación (en materia de política económica) del Consenso de Washington en América Latina.

¹ Cuevas, Marcos, El nuevo mundo en la encrucijada, Itaca, México, 2007, p. 87

Es de esta manera que, el contexto internacional en el cual se desarrollan actualmente las Relaciones Internacionales, es un contexto caracterizado por la consolidación de una nueva etapa del capitalismo a partir de su nueva forma de acumulación, esta nueva etapa de desarrollo actual es conocida como globalización. ¿Pero qué es lo que debemos de entender por globalización? La palabra globalización adquirió importancia desde la última década de los años 90's, pero para algunos analistas es un concepto y un fenómeno internacional que de forma general lo explican en relación a la mayor integración de los mercados y de la economía internacional.

Desde los años 90's, que apareció el concepto, pero no el fenómeno, se han dado diversas definiciones y justificaciones a la globalización.

Así, para John Saxe la globalización como categoría científica es “un concepto cuyo referente histórico y empírico está centrado en el largo proceso multisecular de la internacionalización económica que se observa en el período posrenacentista... como categoría histórica, la globalización es un equivalente a la internacionalización económica, y por lo tanto es un fenómeno íntimamente vinculado con el desarrollo capitalista, intrínsecamente expansivo y que tiene en la experiencia colonial e imperial una de sus más claras expresiones históricas y contemporáneas. Es en este sentido en el que la globalización ocurre en los contextos de poder y contradicción del capital.”²

En un mismo sentido Pablo González Casanova nos dice que la globalización “es un proceso de dominación y apropiación del mundo. La dominación de estados y mercados, de sociedades y pueblos, se ejerce en términos político-militares, financiero-tecnológicos y socio-culturales. La apropiación de los recursos naturales, la apropiación de las riquezas y la apropiación del excedente producido se realizan de una manera espacial.... que hoy aparecen como fenómenos de privatización, desnacionalización, desregulación, con transferencias...que facilitan procesos macrosociales de explotación de trabajadores..... La globalización se entiende de una manera superficial, es decir, engañosa, si no se le vincula a los procesos de dominación y de apropiación.”³

Para los ideólogos del fenómeno, la teoría de la globalización está más encaminada a usarla como una ideología como un modo de justificar las grandes desigualdades sociales y económicas “la mayor polarización social y la creciente transferencia de los recursos del Estado al capital.”⁴

En relación con lo anterior, James Petras nos dice que resulta útil comparar y contraponer el concepto de globalización con el imperialismo, para aclarar la debilidad analítica del primero y la fuerza del segundo.

² Saxe-Fernández, John, Globalización: crítica a un paradigma, Plaza y Janés, México 1999, p. 9

³ *Ibíd.* p. 12

⁴ Saxe-Fernández, John, Petras, James, Globalización, imperialismo y clase social, Ed. Lúmen-Hvmanitas, Buenos Aires-México, 2001, p. 35

Así, la globalización como anteriormente se mencionó, se usa como una ideología para justificar las desigualdades sociales y económicas, pero la cara buena que nos presentan los ideólogos de ésta es que “argumentan a favor de la interdependencia de las naciones, la naturaleza compartida de sus economías, el carácter mutuo de sus intereses y los beneficios compartidos de sus intercambios. El imperialismo pone énfasis en la dominación y explotación de los Estados imperiales, las corporaciones multinacionales, y los bancos sobre los Estados menos desarrollados y las clases trabajadoras.”⁵

Algo que queda claro es que los países defensores de la globalización y en el mundo actual difícilmente serán dependientes de la mayor parte de los países del Tercer Mundo, o al menos en el grado y medida que nos dicen tener y compartir esa interdependencia entre las naciones.

Por esta razón, los deterioros que fue sufriendo los mecanismo de dominación colonial británico y su fin con la primera guerra mundial, se hizo necesario el articular una “nueva política colonial basada en la extracción ampliada de los excedentes económicos desde los países pobres y una expansión de sus mercados para vaciar parte importante de la producción realizada en las economías desarrolladas”.⁶

Pero que es lo que hace diferente a la actual etapa de globalización; el actual debate sobre ésta gira en torno en que si es una nueva etapa del capitalismo o si es una continuación de las etapas anteriores del capitalismo (conceptualizada en el siglo XVIII y XIX como colonialismo, en el siglo XX como imperialismo y actualmente como globalización)⁷, o como por globalización deberíamos entender que es un término útil para comprender la organización y la naturaleza de los movimientos de capital, de mercancías y de tecnología (CMT)⁸. El hecho es que lejos de ser o no ser un nuevo fenómeno, la globalización ha sido un proceso histórico que se ha interrumpido y que se ha ido transformando a lo largo y ancho de su proceso mismo.

Es así que, podemos decir que la globalización en su etapa actual tiene ciertas características distintas a las anteriores etapas, un rasgo fundamental que hay que entender, es que aparentemente la actual etapa está emergiendo de un período económico que se orientó en el crecimiento hacia el interior, y que, donde los intercambios con el exterior y las inversiones de los grandes capitales estaban fuertemente condicionados al crecimiento del aparato industrial nacional que estaba altamente protegido y a la expansión del mercado nacional. Aquí podemos distinguir algunas características de la actual etapa de globalización que nos menciona James Petras; la primera “lo que es diferente del pasado es el hecho de que el período anterior de desarrollo hacia el exterior entró en una profunda

⁵ *Ibíd.* p. 38

⁶ Saxe, Petras, *op. cit.*, p. 99

⁷ Chomsky, Noam, Dieterich Steffan Heinz, La sociedad global: educación, mercado y democracia, México. Ed. Joaquín Mortiz, Planeta, 1995

⁸ Saxe, Petras, *op. cit.*, p. 33

crisis y colapsó en depresión y guerras.”⁹ Esta característica aún no entra en una etapa final pero podemos decir que actualmente ya se comienzan a manifestar los primeros síntomas con la crisis financiera actual y la guerra, que nos señala que este rasgo del pasado se repetirá.

La segunda característica es “el mayor volumen de movimientos de capital. Las transferencias de la riqueza a través de las fronteras nacionales, en particular los movimientos financieros, exceden mucho a los movimientos pasados. Esto se hace posible por medio de la implantación de redes organizativas en gran escala, como también a través de las nuevas tecnologías electrónicas.”¹⁰

Es muy cierto que los cambios tecnológicos acelerados que vivimos en la actualidad son un rasgo muy característico y distintivo de la globalización, con estos cambios tecnológicos (en las tecnologías de la información y comunicación), podemos estar más y mejor comunicados, pero lo que hay que resaltar de esto es que estos cambios por sí mismos no han creado una nueva estructura social y peor aún no han proporcionado una nueva dinámica económica que favorezcan el desarrollo social. Un claro ejemplo de ello es que la velocidad con que se mueven los capitales, gracias a la tecnología, permiten la reubicación del capital y una rápida acumulación, sin embargo, la velocidad no tiene ninguna relación directa con las fuerzas productivas.

El hecho, es que los cambios tecnológicos están incrustados y al servicio de las restricciones e imperativos del mismo sistema capitalista, que es quien produce estos cambios.

La distinción entre la actual etapa del capitalismo, la globalización, con respecto a las anteriores es que solo difiere en aspectos cuantitativos, aunque hay un mayor volumen y velocidad en las transacciones, pero no así en términos cualitativos de las estructuras, operación y unidades tanto de poder y de la economía global como de análisis que definen el proceso. Por lo anterior, podemos decir que la diferencia a grandes rasgos radicaría en el alcance de la hegemonía financiera y de la mayor velocidad en las transformaciones científico-tecnológicas, sin dejar de lado, no por menos importante, a las grandes fusiones entre corporaciones transnacionales.

De tal manera, se puede decir que, los nuevos mecanismos de explotación y dominación que surgieron después de la segunda guerra mundial, fueron por medio de la creación de todo un sistema financiero y comercial. Este sistema fue el resultado de la conferencia de Bretton Woods de 1944, el cual fue pensado por sus creadores para dar dinamismo a la economía de Estados Unidos, “este sistema sustentaría la capacidad de expansión económica y la explotación global a través de la articulación de instituciones

⁹ *Ibidem.* p. 54

¹⁰ *Ídem.*

funcionales, como serían el Banco Mundial (BM, Fondo Monetario Internacional (FMI) y, poco más tarde, el GATT (hoy Organización Mundial de Comercio), con la misión de organizar y reglamentar el comercio mundial a través de la creación de una serie de mecanismos macroeconómicos de tipo Keynesiano y promover la organización de las empresas en forma de grandes corporaciones con su internacionalización”.¹¹

Actualmente la importancia de las empresas transnacionales es mayor, ya que hoy se consideran el motor de la globalización provocando un sin fin de cambios en la economía internacional.

Para los años noventa estas empresas son favorecidas por los cambios importantes que hay en el marco regulatorio que se dan en los países latinoamericanos, que ante la falta de capitales para impulsar el crecimiento y desarrollo económico deciden cambiar su legislación y aplicar de lleno el Consenso de Washington para favorecer la entrada de inversión extranjera directa, es de tal forma, como se da una flexibilización y desregulación económica, comercial y financiera provocando una competencia entre estos países por atraer capitales.

Ahora por otro lado, resulta de vital importancia comprender qué factores fueron decisivos en el impulso de la globalización para que de tal forma alcanzara a todos los Estados-nación, que en ciertos grados se vieron obligados a adoptar ciertas políticas dictadas, sobre todo desde las instituciones financieras internacionales, que ayudarían a redefinir el rumbo económico-político de cada uno de los Estados.

El impulso lo podemos ubicar desde un ámbito político, económico y social; político porque durante la guerra fría se llevó a cabo todo un proceso de drásticos y dramáticos cambios ocurridos desde el poder político que dejó de estar en manos de gobiernos de izquierda para que posteriormente pasara a manos de gobiernos conservadores que son partidarios de la globalización a ultranza. La cuestión es que la caída del socialismo, las derrotas sociales, la declinación de los movimientos laborales, el gran vacío de poder económico y político que dejó la Unión Soviética en el bloque socialista al haberse involucrado en la carrera armamentista con Estados Unidos que fue lo que mermó la economía de la URSS, propiciaron un terreno muy fértil para la implantación de las políticas de la globalización en el bloque socialista. Es así que con el paso de una economía centralmente planificada a una economía de mercado, abrió nuevos espacios para los grandes capitales y a la par aumentó las fuerzas laborales.

En relación con el aspecto político, en términos sociales podemos decir que a lo largo de este proceso hemos visto la derrota de luchas históricas que han sido el resultado de la retirada de los sindicatos y la declinación de la influencia de la clase trabajadora.

¹¹ *Ibíd.* p. 100

Por lo que respecta a la parte económica hay cuatro factores de mucha importancia que dieron impulso a la dinámica de la globalización, primeramente podemos mencionar la sobre acumulación de capital, lo cual se refiere al crecimiento en una manera exponencial de la ganancia pero que a su vez se reduce el espacio para una inversión; segundo hay una escasez de ganancia como resultado de las relaciones entre la fuerza laboral y el capital; tercero, los movimientos internacionales de capital se vieron intensificados por el crecimiento de la competencia internacional capitalista; cuarto, este factor tiene un mayor peso porque la dinámica de la globalización tiene como motor el rápido crecimiento de los mercados financieros debido a la desregulación financiera y comercial que se ha llevado a cabo de una manera ortodoxa trayendo consigo una integración vertical al mercado mundial.

Dentro de las características que distinguen al actual proceso del capitalismo, cabe destacarlo también dentro de los factores que impulsaron a la globalización, el desarrollo científico-tecnológico, porque permitió que el mundo se convirtiera, de acuerdo a Octavio Ianni, en una gran fábrica global donde la producción pudiera trasladarse de un país a otro tomando en cuenta sus ventajas comparativas y competitivas de cada país, siempre buscando la mayor tasa de ganancia para el capital. Pero hay que dejar en claro que las “innovaciones tecnológicas están supeditadas a las fuerzas económicas preexistentes; la alta tecnología asiste a la ingeniería financiera localizadora: acomodando los flujos de información para facilitar las decisiones de corto plazo... el énfasis en la cantidad de información y la rapidez del procesamiento refleja la necesidad de tomar decisiones rápidas sobre inversiones, ya sea en el papel o en la economía real... de ahí que la alta tecnología está reforzando la más volátil e improductiva de las actividades económicas: los intercambios de documentos en el campo financiero”.¹²

Es en este contexto donde se desarrollan las Relaciones Internacionales en la actualidad, pero al hablar de relaciones internacionales, no podemos dejar de hablar del Estado que es el que lleva a cabo éstas, así, con el desarrollo de la globalización se ha generalizado una idea falsa, la cual dice, debido a que la economía y los procesos productivos al estar en una mayor integración e internacionalización el Estado tiende a desaparecer debido a la mayor integración de éste a intereses de bloques regionales e instituciones supranacionales, como es el caso de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, que hacen prevalecer éstos sobre los intereses nacionales.

La idea se dice que es falsa porque, lo importante no es quitar del todo al Estado sino redefinir su articulación al mercado, ya que está claro que dentro de la lógica de la globalización solo hay una transformación del Estado, pero no desaparece, ya que hay una relación muy estrecha entre Estado-Empresa-Mercado y funge como interventor favorable al mercado.

¹² Saxe, Petras, *op. cit.*, p. 69

Para reforzar de manera más contundente este argumento, cabe recordar “la historia del capitalismo como una muestra constante que cada vez que la economía entró en crisis a causa de la especulación desenfrenada de los mercados, fue la intervención de los Estados lo que hizo posible salir de la crisis”,¹³ es así, lo que nos han enseñado las experiencias de los años 1929, 1987, 1994 y que mejor, un ejemplo tan elocuente que tenemos a la mano, que es la actual crisis de 2008, la cual es la que demuestra a la globalización que el Estado no desaparece sino que siempre está presente en las situaciones de crisis para intervenir siempre a favor del mercado. Finalmente si el Estado y la política no tuvieran importancia para el poder económico dentro de la lógica globalizadora, no se podría explicar la razón de ser de los recursos que destinan las élites de las corporaciones transnacionales al control político de los Estados.

1.2.- Antecedentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional se intensificó entre los países, debido a los avances tecnológicos de la época, así, entre 1941 y 1948 Estados Unidos creó una nueva serie de mecanismos por medio de acuerdos internacionales para proyectar (dentro de un marco del derecho internacional) su poderío y hegemonía a nivel internacional.

Fue así que, Estados Unidos al no sufrir la devastación de la guerra como los países europeos, se encontró en una posición privilegiada de potencia mundial, sin competidores, al menos en el plano económico y comercial, que pudiera desafiar su nueva posición de liderazgo y potencia hegemónica del bloque occidental del sistema capitalista internacional.

Para poder implementar las nuevas reglas de comercio internacional tuvieron lugar una serie de acontecimientos a nivel internacional para que se pudieran crear los principales organismos internacionales para diseñar las nuevas estructuras y mecanismos para establecer el nuevo orden económico mundial de posguerra, incluidos el comercio internacional y los flujos financieros.

Como se mencionó en el apartado anterior, en julio de 1944 se celebró la Conferencia de Bretton Woods, donde participaron 44 naciones, de la cual nació esta nueva serie de mecanismos, a través de acuerdos internacionales, que aseguraban la proyección de poder de Estados Unidos, así, de esta reunión surgieron dos organismos financieros el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, en 1946 los aspectos de comercio internacional serían

¹³ Vilas, Carlos, Seis ideas falsas sobre la globalización, EN: Saxe-Fernández, John (Coord.) Globalización crítica a un paradigma, Plaza y Janés, México 1999, p. 94

abordados a petición de éste país para plantear los principios de la liberalización comercial a nivel internacional.

Una de las razones para crear estos dos organismos financieros, que tienen que ver con los asuntos monetarios y financieros internacionales¹⁴, que fungen como las instituciones base, en las cuales debía apoyarse el nuevo orden económico mundial, además de que en el período de entre guerras de 1918 a 1939, “se caracterizó por la contracción de la economía mundial, el aumento del proteccionismo y de las restricciones discriminatorias y unilaterales al comercio, el desorden en los movimientos de capital, la inestabilidad e inseguridad monetarias y, en general, la inhibición de la inversión nacional e internacional, fuente de la creación de empleo e ingresos.”¹⁵

Así, el antecedente inmediato del GATT, fue que, en 1946, dentro del marco de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Comercio y Empleo, “a través de su Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) decidió establecer un Comité Preparatorio para la formulación de un proyecto de convención de una Organización Internacional de Comercio”¹⁶ (OIC).

Después de realizados varios borradores que fueron reformados entre los años de 1946 y 1948 durante conferencias llevadas a cabo en Londres, Ginebra y la Habana, en esta última sede fue donde se presentó el último borrador final. Sin embargo, en agosto de 1947 en Ginebra se planteó la necesidad de reducir las tarifas y obstáculos arancelarios al comercio entre Estados

De tal manera, se llevó a cabo la conferencia de la Habana celebrada del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, donde se elaboró el documento conocido como “Carta de la Habana” para dar lugar a la Organización Internacional de Comercio, dicho documento era muy extenso, constaba de nueve capítulos, 106 artículos, y 19 anexos, lo esencial de la Carta eran los puntos 4, 5, 6 y 7 que hacían referencia al establecimiento de las bases del comercio internacional, la reducción de las tarifas arancelaria y Acuerdos Internacionales a las cuales se tendrían que apegarse los miembros de la ONU, ya que la Organización Internacional de Comercio tendría que convertirse en una agencia especializada de las Naciones Unidas que regularía los intercambios a nivel internacional.

La carta tenía como principal objetivo obtener el pleno empleo y desarrollar el comercio internacional; para ello se proponía cuatro medios: “1) desarrollo económico y reconstrucción; 2) acceso de todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción; 3) reducción de los

¹⁴ Estos dos organismos financieros internacionales tienen una relación bastante estrecha con el comercio, el empleo y el desarrollo

¹⁵ Urquidi, Victor L., Bretton Woods: Un recorrido por el primer cincuentenario, Revista de Comercio Exterior, octubre de 1994, p. 539

¹⁶ Malpica de la Madrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Ed. Grijalbo, México 1998, p. 13

obstáculos al comercio; 4) consultas y cooperación en el seno de la Organización Internacional de Comercio.”¹⁷

Sin embargo, su entrada en vigor se condicionó a que fuera ratificada por cuando menos por los países que participaran en el 85% de comercio mundial, de tal manera, la ratificación de Estados Unidos era de mayor importancia, ya que en ese entonces participaba con el 15% del comercio mundial, así que, el documento de la Habana no fue ratificado por el senado de Estados Unidos, porque, “a la larga, la OIC habría sido una instancia que entorpecería el liderazgo de Estados Unidos, al reglamentar e institucionalizar una serie de arreglos desfavorables al pragmatismo que caracteriza a ese país.”¹⁸

1.2.1.- Creación del GATT

Paralelamente a las reuniones que habían tenido lugar en Londres y Ginebra para dar origen a la OIC, por medio de la Carta de la Habana; los gobiernos de 23 países se reunieron en Ginebra, Suiza, a partir del 20 de Octubre de 1947, para discutir el problema de la reducción de los aranceles aduanales y otras restricciones al comercio internacional, para que de esta manera quedara establecido el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Este acuerdo se firmó el 30 de Octubre de 1947 en Ginebra por 23 países miembros de la ONU¹⁹ y debería entrar en vigor provisionalmente el 1º de Enero de 1948, mientras se firmaba el 24 de Marzo de 1948 la Carta de la Habana, pero como se mencionó anteriormente, el hecho de que el senado de Estados Unidos no la ratificara, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés General Agreement on Tariffs and Trade) inmediatamente quedó instituido como el único instrumento jurídico multilateral, por la urgencia de reducir las barreras arancelarias, que sentaba las bases para reglamentar el comercio internacional y como marco de referencia de negociaciones y cooperación comercial entre los países.

Fue así que este acuerdo pudo entrar rápidamente en función debido a que, primeramente solo era un documento provisional, además de que no sería un organismo dependiente de la ONU que entorpecería el liderazgo de Estados Unidos, y por sus escasos

¹⁷ Martínez Cortés, José Ignacio, López, Rosa María, La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional, Relaciones Internacionales, Núm., 64, México, octubre-diciembre de 1994, p. 62

¹⁸ Rosas González, María Cristina, Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio, UNAM, IIE, México, 1995, p. 32

¹⁹ Este acuerdo fue firmado por los siguientes 23 países: Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

arreglos institucionales con los que contaba, debido a que esas funciones de establecer las reglas del comercio internacional corresponderían en algún momento a la OIC.

Por lo anterior, el GATT quedó como el único tratado multilateral e intergubernamental de comercio que no necesitaba ser ratificado por los parlamentos de los países signatarios para poner en marcha la liberalización del comercio y negociación y reducción de las tarifas arancelarias y medidas no arancelarias, en caso de que se necesitara ratificar ciertas normas, se acordó establecer un protocolo de aplicación provisional, el cual decía que cada país se comprometía a observar y aplicar el Acuerdo en la medida de sus políticas comerciales y su legislación vigente.

Desde la creación del GATT como un acuerdo multilateral en materia de comercio internacional, que sienta las bases y reglas de los intercambios entre los países, ha visto cambios de gran magnitud en el escenario internacional, con el fortalecimiento y posicionamiento de ciertos países o bloques comerciales con respecto a terceros países, así, el éxito del GATT se ha debido a que Estados Unidos es el portavoz más destacado del tal acuerdo, porque al asumir la posición de liderazgo del sistema capitalista, el proceso de liberalización comercial llevado a cabo por el GATT lo vinculó con su “política comercial externa, determinando de esta manera que el futuro del organismo dependiera de los movimientos que se registraran de acuerdo con sus planteamientos económicos y comerciales.”²⁰

El GATT como un marco de negociaciones y cooperación comercial entre los países, se acordó que en su seno se realizarían periódicamente rondas de negociación, para negociar la reducción de aranceles, la manera y procesos en que dichas reducciones se llevarían a cabo, sin embargo, éstas reuniones no tenían una calendarización propiamente dicha, ya que éstas serían convocadas de acuerdo a las necesidades, condiciones y dinámica del comercio internacional, en especial de los países desarrollados, así que es de vital importancia mencionar, como se puede ver en el cuadro 1.4, que las ocho rondas efectuadas han sido por iniciativa de Estados Unidos.

²⁰ Rosas González, Maria Cristina, *op. cit.*, p. 33

Cuadro 1.4
Rondas de Negociación Comercial del GATT

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

Fuente: Organización Mundial de Comercio: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

Como pudimos observar en el cuadro anterior, el comercio internacional adquirió una dinámica más fuerte en función de los intereses económicos y comerciales de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos, así los temas en la agenda del GATT incluyeron temas más diversos y complejos en relación a la sola reducción de los aranceles aduaneros.

El GATT dentro de uno de sus principales objetivos es el aprovechamiento de los recursos mundiales a través del libre comercio lo cual nos lleva a una división internacional del trabajo donde, una de las premisas del libre comercio, las ventajas comparativas tendrían un papel muy importante.

Así sus objetivos son: 1) lograr niveles de vida más altos para los países parte del Acuerdo; 2) el pleno empleo; 3) lograr un nivel elevado del ingreso real y de la demanda efectiva; y 4) utilización completa de los recursos mundiales y acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

1.2.2.- Principios fundamentales del GATT

El GATT al ser un acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio, las partes signatarias adquieren derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios, que son la base para coadyuvar en la consolidación del tratado y que se convertirán en principios fundamentales que serán los encargados de regir el comercio internacional entre las partes contratantes del acuerdo. Así podemos mencionar que los principios fundamentales que rigen al GATT son:

1.- No Discriminación en el Comercio

Este es uno de los principios más importantes dentro del acuerdo ya que hace referencia a la “*Cláusula de la Nación Más Favorecida*” estipulado en el artículo 1º el cual nos dice que cualquier ventaja, privilegio, inmunidad concedida por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, por automático dicho trato se extenderá inmediatamente e incondicionalmente a las demás partes signatarias del acuerdo sin la necesidad de negociación posterior; es decir, en esta cláusula está la base de la multilateralidad del Acuerdo.

Con dicho principio lo que se busca es evitar la discriminación comercial de ciertos países a hacia terceros países, con lo que se comprometen todos los países a dar el mismo trato a todos los miembros del GATT.

Sin embargo, dentro del mismo acuerdo se señalan ciertas excepciones a la aplicación de la cláusula 1) los sistemas de preferencias congelados en 1947, al suscribirse el Acuerdo General; 2) de acuerdo a lo dispuesto por el artículo XXIV que nos refiere a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio; 3) las excepciones (weivers); 4) las concesiones que se otorgan a los países en desarrollo.

2.- Protección exclusiva arancelaria

Básicamente a lo que hace referencia este principio es que solamente se podrá otorgar protección a la industria nacional mediante aranceles aduaneros y no por otras vías que entorpezcan los intercambios comerciales. El objeto de este principio es que se conozca el grado de protección de los países para que se pueda dar una competencia entre estos.

Si bien, en un principio, el objetivo de este principio era la protección de la industria nacional únicamente mediante aranceles y su reducción gradual, para tal efecto quedó prohibido aplicar otro tipo de restricciones no arancelarias salvo en casos específicos, por ejemplo, cuando el país enfrente desequilibrios en su balanza de pagos, esta excepción brinda a los países en desarrollo una flexibilidad mayor que la que tienen los países desarrollados para utilizar las restricciones a las importaciones.

Como pudimos observar anteriormente en el cuadro 1.4, los aranceles han dejado de ser un tema principal en las negociaciones para dar paso a las medidas no arancelarias y constituirse en uno de los temas centrales en las actuales rondas de negociación internacional. El tema de las medidas no arancelarias ha adquirido mayor importancia debido a que los países desarrollados han desvirtuado tal excepción a su aplicación.

3.- Servir de Centro de Negociación

Como un acuerdo general y multilateral, el GATT debe servir dentro de su esencia como un marco donde los países miembros del organismo puedan entablar negociaciones o mejor conocidas como rondas de negociación comerciales donde el objeto de estas sea el llegar a un acuerdo para la reducción de aranceles y otras barreras al comercio.

4.- Trato Nacional

Como ya se mencionó, con el principio de la cláusula de la nación más favorecida se exige a los países miembros que no discriminen entre países. Así el principio de trato nacional la complementa al exigir que una vez que la mercancía que ha cruzado la frontera después de haber cumplido los derechos de aduana y otros cargos no sea objeto de un trato menos favorable que las mercancías similares de origen nacional, es decir, este principio exige a los países miembros dar a las mercancías importadas el mismo trato que a las mercancías de origen nacional.

1.2.3.- La Ronda Uruguay (1986-1994)

Dentro de las rondas de negociaciones del GATT, hay que hacer mención de la última ronda como la más importante, la Ronda Uruguay, sin dejar de lado la importancia de las otras siete rondas de negociación anteriores. Pero hay que revisar cuales fueron los factores del contexto internacional de la década de los años 80s que tuvieron efectos en el comercio internacional que llevaron a dar inicio a la última ronda, la Ronda Uruguay.

Desde la década de los años 70 el orden económico-financiero y comercial que se estableció en la segunda posguerra estaban llegando a su fin, así mismo el liderazgo hegemónico de Estados Unidos y su liberalismo económico impulsado por este entró en crisis, de tal manera que los problemas de la economía internacional quedaron sin resolver en el aspecto del comercio, finanzas y el endeudamiento, rebasando su capacidad de organizador y evadiendo su decadencia con un esfuerzo bélico, con lo cual se preocupó por sus asuntos internos que por los externos que involucraban a sus aliados. Así, que se estaba dando otra fase en las relaciones internacionales en la década de los años 80, de tal manera, los factores que incidieron en el retorno del proteccionismo fueron: “a) las instituciones

monetario-crediticias internacionales concebidas en Bretton Woods se resquebrajaron, se dio el rompimiento del patrón oro-dólar; b) la crisis financiera y energética; c) el desarrollo de la tercera revolución científica tecnológica; d) los países miembros de la entonces Comunidad Europea junto con Japón y las naciones del sudeste asiático empiezan a invadir mercados con influencia estadounidense; e) los países subdesarrollados impulsaron el Nuevo Orden Económico Internacional; y f) el resurgimiento del proteccionismo comercial.”²¹

Así, con el desarrollo de la tecnología surge la internacionalización de la producción y los capitales se globalizan, surge la transnacionalización de los mercados, por otro lado, también resurge la idea de las ventajas comparativas con base a una especialización de los mercados y una nueva división internacional del trabajo, de tal manera, el comercio internacional tiene un cambio significativo que impacta en la transacción de las mercancías, por esta razón, se da la necesidad de iniciar negociaciones entre las partes contratantes del GATT para adoptar un marco jurídico que vaya de acuerdo al cambio de la economía internacional.

Si bien, el GATT durante el periodo inmediato a la segunda posguerra desempeño un papel importante como regulador del comercio internacional, esto a través de sus rondas de negociación comerciales multilaterales, y gracias a ello se logró tener un aumento significativo en las transacciones internacionales de mercancías porque principalmente cumplió con su objetivo inmediato, que fue el de disminuir las barreras arancelarias dentro de los principales mercados.

Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, el GATT en la década de los años ochenta paso por un periodo donde se puso en tela de juicio su papel como regulador del comercio internacional, puesto que el organismo ha evolucionado lentamente sin adaptarse a los cambios constantes y rápidos del comercio internacional, ya que sus reglas eran obsoletas las cuales respondían más al orden económico comercial inmediato de la segunda posguerra, que al de la realidad globalizadora de la producción y la internacionalización del capital.

Así es como llegamos a 1982, en este año Estados Unidos solicitó que se llevara a cabo una Reunión Ministerial en el GATT, “donde presentó una ambiciosa agenda para reformar el sector agrícola y extender la reglamentación del Acuerdo hacia los servicios, inversiones y nuevas tecnologías”²², ya que son sectores importantes para su economía. De tal modo, se reunieron las partes contratantes con el fin de analizar la situación por la cual pasaba el comercio internacional donde dejaron ver que el proteccionismo y la crisis afectaban las transacciones de mercancías, para resolver tal situación, en esa reunión los participantes discutieron los siguientes temas: salvaguardias; régimen del GATT;

²¹ Martínez Cortés, José Ignacio, *op. cit.*, p.67

²² Rosas, Cristina, *op. cit.*, p. 43

procedimientos de solución de controversias; agricultura, el tema espinoso; productos tropicales; restricciones cuantitativas y medidas no arancelarias, por otro lado, también se realizaron estudios para considerar la regulación del sector servicios dentro del marco del GATT, de tal manera, se propuso la posibilidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones para discutir los temas tradicionales y los nuevos sectores del comercio internacional.

Por las razones anteriores y para establecer las nuevas regulaciones internacionales a negociar las partes contratantes del GATT iniciaron la *Ronda Uruguay*, la última en el seno del GATT y la de mayor importancia por los temas a tratar, cuyo inicio se da oficialmente el 15 de septiembre de 1986, con la “Declaración de Punta del Este”, Uruguay.

Una vez que los países partes del GATT aceptaron iniciar una nueva ronda de negociaciones que abarcara muchas cuestiones más en materia de política comercial que habían quedado pendientes en las anteriores rondas de negociaciones, emitieron la declaración de esta ronda, donde se planteaba los temas y objetivos globales de la ronda por liberalizar el comercio, fortalecer el papel multilateral del GATT, ante la necesidad y tendencia de un libre comercio regulado. Por lo anterior, se establecieron catorce grupos de trabajos de negociación²³ los cuales se pueden agrupar en tres categorías: a) acceso a los mercados, b) temas normativos y c) temas nuevos, en este grupo de negociación se trataron disposiciones para establecer normas al comercio internacional de servicios, proteger adecuadamente los derechos de propiedad intelectual y reducir la distorsión en el comercio resultantes de las políticas de inversión.

Por lo espinoso y complejo de los temas tratados en la ronda, fue necesario que en 1988 se realizara una evaluación a la mitad de la ronda, la cual se llevó a cabo en Montreal, el propósito de ésta era aclarar y determinar los temas de la segunda etapa de negociación.

De tal forma, en 1989 las negociaciones habían entrado en su etapa más ardua de estancamiento debido a los temas más polémicos y difíciles de negociar, uno de los cuales fue la agricultura, ya que entre Estados Unidos y la hoy Unión Europea, no llegaron a un acuerdo en el tema nodal de las negociaciones comerciales multilaterales; en la eliminación de subsidios a la agricultura. Entre otros temas importantes de negociación en los que se había entrado en este periodo de estancamiento fue en el de antidumping, textiles, salvaguardias, derechos de propiedad intelectual con respecto al comercio, acceso a los mercados y el proyecto de creación de una nueva institución, entre otros.

²³ 1) aranceles; 2) medidas no arancelarias; 3) productos tropicales; 4) productos obtenidos de la explotación de recursos naturales; 5) textiles y vestido; 6) agricultura; 7) revisión de artículos del Acuerdo; 8) salvaguardias; 9) complementación de los compromisos de la Ronda Tokio Acuerdos; 10) subvenciones y medidas compensatorias; 11) solución de controversias; 12) aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas; 13) antidumping; 14) medidas en materia de inversiones que se relacionan con el comercio.

Se suponía que la Ronda Uruguay debía terminar en 1990, pero debido a la situación de estancamiento de las negociaciones, en este año se acordó prolongar cuatro años más la ronda; pero fue gracias al esfuerzo del entonces Director General del GATT, Arthur Dunkel, por salvar las negociaciones, al presentar en diciembre de 1991 el proyecto de “Acta Final” en el cual se respondía e integraban todos los temas de la declaración de Punta del Este.

Fue hasta diciembre de 1993 cuando se cierran las negociaciones para que en abril de 1994 en Marrakech, Marruecos se firmara, por los países participantes, el Acta Final de la Ronda Uruguay, en la cual se aprueba que el GATT sea sustituido por la Organización Mundial de Comercio para que entre en funciones el 1º de enero de 1995.

Con la conclusión de la Ronda Uruguay se logró llegar a un acuerdo en el tema de la agricultura con respecto a la reducción de los subsidios tanto internos como a la exportación; en lo referente a los textiles se eliminó el Acuerdo Multifibras; finalmente, es de importancia mencionar que con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay dentro de los sectores nuevos de regulación internacional se logró que se concretará la creación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (*General Agreement on Trade in Services* o GATS); Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (*Trade Related Intellectual Property Rights*, o TRIPS); Aspectos Comerciales de las Medidas en Materia de Inversión (*Trade Related Investment Measures* o TRIMS).”²⁴

1.3.- La organización mundial de comercio (OMC)

Como se mencionó anteriormente, con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay con la que se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que entró en vigencia el 1º de enero de 1995, se logró establecer con ésta un marco institucional común que abarcara el acuerdo general, que fue modificado en la Ronda Uruguay con el firme propósito de dar respuesta y solución a los problemas del comercio internacional de la época ya que éstos estaban por encima de los mecanismos caducos del GATT.

Por esta razón, había la necesidad de crear un nuevo organismo que regulara las transacciones comerciales, fue debido a que la nueva dinámica comercial que había surgido en los años ochenta puso en evidencia la insuficiencia de los mecanismos del GATT para dar respuesta inmediata a la coyuntura en materia comercial, de tal forma que, el GATT al no poder resolver de manera eficaz los problemas de comercio internacional, como lo es el promover, de manera satisfactoria, el libre comercio, debido a que las negociaciones en su

²⁴ Tamames, Ramón, *Estructura económica internacional*, Ed. Alianza, Madrid, 1999, p. 174

seno eran muy lentas y complejas ya que se desenvolvían con mecanismos inadecuados debido a que la estructura que tenía el GATT ya no era capaz de responder inmediatamente a los problemas y dinámica del comercio internacional; por otro lado, el número de miembros ya no era el mismo desde su creación así como no lo era la dinámica comercial, de tal modo, al tener un mayor número de miembros su agenda se volvió más compleja en los temas a negociar, es por ello que las pláticas retardaban el proceso de las rondas de negociación, a todo lo anterior también podemos sumarle que la regla de consenso nos dice que un país determinado puede bloquear las negociaciones en la medida que sus demandas no sean tomadas en cuenta.

Esto es entendible debido a que la decadencia del multilateralismo que fomentó el GATT en los primeros años de su nacimiento perdió importancia frente al regionalismo del comercio por medio de bloques comerciales que se consolidó en la década de los años ochenta y principios de los noventa, y ante la posición de Estados Unidos de llevar a cabo acuerdos bilaterales con distintos países a consecuencia del desacuerdo con los países europeos y Japón que reclaman una posición de poder en el escenario del comercio internacional, así, como en el seno del organismo que desde un principio estuvo diseñado para responder a los intereses económicos comerciales de Estados Unidos.

Cuando el GATT fue creado en 1948, fue pensado como un acuerdo provisional en tanto se creará la OIC, de tal forma, que el acuerdo comenzó a funcionar como un conjunto de normas pero sin una base institucional que posteriormente tuvo que crear ante el inminente fracaso de dar vida a la OIC.

De esta forma, la OMC surge como un nuevo marco institucional que desarrollara las relaciones comerciales internacionales entre sus miembros en relación con los acuerdos e instrumentos jurídicos plurilaterales surgidos de la Ronda Uruguay, que a su vez se relacionan con la versión actualizada que se denomina GATT de 1994, es decir, el acuerdo sigue existiendo pero ya no como el principal instrumento regulador del comercio internacional, si bien, mientras que el GATT se había ocupado de la regulación del comercio de mercancías, con los nuevos acuerdos de la OMC se amplía el campo de acción y de regulación del comercio hacia el comercio de servicios y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

Así, la OMC es el nuevo foro de negociaciones multilaterales que está integrada por una Conferencia Ministerial compuesta por representantes de todos los miembros que se reunirá por lo menos cada dos años. Desde su creación, como se puede observar en el siguiente cuadro 1.5, la OMC ha llevado a cabo seis Conferencias Ministeriales, la última tuvo lugar en Hong Kong, China, del 13 al 18 de diciembre de 2005.

Cuadro 5
Conferencias Ministeriales de la OMC

| Lugar | Fecha |
|------------------|---------------------------------------|
| Singapur | 9-13 de Diciembre 1996 |
| Ginebra, Suiza | 18-20 de Mayo 1998 |
| Seattle, EE.UU. | 30 de Noviembre-3 de diciembre 1999 |
| Doha, Qatar | 9-13 de Noviembre 2001 |
| Cancún, México | 10-14 de Septiembre 2003 |
| Hong Kong, China | 13-18 de Diciembre 2005 |
| Ginebra, Suiza | 30 de Noviembre – 2 de Diciembre 2009 |

Fuente: OMC. www.wto.org

Cabe resaltar que dentro de los resultados estipulados del Acta Final de la Ronda Uruguay²⁵ se crean los compromisos multilaterales que son obligatorios para todos los países miembros de la OMC, a diferencia de otras rondas, donde no era obligatorio aceptar todos los acuerdos emanados de ellas, es decir, que para hacer efectivas las obligaciones de los países miembros recurre a la ayuda de un procedimiento de solución de diferencias común a todos los acuerdos multilaterales vinculantes para todos los miembros de la OMC,²⁶ ya que se hacen recomendaciones que deberán ser cumplidas, y si no es así se tomaran contramedidas, como por ejemplo, la suspensión de concesiones.

De tal forma, la toma de decisiones dentro de la OMC será muy distinta en comparación al GATT, mientras que este último se ha regido por la regla del consenso, en la OMC es diferente, ya que se institucionaliza por primera vez el consenso al convertirse en una regla obligatoria en varios casos, y seguir con esta misma de manera general en otros casos, sin embargo, de no llegarse a un consenso, las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptaran por mayoría simple.

Aunque en el GATT ya existía un mecanismo para resolver las controversias que pudieran surgir entre los países partes, en la Ronda Uruguay se dio cabida a el

²⁵ El acta contiene cuatro anexos: 1) Acuerdos multilaterales que se divide en tres partes (mercancías, servicios y propiedad intelectual); 2) Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias; 3) Mecanismos de examen de las políticas comerciales, y 4) Acuerdos comerciales plurilaterales.

²⁶ CF. Aschentrupp T. Hermann, La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral, en Comercio Exterior, vol. 11, num. 45, pp. 850 y 851

Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, en el cual se mejora el mecanismo de solución de controversias del GATT.

En la actualidad, uno de los temas más debatidos en las negociaciones del seno de la OMC, es el trato hacia los países en desarrollo, debido a su estructura económica, dichos países no han logrado aprovechar y beneficiarse de los acuerdos establecidos en materia de comercio exterior. Este grupo de países se han caracterizado por exportar productos con bajo valor agregado en comparación con los países industrializados que exportan productos con un alto valor agregado con lo cual se genera un comercio desigual con este tipo de países, además de que las materias primas están expuestas a los vaivenes de los ciclos económicos internacionales teniendo un impacto negativo en los precios internacionales de éstas.

1.4.- Contexto Internacional de la Industria Siderúrgica en el Mundo

1.4.1.- Nociones generales del acero

Para poder entender la importancia que tiene la presente investigación y la selección de la industria siderúrgica en el caso de estudio no es de una manera aleatoria, primeramente podemos mencionar que dicha industria ha sido el sector de la economía que ha tenido mayor actividad en materia de solicitudes de inicio de investigación de antidumping²⁷.

De tal manera, el inicio de investigaciones antidumping en la industria tiene mucha relación e importancia debido, a que, el acero es un insumo cuya demanda e importancia tiene una relación muy estrecha con el comportamiento y desarrollo de otras industrias que son altamente consumidoras de acero, así, tenemos a la industria productoras de bienes de capital, automotriz, electrodomésticos, petróleo, construcción envases, transportes y el último, no por menos importante, la industria bélica. De esta forma podemos decir que la producción y consumo de acero en el mundo se ha constituido como un elemento fundamental en el desarrollo industrial y económico de un país, así, como la industria ha jugado un papel muy importante desde sus orígenes ya que ha representado el impulso en el proceso del desarrollo industrial en el mundo.

²⁷ El antidumping es el instrumento legal adoptado por los Estados y que tiene como objetivo proteger a la industria nacional de las exportaciones de las empresas extranjeras en condiciones desales, dumping, es decir, es vender una mercancía en el exterior a un precio inferior a su valor normal e incluso a precio inferior al del propio mercado de origen, y daña o amenaza dañar a una rama de la producción nacional de mercancía idénticas o similares.

El acero ha representado un poco más de la mitad de todos los materiales que se han utilizado en la industria manufacturera, ya que si evaluamos su costo-resistencia, la mejor relación costo-ciclo de vida contra cualquier otro material conocido es el que permite mayor ahorro de peso, mayor aprovechamiento de espacio y ofrece un amplio margen de seguridad, por tales características del acero, lo han hecho un material más económico para cualquier aplicación.

También es importante mencionar que la industria siderúrgica es intensiva en capital, ya que tiene sus procesos de producción estandarizados y de la misma manera requiere de instalaciones con elevados costos fijos y con una alta escala de producción, para que de esta manera sea rentable.

La producción de acero se clasifica en 2 grandes grupos: “productos semiterminados y productos laminados. Los productos semiterminados son: planchón, palanquilla y barra. Los productos laminados se dividen en tres grupos: planos, largos y tubos. Los productos planos se subdividen a su vez en tres grupos: placa, lámina rolada en caliente y lámina rolada en frío.”²⁸

1.4.2.- Desarrollo de la industria siderúrgica

Comencemos analizando la industria siderúrgica a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, es así, ya que durante el último período de crecimiento dinámico de la economía capitalista que se prolonga hasta mediados de los años 70's, es en tal periodo, (1944-1973) que el acero se constituyó como un elemento y una industria fundamental en el desarrollo de la economía de los países industrializados.

Es particularmente, que después de la segunda posguerra, principalmente en las décadas de los años cincuenta, sesenta y hasta mediados de los setenta, se presenta el mayor desarrollo económico e industrial en todo el mundo observando altos índices de crecimiento en la economía internacional y una baja inflación con lo cual estimularon el crecimiento de la producción siderúrgica a nivel internacional, provocando un aumento casi ininterrumpidamente durante este período de auge capitalista. Por lo cual la industria siderúrgica por pertenecer a las industrias metálicas básicas y de bienes de capital, es una industria relacionada al desarrollo de la economía, y esto ha sido así desde la Revolución Industrial a finales del siglo XIX, ya que no se podría entender el desarrollo del capitalismo

²⁸ Barragán Fernández, M. Armando, *op. cit.*, p.52

industrial sin el acero, que funge como materia prima. De tal forma, la expansión industrial de los años cincuenta demandó grandes cantidades de consumo de acero para:²⁹

- La construcción de infraestructura urbana, de comunicaciones, puertos y presas.
- La construcción y habilitación industrial: naves, maquinaria, tubos, recipientes a presión, etc.
- La industria del transporte: barcos, ferrocarriles, camiones y automóviles.
- La industria de contenedores y latería para envasar alimentos y otros productos manufacturados y orientados hacia un comercio exterior en expansión.

De manera particular podemos mencionar que la industria de la construcción, la automotriz y sobre todo la de bienes de capital observaron tasas de crecimiento importantes, dando un impulso importante a la producción y consumo de acero, por lo que “la producción mundial de acero creció a un ritmo acelerado al registrar como tasa anual media 3.9% en el periodo (1943-1953), 5.1% en el periodo (1953-1963) y 6.1% en el periodo (1963-1973).”³⁰

Sin embargo, este hecho está relacionado con la necesidad que tenían de reconstruirse los países de Europa y Japón e impulsar el desarrollo de algunos países latinoamericanos, con lo cual se da un impulso importante en el crecimiento de la industria siderúrgica que se prolongó hasta mediados de los años setenta. Así, las industrias de estos países se reconstruyeron utilizando los avances tecnológicos desarrollados durante la segunda guerra mundial, lo cual les permitió la acumulación de capital para poder competir a nivel internacional con las demás industrias, sobre todo las de Estados Unidos.

A mediados de los años setenta, las principales economías de los países industrializados enfrentaron problemas económicos, tanto monetarios como financieros, y uno de los factores que desencadenaron la crisis, fue que la economía de Estados Unidos mostró desequilibrios y déficit crecientes en su balanza de pagos, con lo que finalmente culminó con la devaluación del dólar en 1971 y 1973 y su inconvertibilidad del dólar en oro, de esta manera se rompía con los acuerdos de Bretton Woods, con lo cual arrastró a la economía internacional en una etapa de inflación y crisis económica que se extendió hacia el mundo capitalista que a su vez se generaliza la flotación de las principales divisas.

²⁹ Espinosa Vega, Gerardo, Transformación y perspectivas de la industria del acero, en Simón Domínguez, Nadima y Rueda Peiro, Isabel (coor.) *Globalización y Competitividad: La industria siderúrgica en México*, UNAM, 2002, pp. 39

³⁰ Álvarez Medina, María de Lourdes, Cambio Tecnológico en la Industria Siderúrgica Mexicana, Tesis de Doctorado, FCA, UNAM, 2000. p. 42

Paralelamente, a esta crisis económica, es importante mencionar que entre 1973 y 1974 se produce la primer crisis petrolera, hecho que provocó que el precio del petróleo se elevara de 3 a 12 dólares por barril, por consiguiente esta coyuntura internacional impactó de manera significativa a la industria siderúrgica, porque se incrementó el costo de los energéticos y simultáneamente bajo la demanda de acero debido a que se contrajo la actividad económica de los principales países industrializados.

Tal situación, la crisis petrolera y el desequilibrio en el sistema financiero internacional, y con el aumento de la producción de acero de parte de los países en desarrollo, los países industrializados tuvieron que establecer un programa de reestructuración de la industria siderúrgica para enfrentar tal situación en la industria.

Primeramente, el programa para reestructuración de la industria siderúrgica durante los años setenta y parte de los años ochenta, se orientó en el cierre y/o sustitución de plantas y equipos obsoletos que incidían en la baja competitividad y productividad de la industria, reducción de la capacidad instalada y la globalización industrial.

El programa de reestructuración, fue mediante la modernización de la industria, de tal forma que fue necesario adoptar nuevas tecnologías en el proceso de producción, así como por medio de mejorar los productos en términos de calidad, formas de organización, regulación internacional y enfrentar las nuevas condiciones de los mercados internacionales.

Con la utilización de nuevos materiales en la producción industrial y la reestructuración de algunas industrias, principalmente el automotriz, contribuyó a la disminución de la demanda de acero. Conjuntamente con este programa de reestructuración de la industria siderúrgica, la industria automotriz tuvo que acoplar sus procesos de producción a las nuevas condiciones internacionales, de tal forma que ajustó sus procesos a los precios de los energéticos, por lo cual comenzó a demandar aceros más ligeros y resistentes con la idea de reducir el consumo en los vehículos. “La demanda de nuevos materiales para producción de piezas automotrices, entre los que se incluyen mayoritariamente el plástico y el aluminio, y el auge de industrias con escaso contenido de acero como la electrónica, contribuyeron de manera importante a la reestructuración de la industria siderúrgica.”³¹

Durante el programa de reestructuración que llevo a cabo la industria siderúrgica en los últimos 20 años se pueden señalar tres fases: “el mejoramiento de la productividad, la modernización y la privatización.”³²

³¹ Cruz Soto, Luis Antonio, El Desempeño Gubernamental en la Aplicación del Marco Normativo de las Prácticas Desleales de Comercio en la Industria Siderúrgica Mexicana, Tesis de Maestría, FLACSO, 2002.

³² Espinosa Vega, Gerardo, *op. cit.*, p.40

La forma como se llevó a cabo la reestructuración de la industria fue mediante la implementación de nuevas tecnologías en la producción, principalmente “sustituyendo el sistema conocido como *Siemens-Martin process* en los tradicionales hornos de hogar abierto por hornos de aceración al oxígeno (*basic oxygen furnace*) y por hornos eléctricos de arco (*electric arc furnace*). Así como la introducción de la colada continua y la construcción de nuevas plantas de menor escala y alta productividad conocidas como miniacerasías (*mini steel mills*).”³³ Con estos sistemas de aceración se permitió reducir y hacer más eficientes los pasos en el proceso de producción. Otro avance importante de esta reestructuración fue la adopción de tecnologías de automatización.

Dentro de los principales avances y manifestaciones del cambio estructural en la industria siderúrgica en los últimos años, principalmente son:

- Modernización de la industria debido a la adopción de tecnologías producción y automatización.
- Reducción de las economías de escala, las nuevas tecnologías hicieron rentable la producción en plantas de menor tamaño (miniacerasías).
- Reducción sustancial en la intensidad de capital.
- Aumento en la intensidad competitiva, como resultado de una nueva estructura de precios de los productos de acero.
- Al bajar los precios, la industria recuperó los mercados perdidos frente a otros materiales.
- Cambió la geografía del acero, nuevos países productores aumentaron el intercambio de acero.
- Se redujeron las diferencias de los precios del acero entre regiones y aumentó la velocidad del comercio internacional.

Por otra parte, es importante mencionar que a finales de los años ochenta se da la caída de los regímenes del bloque socialista con lo cual sus economías se ven severamente afectadas que culminó con una profunda crisis. Así la industria siderúrgica de estos países que estaba orientada principalmente a las industrias militar y de bienes de capital resintieron el efecto de la crisis económica, la caída de la URSS fue un factor muy importante ya que generó presiones en la sobreoferta mundial de acero, ya que tenían una gran capacidad de producción, con lo que sobrepasaba su capacidad de consumo, así mismo esto fue lo que provocó que colocaran sus excedentes de producción en los mercados

³³ Barragán Fernández, Modesto Armando, *op. cit.*, p. 55

internacionales; Rusia, Ucrania y Kazajstán, principales productores de la ex URSS se posicionaron como los principales exportadores netos de acero.

Con la desaceleración económica de Estados Unidos en los últimos años la producción de acero se ha visto afectada; pero a lo que concierne a China a partir de los años noventa ha jugado un papel importante en la industria siderúrgica respecto a otros países, debido a su impresionante crecimiento económico, lo cual ha modificado las condiciones de la demanda internacional de acero convirtiéndose, así, en un mercado alternativo para los productores de acero en el mundo.

Sin embargo, hay que decir que China en 2004 tuvo una producción de 272.5 millones de toneladas de acero, representando la producción conjunta de Japón, Estados Unidos y Rusia en el año respectivo. Pero para el año 2007 China tuvo una producción de 489.2 MT superando en mucho la producción conjunta de los tres países mencionados.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro 1.6, China será un riesgo para los productores de acero del resto del mundo, ya que pasará de ser un importador a un exportador neto incrementando la sobrecapacidad y oferta existentes, con lo cual provocará una caída en los precios internacionales del acero y aumentarán las exportaciones, que muchas de las veces se relacionan con casos de prácticas de dumping.

Cuadro: 1.6
Producción Mundial de Acero por Países
(Millones de Toneladas)

| Países | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| China | 95.4 | 101.2 | 108.9 | 114.6 | 124.0 | 127.2 | 150.9 | 182.2 | 221.1 | 272.5 | 353.4 | 423.1 | 489.2 |
| Japón | 101.6 | 98.8 | 104.5 | 93.5 | 94.2 | 106.4 | 102.9 | 107.7 | 110.5 | 112.7 | 112.4 | 116.2 | 120.2 |
| Estados Unidos | 95.2 | 95.5 | 98.5 | 98.7 | 97.4 | 101.8 | 90.1 | 91.6 | 93.7 | 98.9 | 93.2 | 98.5 | 98.2 |
| Rusia | 51.6 | 49.3 | 48.5 | 43.8 | 51.5 | 59.1 | 59.0 | 59.8 | 62.7 | 64.3 | 66.2 | 70.7 | 72.2 |
| India | 22.0 | 23.8 | 24.4 | 23.5 | 24.3 | 26.9 | 27.3 | 28.8 | 31.8 | 32.6 | 38.1 | 44.0 | 53.1 |
| Corea del Sur | 36.8 | 38.9 | 42.6 | 39.9 | 41.0 | 43.1 | 43.9 | 45.4 | 46.3 | 47.5 | 47.8 | 48.5 | 51.4 |
| Alemania | 42.1 | 39.8 | 45.0 | 44.0 | 42.1 | 46.4 | 44.8 | 45.0 | 44.8 | 46.4 | 44.5 | 47.2 | 48.6 |
| Ucrania | 22.3 | 22.3 | 25.6 | 24.4 | 27.5 | 31.8 | 33.1 | 34.1 | 36.9 | 38.7 | 38.7 | 40.8 | 42.8 |
| Brasil | 25.1 | 25.2 | 26.2 | 25.8 | 25.0 | 27.9 | 26.7 | 29.6 | 31.1 | 32.9 | 31.6 | 30.9 | 33.8 |
| Italia | 27.8 | 23.9 | 25.8 | 25.7 | 24.9 | 26.8 | 26.5 | 26.1 | 26.8 | 28.3 | 29.3 | 31.6 | 32.0 |
| Turquía | 13.2 | 13.6 | 14.5 | 14.1 | 14.3 | 14.3 | 15.0 | 16.5 | 18.3 | 20.5 | 21.0 | 23.3 | 25.8 |
| Taiwán | 11.6 | 12.4 | 16.1 | 17.0 | 15.4 | 16.9 | 17.3 | 18.2 | 18.8 | 19.6 | 18.6 | 20.2 | 20.5 |
| Francia | 18.1 | 17.6 | 19.8 | 20.1 | 20.2 | 21.0 | 19.3 | 20.3 | 19.8 | 20.8 | 19.5 | 19.9 | 19.3 |
| España | 13.8 | 12.2 | 13.7 | 14.8 | 14.9 | 15.9 | 16.5 | 16.4 | 16.5 | 17.7 | 17.9 | 18.7 | 19.0 |
| México | 12.1 | 13.2 | 14.2 | 14.2 | 15.3 | 15.6 | 13.3 | 14.0 | 15.2 | 16.7 | 16.2 | 16.3 | 17.6 |
| Canadá | 14.4 | 14.7 | 15.6 | 15.9 | 16.2 | 16.6 | 15.3 | 16.0 | 15.9 | 16.3 | 15.3 | 15.7 | 15.7 |
| Reino Unido | 17.6 | 18.0 | 18.5 | 17.3 | 16.3 | 15.2 | 13.5 | 11.7 | 13.3 | 13.8 | 13.3 | 14.0 | 14.3 |
| Bélgica | 11.6 | 10.8 | 10.7 | 11.4 | 10.9 | 11.6 | 10.8 | 11.3 | 11.1 | 11.7 | 10.4 | 9.6 | 10.7 |
| Polonia | 11.9 | 10.4 | 11.6 | 9.9 | 8.8 | 10.5 | 8.8 | 8.4 | 9.1 | 10.6 | 8.4 | 10.0 | 10.6 |
| Sudáfrica | 8.7 | 8.0 | 8.3 | 8.0 | 7.9 | 8.5 | 8.8 | 9.1 | 9.5 | 9.5 | 9.5 | 9.7 | 9.1 |

Fuente: IISI, International Iron and Steel Institute

1.4.3.- Reestructuración de la industria siderúrgica

Como se mencionó anteriormente, a partir de mediados de los años setenta, el período de auge de la industria siderúrgica se vio seriamente afectada por la crisis petrolera y por el desequilibrio en el sistema financiero internacional; con ello, principalmente los países industrializados tuvieron que llevar a cabo toda una reestructuración de la industria siderúrgica.

Con la coyuntura internacional de las crisis, anteriormente mencionadas, también están otras causas que originaron el proceso de reestructuración entre las cuales podemos mencionar, los equipos obsoletos de producción, con los altos hornos que eran de un tamaño reducido pero sobretodo poco eficientes y de baja productividad, con ello, a partir de los años cincuenta y el crecimiento en la demanda de acero, se tenía la necesidad de aumentar la capacidad de las plantas mediante el redimensionamiento de los equipos para satisfacer la demanda en gran escala, se logró obtener una importante reducción en los costos debido al efecto de las economías de escala gracias a los nuevos niveles de operación.

Sin embargo, la estrategia de reducción de costos por medio de economías de escala provocó el problema estructural de la industria, ya que con la operación constante que se había logrado se requería de una producción estandarizada sin que el funcionamiento de los altos hornos se detuviera, “ya que las plantas integradas sólo pueden operar a plena capacidad, originando sobreproducción en los períodos de baja demanda,”³⁴ con lo cual la industria no tuvo la capacidad de adaptarse al mercado justamente en el momento que la economía internacional entraba en un modelo de crecimiento cíclico.

De este modo, se dejó ver la vulnerabilidad estructural de la industria siderúrgica plenamente con la crisis de los años setenta, debido a la falta de su flexibilidad para adaptarse a los ciclos del mercado provocando con esto la sobreproducción de acero y recurrir a la práctica desleal del dumping.

Por lo anterior se tuvo reestructurar la industria mediante la adopción de nuevas tecnologías en la producción mediante la sustitución del sistema conocido como *Siemens-Martin process* en los tradicionales hornos de hogar abierto por hornos de aceración al oxígeno (*basic oxygen furnace*) y por hornos eléctricos de arco (*electric arc furnace*). Así como la introducción de la colada continua y la construcción de nuevas plantas de menor escala y alta productividad conocidas como *mini acerías (mini steel mills)*. De tal forma que la modernización y la innovación fue la manera principal de recuperar la competitividad perdida.

³⁴ Espinosa Vega, Gerardo, *op. cit.*, p. 41

Simultáneamente, con la reestructuración de la industria mediante la adopción de nuevas tecnologías para la producción, a mediados de los años setenta se da un cambio cualitativo en la forma de producción al pasar de un modelo de producción **Fordista** (que se caracteriza por tener una producción en serie de masivos volúmenes de mercancías estandarizadas orientadas a mercados en expansión)³⁵ al modelo de **Producción Flexible** también conocido como **Toyotismo** (que se caracteriza por satisfacer una demanda más reducida, proclamándose la producción orientada a satisfacer las exigencias del cliente, de productos específicos y para determinados clientes empleando maquinaria flexible y trabajadores calificados y adaptables).

El nuevo modelo de producción ideado por la empresa automotriz Toyota de Japón tuvo su origen en la necesidad particular de Japón de producir pequeñas cantidades de muchos modelos de producto. La principal aportación del sistema Toyota es haber generado un sistema, una forma de organización del trabajo para lograr producir a bajos costos, volúmenes limitados de productos diferenciados.³⁶

Esta nueva forma de producción, de forma general, el Toyotismo se basa en:³⁷

- La eliminación de los recursos redundantes y la implantación de la producción ligera, (menos existencias, menos espacio, menos movimiento de materiales, menos tiempo, etc.)
- El suministro *just-in-time* (JIT) de los materiales que se van a elaborar o ensamblar. El JIT regula la relación cliente final y los programas de producción que son elaborados con el objeto de que presenten la mayor flexibilidad y sensibilidad posible a las variaciones del mercado.
- Participación de subcontratistas que se eligen en función de los criterios de la empresa líder en proyectos a largo plazo. El resultado es el desarrollo de una compacta red cooperativa basada en relaciones de confianza, de recíproca transparencia y contratos a largo plazo.
- En contraposición al fordismo que impide un conocimiento total del proceso de producción para los obreros y empleados, el toyotismo requiere de una amplia participación de los trabajadores en decisiones relacionadas con la producción, por lo cual éstos pueden decidir parar el proceso de producción en caso de que se encuentre deficiencias graves en el mismo.

³⁵ Rueda Peiro, Isabel, De la privatización a las Crisis. El Caso de Altos Hornos de México, UNAM, 2001, p. 23

³⁶ Gallardo Velázquez, Anahí, Nuevas formas de organización frente a la reestructuración productiva, en Revista electrónica Gestión y Estrategia de la UAM-Azcapotzalco, en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc03.htm

³⁷ *Ibíd.*

- El Objetivo de Calidad Total o cero Defectos, sin aumentos de costos, al eliminar los defectos lo antes posible y en el momento en que se detecten.

Con el gran impulso que se dio a la globalización, la industria siderúrgica ha venido generando nuevas estrategias que retoma elementos del toyotismo debido a la necesidad de competir globalmente por medio de lo que se conoce como “Competitividad sistémica”³⁸ que se caracteriza por articular sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, dentro de la cual la empresa juega un rol importante integrada a una red de vinculaciones con el sistema financiero, educativo y la infraestructura tecnológica. Además, con la globalización se hace imperante para las empresas competir de manera exitosa con los más altos márgenes de calidad total, con lo anterior, al intensificarse esta competencia que posee una gestión empresarial en continuo desarrollo, los ciclos de innovación se acortan.

La industria siderúrgica no es ajena a este proceso. Con la reestructuración de la industria y con sus consecuentes cambios en la estructura mundial de producción de acero son un claro ejemplo del cambio que se dio en la división internacional del trabajo, dejando a los países en desarrollo y sus industrias siderúrgicas la fabricación de aceros semiterminados o aceros comunes con precios comparativamente más bajos, sin embargo, con la adopción del toyotismo, en la reestructuración de la industria, que se enfoca en el servicio al cliente donde éste se convierte en una prioridad, con lo que las siderúrgicas de los países desarrollados se especializaron en la fabricación de aceros especiales (aleaciones) con un mayor contenido de valor agregado según las necesidades del cliente, en especial en las industrias con alta tecnología como es el de bienes de capital, la aeroespacial y la industria automotriz, principalmente.

La siguiente cita de Robert B. Reich³⁹ nos deja ver de una manera más clara y particular, los impactos que tuvo el cambio estructural de la industria siderúrgica, principalmente en Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón:

“En los Estados Unidos, como en otras regiones gravitantes dentro de la economía mundial, la mayor rentabilidad y el más rápido desarrollo de las empresas siderúrgicas ya no dependen de las enormes plantas integradas por más de 5,000 operarios que producen barras de acero a gran escala, sino el acero destinado a determinados usos: aceros resistente a la corrosión producidos para ciertos automóviles...; acero pulverizado que puede ser compactado y fraguado para la fabricación de componentes extra livianos; aleaciones que contienen acero mezclado con silicio, níquel o cobalto, para turbinas y discos compresores y otros componentes de alta temperatura para aviones; y minitalleres de laminación que

³⁸ Vargas, Fco. Javier, Efectos de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional en la Rentabilidad de Empresas Siderúrgicas Mexicanas: Los casos de AHMSA e HYLISA, Tesis de Maestría en Finanzas, FCA, UNAM, 2004. p. 99

³⁹ Robert B. Reich fue Secretario de Trabajo del Presidente William Clinton, citado en Vargas, Fco. Javier, *op. cit.*, p.100

utilizan hornos de acero voltaico y recortan metales para satisfacer la demanda de clientes especiales.”

De esta manera, en tal contexto que se da la reestructuración de la industria, las grandes empresas siderúrgicas de los países desarrollados llevaron a cabo las alianzas estratégicas (que fueron una de las bases de la globalización) para que de esta manera pudieran recuperar su competitividad perdida y replantar su desarrollo con miras hacia el futuro, mientras que los productores chicos tienen que competir en un mercado local y global ante la apertura económica a ultranza, que en la mayoría de los casos tiene que enfrentarse ante la competencia desleal, dumping, por parte de las grandes empresas transnacionales de los países desarrollados.

1.4.4.- Alianzas estratégicas entre empresas en la industria siderúrgica

Dentro del proceso de desarrollo de la globalización que se ha venido desarrollando en las dos últimas décadas. El proceso de globalización de las empresas ha sido uno de los motores de promoción de la misma, por otra parte la desregulación en el sector financiero permitió el libre flujo de capitales, con lo cual se facilitó las fusiones de manera horizontal entre sectores productivos, de tal manera que las alianzas, fusiones y adquisiciones estratégicas que llevaron a cabo varias empresas del sector siderúrgico en el mundo fueron con el claro objetivo de fortalecer sus ventajas y disminuir sus costos de producción, debido a una mayor tasa de utilización de la capacidad instalada, así como estar cerca de los mercados, mejorar la calidad de los productos, evadir barreras arancelarias, pero sobre todo reforzar su presencia en el mercado nacional como internacional para atender las industrias que se han globalizado como lo son la automotriz, y muchas otras industrias que utilizan aceros especiales con ciertas características como la aeroespacial entre otras.

Las alianzas estratégicas se dan primeramente entre empresas que se ubican en países desarrollados, de tal forma que se ha formado grupos siderúrgicos y por su importancia destacan: “Krupp-Thyssen (Alemania); Arbed-Aceralia (Luxemburgo-España); Nippon Steel-Posco (Japón-Corea) y Usinor-Cockerill Sambre (Francia-Bélgica).”⁴⁰ Arcelor (Luxemburgo); LNM Group-Ispat (Reino Unido); Nippon Steel (Japón); JFE Steel (Japón); Posco (Corea), por mencionar las principales.

⁴⁰ Espinosa Vega, Gerardo, *op. cit.*, p. 51

Entre otras tenemos la alianza de (USX) antes US Steel con Nipón Steel y con Sumitomo para recibir asistencia tecnológica; Usinor-Sacilor de Francia realizó varias alianzas con empresas de Estado Unidos, entre estas tenemos a Bethlehem, Alloy, Interstate y JI Speciality.

Por lo que corresponde a las empresas europeas tenemos la fusión de British Steel (Gran Bretaña) y Hoogovens (Holanda) para formar Corus, posteriormente años después se unen a Aceralia, Arbed y Usinor formando Arcelor.

Por su parte los japoneses destacan la fusión entre las empresas NKK y Kawasaki que formaron JFE.

1.4.5.- Producción mundial de acero

Considerando los datos de la empresa World Steel Dynamics⁴¹ en un estudio realizado por esta, "Global Steel Making," la capacidad mundial de producción de acero que estimó en el año 2002 fue de 1,092 millones de toneladas anuales (MT), de las cuales 474 MT fue producción de los países desarrollados, 303 MT fue producción de parte de los países en desarrollo y el 315 MT fue producción proveniente de los países del antiguo bloque socialista.

Como pudimos apreciar en el cuadro anterior 1.6, desde el año 1995 China se convierte en un país con grandes capacidades de producción de acero en el mundo, si tomamos en cuenta las estimaciones y cifras en base a la información de WSD, en el año 2002 la capacidad de producción mundial de acero se situó en 1,092 MT pero con una capacidad de consumo de 83.1%, sin embargo se estimó una producción de 902 MT. Sin embargo, como nos muestra el cuadro 1.7 el comportamiento de la producción de acero desde los años setenta, para el año 2007 se alcanzó una producción de acero de 1,344.3 MT.

⁴¹ World Steel Dynamics es una empresa consultora ubicada en New Jersey, EUA, que está especializada en análisis de la industria siderúrgica mundial.

Cuadro 1.7
Producción Mundial de Acero
(Millones de Toneladas)

| Año | Producción Mundial | Año | Producción Mundial |
|------------|---------------------------|------------|---------------------------|
| 1970 | 595 | 1999 | 789 |
| 1975 | 644 | 2000 | 848 |
| 1980 | 717 | 2001 | 850 |
| 1985 | 719 | 2002 | 904 |
| 1990 | 770 | 2003 | 970 |
| 1995 | 752 | 2004 | 1,069 |
| 1996 | 750 | 2005 | 1,147 |
| 1997 | 799 | 2006 | 1,251 |
| 1998 | 777 | 2007 | 1,344 |

Fuente: IISI, International Iron and Steel Institute

Con lo anterior podemos apreciar que en los últimos años ha habido un débil crecimiento de la economía internacional y una fuerte competencia internacional, de tal forma con el grado de utilización de los equipos se puede observar la capacidad excedente disponible a nivel mundial de producción. Con las cifras del cuadro anterior podemos determinar que con el rápido crecimiento económico de China y de su producción de acero, la modernización tecnológica, administrativa y todas las reestructuraciones que llevo a cabo la industria siderúrgica en las décadas pasadas, así como las transformaciones de las políticas económicas de los Estados, han originado cambios en las tendencias de consumo mundial de este producto en todo el mundo, debido a una tendencia de la terciarización de las economías de los países desarrollados ya que han consolidado su proceso de industrialización, dirigen sus inversiones hacia sectores industriales que generan un mayor valor agregado, como son las telecomunicaciones, electrónica y biotecnología que se caracterizan por no ser sectores productivos altamente consumidores de acero, lo cual provoca que su oferta se mayor que su demanda, es decir, en el año 2002 se tuvo una capacidad disponible o de excedente de acero de 191.5 MT de ser ofertada al mercado internacional, a parte de la oferta existente en el mercado, lo anterior provoca que haya una presión a la baja de los precios internacionales donde un considerable número de empresas transnacionales compiten activamente, mismas que no dudan en recurrir al dumping para

mantener su presencia en el mercado, especialmente en periodos cuando el mercado internacional se encuentra estancado.

1.4.6.-Comercio internacional de acero.

En el pasado el consumo de acero se concentraba principalmente en Europa y Norteamérica, debido a su desarrollo industrial de los países de estas zonas geográficas, con la segunda posguerra, a mitad del siglo XX, se da la mayor expansión geográfica en el comercio de acero; para 1950 el volumen de acero de exportación fue de 19 MT para que posteriormente a mediados de los años setenta el comercio internacional de acero se incrementó de 108 MT, esto es un estimado del 22% de la producción, para pasar a 202 MT en el año de 1998, el 39% de la producción.

El crecimiento del comercio internacional de acero ha sido resultado por una parte de las tendencias de la globalización del comercio que ha llevado a cabo la industria siderúrgica mundial, pero en mayor medida ha sido por la aparición de nuevos productores internacionales que se han integrado al mercado internacional del acero los cuales están ubicados principalmente en países en desarrollo, sin dejar de mencionar a los países del antiguo bloque socialistas, ya que Ucrania, Kazajstán y Rusia fueron las principales Repúblicas de abastecer el acero que requería la industria militar en tiempos de la guerra fría, sin embargo, hasta antes de la desintegración de la URSS y del bloque socialista producían más de la quinta parte de la producción mundial de acero que ellos mismos absorbían. Con la desintegración de la URSS, en 1991, y del bloque socialista y con el fin de la guerra fría, la industria militar dejó de consumir el acero producido por todo el bloque socialista impactando negativamente la producción y consumo de acero de esos países que en ese momento tenían una gran capacidad de producción pero que también sobrepasaba su capacidad de consumo, lo cual generó una sobreproducción de acero en el mundo inundando el mercado de exportación.

Como podemos observar en el siguiente cuadro 1.8, el comercio exterior de acero por regiones es creciente, y aún más lo es el comercio interregional por el hecho de las integraciones económicas, como se observa en el cuadro siguiente, los países miembros de la Unión Europea, que es la región que registra el mayor crecimiento de comercio interregional, la Comunidad de Estados Independientes, CEI,⁴² Norteamérica (EUA y

⁴² La CEI, es una organización supranacional que está compuesta por 10 repúblicas de las 15 antiguas Repúblicas Soviéticas, excepto los tres Estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania que forman parte de la Unión Europea, Turkmenistán que abandonó la comunidad el 26 de agosto de 2005, y Georgia que anuncio su retiro en agosto de 2008 y dejara de ser miembro a partir de agosto de 2009.

Canadá) y Asia comercian preferentemente dentro de sus respectivas regiones comerciales, para después comerciar con otras áreas o países de importancia en el mercado internacional.

Cuadro 1.8
Comercio Exterior de Acero por Regiones
(Millones de Toneladas)

| Exportación (Origen) | Unión Europea (25) | Resto Europa | CEI | Norteamérica (NAFTA) | Sudamérica | África y Medio Oriente | China | Japón | Asia | Oceanía | Total Importación | Importación Extra Regional |
|---------------------------------|--------------------|--------------|------|----------------------|------------|------------------------|-------|-------|-------|---------|-------------------|----------------------------|
| Unión Europea (25) | 116.2 | 6.7 | 14.4 | 1.1 | 2.1 | 0.7 | 7.6 | 0.4 | 4.2 | 0.2 | 153.7 | 37.5 |
| Resto Europa | 8.7 | 2.6 | 10.7 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 22.9 | 20.3 |
| CEI | 1.5 | 0.1 | 9.9 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.0 | 12.8 | 2.9 |
| Norteamérica NAFTA | 7.8 | 2.7 | 6.1 | 17.5 | 5.5 | 1.2 | 7.1 | 3.2 | 8.6 | 0.4 | 60.1 | 42.6 |
| Sudamérica | 1.3 | 0.1 | 2.7 | 0.8 | 4.0 | 0.2 | 1.2 | 0.5 | 0.7 | 0.0 | 11.5 | 7.5 |
| África | 3.8 | 1.0 | 5.9 | 0.3 | 0.8 | 1.4 | 1.7 | 0.4 | 1.3 | 0.0 | 16.6 | 15.2 |
| Medio Oriente | 3.9 | 3.6 | 9.0 | 0.3 | 0.4 | 1.6 | 3.0 | 1.3 | 4.0 | 0.0 | 27.1 | 25.5 |
| China | 1.4 | 0.0 | 2.9 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | - | 6.8 | 7.3 | 0.2 | 19.1 | 19.1 |
| Japón | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | - | 3.5 | 0.0 | 4.4 | 4.4 |
| Asia | 3.1 | 0.3 | 6.5 | 0.5 | 1.8 | 0.7 | 29.4 | 21.7 | 14.7 | 0.3 | 79.0 | 64.3 |
| Oceanía | 0.7 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.5 | 1.3 | 0.2 | 3.3 | 3.1 |
| Total Exportación | 148.6 | 17.3 | 68.1 | 20.7 | 14.8 | 6.0 | 52.2 | 35.3 | 46.1 | 1.4 | 410.5 | 242.5 |
| Exportación Extra Regional* | 32.4 | 14.7 | 58.3 | 3.2 | 10.8 | 3.0 | 52.2 | 35.3 | 31.4 | 1.2 | 242.5 | |
| Exportaciones Netas (expo-impo) | -5.1 | -5.7 | 55.3 | -39.4 | 3.3 | -37.6 | 33.1 | 30.9 | -32.9 | -1.9 | | |

Fuente: IISI, International Iron Steel Institute. World Steel in Figures, Ed. 2007 * Se excluye el comercio interregional

Como pudimos ver en el cuadro anterior, el comercio de acero de China lo realiza en su mayor parte con Asia al comerciar 29.4 MT que representan el 57%, sin embargo como podemos ver sus exportaciones están diversificadas en cuanto a los mercados regionales; por lo que respecta a la CEI, resaltando la participación de Rusia, Ucrania y Kazajistán, registra cifras considerables en la exportación, entre los países de la CEI se comercia el 15% y el restante en cuanto a sus exportaciones extra regionales participan con

el 86% y de igual manera sus exportaciones se encuentran diversificadas en cuanto a los mercados regionales ya que cuentan con la capacidad instalada de producción que los coloca como potencias exportadoras; por su parte la Unión Europea la mayor parte de su comercio lo realiza en su mercado común que representa el 78% y su segundo mercado de exportación fuera de su mercado común es el resto de Europa que comercia el 6% y de ahí se diversifica en cuanto a destino que representa el 22% de su comercio extra regional; por su parte Norteamérica el comercio que realiza dentro de la región representa el 85% y el resto de su comercio fuera de la región representa solo el 15%.

Es importante resaltar que la dinámica de las exportaciones de países como Rusia, Ucrania, China y Brasil se ha debido a que en gran parte de estas se han realizado en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (dumping), por lo cual han sido objeto de investigaciones antidumping en diversas partes del mundo por el mismo hecho de tener diversificadas sus exportaciones en cuanto a los mercados regionales.

Asimismo, también se han enfrentado y efectuado investigaciones antidumping, aunque en un menor grado, en países de la Unión Europea, Latinoamérica y Norteamérica; por lo anterior podemos decir que ante el crecimiento del comercio internacional también se ha dado paso, paradójicamente, a una nueva era de neoproteccionismo comercial en el acero, la cual es encabezada por Estados Unidos ya que es una industria estratégica y su mercado uno de los más importante en el mundo, coloca a este país como uno de los mayores proteccionistas del mundo, y más aún, a inicios del año 2009 el Congreso de Estados Unidos dentro de su plan de estímulo económico incluyó una cláusula donde solo se permite comprar acero de Estados Unidos para los proyectos de infraestructura del país (*Buy American*), con lo que se prohíbe comprar acero del extranjero.

Capítulo 2

La Industria Siderúrgica en México y las Prácticas Desleales de Comercio Internacional

En las dos últimas décadas México ha llegado a enfrentar controversias internacionales relacionadas con prácticas desleales al comercio, por esta razón, es necesario explicar primeramente el proceso de liberación económica y comercial que adoptó el país de forma unilateral y abrupta la cual ha repercutido en la industria nacional, como es el caso de la industria siderúrgica.

2.1.- Proceso de liberación económica y comercial en México.

Para poder entender el proceso de liberación económica y comercial que llevó a cabo México resulta de vital importancia explicar las causas, tanto internacionales como nacionales, que desencadenaron la crisis económica en la que se vio envuelto México en el año de 1982.

La crisis económica de 1982 en la que se vio envuelto México, definitivamente marcó un punto de inflexión en la política económica que debería seguir a partir de ese momento, de esta manera, se interrumpió cuatro décadas de crecimiento y la inflación se disparó a niveles muy altos dando pie a que el Estado diera un giro drástico en la economía, este se caracterizó por su redefinición en cuanto al papel que debería jugar en la actividad económica del país.

Dentro de la coyuntura internacional de los años 70s y 80s podemos señalar los siguientes elementos que llevaron a que México contrajera la deuda externa, en un primer período podemos señalar que, en los años 70s se da una coyuntura internacional muy importante que es determinante para la economía internacional, la cual ayuda a desencadenar la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos en la década de los años 80s, ésta coyuntura fue a raíz de la primera crisis petrolera, que fue desatada en el Medio Oriente en octubre de 1973, mejor conocida como la guerra del Yom Kippur, que fue lo que provocó que se elevaran los precios internacionales del petróleo, y debido a esto, los países árabes exportadores de petróleo al tener demasiados excedentes monetarios por el alza de los precios del crudo y no poder ocuparlos internamente, a fines de 1973, colocan esos excedentes en las instituciones financieras de los países de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE) y es en ese momento que países latinoamericanos que con un grado mayor de industrialización deciden dar un mayor impulso a sus políticas de desarrollo, pero para poder adquirir la tecnología y otros bienes y servicios para llevar a cabo su política de expansión económica pues requerían de un creciente apoyo financiero por lo cual solicitaron préstamos a los bancos de los países de la OCDE, así, tales bancos con muchos excedentes de capital disponibles y ante una débil demanda de crédito interno comienzan hacer préstamos en condiciones aparentemente favorables para los deudores pero posteriormente los bancos deciden que para “disminuir los riesgos de esas operaciones y condiciones, y dentro del contexto de los profundos cambios que estaban teniendo lugar en el régimen monetario internacional, la banca privada acreedora decide cambiar los términos de los préstamos, pasando de tasas fijas a tasas variables de interés, que se aplicarían tanto a los nuevos créditos como a los saldos de préstamos anteriores”⁴³, de esta manera lo que parecía ser una transformación para los países latinoamericanos se convirtió en una trampa ya que en cualquier momento se podían incrementar las tasas de interés que se aplicarían a la deuda total.

En un segundo período, se puede observar a partir de la llegada de Ronald Reagan a la casa blanca. Con ello se comienza a dar una contracción en la economía internacional, se acentúan los fenómenos de la inflación tanto en Estados Unidos como en otros países industrializados, pero sobre todo con el incremento de las tasas de interés, esto sucede justo en el momento en que se da una caída de los precios internacionales del petróleo, con ello las cargas financieras por el pago de intereses se vuelven más pesadas. De esta manera se comienza a tener un debilitamiento en el flujo de capitales hacia los países latinoamericanos.

Por lo que respecta, dentro del contexto nacional, las causas que podemos señalar que desencadenaron la crisis son las siguientes: “el modelo de la economía petrolizada al que condujo la política económica seguida en el período 1976-1982, pues el privilegiar al sector productor de petróleo provocó que la economía se volviera dependiente en grado extremo de esta actividad, a la vez que fue generando desequilibrios inter e intrasectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa en forma considerable”⁴⁴.

Debido a estos factores tanto internos como externos, la economía mexicana vio en el sector petrolero como su principal eje de acumulación de capital, pero la forma en que fueron utilizados estos ingresos y la conjunción de la vulnerabilidad económica internacional del petróleo no permitió que el gobierno mexicano sentara sobre bases

⁴³ Schatan W., Jacobo, Deuda externa, neoliberalismo y globalización. El saqueo de América Latina, Ed. LOM, Santiago de Chile, 1998, p. 20

⁴⁴ Chávez Ramírez, Paulina Irma, Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1996, p. 33

sólidas una política de desarrollo sostenido tanto económica como industrial, ya que el sector petrolero desempeñó un papel muy importante en la economía y con ello se vio la vulnerabilidad a la que se sujetó ésta a las variaciones de los precios del petróleo, el alza en las tasas de interés internacionales, debido a la pesada carga del servicio de la deuda externa.

La combinación de estos elementos de coyuntura internacional y nacional fueron los que provocaron un fuerte desequilibrio externo con la consecuencia del aumento de la deuda externa.

Así es como llegamos al año de 1982, cuando se hace más que evidente la crisis de la deuda externa, cuando México se declara insolvente ante los acreedores internacionales, a lo que se ve obligado a comenzar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, FMI, para poder tener acceso a nuevos créditos internacionales, de esta manera, México firma su primer carta de intención con el FMI.

De este modo, la relación que guarda la crisis de la deuda externa con el proceso de liberación económica y comercial de México, es que esta crisis fue aprovechada y utilizada por Estados Unidos como el “caballo de Troya con el apoyo irrestricto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para imponer en los países latinoamericanos el modelo neoliberal... conveniente para los intereses de sus grandes empresas”.⁴⁵

Con la crisis de la deuda externa, el objetivo inmediato de las economías latinoamericanas era la estabilización económica, lograr corregir los desequilibrios con el exterior y macroeconómicos, y la manera como tenían que ser corregidos estos desequilibrios era por medio de un paquete de recomendaciones en política económica dictadas por Estados Unidos, el FMI y Banco Mundial, el cual se le denomina como el “Consenso de Washington” que fue formulado por John Williamson y que apoyándose en los supuestos éxitos de Chile, el cual funcionó como laboratorio, donde se aplicó la política económica pregonada por la Escuela de Chicago, el paquete es una lista que contiene diez políticas en materia económica que debieron adoptar de manera ortodoxa los países latinoamericanos como una condición para poder acceder a nuevos préstamos por parte del FMI y BM. Esta lista en materia de política económica, políticas neoliberales, las podemos resumir de la siguiente manera en el cuadro 2.1.

⁴⁵ Schatan W., Jacobo, *op. cit.*, p. 13

Cuadro 2.1

| <u>Programa de Estabilización Económica</u> |
|--|
| 1.- Reforma Tributaria.- Establecimiento de una amplia base tributaria con tasas moderadas. |
| 2.- Disciplina Fiscal.- Mediante la eliminación del abultado déficit fiscal, especialmente a través de la reducción del gasto público. |
| 3.- Disciplina Monetaria.- La determinación de las tasas de interés por mecanismos de mercado, preferentemente a un nivel positivo pero moderado. |
| 4.- Política Cambiaria de Mercado.- El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, que sea capaz de promover las exportaciones y lograr balanzas financieras en cuenta corriente. |

| <u>Programa de Reformas del Cambio Estructural</u> |
|--|
| 5.- Liberalización Comercial.- La promoción de las exportaciones, especialmente las no tradicionales y la liberalización de las importaciones. |
| 6.- Liberalización Financiera.- Promoción de la inversión extranjera directa (IED) que proporcione capital, calificación laboral y tecnología. |
| 7.- Liberalización del Mercado Interno.- Se da a la par de la liberalización comercial y se abre a la competencia internacional reduciendo las barreras arancelarias. |
| 8.- Desregulación Económica.- Desregular la economía para aumentar la competencia y facilitar la incursión del sector privado en las actividades económicas. |
| 9.- Privatización de Empresas Públicas.- La venta de empresas públicas, para reducir la demanda de subsidios, porque se cree que la propiedad privada es más eficiente. |
| 10.- Reducción del Tamaño del Estado.- Para garantizar los derechos de propiedad para así estimular la inversión privada tanto nacional como extranjera. |

Como pudimos ver en el cuadro anterior, estas fueron las políticas dictadas por los organismos financieros que el país tuvo que adoptar, de tal forma que, para mediados de los años ochenta México comenzó a dar una nueva dinámica a la economía mediante un proceso de reestructuración macroeconómica y liberalización comercial, debido a la profunda crisis económica en la que se vio México en el año de 1982.

Así, es como comienza a mostrar su debilidad y vigencia el modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones que México había aplicado durante varias décadas, el cual, se caracterizó por aplicar la política de sustitución de importaciones, enfocándose únicamente al desarrollo interno del país, con un grado de subsidio al aparato productivo nacional además de imponer altos aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones, así es como se logró una industrialización del país, pero que con el

paso del tiempo el modelo económico comenzó a rezagar la competitividad de la industria nacional ante los mercados internacionales.

El nuevo modelo económico requería de una nueva dinámica que impulsara el cambio estructural para que de este modo, la economía de México, pasara de ser un modelo de economía cerrada a un modelo de economía abierta con el objeto de abrir el mercado y la industria nacional y ponerla a competir con los mercados internacionales, para ello se necesitaba de estabilización económica, desregulación y apertura comercial.

A esta nueva dinámica se le llamó con el nombre de estrategia de cambio estructural pero que posteriormente se le designa como la llamada modernización económica, que se llevó a cabo en dos etapas: la primera fue la etapa de transición del modelo económico keynesiano-cepalino (sustitución de importaciones) de la Revolución Mexicana al modelo neoliberal, que va de 1983 a 1987 que puso fin a casi medio siglo de un modelo de economía cerrada para dar paso a un modelo de economía abierta para que de esta manera se adoptara la nueva estrategia de industrialización orientada hacia la exportación en comercio e inversión. La segunda etapa es la de “pleno despliegue del modelo neoliberal, que arranca del Pacto de Solidaridad Económica decretado en diciembre de 1987 y se extiende hasta la actualidad”.⁴⁶

Es así, que con la primera etapa de transición el objetivo principal era aplicar los programas de ajuste estructural que ayudaran a generar excedentes para poder servir la deuda externa, mediante políticas que afectaban a la demanda interna, que eso conllevaba la reducción del gasto público y la reducción del Estado en la participación de la economía como el promotor del desarrollo económico, mediante la acelerada desregulación económica, reducción de la inversión en programas de desarrollo social, como se mencionó anteriormente para poder llevar a cabo e impulsar el nuevo modelo se tenía como una prioridad fundamental la estabilización de los precios, acelerar la apertura comercial, y la cuasi fijación del tipo de cambio, así, también la acelerada desregulación financiera, primordialmente, la liberalización de la inversión extranjera que se usó como una medida para poder contrarrestar el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, y atraer la mayor cantidad de capitales posibles.

De esta manera, en “ambas fases del neoliberalismo mexicano tiene en común su neoconservadurismo: una política salarial no de mano invisible del mercado sino de mano dura de topes salariales”⁴⁷, que solo vino a engrosar las filas del desempleo en México y América Latina.

⁴⁶ Calva, José Luis, El modelo neoliberal mexicano: costos, vulnerabilidades, alternativas, Ed. Juan Pablos, México, 1999, p. 95

⁴⁷ *Ibíd.* p. 96

Con la implementación del Consenso de Washington en México, que fue impulsado desde las instituciones financieras internacionales, FMI y BM, al servicio de Estados Unidos, e impuesto mediante la cooptación política, condicionamientos económicos, etc., la así llamada globalización neoliberal, supuso la integración vertical de Latinoamérica al mercado mundial mediante la desnacionalización económica que conlleva a la permanente volatilidad de la economía internacional.

Ahora pasemos a analizar cómo fue que México adoptó y llevó a cabo de manera unilateral y ortodoxa la política de liberalización comercial.

2.2.- La política de comercio exterior de México.

Como se mencionó anteriormente, el periodo de la economía de México de los años 80 se caracterizó por el alza en las tasas de interés límite al endeudamiento, por el comienzo de una perceptible inestabilidad de los mercados financieros, se da un inicio de privatizaciones, así como el de una apertura comercial, que se da con el desmantelamiento de las restricciones al comercio internacional, que daría paso a la búsqueda de competitividad, eficiencia y un cambio estructural al comercio exterior de México.

De tal forma, la política de sustitución de importaciones protegió a una industria nacional poco competitiva hacia el exterior y un mercado interno debilitado que redujo los incrementos en la productividad del aparato productivo nacional mediante la importación de bienes y servicios con altos contenidos tecnológicos, y como consecuencia los exportadores vieron la disminución de su participación de sus exportaciones como contribución al PIB de largo plazo.

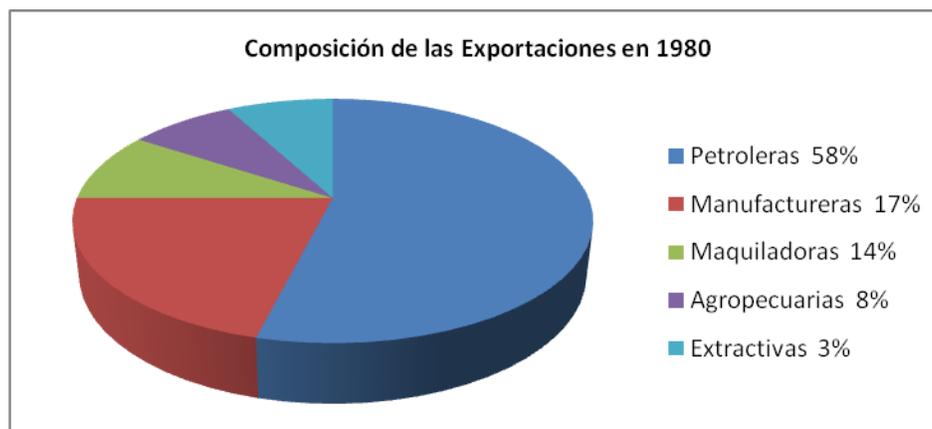
Es en este periodo de sustitución de importaciones que el comercio exterior de México no logró tener una dinámica de desarrollo nacional, ya que el comportamiento registrado del comercio exterior atravesó por una crisis, que dejó ver, que las importaciones rebasaban por mucho a las exportaciones durante este periodo.

Es así, que después de este periodo el comercio exterior se convirtió en la principal actividad económica para México, pero que fue adoptado como un instrumento de estrategia de la economía neoliberal como parte de una de las políticas de ajuste estructural.

La estructura que guardaba las exportaciones de México al inicio de la década de los 80s, se caracterizaba, como se puede apreciar en la gráfica 1, por un importante

componente de productos primarios, sobre todo de petróleo, mientras que las exportaciones de manufacturas y de maquiladoras solo representaban un porcentaje relativamente pequeño del total

Gráfica 1



Fuente: INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

La manera que México llevó a cabo su liberalización comercial, fue de una manera unilateral, ortodoxa, abrupta e indiscriminada de la reducción de los aranceles y de todos los permisos previos (barreras no arancelarias) que protegían a un aparato productivo mexicano y un mercado interno poco competitivo hacia el exterior, ya que, “durante la época del desarrollo estabilizador, el 57.2% de las importaciones –en valor- estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que pasó al 74.1% durante el periodo 1971-1980; mientras que en 1999 solamente el 3.6% de las importaciones -en valor- estaban sujetas a licencias de importación; y el arancel ponderado, que en 1981 era de 18.3% quedó reducido al 2.8% en 1999”⁴⁸

Dentro de esta visión ortodoxa que tenían las autoridades del gobierno mexicano, la política de liberalización comercial la aplicaron de tal forma como una estrategia de las políticas del programa de cambio estructural o modernización económica, con la idea errónea de que el libre mercado promueve y reasigna los recursos productivos, en función de las ventajas comparativas del país y con ello elevar la eficiencia del aparato productivo mexicano al tener una reconversión industrial y más aún como un mecanismo

⁴⁸ Calva, José Luis, México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global, Ed. Plaza y Janés, México, 2000, p. 57

antiinflacionario con la casi fijación del tipo de cambio, ya que obliga al productor nacional a fijar sus precios en función del productor extranjero.

Es a partir de 1982, que con la excesiva protección que tenía el comercio exterior mexicano se aplicó el proceso de reducir la protección comercial para dar mayor dinamismo y competitividad al aparato productivo nacional; así, el comercio exterior para 1982 estaba sujeto a permisos previos y a precios oficiales, lo cual afectaba a la competitividad de la economía nacional.

Con este proceso de reducción a la protección comercial, sirvió como un factor catalizador para comenzar negociaciones con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) que finalmente culminaron con la ratificación y adhesión de México a este organismo internacional, ya como miembro, el país contraía un compromiso con este organismo internacional de dar un mayor impulso al proceso de apertura comercial de la economía.

De esta forma, la política de comercio exterior que aplicó México con su consecuente liberalización comercial fue con la reducción de los aranceles que “protegían a la producción nacional a principios de 1984 el 100% de las fracciones arancelarias estaban protegidas con permisos previos de importación, en 1984 se llevó a cabo la primer etapa, en el cual se eximió de permiso previo a 2 mil 844 fracciones arancelarias de la Tarifa de Impuesto General de Importación ...se derrumbó la más fuerte barrera que protegía la fabricación nacional de casi 3 mil artículos... en mayo de 1986, el número de fracciones liberadas llegó a 7 mil 306. Posteriormente, en julio de 1987 las fracciones liberadas aún sujetas a permiso previo eran únicamente 427 de un total de 8 mil 310.”⁴⁹

A la par de la desgravación arancelaria, se sustituyeron los precios oficiales de importación (que servía como una barrera adicional contra el *dumping*, practicado por el productor extranjero) por la valoración aduanera es así que para finales de 1987 el arancel promedio quedo en 13% y el máximo a 20%.

Los resultados y efectos de la liberalización comercial no se hicieron esperar al verse reflejados los resultados del comercio exterior el comportamiento de este lo podemos apreciar en la balanza comercial de México, como nos lo muestra el siguiente cuadro 2.2.

⁴⁹ Calva, José Luis, El modelo neoliberal mexicano..., *op. cit.* p. 98

Cuadro 2.2
Comercio Exterior de México 1981-2004
(Millones de Dólares)

| Año | Exportaciones | Variaciones % | Importaciones | Variaciones % | Balanza Comercial |
|------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| 1981 | 20,102.1 | 29.6 | 23,948.4 | 26.7 | -3,846.3 |
| 1982 | 21,229.7 | 5.6 | 14,437.0 | -39.7 | 6,792.7 |
| 1983 | 22,312.0 | 5.1 | 8,550.9 | -40.8 | 13,761.1 |
| 1984 | 24,196.0 | 8.4 | 11,254.3 | 31.6 | 12,941.7 |
| 1985 | 21,663.8 | -10.5 | 13,212.2 | 17.4 | 8,451.6 |
| 1986 | 16,031.0 | -26.0 | 11,432.4 | -13.5 | 4,598.6 |
| 1987 | 20,656.1 | 28.9 | 12,222.9 | 6.9 | 8,433.3 |
| 1988 | 20,565.1 | -0.4 | 18,898.2 | 54.6 | 1,666.9 |
| 1989 | 22,842.1 | 11.1 | 25,437.9 | 34.6 | -2,595.8 |
| 1990 | 26,950.3 | 18.0 | 31,090.0 | 22.2 | -4,139.7 |
| 1991 | 27,120.0 | 0.6 | 38,184.0 | 22.8 | -11,064.0 |
| 1992 | 46,195.6 | 70.3 | 62,129.3 | 62.7 | -15,933.7 |
| 1993 | 51,886.0 | 12.3 | 65,366.5 | 5.2 | -13,480.5 |
| 1994 | 60,882.2 | 17.3 | 79,345.9 | 21.4 | -18,463.7 |
| 1995 | 79,541.6 | 30.6 | 72,453.1 | -8.7 | 7,088.5 |
| 1996 | 95,999.7 | 20.7 | 89,468.8 | 23.5 | 6,530.9 |
| 1997 | 110,431.4 | 15.0 | 109,807.8 | 22.7 | 623.6 |
| 1998 | 117,459.6 | 6.4 | 125,373.1 | 14.2 | -7,913.5 |
| 1999 | 136,391.1 | 16.1 | 141,974.8 | 13.2 | -5,583.7 |
| 2000 | 166,454.8 | 22.0 | 174,457.8 | 22.9 | -8,003.0 |
| 2001 | 158,442.9 | -4.8 | 168,396.5 | -3.5 | -9,953.6 |
| 2002 | 160,762.7 | 1.5 | 168,678.9 | 0.2 | -7916.2 |
| 2003 | 164,860.3 | 2.6 | 170,550.6 | 1.1 | -5,690.3 |
| 2004 | 188,626.5 | 14.4 | 197,156.5 | 15.6 | -8,530.0 |

Fuente: Banco de México. Consultado en El antidumping como un instrumento efectivo de protección industrial contra las importaciones en condiciones desleales. Armando Barragán.

En el cuadro anterior pudimos observar que en el año de 1982 ante la protección comercial del país, el comercio exterior apenas alcanzaba los 35 mil millones de dólares, sin embargo, con la apertura comercial, 10 años después, en 1992, el intercambio de bienes y servicios con el exterior alcanzó los 108 mil millones de dólares, para el año 2000 ésta cifra fue superior a los 340 mil millones de dólares.

Así, dentro de este marco de la nueva estrategia de industrialización del país, y ante el incremento del comercio exterior de México, la apertura comercial fue de la mano con la promoción de apertura de nuevos mercados mediante la formación de alianzas estratégicas que llevaron al país a establecer negociaciones comerciales multilaterales que culminaron con la firma de una serie de tratados de libre comercio que agrupa a los más importantes socios comerciales de México.

En este proceso de apertura comercial, como puede apreciar en el cuadro 2.3, México ha firmado 12 tratados de libre comercio y acuerdos comerciales vigentes que garantiza el acceso seguro y preferencial a los mercados de 43 países desde América, Europa y Asia, (pero en la práctica el 80% del comercio del país está dirigido hacia Estados Unidos) lo que le vale tener la más extensa red de acuerdos comerciales en el mundo permitiendo el acceso preferencial a tales mercados “representando 1057 millones de consumidores potenciales, dos terceras partes del valor de las importaciones mundiales y el 75% del PIB mundial.”⁵⁰

⁵⁰ Documento, Costos Industriales en México 2008, *Una Guía para el Inversionista Extranjero*, ProMéxico, 2008 p. 35

Cuadro 2.3
Tratados de Libre Comercio Suscritos por México

| Tratado | Países | Entrada en Vigor |
|--|---|---------------------|
| TLCAN | Canadá, Estados Unidos, México | 1 de Enero de 1994 |
| TLC-G3 ⁵¹ | Colombia, Venezuela, México | 1 de Enero de 1995 |
| TLC-Costa Rica, México | Costa Rica, México | 1 de Enero de 1995 |
| TLC-Bolivia, México | Bolivia, México | 1 de Enero de 1995 |
| TLC-Nicaragua, México | Nicaragua, México | 1 de Julio de 1998 |
| TLC-Chile, México | Chile, México | 1 de Agosto de 1999 |
| TLCUEM | Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia-México | 1 de Julio de 2000 |
| | Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep. Checa, Rep. Eslovaca | 1 de Mayo de 2004 |
| TLC-Israel, México | Israel, México | 1 de julio de 2000 |
| TLC-Triángulo del Norte | Guatemala, El Salvador, México | 15 de Marzo de 2001 |
| | Honduras, México | 1 de Junio de 2001 |
| TLC-Asociación Europea de Libre Comercio, México | Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, México | 1 de Julio de 2001 |
| TLC-Uruguay, México | Uruguay, México | 15 de Julio de 2004 |
| Acuerdo de Asociación Económica | Japón, México | 1 de Abril de 2005 |
| TLC-Perú, México | Perú, México | Julio de 2011 |

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Es importante destacar que a raíz de la apertura comercial, la economía mexicana se encuentra ligada a la economía de Estados Unidos, ya que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha representado para México la penetración al mercado más grande del mundo, con el cual tiene un intercambio comercial que representa un “87.6 % de las exportaciones y el 56.2 % de las importaciones,”⁵² pero no solo hay un intercambio comercial, sino también hay una concentración de inversión que

⁵¹ A partir del 19 de noviembre de 2006 en el TLC del G3 participan sólo México y Colombia.

⁵² Barragán Fernández, Modesto Armando, El antidumping como un instrumento efectivo de protección industrial contra las importaciones en condiciones desleales, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 39

proviene de Estados Unidos que representa un 58 % de la Inversión Extranjera Directa, IED, y el 86 % de las importaciones de activo fijo.

Con esta gran red de acuerdos comerciales México estaba en la obligación de llevar a cabo toda una reconversión industrial que modificó la geografía productiva del país, es decir, el comercio exterior tuvo un impacto regional en la interrelación productiva del país que solo ocupa a ciertas ramas productivas que se desarticulan del mercado interno.

Es de vital importancia resaltar que la reconversión industrial no pudo realizarse a la par de la apertura comercial, ya que, ésta la realizó el gobierno mexicano, como un dogma de su estrategia de cambio estructural, mediante la suscripción de acuerdos comerciales, decretos presidenciales, PSE, etc., pero dejando a los industriales mexicanos que ellos llevaran a cabo esa reconversión industrial, sin embargo, reconvertir la industria nacional no es fácil, ya que es parte de un proceso que lleva tiempo pero sobre todo requiere de tecnología y capital, ante lo cual las posibilidades escasas de los industriales de obtener ese capital se vieron reducidas ya que estos producen para el mercado interno y sus ventas se desplomaron drásticamente.

A lo anterior, podemos decir que al incrementarse el intercambio con el exterior, no solo las exportaciones fueron las que crecieron, sino también las importaciones, ya que el país a lo largo de los 10 años que comenzó su apertura comercial ha venido acumulando déficit en su balanza comercial.

Ante esta situación, hubo quiebras de empresas que producían para el mercado interno, ya que pocas ramas industriales pudieron llevar a cabo esa reconversión industrial, y al enfrentarse con el productor del exterior el mercado se vio invadido por mercancías importadas en condiciones en desventaja (en condiciones desleales como son el *dumping*) que rápidamente desplazaron a la producción nacional.

2.3.- México en el GATT

Cuando México comienza su etapa de adhesión al GATT, el 27 de noviembre de 1985, que es la fecha cuando presenta su protocolo, el organismo conforma un Comité que estaba formado por diversos miembros del organismo para estudiar el protocolo de adhesión.

Así, el objetivo de México al cual respondía esta decisión de adhesión al GATT, primeramente fue que el país en la década de los ochenta comenzó una reestructuración

macroeconómica mediante la estrategia de la liberalización comercial, con lo cual, inició con la reducción de la protección del aparato productivo del país que posteriormente esta acción se convertiría en el ancla para entablar negociaciones y concluir con la adhesión de México al GATT en 1986.

Por otro lado con la adhesión de México al GATT obtendría las supuestas ventajas de acceder a un mercado internacional cada vez más abierto, así también, los productos mexicanos estarían en las mismas condiciones de igualdad para competir con respecto a los productos extranjeros, así mismo los productos nacionales entrarían en el mercado extranjero en condiciones de un trato nacional con el objeto de reducir o eliminar las medidas proteccionistas o cualquier otra medida no comercial con los países con los que México ha llevado a cabo sus intercambios comerciales.

Dentro de su protocolo de adhesión al GATT, México incluyó reservas de desgravación arancelaria que le otorgarían mayores plazos y un trato preferencial en la reducción arancelaria, esta concesión se le otorgó en base a su condición de país en desarrollo.

Por otra parte, podemos mencionar algunos de los derechos más importantes que México tendrá dentro del GATT.

- A) La exclusión de los recursos energéticos que están regulados por el artículo 27 de la Constitución Mexicana.
- B) La protección y reserva del sector agrícola, para este sector se logró mantener los permisos previos de importación, sin embargo, esta medida solo sería aplicada en el grado en que dicho sector fuera adquiriendo competitividad.
- C) Reconocimiento de su condición de país en desarrollo, así como para la aplicación de salvaguardias del artículo XIX del GATT, de los códigos de conducta en materia de *antidumping*, licencias de importación, etc.

De tal manera, la Cámara de Senadores ratificó el protocolo de adhesión de México al GATT el 26 de agosto de 1986, con lo cual marcó el parte aguas del proceso de liberalización comercial de México.

Así, podemos decir que la participación de México en el GATT ha sido ardua al permear su política de comercio exterior que ha aplicado el país en las dos últimas décadas, de tal manera que, México adoptó los objetivos y principios del acuerdo de forma ortodoxa de tal forma que redujo su protección arancelaria como si fuera un país desarrollado.

2.4.- Las prácticas desleales de comercio internacional y su contexto.

Al inicio del capítulo anterior, se mencionó que el entorno internacional que impera se caracteriza por su nueva fase de desarrollo y consolidación del capitalismo, la globalización, la cual se expresa con la transnacionalización de la economía, es en este escenario internacional que en la actualidad se desenvuelve el Estado, el cual tiene importancia dentro de este por ser una pieza clave dentro de las relaciones económicas internacionales, así como en el comercio internacional por ser este uno de los fundamentos de la globalización al justificar que el libre comercio proporciona la viabilidad para acceder al desarrollo económico.

Es por ello que con el cambio de modelo económico los gobiernos de muchos países cambiaron de un modelo (cerrado) de desarrollo de sustitución de importaciones a un modelo (abierto) de desarrollo industrial orientado hacia el exterior que promueve e impulsa las exportaciones.

Como ya se había mencionado en el apartado anterior, es en el marco del GATT, en el que se fue impulsando la liberalización comercial⁵³ a lo largo de sus diferentes rondas de negociación, el cual fue el primer organismo a nivel internacional que impulso el comercio internacional y a la par su reglamentación entre los Estados miembros.

Dentro de sus principales objetivos primeramente, era servir como un foro de negociaciones multilaterales en materia de comercio internacional, y lograr que todas las restricciones en el comercio internacional se convirtieran en aranceles ya que estos eran más fáciles de ser identificados por los importadores y exportadores.

Conforme se iba desarrollando la dinámica del comercio internacional, fue que en “los años 70 comenzaron a surgir una serie de barreras no arancelarias en el comercio internacional que buscaban fundamentalmente proteger a los comerciantes y productores nacionales de las ramas menos dinámicas de la economía frente a los elevados niveles de competencia exterior.”⁵⁴

Es así, en este contexto internacional dentro de la dinámica del comercio internacional, que las prácticas desleales de comercio internacional son “frecuentemente utilizadas por gobiernos y empresas, por una parte, para tratar de adquirir de una manera

⁵³ Si bien a partir del siglo XVIII en Europa ya se habían impulsado las primeras políticas de liberalización comercial, sin embargo, estas fueron de carácter regional y no a un nivel internacional, esto debido a la dinámica del comercio en aquel siglo.

⁵⁴ Ramírez Apaez, Laura E., Los mecanismos de solución de controversias en el comercio internacional su aplicación a conflictos por prácticas desleales de comercio: el caso de la Relación México-Estados Unidos, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1998. p. 17.

ficticia mayores niveles de competencia a nivel internacional”⁵⁵; pero por otra parte se hace necesario que el antidumping no se use como un mecanismo proteccionista en perjuicio de productores con ciertos niveles de competitividad dentro del comercio leal.

Por esta razón, el tema de las prácticas desleales de comercio internacional comenzó a ser tema importante dentro del debate de los foros de negociaciones comerciales tanto multilaterales como bilaterales a partir de los años setenta y para México a partir de los años ochenta con el cambio estructural que está orientado a la apertura, liberación y desregulación abrupta de los mercados internos, es así, ante un mercado abierto la industria nacional se ve afectada por las importaciones en condiciones de dumping.

Se hace hincapié en el dumping como la práctica desleal más usual en el comercio internacional, por ello en la presente investigación se analiza el caso del sector acero en México por ser un sector donde más casos de inicio de investigación sobre dumping se han presentado, el caso más reciente que se presentó fue el de placa de acero en hoja originaria de China.

2.4.1.- Concepto de las prácticas desleales de comercio internacional.

Las prácticas desleales de comercio internacional más conocidas y más usadas son las subvenciones y el dumping, sin embargo, estas por si mismas no se pueden considerar como tales, porque para considerar como práctica desleal tiene que causar un daño, amenaza de daño o retrase la creación de una nueva rama de la industria nacional en el país importador.

De tal manera que, las prácticas desleales de comercio internacional son “comportamientos empresariales y gubernamentales destinados a depredar, discriminar y subvencionar precios para obtener ventajas comerciales artificiales en los mercados externos, dañando y perjudicando a productores competidores de bienes o servicios idénticos o similares.”⁵⁶

Por su parte es importante mencionar que la Ley de Comercio Exterior “considera prácticas de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Witker, Jorge, Varela, Angélica, Derecho de la Competencia Económica en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 172

el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares...”⁵⁷

De acuerdo a las definiciones anteriores, tomadas de Jorge Witker y de la Ley de Comercio Exterior, las prácticas desleales al comercio internacional se pueden dividir principalmente en dos categorías, dependiendo de quien las lleve a cabo: ya sea un particular o un gobierno, sin embargo, en ambas circunstancias el organismo internacional de comercio habilita o da la facultad al país afectado, siempre dentro del marco legal, para sancionar dichas prácticas en base a su legislación interna del país.

De esta manera las prácticas desleales de comercio internacional se pueden clasificar de la siguiente manera: en dumping y subvenciones. Y las características que se deben de tomar en cuenta para que se consideren como tales son las siguientes:

- a) *Dumping*: Discriminación de Precios, Daño o amenaza de daño y Relación Causal
- b) *Subvención*: Ayuda gubernamental, Daño o amenaza de daño y Relación Causal.

2.4.2.- Antecedentes del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional.

La práctica del dumping cabe precisar que ya se conocía desde principios del siglo XX, es decir, tiene una antigüedad de por lo menos 100 años, ya que las primeras legislaciones en regular esta práctica, fueron precisamente los países desarrollados; así que “la legislación de Estados Unidos ya la contemplaba en la Tariff Act de 1890,”⁵⁸ sin embargo, las primeras legislaciones en adoptar una ley antidumping en el mundo fueron “Canadá en 1904, seguido de Australia en 1906, Sudáfrica en 1914, Estados Unidos en 1916 y Japón, Nueva Zelanda, Francia y Reino Unido entre los años 1920 y 1921.”⁵⁹

Sin embargo, el uso de la legislación antidumping no estaba regulado a nivel internacional, y no fue, sino hasta el término de la segunda guerra mundial, en el marco del GATT de 1947 que se incluyeron en las negociaciones de este organismo multilateral de comercio, la primera normatividad por regular esta práctica, así fue que se incluyó el

⁵⁷ Artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior de México, 2003

⁵⁸ Fratalocchi, Aldo, y Zunino, Gustavo, El Comercio Internacional de Mercaderías, Ed. Osmar D. Buyyati, Buenos Aires argentina, 1997. p. 96

⁵⁹ Zanardi, Mauricio, Antidumping: What are the Numbers?, University of Glasgow, 2002. Citado por Barragan Fernández Armando, El antidumping como instrumento efectivo de protección industrial contra las importaciones en condiciones desleales. p. 9

artículo VI, el cual permite a los miembros del organismo imponer medidas antidumping, siempre y cuando las mercancías importadas en condiciones de dumping causan o amenazan causar daño a la producción nacional; por otra parte con la inserción de este artículo dentro del GATT Estados Unidos podría frenar de una manera unilateral las prácticas desleales de comercio internacional.

Pero debido a la dinámica del comercio internacional en la segunda mitad del siglo XX, surgieron distintos problemas en relación al artículo VI, ya que, la forma en como fue redactado dicho artículo se le dio diversas interpretaciones lo cual desembocó en que muchos países lo utilizaran de tal forma como medidas de corte proteccionista.

Así que, con el transcurso de los años, la dinámica del comercio y de las rondas de negociaciones dentro del marco del GATT, surgió la necesidad de regular las acciones del antidumping y dar una precisión conceptual y normativa para su aplicación del artículo VI, fue de tal forma, que a lo largo de las diferentes rondas de negociación del organismo, Kennedy (1969), Tokio (1979) y finalmente en Uruguay (1994), se dio origen a la aprobación del Código Antidumping que paso a denominarse como el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, más adelante se abordara de manera más profunda la importancia de dicho Código.

Este es el antecedente del sistema jurídico contra prácticas desleales de comercio a nivel internacional, el cual tiene vinculación con el sistema jurídico mexicano para la defensa de prácticas desleales de comercio.

Con el proceso de apertura comercial y económica de México en 1982, se dio paso a la apertura del mercado interno, sin embargo, este no presentaba las condiciones competitivas hacia el exterior, ya que al ser un mercado cerrado en el pasado, y la ineficiencia creada en muchas de las industrias nacionales por el modelo económico de sustitución de importaciones que le brindaba protección comercial, hizo del mercado interno, un nuevo mercado que fue muy bien aprovechado por los competidores extranjeros, los cuales aumentaron de manera significativa sus exportaciones hacia México, así que con los cambios en la política comercial y en el mismo año de su adhesión de México al GATT (1986), se promulgó la primera legislación para dar paso a la creación del Sistema Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

La evolución del sistema los podemos observar cronológicamente:

- 1986 Ley reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior y Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

- 1987 Consolidación del Sistema Nacional de Defensa Contra Prácticas Desleales con la suscripción del Código Antidumping del GATT.
- 1993 Se aprueba la Ley de Comercio Exterior (DOF del 27 de julio de 1993, DOF del 13 de marzo de 2003 y DOF 21 de diciembre 2005).
- 1994 Capítulo XIX del TLCAN y Reglas de procedimiento del artículo 1904 del TLCAN (DOF 20 de junio de 1994).
- 1995 Entra en vigor la Ronda Uruguay.

2.4.3.- Marco legal. Legislación vigente aplicable en investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional.

Como vimos anteriormente, el sistema y la legislación aplicable en investigaciones contra las prácticas desleales fue implementada a raíz de los cambios en la política comercial de México en 1986, sin embargo, la legislación, como pudimos apreciar en el cronograma, ha cambiado conforme va cambiando la dinámica del comercio y sobre todo el uso del sistema contra estas prácticas.

De tal forma la legislación vigente que se aplica en las investigaciones contra las prácticas desleales en México está conformada principalmente por:

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 (código antidumping); Acuerdo sobre subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT de 1994; el Acuerdo sobre Salvaguardias y la Ley de Comercio Exterior (LCE) y el Reglamento (RLCE) y su decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LCE, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2003.

Este conjunto de leyes está sustentado en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, este marco legal esta complementado por una serie de disposiciones reglamentarias y administrativas, tales como: El Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; el Código Federal de Procedimientos Civiles; la Ley Aduanera y su Reglamento, DOF 15 de diciembre de 1995; la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; el Acuerdo Delegatorio de Facultades de la SECOFI, y el Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación del país de origen de mercancías

importadas y las disposiciones para su certificación en materia de cuotas compensatorias, DOF del 30 de diciembre de 1995.

Es importante mencionar que la regulación que se aplica contra las prácticas desleales tiene su sustento en la legislación mexicana, así también es importante señalar que México ha suscrito una serie de Acuerdos y Tratados internacionales en los cuales se ha estipulado la manera en que se deberán tratar las controversias internacionales de comercio.

El organismo público en México encargado de aplicar el sistema de defensa es la “Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (SE), que es la unidad administrativa del Gobierno de México encargada de llevar a cabo las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguarda.”⁶⁰ Este sistema fue organizado como una sola unidad, que en la cual se analizan los procedimientos de investigación como las importaciones con dumping, el posible daño a la industria y su relación causal; aquí es donde el sistema mexicano se diferencia del modelo de Estados Unidos y Canadá, donde dos organismos distintos se encargan de llevar a cabo la investigación.

2.5.- Definición de dumping.

El dumping o discriminación de precios se ha definido comercialmente como la práctica de introducir una mercancía a un precio inferior al precio de venta del mismo producto en el mercado de origen con el propósito de eliminar a la competencia. Sin embargo, hay distintas definiciones. Por su parte la UPCI define el dumping como la práctica que consiste en la exportación de mercancías a un precio inferior a su valor normal.

Por su parte Jorge Witker define el dumping como “la práctica desleal que ejecutan las empresas, que, consiste en introducir mercancías originarias o procedentes de cualquier país en el mercado de otro a un precio inferior a un valor normal (precio ex-work) y que daña o amenaza dañar a una rama de la producción nacional de mercancías idénticas o similares.”⁶¹

El artículo VI del GATT y para “efectos del acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un

⁶⁰ Informe de Labores de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) 1991-1996. El Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio internacional.

⁶¹ Witker, Jorge, *op. cit.*, p.188

precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación, al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.”⁶²

Por su parte La ley de Comercio Exterior no menciona el término dumping como tal, sino lo aborda como discriminación de precios, y considera que es la importación en condiciones de discriminación de precios que consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.⁶³

En general podemos observar en las distintas definiciones, la forma más común de discriminación en el comercio internacional es el dumping, “que es una práctica que se basa en el precio y en la cual las empresas establecen un precio inferior para los bienes que exporta que para los mismos bienes vendidos en su país.”⁶⁴

2.5.1.- Clasificación dumping.

La finalidad del dumping como hemos visto es la de introducir mercancía a precios inferiores con el objetivo de eliminar la competencia, distintos autores han hecho una clasificación de los distintos tipos de dumping, dependiendo de las distintas formas en que las empresas o particulares han incurrido en esta práctica para colocar sus productos y mantener su presencia en el mercado del país importador en detrimento de los competidores nacionales. Dentro de esta clasificación podemos encontrar tres clases de dumping, según Jacob Viner y otros autores:⁶⁵

- 1) *Dumping esporádico.*- En este tipo de dumping el principal motivo consiste en vender de manera temporal un bien a un precio más bajo para poder colocarlo en el mercado del país importador, sin embargo, aquí el objetivo de este tipo de dumping es eliminar los excedentes acumulados de sobreproducción o, ya sea, por la contracción de la demanda en el mercado de origen, por lo tanto, no se busca la eliminación o destrucción de los competidores y solo se da por periodos cortos.

⁶² Artículo 2.1 del Código Antidumping

⁶³ Artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior.

⁶⁴ Krugman, Paul, Economía internacional. Teoría y política, Ed. McGraw Hill, Madrid España, 1999, p. 115.

⁶⁵ Chacholiades, Miltiades. Economía internacional, pp. 275-276; Giesze R, Craig, La revisión de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias a la luz del capítulo XIX del TLCAN, en Witker, Jorge (coord.) Resolución de controversias comerciales en América del Norte, III, UNAM, México, 1994, p. 121.

- 2) *Dumping persistente*.- Se origina cuando los mercados extranjeros pasan por una etapa depresiva, por lo que el interés del exportador es penetrar y obtener una parte de los nuevos mercados externos o, sino, mantener su presencia en ese mercado ante la competencia tanto nacional como internacional. Tiene por objetivo llegar a monopolizar el mercado y destruir a la competencia nacional.
- 3) *Dumping depredatorio*.- Este tipo de dumping se presenta cuando un productor extranjero vende sus mercancías a precios por debajo de sus costos de producción, aunque esto le implique tener pérdidas en sus ganancias en el corto plazo, así, el objetivo es eliminar a los competidores domésticos para que de esta manera obtenga una posición monopolítica del mercado. Una vez que ha eliminado a la competencia nacional incrementa los precios de manera autónoma para recuperar sus pérdidas.

Cabe aclarar que el dumping depredatorio, en el plano real de la economía y del comercio internacional, resulta ser algo complejo, porque se requiere que el productor extranjero tenga la capacidad de asumir pérdidas sustanciales en un corto plazo, o bien, el tiempo que sea necesario para eliminar a la competencia nacional del mercado. Además su objetivo del productor extranjero de colocarse como monopolio en el mercado se hace difícil de concebir por la internacionalización o globalización de los mercados.

Por tal situación, una de las razones por las que se es difícil concebir este tipo de dumping, es, porque ante un mercado globalizado existe la posibilidad de entrar en competencia con otros productores internacionales.

Esto es así porque una vez que el productor extranjero ha logrado monopolizar el mercado local se ve ante la necesidad de incrementar los precios para recuperar las ganancias del periodo que duro el dumping depredador. “Estos nuevos precios hacen atractivo a ese mercado para otros participantes internacionales, por esta razón, este tipo de dumping existe más en términos teóricos que en la realidad, o solo puede ser factible para empresas que ya constituyen verdaderos monopolios internacionales.”⁶⁶

2.5.2.- Discriminación de precios.

De la clasificación anterior, cualquier tipo de dumping que se lleve a cabo, se debe cumplir con ciertas características paralelamente para que se pueda considerar como una práctica desleal, y una de esas características es precisamente la discriminación de

⁶⁶ Barragán Fernández, Armando, *op. cit.*, p. 5

precios que la Ley de Comercio Exterior determina que la importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal,⁶⁷ y es complementado con el capítulo II del Reglamento de la misma Ley. Por su parte, el Acuerdo Antidumping lo define en su artículo 2.1, sin embargo, hay que señalar que es esta introducción de mercancías a un precio inferior a su valor normal lo que conforma el elemento distintivo a esta práctica desleal que es el dumping.

También hay que mencionar que es lo que se entiende por el valor normal, y es el artículo 31 de la ley que nos dice que se ha de entender por valor normal. El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar⁶⁸ que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.⁶⁹

Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará como valor normal:

I.- El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio deberá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo; o

II.- El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales (gastos de administración y ventas, gastos financieros) y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

Pero existe la posibilidad de que “cuando no se pueda obtener un precio de exportación... dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional...”⁷⁰

Así que la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, relativa a este último precio, constituye el margen de discriminación de precios, y la manera para

⁶⁷ Artículo 30 de la ley de Comercio Exterior.

⁶⁸ El artículo 37 del RLCE, nos dice que se entenderá como mercancías idénticas, los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado; y por mercancía similar se entenderá como los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permita cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara

⁶⁹ Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes. Artículo 32 LCE

⁷⁰ Artículo 35 de la LCE

calcularlo será conforme al procedimiento establecido conforme los artículos que van del 39 al 41 del RLCE.

2.5.3.- Dumping, daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional.

Por otra parte, el segundo elemento para que el dumping se considere como una práctica desleal, es que, al introducir las mercancías con discriminación de precios es necesario observar el efecto que cause sobre la rama de producción nacional ya sea un daño o una amenaza de daño en el retraso o creación de la misma.

De tal manera, es necesario entender que es lo que se considera por rama de producción nacional, y entender que como se determina la existencia de daño a la misma.

Por ello comenzaremos por mencionar el artículo 40 de la LCE: que, nos dice que para determinar la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total. Por su parte el Acuerdo Antidumping define a la rama de producción nacional en su artículo 4.1.

Para determinar el daño⁷¹ se deben tomar en cuenta ciertas condiciones que determinen y demuestren el daño o la amenaza de daño, estas condiciones son las siguientes:

I.- Si por el volumen de mercancías importadas que son objeto de prácticas desleales, se tendrá que considerar si han aumentado de manera significativa.

II.- Si por efecto de los precios dumping o subvención los precios de las mercancías importadas disminuyeron sus precios por debajo de los precios nacionales y de otros países distinto al que se investiga, entonces se tendrá que observar si como consecuencia de lo anterior la rama de producción nacional tuvo que disminuir sus precios o mantenerlos a un nivel inferior del que se hubieran mantenido en caso de existir prácticas desleales de comercio; y

⁷¹ Nota 9 al pie de página del Acuerdo antidumping, se entenderá por daño, salvo en indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho termino deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del artículo 3 de dicho acuerdo.

III.- Si las importaciones a precios dumping o subvencionados han causado deterioro en los principales indicadores económicos de la industria nacional, como son la caída de la ventas, de la producción, la disminución en el uso de la capacidad instalada o del nivel de empleo y las utilidades.⁷²

Con respecto a esta última consideración y de acuerdo con la OMC, dentro del análisis de daño se deben de considerar los aspectos adversos en la producción nacional del país importador, ya que las importaciones en condiciones de precios dumping o con subvención ocasionan efectos desfavorables para los productores nacionales en términos de precios o cantidades de acuerdo con el Acuerdo Antidumping.⁷³

Como podemos observar para determinar y demostrar el daño está regulado tanto por la OMC como por el marco legal nacional, Ley de comercio Exterior, de tal manera, ambos marcos regulatorios de estas prácticas desleales se consideran dentro del análisis para observar el comportamiento de las principales variables económicas y financieras de las empresas como lo son: pérdida de participación de mercado, reducción de ventas, utilidades, producción, capacidad instalada, empleos salarios, productividad, flujo de caja, rendimientos de la inversión, potencial para acumular capital e incrementos en inventarios.

Para el caso de estudio y análisis del presente trabajo, el sector acero, dentro del análisis de determinación del daño, las variables económicas y financieras son de gran importancia por ser una industria que es altamente sensible a este tipo de prácticas; esta es la razón de ser del antidumping como un instrumento de protección de la industria nacional.

2.5.4.- Relación causal

El tercer elemento que debe existir para que el dumping o la subvención se consideren como prácticas desleales, es importante puntualizar que debe existir una relación causal entre las importaciones de productos en condiciones de discriminación de precios y la existencia real de un daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional, sin embargo, de no existir los tres elementos señalados y las condiciones no podrá, primeramente, considerarse como práctica desleal y por consiguiente no podrá imponerse una medida antidumping o una cuota compensatoria.

⁷² Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Daño, amenaza de daño y causalidad, Octubre 1996 pp. 5- 6.

⁷³ Artículos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del Acuerdo Antidumping.

2.5.5.- Acuerdo antidumping⁷⁴

Como ya se había mencionado anteriormente, el uso del antidumping no estaba regulado a nivel internacional y no fue así hasta el término de la segunda guerra mundial, y fue precisamente en el marco del GATT de 1947 cuando se adoptó la primera normatividad en regular la materia (Artículo VI).

En los primeros años de función del GATT, años 50, casi no se presentaron casos de investigación de antidumping a nivel internacional. Sin embargo, con el paso del tiempo la dinámica del comercio internacional se iba acelerando cada vez más ya que algunos países lo utilizaban de tal forma como medidas de corte proteccionista, a lo que en las diferentes rondas de negociación del GATT surgió la necesidad de regular estas acciones del dumping por parte de ciertos países.

Así que en la importancia de la adopción del Acuerdo Antidumping radica en que en el transcurso de los años se incrementó significativamente la aplicación de medidas antidumping, ya que entre los años de 1979 y 1989, el GATT informó que el 77% de todas las medidas comerciales de corte proteccionista llevadas a cabo a nivel internacional correspondían en gran medida a denuncias antidumping; por lo cual había la necesidad de crear un código que regulará la conducta a nivel multilateral para las acciones antidumping.

Fue en el transcurso de las diferentes rondas de negociación del organismo que se establecieron las reglas para la aplicación correcta de las medidas antidumping. Al finalizar la ronda Kennedy, en 1967, fue cuando se adoptó el primer Código Antidumping en el marco del GATT, que se denominó como Acuerdo de Implementación del Artículo VI del GATT, en el cual se estableció una serie de reglas y procedimientos de aplicación de medidas antidumping.

Por su parte durante la ronda Tokio, llevada a cabo entre 1973 y 1979, aun cuando no se tenía contemplado el tema en la agenda, el tema se precisó y reapareció con lo que se realizaron importantes cambios a la regulación en la materia y dicha ronda de negociación concluyó con un nuevo código antidumping. El mismo destaca por su gran

⁷⁴ Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994, y conforma parte de los acuerdos de la OMC de la cual México es miembro.

importancia ya que le da grandes avances a la regulación en la materia; y son precisamente cuatro aspectos que se destacan por su importancia en la materia:⁷⁵

- a) El tratamiento de las ventas por debajo de costos para propósitos del cálculo del precio en el mercado doméstico (valor normal).
- b) La determinación de daño material
- c) La especificación de los ajustes aplicables a los precios para propósitos de comparación.
- d) Lo relacionado con el standing (requisito de representatividad de la industria nacional solicitante de una investigación).

Conforme las negociaciones avanzaban y por el escenario internacional en el que el Estado y el comercio internacional se desenvuelven, la globalización, los temas a tratar en el marco del GATT se hacían aún más complejos y uno de los temas de mayor complejidad tanto por su interpretación como por su uso y aplicación fue precisamente el abuso del antidumping, por ello se hizo necesario precisar aún más su regulación.

Así que, en la Ronda Uruguay, que concluyó en 1995, surge la regulación más completa, hasta el momento, en la materia; el nuevo código, Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, es precisamente una corrección del anterior código antidumping surgido de la ronda Tokio, por lo cual trata de precisar “el mayor número posible de dificultades de interpretación y funcionamiento que los gobiernos habían ido detectando en el régimen legal del antidumping.”⁷⁶ Así lo muestra el cuadro 2.4

⁷⁵ Barragán Fernández, Armando, *op. cit.*, p.10

⁷⁶ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *op. cit.*, p. 174

Cuadro 2.4

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

El nuevo Acuerdo Antidumping de 1994, reduce las ambigüedades del código anterior, ya que, se establecen las reglas y procedimientos más detallados para la investigación en la materia y otras disposiciones. Estas reglas surgidas de la Ronda Uruguay y reguladas por la OMC, son la base de las legislaciones en la materia para sus países miembros, como también lo son paralelamente para otros acuerdos de libre comercio en materia de antidumping, por lo consiguiente no podrán ser violados en lo que estipula la OMC.

Entre las modificaciones más importantes que ayudaron a la precisión del antidumping contenidas en el Acuerdo se destacan las más importantes:

1.- El Acuerdo determina que para que se considere que hay dumping en un producto, se compara el valor normal de las mercancías que son vendidas a un país con el de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen. También establece, la posibilidad de que no pueda darse esa comparación, que no existan

ventas en el mercado de origen o, ya sea, por que éstas no sean representativas, esta situación se puede solucionar comparando las ventas de exportación hacia un tercer país o mediante el valor reconstruido, tomando en cuenta el costo de producción de la mercancía investigada en el país de origen más “una cantidad razonable por concepto de gastos generales así como por concepto de utilidades.”⁷⁷

2.- Se determinó que para que las ventas en el mercado del país exportador sean consideradas como representativas para calcular el precio de venta doméstico, se determinó una cantidad para el cálculo del valor normal, cuando las ventas internas representen por lo menos el 5% de las ventas del producto investigado en el país importador.⁷⁸

3.- El acuerdo estableció una metodología para evitar desechar por automático las ventas a pérdida; es decir, aquellas cuyos precios son inferiores a la suma de los costos de producción más los gastos generales correspondientes, por lo cual se consideraran como no realizadas en el curso de operaciones comerciales normales y, por consiguiente, no podrán tomarse en cuenta para el cálculo del valor normal, en tales casos, la autoridad investigadora debe “determinar si tales ventas a pérdida se han efectuado en cantidades sustanciales, durante un periodo prolongado y a precios que no permitan la recuperación de los costos en un plazo razonable.”⁷⁹ Solo cuando se presentan estos tres elementos es posible descartar las ventas a pérdida del cálculo del promedio ponderado de los precios de venta en el mercado doméstico.

4.- El actual acuerdo considera, y pensando el actual escenario internacional de la globalización donde las empresas están vinculadas, cuando se llevan a cabo exportaciones entre empresas y debido a su vinculación los precios se pueden afectar mediante el otorgamiento de concesiones (precios de transferencia), por lo que el acuerdo incluyó la regulación para este tipo de casos, y se le conoce como precio de exportación reconstruido, y el mismo lo señala en su artículo 2.3, así el precio de exportación reconstruido se puede calcular sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente.

5.- Un avance importante dentro del nuevo código antidumping, después de negociar el porcentaje para determinar el margen mínimo de dumping, fue que en su artículo 5.8 se estableció que se deberá dar por concluida una investigación cuando la autoridad competente determine que el margen de *dumping es de minimis*, es decir, que el volumen de las importaciones reales o potenciales objeto de dumping o el daño son

⁷⁷ Artículo 2.2 del A.A.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Artículo 2.2.1 del AA

insignificantes, y se considera como minimis el margen del dumping cuando sea inferior al 2% expresado como porcentaje del precio de exportación.

6.- También se estableció que cuando las importaciones de un producto proceden de distintos países y sean objeto simultáneo de investigaciones antidumping se podrán evaluar acumulativamente, y se considerará como insignificante el volumen de las importaciones procedente de un determinado país represente menos del 3% de las importaciones del producto similar en el país importador, salvo que los países que individualmente representen menos del 3% de las importaciones, en conjunto representen más del 7% de las importaciones totales.

7.- Para determinar la relación causal entre el dumping y el daño a la rama de producción nacional, se debe demostrar a través de un examen de las pruebas disponibles para determinar la existencia de una relación causal. Y para ello el artículo 3.5 determina los factores que deben considerarse para determinar dicha causalidad, entre los elementos más importantes señala los siguientes: el volumen y los precios de las importaciones a precios dumping, la contracción de la demanda o las variaciones en la estructura del consumo, la evolución tecnológica y la productividad en la rama de producción nacional.

8.- Por último se estableció que las cuotas compensatorias deberían de tener una temporalidad en su aplicación, y para ello se consideró “que todo derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición”⁸⁰, sin embargo, se prevé que se pueda dar inicio a un examen ya sea por iniciativa de las autoridades o por petición de la rama de producción nacional para ampliar la vigencia de la cuota compensatoria por cinco años más siempre que se determine que “la supresión de dicha medida daría lugar a la continuación o repetición del daño y del dumping.”⁸¹

Estos son algunos de los avances importantes que se obtuvieron de la Ronda Uruguay con la adopción del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, ante el actual escenario internacional del comercio internacional y por su dinámica, la OMC se encuentra en un nuevo proceso de revisión de sus planteamientos cuyos grupos de trabajo están revisando exhaustivamente ciertos aspectos que aún siguen causando diferencia y controversias en materia de dumping y subvenciones.

⁸⁰ Artículo 11.3 del A.A.

⁸¹ *Ibidem*.

2.6.- Subvención y su definición.

Las subvenciones o subsidios como otra de las prácticas desleales al comercio sea definido como el equivalente a la discriminación de precios, por lo tanto la subvención está definida tanto por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), también surgido como parte de los acuerdos e instrumentos jurídicos anexos del acuerdo por el que se establece la OMC, como por la LCE⁸², la cual lo define como:

I.- La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio.

II.- Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Por su parte el Acuerdo sobre Subvenciones es más preciso para definir una subvención indicando que existirá dicha práctica en caso de que haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios conforme a lo que estipula el artículo XVI del GATT; para lo cual se debe entender como:

D).- cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

II).- cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

III).- cuando un gobierno proporcione bienes o servicios –que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

IV).- cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos.

⁸² Artículo 37 de la LCE

2.6.1.- Clasificación.

El Acuerdo sobre Subvenciones ha clasificado las subvenciones en tres grupos: en las prohibidas, las recurribles y las no recurribles.

Las subvenciones prohibidas, a reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1º, se considerarán prohibidas;⁸³ aquellas que están supeditadas *de jure* o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre varias condiciones, o las que su otorgamiento dependen al consumo de productos nacionales con preferencia a los importados, es decir, se debe consumir con preferencia las mercancías nacionales sobre las importadas.

Estas subvenciones están prohibidas porque precisamente provocan una distorsión en el desarrollo del comercio internacional; por lo cual está práctica puede impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC y deberá suprimirse de inmediato.

Las Subvenciones recurribles⁸⁴ son aquellas que son establecidas por un país que causan efectos desfavorables para otros miembros de la OMC. Este tipo de subvenciones pueden ser otorgadas siempre y cuando no afecten los intereses de otros miembros, para esto se debe demostrar que la subvención tiene efectos negativos para sus intereses.

Por su parte el Acuerdo sobre Subvenciones establece que un país se puede ver afectado de tres formas; ya sea por causa de la importación de mercancías con subsidio ocasionando un daño a la producción nacional del país importador; ya sea por exportar a un país donde los productos, idénticos o similares al que se importa, se producen en él son subvencionados; o cuando dos países compiten en un mercado de un tercer país y uno de estos exporta productos subvencionados.

Por último las subvenciones no recurribles, en su artículo 8º del Acuerdo, son aquellas que pueden conceder los países miembros de la OMC. Las cuales pueden ser subvenciones no específicas o subvenciones específicas, estas últimas se refieren las destinadas para actividades de investigación industrial y actividades de desarrollo, asistencia para regiones desfavorecidas o ciertos tipos de asistencia para adaptar instalaciones existentes a nuevas leyes o reglamentos sobre el medio ambiente.

Este último tipo de subvenciones a diferencia de las dos anteriores no pueden ser impugnadas dentro del marco de solución de controversias de la OMC y tampoco pueden

⁸³ Artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

⁸⁴ Artículo 5 del Acuerdo.

imponerse derechos compensatorios, sin embargo, estas subvenciones deben cumplir ciertas condiciones estrictas.

2.6.2.- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.

Al igual que existe un código para regular las acciones del antidumping, también lo hay para regular las subvenciones, así que en la Ronda Uruguay se adoptó la decisión de que los países más industrializados redujeran sus subsidios internos en un 20% en el plazo de seis años, y por su parte los subsidios externos se acordó reducirlos en un 36% de igual manera en un plazo de seis años. Paralelamente, también se acordó que los países en vías de desarrollo redujeran sus subsidios en un 13%, pero en un plazo de 10 años.

Así, las Subvenciones al sector agrícola son las que causan mayor controversia entre los países, ya que los países desarrollados continúan otorgando subsidios a su sector agrícola, por lo que lo hace más competitivo frente al mismo sector de los países en vías de desarrollo.

El procedimiento para iniciar una investigación por subvención está establecido claramente en el artículo 11 del acuerdo, y en las tres clasificaciones que se da son similares ya que se cuenta con algunas especificaciones para cada una de las subvenciones clasificadas por el acuerdo.

Para iniciar una investigación y determinar si las importaciones de un país ingresaron con precios subvencionados, la investigación dará inicio de dos maneras: por solicitud de parte de la rama de producción nacional, o por iniciativa de la autoridad investigadora.

Si el inicio de investigación se da por solicitud de la rama de producción nacional, se deberá apoyar por parte de los productores nacionales, cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción nacional total. Por otra parte también es necesario que los productores que apoyen la solicitud representen cuando menos el 25% de la producción nacional, así como también se deberán anexar las pruebas que demuestren que existe daño y la relación causal entre la subvención y el daño.⁸⁵ En el cuadro 2.5 podemos observar los aspectos que regula el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.

⁸⁵ Artículo 11.4 del ASMC

Cuadro 2.5

| <i>Estructura del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias</i> | | |
|---|-------------------------------|--------------------|
| Parte I | Disposiciones Generales | Artículos 1 y 2 |
| Parte II | Subvenciones Prohibidas | Artículos 3 y 4 |
| Parte III | Subvenciones Recurribles | Artículos 5 al 7 |
| Parte IV | Subvenciones no Recurribles | Artículos 8 y 9 |
| Parte V | Medidas Compensatorias | Artículos 10 al 23 |
| Parte VI | Instituciones | Artículo 24 |
| Parte VII | Notificación y Vigilancia | Artículos 25 y 26 |
| Parte VIII | Países en Desarrollo Miembros | Artículo 27 |
| Parte IX | Disposiciones Transitorias | Artículos 28 y 29 |
| Parte X | Solución de Diferencias | Artículo 30 |
| Parte XI | Disposiciones Finales | Artículos 31 y 32 |

Una investigación se dará por terminada cuando se determine que el margen de subvención es de minimis, es decir, cuando el margen de subvención sea menor al uno por ciento ad valorem, o cuando el volumen de las importaciones o el daño sean minúsculos.

Las medidas compensatorias solo se podrán imponer, de acuerdo a lo establecido con el artículo 10 del ASMC, en virtud de una investigación iniciada y realizada de conformidad con las disposiciones del presente acuerdo y del Acuerdo sobre Agricultura.

Si la investigación concluye con la imposición de derechos compensatorios, al igual que pasa con el dumping, no deberán ser mayores al margen de la cuantía de la subvención y se deberán mantener durante el tiempo y medida necesarios para contrarrestar el daño ocasionado por la subvención y por último las medidas compensatorias deberán tener una temporalidad de cinco años contados a partir de la fecha de su imposición.

2.7.- Procedimiento y recursos aplicables a la investigación administrativa por prácticas desleales de comercio internacional.

El inicio de las investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas son llevadas a cabo por la Secretaría de Economía SE, que por medio de su órgano interno la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), y sus facultades son⁸⁶:

- Tramitar y resolver investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguarda en términos de la ley y acuerdos o tratados internacionales, y determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.
- Ofrecer asistencia a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas en el extranjero, para la adecuada defensa de sus intereses.
- Intervenir en la defensa en las resoluciones dictadas por la SE ante los mecanismos alternativos de solución de controversias derivados de los tratados comerciales de los que México es parte.

De esta manera, la UPCI entre una de sus principales funciones es realizar las investigaciones antidumping, lo cual implica determinar los márgenes de dumping aplicables y su análisis, mediante la comprobación de los elementos de las prácticas desleales (dumping o subvención): la discriminación de precios o subsidios, daño o amenaza de daño a una rama de producción nacional, así como la determinación de la relación causal entre los elementos anteriores lo cual determina si se impone una cuota compensatoria o no.

El procedimiento de investigación se puede iniciar a partir de dos hechos, de acuerdo al artículo 49 de la LCE, mediante solicitud de la industria nacional o por oficio de la secretaría; cuando se inicia por oficio es cuando la secretaría cuenta con pruebas suficientes para demostrar la discriminación de precios o subvenciones, del daño y la relación causal, sin embargo, en México la mayor parte de las investigaciones han iniciado por solicitud de la industria nacional, para lo cual la LCE estipula que los solicitantes deberán ser representativos de cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional, así como manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo

⁸⁶ Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

protesta de decir verdad, los argumentos que fundamente la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.⁸⁷

Dentro del procedimiento de investigación se puede distinguir tres etapas: 1) de la presentación de la solicitud a la publicación de la resolución de inicio; 2) del inicio de la investigación a la publicación de la resolución preliminar; 3) de la resolución preliminar a la publicación de la resolución final.

2.7.1.- Resolución de inicio.

Las empresas que conforman la rama de producción nacional y que presenten una solicitud para el inicio de una investigación por prácticas desleales de comercio deberá presentar la información correspondiente, que prueben y que acrediten que las importaciones de la mercancía se han llevado a cabo en condiciones de dumping para demostrar que sus variables económicas y financieras han sido afectadas por tales condiciones de las importaciones, la relación causal.

De tal forma, una vez que se ha recibido la solicitud, la UPCI cuenta con un plazo de 25 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud para que se evalúe si cumple con los requisitos establecidos conforme a la legislación en la materia y para determinar si es aceptada. En el caso de que la solicitud sea incompleta, la UPCI requerirá de la parte solicitante que presente más elementos que prueben dicha práctica, para ello la unidad concederá un plazo de 20 días para recibir repuesta,⁸⁸ una vez que la parte solicitante complementa la información solicitada, la secretaría prepara la resolución de inicio para ser publicada en el DOF. Pero si por el contrario el solicitante no hace caso del requerimiento de la UPCI, esta se desecha.

Una vez que se ha publicado la resolución de inicio en el DOF, inmediatamente al día siguiente de esta la UPCI deberá notificar a las partes interesadas de las que tengan conocimiento (personas físicas, morales, exportadores, importadores y representaciones de gobiernos extranjeros) de inicio de la investigación de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la LCE, informándoles que con tal resolución se ha puesto en marcha un proceso de investigación por lo cual deberán comparecer para manifestar a lo que a su derecho convenga.

⁸⁷ Artículo 50 de la LCE

⁸⁸ Artículo 52 de la LCE

Notificadas las partes, estas cuentan con un plazo de 28 días hábiles para presentar la información requerida por la UPCI, así como los argumentos y pruebas para su defensa, y esto se llevara a cabo mediante los formularios oficiales, como lo establece el artículo 54 de la LCE, que la autoridad les remite.

La resolución de inicio, así, como la resolución preliminar y la final, deberá contener los siguientes datos:⁸⁹ la autoridad que emite el acto, el fundamento y la motivación que sustentan la resolución, nombre o razón social del productor nacional de mercancías idénticas o similares, los importadores, exportadores, el país o países de procedencia de las mercancías, descripción detallada de la mercancía investigada, el periodo de investigación y la demás que la secretaría considere conveniente.

2.7.2.- Resolución preliminar.

En esta etapa de la investigación, la autoridad deberá publicar en el plazo de 90 días hábiles la resolución preliminar después de publicada la resolución de inicio, y para ello las partes involucradas en el proceso de investigación, exportadores, importadores, tendrán 30 días para formular su defensa y presentar los formularios con las pruebas que demuestren que las importaciones se han llevado en condiciones de dumping y su relación causal.

Los exportadores deben presentar una base de datos que contenga el total de operaciones de venta, clasificadas por código de producto, tanto en el mercado del país de origen como de exportación a México durante el periodo de investigación. Asimismo, los exportadores deben reportar la información de los costos de producción de cada uno de los códigos de producto en que se clasifique la mercancía investigada.⁹⁰

Una vez que la UPCI ha analizado la información de precios, costos y ajustes, en base a la información proporcionada por las partes, la unidad procede a calcular el margen de dumping aplicable para cada exportador involucrado en la investigación plasmándolo en un dictamen técnico que sirve para formular la resolución correspondiente

⁸⁹ Artículo 81 del RLCE, este artículo dicta los datos que deben contener las resoluciones.

⁹⁰ Barragán Fernández, Armando, *op.cit.*, p.46

Cuando se tiene la información detallada y el análisis correspondiente de toda la información dumping y de daño, la UPCI dictará la resolución preliminar y publicarla en el DOF y que podrá contener uno de los siguientes resultados:⁹¹

- Concluir la investigación sin imposición de cuota compensatoria cuando no existen las pruebas suficientes para demostrar la discriminación de precios, del daño y su relación causal entre ambos.
- Continuar la investigación sin imponer cuotas compensatorias.
- Continuar la investigación imponiendo cuotas compensatorias provisionales.

2.7.3.- Resolución final.

La publicación de la resolución final deberá publicarse en un plazo de 210 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación en el DOF de la resolución de inicio de la investigación, la publicación de esta marca el término del proceso de investigación.

Sin embargo, en el transcurso de la publicación de la resolución preliminar a la final hay proceso, inmediatamente después de la publicación de la resolución preliminar las partes tienen 30 días para presentar argumentos y pruebas para su defensa.

En el transcurso de la publicación de la resolución final, se lleva a cabo un proceso de vital importancia para la investigación, las visitas de verificación, la finalidad de estas visitas es debido a que las partes involucradas aportan información importante de carácter privado y confidencial que es obtenida directamente de su contabilidad y por ello la autoridad podrá verificar la veracidad de la información y pruebas presentadas en el curso de la investigación y que obren en el expediente administrativo.⁹²

Estas visitas se podrán realizar tanto a importadores, exportadores como a productores nacionales, el objetivo de las visitas de verificación tienen precisamente ese carácter para comprobar que la información proporcionada proviene de sus registros de contabilidad y que sirve de base para el cálculo del margen de dumping, con esto se tiene la intención de asegurar que los resultados obtenidos de la investigación no se han influidos por información incorrecta.

⁹¹ Artículo 57 de la LCE, y 12.2 del Acuerdo Antidumping

⁹² Sistema de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. UPCI, Secretaría de Economía

Otro proceso que se lleva a cabo en el transcurso de esta etapa de la investigación, es la audiencia pública,⁹³ en la cual las partes comparecientes en el proceso de investigación sustentan lo señalado en sus solicitudes mediante argumentos o réplicas. Asimismo, las partes pueden llevar a cabo interrogatorios a sus contrapartes, es decir las partes interesadas podrán interrogarse entre sí, también si la UPCI lo considera necesario lo hace a las partes.

El objetivo de la audiencia pública es que las partes interesadas se confronten con el fin de que la autoridad cuente con mayores elementos para la investigación y dictar la resolución final. “La audiencia pública es una innovación a este tipo de procedimientos que permite a las partes demostrar a la autoridad la validez de sus argumentos.”⁹⁴ Posteriormente la autoridad abrirá un periodo de alegatos en un plazo de 8 días hábiles con el objeto de que las partes expongan sus conclusiones.

También en esta etapa de la investigación los exportadores o gobiernos del país exportador, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo Antidumping, podrán solicitar un compromiso de precios que permita concluir la investigación, sin la imposición de cuotas compensatorias definitivas. En este acuerdo los exportadores se comprometen a exportar al mercado mexicano la mercancía a un precio determinado.

Cuando se tiene el resultado de la investigación, se elabora el proyecto de resolución final, pero antes de publicarse se manda a la Comisión de Comercio Exterior⁹⁵ la cual emitirá su opinión y acuerdo con la votación sobre el proyecto de resolución final de la investigación por prácticas desleales.

Una vez que la comisión emite su opinión se publica en el DOF, esta resolución tiene por objeto concluir la investigación y lo podrá hacer imponiendo cuota compensatoria definitiva, revocar la cuota provisional, en el caso de que hubiera alguna, o declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria (artículo 59, fracciones I, II y III de la LCE).

Dentro de los cinco días siguientes de publicada la resolución final, se llevara a cabo una reunión técnica de información si así lo solicitan las partes. En esta se explica a

⁹³ Artículo 81 y 82 de la LCE

⁹⁴ Witker, Jorge, *op.cit.*, p 202

⁹⁵ La Comisión de Comercio Exterior (Cocex) , de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 y 58 de la LCE y 83 del RLCE, constituye un órgano interinstitucional de consulta obligatoria en la materia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y terminada la investigación por prácticas desleales se someterá a la opinión de la Cocex el proyecto de resolución final. La Cocex está integrada por las siguientes dependencias: Secretaría de Economía, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Salud, Banco de México y Comisión Federal de Competencia.

las partes involucradas en la investigación la metodología aplicada para el cálculo del margen de dumping, las consideraciones para determinar el daño o amenaza de daño y la relación causal entre ambas.

Las cuotas compensatorias estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño causado a la rama de producción nacional, se eliminarán en un plazo de cinco años contados a partir de su entrada en vigor, a menos que antes de concluir dicho plazo la secretaría haya iniciado un procedimiento de revisión, este procedimiento puede iniciarse a solicitud de parte en el mes aniversario de la publicación de la resolución final, dicho procedimiento tiene por objeto determinar si las circunstancias que dieron origen a la imposición de cuotas compensatorias han variado por lo cual ya no es necesario la aplicación de la cuota.

2.8.- La industria siderúrgica en México.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, México experimentó serios cambios estructurales a consecuencia de la severa crisis económica de 1982, a raíz de ésta, la industria siderúrgica mexicana tuvo un importante crecimiento, así como grandes inversiones, debido a los cambios estructurales de este periodo, sin embargo, los resultados en la industria no fueron los esperados.

Como ya habíamos comentado en el capítulo 1, los principales preceptos fundamentales de la política neoliberal son la liberalización comercial, la privatización de empresas estatales, la abstención del Estado en la regulación de la economía para dejar este rol a las libres fuerzas del mercado, la reducción de los salarios en términos reales, el comercio exterior se proclamó como el motor del crecimiento y el neoliberalismo, con ello dando importancia a la producción para la exportación, entre otros.

Sin embargo este proceso de cambio estructural y de implementación del neoliberalismo en México fue iniciado por el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), pero que fue impulsado de la manera más ortodoxa por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el proceso de privatización de las empresas estatales se llevó a cabo desde la liquidación, la fusión de empresas y organismos, hasta llegar a concretar la venta de las empresas. De tal manera, “en diciembre de 1982 el

sector paraestatal mexicano estaba compuesto por 1,155 entidades, para diciembre de 1993 éstas se habían reducido a tan solo 210.”⁹⁶

La privatización de las empresas estatales en el sector siderúrgico ocurrida en 1991 con la venta de las empresas acereras del Estado como fueron: Altos Hornos de México, y las dos etapas de construcción la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y anteriormente en 1986 se produjo el cierre definitivo de la primera empresa acerera del Estado, Fundidora Monterrey.

Hasta ese entonces, antes de su privatización, éstas empresas siderúrgicas que conformaban “el Grupo Sidermex aportaban el 52% de la producción nacional de acero del país, el restante 48% era aportado por Hylsa, Tamsa (Tubos de Acero de México) y el grupo de empresas semi-integradas o acererías.”⁹⁷

Así, de esta manera ante el cambio estructural y con la adopción de manera ortodoxa y abrupta de la apertura comercial hacia el exterior, los nuevos dueños tuvieron que adoptar programas ambiciosos de expansión y modernización de las empresas adquiridas con el firme objetivo de enfrentar la competencia del exterior. Sin embargo, las inversiones realizadas, 5,682 millones de dólares⁹⁸, desde 1990 a 2002 para la modernización de las empresas fue un hecho trascendental que al corto tiempo afectó su situación financiera agravado simultáneamente por las crisis financieras internacionales ocurridas en los años noventa lo cual terminó generando un caída significativa de los precios internacionales del acero.

2.8.1.- Desarrollo de la industria siderúrgica en México.

De acuerdo con Isabel Rueda Peiro⁹⁹, señala cuatro periodos dentro del proceso de desarrollo de la industria siderúrgica en México, los cuales divide de la siguiente manera: 1) el primer periodo va a partir de los años cuarenta hasta inicios de los años setenta, en estos años se dio la creación e incremento de la productividad de las empresas; 2) de los años setenta a hasta el año de 1981, dentro de este periodo se realizaron grandes

⁹⁶ Nadima Simón, Evolución Organizacional. El caso de Altos Hornos de México S.A. después de la privatización, México, 1997, p. 110

⁹⁷ Vargas, Fco. Javier, *op. cit.*, p. 137

⁹⁸ De acuerdo a Canacero en su documento Perfil de la Industria Siderúrgica Mexicana, marzo de 2003. Se estima que entre los años de 1990 a 1998 se invirtieron 4,430 millones de dólares, y de 1999 a 2002 1,252 millones.

⁹⁹ Rueda Peiro, Isabel, Evolución de la Industria Siderúrgica en México, en Rueda Peiro, Isabel y Simón Domínguez, Nadima. (coord.) De la Privatización a la Crisis: el Caso de Altos Hornos de México, UNAM, 2001, pp. 89-114

inversiones en la industria siderúrgica pero con resultados muy pobres; 3) de los años ochenta a principios de los años noventa (1991), fueron años donde se dio la reestructuración de la industria para posteriormente llevar a cabo la privatización y con ello su internacionalización e inserción en el proceso de la globalización; y 4) dentro de este último periodo se abordan algunos datos y cambios que se llevaron a cabo en la industria después de su privatización.

2.8.1.1.- Desarrollo de la siderúrgica en México 1940 hasta 1970

La producción de acero en México en una escala industrial se inició a principios del siglo XX, esto fue así, gracias a que se puso en marcha la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey que contaba con la participación mayoritariamente de capital privado; sin embargo, la fase de crecimiento de la industria en México inició durante los años de la Segunda Guerra Mundial, en pleno proceso de industrialización, mediante el modelo de sustitución de importaciones en el país el cual fue un factor que dio un gran impulso a la producción de acero en esos años; las importaciones de acero, que provenían principalmente de Estados Unidos, cada vez se hacía imposible importar determinados productos de acero vitales para la industrialización del país cuyo impulso eran parte de las políticas estatales a partir de esos años, paralelamente a este hecho, a principios de los años cuarenta la producción de acero ya no satisfacía a la demanda interna, así que, debido a esto las importaciones se comenzaban a incrementar, especialmente de productos planos que no se fabricaban en el país.

De tal manera, que con este panorama de escasez de acero y con un aumento en la demanda interna de acero se crea la necesidad de dar una integración y expansión de nuevas plantas; así que, en julio de 1942 el gobierno mexicano a través de Nacional Financiera promovió la creación de la primera empresa paraestatal en el sector siderúrgico a la cual se le denominó Altos Hornos de México (AHMSA) y se ubicó en Monclava, Coahuila y que contó con una reducida participación de capital privado.

Cabe resaltar que AHMSA cuando se creó comenzó a operar con equipos de segunda mano provenientes de Estados Unidos debido a la coyuntura internacional de la segunda guerra mundial no se podían importar los equipos nuevos y necesarios para la construcción de la planta; sin embargo, el desarrollo y la producción de AHMSA fue en aumento rápidamente para llegar en 1948 a una producción de 100 mil toneladas la cual representaba un 34% del total de la producción nacional. Para 1953, AHMSA sobrepasó la producción de Fundidora Monterrey, “en 1968 su producción se colocó en dos

millones de toneladas¹⁰⁰ y para 1971 ya contaba con cuatro altos hornos y a su vez entraba en operación el primer convertidor de aceración al oxígeno, (BOF).

El desarrollo de su capacidad instalada de AHMSA fue notorio ya que en los años cincuenta se convirtió en una empresa integrada, es decir, producía y procesaba las materias primas necesarias para producción de acero. Otro factor que fue de vital importancia en su desarrollo como industria era que la siderúrgica tenía costos más bajos que las empresas privadas, lo cual le permitía competir con éstas en precios de una manera eficiente, además de que pudo crecer con recursos propios.

Su capacidad de producción y desarrollo a pesar de que comenzó operando con equipos de segunda mano, AHMSA operó con mucha eficiencia hasta 1970, para que de esta manera se convirtiera en la principal empresa paraestatal siderúrgica en México y América Latina.

Paralelamente a la creación de AHMSA, en 1942, también se creó la primer empresa siderúrgica, que se convertiría en la más importante del sector privado, a la cual se le denominó Hojalata y Lámina (HYLSA), cuando inició sus operaciones de igual forma comenzó operando con equipos de segunda mano.

En sus primeros años de operación se dedicó a producir lámina en un horno eléctrico a partir de la utilización de chatarra, a pesar de sus limitantes en el equipo de producción, HYLSA tuvo un crecimiento importante en su producción al pasar de 200 mil toneladas a 500 mil toneladas anuales. En los años cincuenta la empresa buscaba solucionar el problema de la mala calidad de la chatarra, así que sus ingenieros investigaron y para 1957 HYLSA se convierte en una empresa integrada al construir una planta para producir hierro a partir de un proceso de reducción directa.

A la par de estas dos empresas Fundidora Monterrey echo andar su segundo alto horno, sumándose de esta manera al desarrollo siderúrgico del país.

En 1952 se creó la empresa Tubos de Acero de México (TAMSA), que tuvo una participación mayoritariamente de capital privado. La empresa entró en funciones hasta 1955 y cuatro años más tarde se convirtió en una empresa integrada produciendo acero a partir del proceso de reducción directa. Esta empresa siderúrgica se dedicó a producir tubos de acero sin costura tanto para el mercado interno como externo, siendo su principal cliente en el mercado interno PEMEX.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 90

¹⁰¹ Álvarez Medina, María de Lourdes, Cambio Tecnológico en la Industria Siderúrgica Mexicana Integrada (1992-1999), Tesis de Doctorado, FCA, UNAM, 2000, p. 66

Como podemos observar, dentro del primer periodo de desarrollo de la industria se dio importancia a la creación y consolidación de una industria siderúrgica nacional como parte de la estrategia de las políticas estatales dentro del modelo de sustitución de importaciones. “Así, en los años cincuenta la producción nacional de acero se ubicó en 7.4 millones de toneladas, la cual superó de manera significativa en 3.2 veces a la producción de la década pasada. Pero la capacidad de producción continuó en su proceso de expansión para que en la década de los sesenta se colocara en 24.2 millones de toneladas.”¹⁰²

En esos años la industria siderúrgica se vinculó estrechamente con las demás industrias del país, convirtiéndose en el centro de la industria pesada nacional, en sus inicios la siderurgia mexicana se había enfocado a producir productos para la industria ferroviaria y minera, pero posteriormente comenzó a producir para la industria de la construcción y productos planos, esta diversificación de la producción se dio gracias al desarrollo económico del país, es por ello que el acero se convirtió en eje del desarrollo industrial del país.

Hasta la década de los años setenta la industria siderúrgica nacional observó un periodo de constante desarrollo y crecimiento, esto debido en gran parte al ambiente de crecimiento dinámico de la economía mexicana y estabilidad macroeconómica (desarrollo estabilizador), lo cual se vio reflejado en un aumento considerable del consumo nacional aparente de acero.¹⁰³

La convergencia de un conjunto de acontecimientos, como la situación económica de esos años y la vigencia del modelo de sustitución de importaciones favoreció mucho el desarrollo de la industria siderúrgica, teniendo una protección arancelaria, el gobierno eximiendo a la industria de impuestos en sus primeros años, bajos precios en los energéticos y el transporte ferroviario. Sin embargo, este prolongado proteccionismo comercial de la industria derivó en la ineficiencia de la siderurgia mexicana, porque ante una ausencia de la competencia del exterior en el mercado interno se promovía el crecimiento de la industria pero no el desarrollo eficiente de la misma, ya que se inhibía la eficiencia productiva, tecnológica y la innovación productiva.

¹⁰² Espinosa Vega, Gerardo, *op. cit.*, p. 57

¹⁰³ De acuerdo con Armando Barragán el consumo nacional aparente se puede definir como el resultado de la siguiente operación: producción + importaciones – exportaciones.

2.8.1.2.- Auge y deterioro de la industria siderúrgica 1970-1982

En la década de los años setenta y los primeros de los ochenta, la industria siderúrgica vivió sus mejores años de expansión industrial, ya que fueron años donde se registró un gran crecimiento de su capacidad de producción, creciendo a una tasa promedio de 8.8 % anual, y donde el Estado incrementó las inversiones en la industria siderúrgica, ya que con la tasa de crecimiento registrada hasta ese momento, se pensaba que el consumo de acero se incrementaría, y de hecho fue así, ya que el consumo interno creció en 20.4 % cada año, lo cual provocó que las importaciones se incrementaran.

Con tal aumento en el consumo de acero en el mercado interno, en 1971 el gobierno federal aprobó la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA), como parte de la política de expansión y desarrollo de la industria.

Inicialmente, este proyecto se tenía pensado para llevarse a cabo en cuatro etapas, de tal forma que, la última etapa se pronosticaba que se terminaría de construir en 1995 para tener la capacidad de producción de 10 a 11 millones de toneladas de acero, con lo cual se podría satisfacer la demanda interna y posteriormente exportar los excedentes de producción. Sin embargo, la coyuntura económica internacional de los años setenta, no permitió que el proyecto se desarrollara en las cuatro etapas prevista inicialmente, por lo cual se redujo a dos etapas; la primer etapa del proyecto entró en operación en 1976, a diferencia de AHMSA, siendo una planta integrada y con los equipos de producción de más alto nivel tecnológico, de tal manera, contando con tales equipos su capacidad de producción de acero era de 1.3 millones de toneladas al año mediante el proceso de alto horno-aceración al oxígeno-colada continua (BOF), su producción consistía en palanquilla que a su vez se usaba para producir aceros no planos dentro de los cuales entran barras, alambón, varilla y perfiles estructurales, entre otros.

La segunda etapa de construcción del proyecto que se tenía pensado iniciarse en 1976 tuvo que esperar cuatro años más de lo previsto, debido a la coyuntura de la crisis económica de ese año, así, se inició en 1980, pero por los problemas económicos y financieros del país se suspendió en 1985 para que finalmente pudiera entrar en operaciones en 1989; debido a los retrasos en el proyecto, hicieron que se encareciera su construcción del mismo, provocándole altos déficits a SICARTSA. Esta segunda etapa de construcción de la siderúrgica se destinó principalmente a producir aceros planos, planchones mediante el proceso reducción directa (HRD), que consiste en la aceración en un horno eléctrico-colada continua y su capacidad de producción era de 1.5 millones de toneladas, que son aceros semiterminados.

Como parte de la expansión y modernización de la industria siderúrgica, en 1973 AHMSA comenzó la construcción de su segunda planta siderúrgica en Monclova, adquiriendo los equipos tecnológicamente más avanzados, (tecnología de aceración mediante convertidores BOF) para incrementar su producción de AHMSA en 3.7 millones de toneladas.

La inversión total realizada en la empresa fue de 1,380 millones de dólares, pero los problemas de gestión no permitieron aprovechar adecuadamente los beneficios de esta inversión, además, la capacidad instalada utilizada en la empresa venía decayendo en relación con la capacidad instalada.¹⁰⁴ Sin embargo, sus resultados no fueron los esperados, ya que, entre los años de 1972-1984 su capacidad de producción instalada paso de 93% a 60%¹⁰⁵; a pesar de lo anterior, en 1979 AHMSA inicia otro programa de expansión para aumentar su producción de acero en 4.2 millones de toneladas anuales en los siguientes años, pero su productividad y finanzas se vieron seriamente afectadas por dos razones principales, una mala administración y por la intensificación de las luchas sindicales.

Como hemos visto al inicio de los años setenta la industria siderúrgica del país vivió su etapa de expansión y desarrollo, pero al finalizar la década de los setenta comenzó su declinación de la industria; en esos años de expansión el crecimiento de la demanda y la abundancia de los recursos favorecieron el endeudamiento de las principales siderúrgicas del país, esta situación prevaleció durante los años 1977 a 1981. En este último año, el descenso de los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés internacionales provocaron la crisis de la economía mexicana en general y del sector siderúrgico en particular.¹⁰⁶

Los problemas financieros de las siderúrgicas del país no se hicieron esperar ante la coyuntura económica internacional y nacional, la primera empresa en evidenciar sus problemas financieros fue Fundidora Monterrey ya que al inicio de los años setenta había venido creciendo de manera significativa y que para realizar su tercera etapa como parte de su programa de expansión modernización y desarrollo, en esos mismo años adquirió severos prestamos de bancos extranjeros y mexicanos, pero la carga excesiva de la deuda combinada con la crisis económica el gobierno tuvo adquirirla en 1977 para evitar su quiebra, para que de esta manera su convirtiera en la tercera empresa siderúrgica paraestatal. Paralelamente, en ese mismo año con el objetivo de coordinar y regular las actividades del sector el gobierno creó un organismo cúpula de la siderúrgica paraestatal mexicana (Sidermex).

¹⁰⁴ Álvarez Median, María de Lourdes, *op. cit.*, p.70

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ López Cisneros, Carmen, Estrategias Empresariales en la Industria Siderúrgica: el Caso de AHMSA, Tesis de Maestría, IIE, UNAM, 1999. pp. 128-147

Por su parte, en 1977 AHMSA registraba por vez primera un déficit en sus finanzas debido que se complicaron por la devaluación del peso en 1976 y, al igual que Fundidora Monterrey, por el fuerte endeudamiento en divisas extranjeras, además, hay que mencionar que su problema se agravo más con el aumento de la inflación y la recesión económica, provocando una disminución en la demanda interna por las industrias altamente consumidoras de acero.

La década de los años setenta parecía prometedora para las industria siderúrgica del país, al tener en un inicio un aumento en la producción y consumo de acero, pero la coyuntura de la crisis internacional de los años setenta fue decisiva tanto para la industria siderúrgica nacional como mundial pues casi al finalizar la década se expresa una caída en el consumo y producción de acero, sobre todo cuando se está vinculada a ciertas industrias altamente consumidoras de acero que son sensibles a las altas y bajas de la actividad económica, ya que en estos años se inicia un cambio importante en la especialización de la producción y a la par se observa un cambio en la división internacional del trabajo en el sector siderúrgico, principalmente.

El panorama que seguiría al observado al de los años setenta dentro de la industria, sería un panorama radicalmente diferente, si bien, el Estado había realizado fuertes inversiones para incrementar la capacidad de producción instalada sin obtener los resultados esperados, en la década de los años ochenta el Estado se comenzaría a retirar lentamente de la actividad económica del país; en combinación con el deterioro del modelo de sustitución de importaciones y en un contexto de cambios estructurales en la economía internacional, a partir de 1982 con la crisis de la deuda externa, en México se inicia un cambio en la política económica con la implementación del neoliberalismo, que proclama el libre mercado, libre comercio y privatización de las empresas del Estado. Así, en este contexto se comienza la reestructuración de la industria siderúrgica del país para su posterior privatización; así como también su proceso de globalización.

2.8.2.- Inserción de la industria siderúrgica mexicana en el proceso de la globalización 1982-1991

Debido a la crisis económica de 1982 en México, se generó un periodo de inestabilidad macroeconómica provocando que México llevara a cabo un saneamiento en sus finanzas a través del llamado programa de estabilización económica y del programa reformas del cambio estructural, mejor conocido como el Consenso de Washington, marcando de esta manera el nuevo rumbo de la política económica del país.

La manera en que esta situación repercutió en la industria siderúrgica fue en el cambio que se llevo a cabo en la misma, de la siguiente manera: primeramente se tenía que reestructurar y fortalecer la industria, luego seguiría el desmantelamiento de la protección respecto de los competidores del exterior, para que finalmente se llegara a la privatización de las empresas siderúrgicas paraestatales.

Al inicio del mandato de su gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en 1982, tuvo que enfrentar la grave crisis económica, primeramente, mediante el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), con el objetivo de corregir los desequilibrios financieros del país, para que de esta manera se buscara cubrir el servicio de la deuda externa, con ello se comenzaba a redefinir el papel del Estado en la economía, que a su vez se daba paso a la desregulación y apertura comercial para abrir las puertas al capital internacional privado. Con los cambios en la política económica que se estaban produciendo, se inició la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización de las empresas paraestatales.

Con un contexto de crisis económica, descenso en los precios internacionales del petróleo, y problemas financieros en las siderúrgicas, se expresaron con un grado crítico para la siderurgia mexicana, tal y como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro 2.6

Cuadro 2.6
Producción y Consumo Aparente de Acero
Variación Anual Media del Volumen (%)

| | 1982-1986 | 1987-1991 | 1991-1992 | 1982-1992 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Producción | 0.6 | 0.8 | 7.0 | 1.8 |
| Consumo Aparente | -7.9 | 7.6 | 19.2 | 1.9 |

Fuente: Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero, Canacero, *Diez años de estadística siderúrgica*, varios años.

Como se pude observar en el cuadro anterior, desde 1982 se comienza a notar un descenso en la producción de acero, debido a que la industria de la construcción, y otras, que son altamente consumidoras de acero descendió significativamente su consumo aparente de acero.

Para evitar que sus niveles de producción cayeran, las empresas siderúrgicas tuvieron que cambiar su estrategia de desarrollo, así que se vieron obligadas a buscar

mercados en el exterior para colocar su producción, sin embargo, hay que mencionar que ésta primera medida no fue fácil de llevar a cabo, porque los productores nacionales tuvieron que enfrentar los problemas del mercado internacional en el sector, primeramente se encontraron con la ardua competencia de la sobreoferta mundial de acero y con el proteccionismo arancelario de los países industrializados; pero también sin dejar de lado a las prácticas desleales de comercio.

Así transcurrían los primeros años de la década de los años ochenta, con serias devaluaciones del peso combinada con una contracción del consumo interno de acero, que finalmente se manifestó con serios problemas financieros en las empresas siderúrgicas, tanto paraestatales (AHMSA y SICARTSA) como privadas (HYLSA), por esta situación el gobierno tuvo que intervenir para evitar su quiebra asumiendo las deudas de las primeras y concediendo un crédito a la segunda.

Como parte de su proceso de liberalización comercial de México, “en 1984 disminuyó el arancel promedio para industria siderúrgica pasando de 45% a 10%, y en 1989 se liberó el control de precios, tanto de productos siderúrgicos como de los energéticos, electricidad y gas natural,”¹⁰⁷ que son parte importante en su proceso de producción de la industria.

Para 1986 la economía continuaba con serios problemas, con ello se agravó aún más la situación financiera de las empresas paraestatales, principalmente para Fundidora Monterrey, que fue en este año cuando el gobierno decide cerrar la planta, al mismo tiempo que llevaba a cabo una renegociación de la deuda externa, y como parte de su proceso de redimensionamiento en la participación en la industria.

La decisión de privatizar la industria siderúrgica del país se dio en el contexto de la adopción, de manera ortodoxa, de las políticas neoliberales dictadas por los organismos financieros internacionales FMI y BM, y particularmente fue el gobierno del presidente Carlos Salinas quien inició la ola de privatizaciones a fondo y rápidamente de las empresas siderúrgicas y demás empresas paraestatales.

De tal forma que, con la apertura comercial y la privatización de las empresas del Estado que se inició el proceso de globalización de la industria siderúrgica, que se expresó inicialmente en el incremento del comercio exterior del sector, y a su vez mediante la adquisición y alianzas estratégicas de las principales empresas siderúrgicas del país con empresas de otros países y en una fase final, como veremos en el siguiente apartado, se han dado fusiones y venta de las empresas del país a grupos extranjeros del sector siderúrgico.

¹⁰⁷ *Ibíd.* p.137

2.8.3.- Privatización de la industria siderúrgica de México.

Al inicio de 1990, el gobierno anunció que privatizaría la industria siderúrgica, AHMSA y SICARTSA, sus argumentos fueron los siguientes:

1.- Debido a que las circunstancias internas y condiciones del sector, para continuar con su modernización y desarrollo competitivo se requerían de inversiones que complementaran las ya realizadas por el Estado, ya que este no podía continuar efectuando tales inversiones.

2.- El Estado al haber cumplido en años anteriores con la etapa de creación y fortalecimiento de una industria siderúrgica nacional, consideraba oportuno que se incrementara la participación del capital privado para que continuaran con los programas de modernización y desarrollo de la industria.

Estos fueron los argumentos que dio el gobierno, pero que suenan más a la justificación de la privatización y de la implementación del neoliberalismo. Así mismo, el gobierno puso ciertos requisitos para los particulares que adquirieran las empresas, entre los cuales destacan: los particulares que compraran las empresas debían contar con un programa de desarrollo y los recursos necesarios para continuar con la modernización y expansión del sector iniciada por el Estado en años anteriores; así como, tenían que garantizar los derechos de los trabajadores y promover la participación de estos en la propiedad de las empresas privatizadas; lo cual no cumplieron los particulares.

Fue de esta manera, que en 1991, se inició el proceso de privatización de los dos empresas siderúrgicas paraestatales: AHMSA y de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, que ésta última se vendió en dos partes SICARTSA I (que producía aceros largos) y SICARTSA II (productora de aceros semiterminados), hasta antes de su privatización las dos empresas aportaban el 53.5% de la producción nacional.

AHMSA

En noviembre de 1991 el Estado vendió la empresa siderúrgica, AHMSA, al Grupo Acerero del Norte (GAN), el grupo pagó por la empresa Altos Hornos de México la cantidad de 145 millones de dólares al momento de la compra-venta, pero a su vez el GAN aceptó adquirir la deuda que tenía AHMSA, por el monto de 350 millones de dólares, adicionalmente, como parte de las condiciones que estableció el gobierno al momento de la privatización del sector, el GAN se comprometió a invertir 535 millones de dólares para continuar con el proceso de desarrollo y modernización de la empresa.

El GAN para poder adquirir AHMSA, previamente ya tenía como socio tecnológico a la empresa siderúrgica holandesa Hoogovens, la cual estuvo al frente de continuar con el proyecto de modernización de AHMSA posterior a su privatización. Por otra parte, también se buscó un socio para la comercialización de sus productos y para ello encontró como socio a la empresa Ryerson Tull, la cual es una importante empresa distribuidora de productos de acero de Estados Unidos, lo que le ha valido a AHMSA tener una mayor y facilidad de incursión en el mercado de Estados Unidos.

SICARTSA/VILLACERO

Por su parte, la empresa SICARTSA I, también fue vendida en noviembre de 1991 al Grupo Villacero por la cantidad de 170 millones de dólares por el 80% del capital accionario de la empresa y el 20% restante sería participación del Estado.

La manera que el Grupo Villacero llevó a cabo el proceso de globalización de la empresa fue primeramente con la adquisición de la empresa Border Steel que se encuentra ubicada en El Paso, Texas, EUA, aquí cabe destacar que fue la primer empresa siderúrgica de capital mexicano en aquel país, la cual produce varilla y alambrión que permite abastecer a la industria de la construcción de los mercados de Texas, Nuevo México, Arizona, Uta y California. También se asoció con las empresas estadounidenses Steel and Products (S&P) y Acerotex International que se dedican a la comercialización de aceros.

En un importante paso que dio el Grupo Villacero fue con la alianza estratégica que se efectuó con el grupo industrial Coutnho Caro&Co. (CCC), de la cual dio como resultado la empresa CCC Steel GMBH, la cual se ubica en Hamburgo, Alemania, y cuenta con una amplia experiencia en el mercado de productos siderúrgicos.

SICARTSA/IMEXSA

Por su parte el Grupo Industrial Hindú Caribbean Ispat, Internacional fue quien ganó la licitación para adquirir en 1991 la empresa SICARTSA II que por la cual pagó 25 millones de dólares, pero contrajo una deuda con el gobierno por 195 millones de dólares y se comprometió a invertir 50 millones de dólares más como parte del programa de modernización; de esta manera, con la adquisición se formó la empresa Ispat Mexicana, S.A., IMEXSA.

Con la venta de SICARTSA al Grupo hindú, pasó a formar parte de uno de los grupos siderúrgicos mejor posicionados a nivel internacional, ya que éste a comprado varias siderúrgicas en varios países; con la conformación de IMEXSA, su producción se enfocado en la fabricación de planchones, lo cual ha sido estratégico para la empresa, ya que ha sabido aprovechar los bajos costos de su producción debido a la tecnología con la

cual cuenta (horno eléctrico), la disponibilidad cercana que tiene de los yacimientos de mineral de hierro, y sobre todo a la mano de obra barata, ya que los salarios son bajos en México, lo cual le permite obtener ganancias altas. Esto le ha valido incrementar su producción después de ser privatizada, por lo que ha exportado la mayor parte de su producción.

HYLSA

Por su parte, HYLSA también se encontró con problemas financieros, a pesar de que nació como la principal empresa siderúrgica privada en México y que hoy se denomina HYLSAMEX, no escapó a este proceso de privatización y globalización.

La empresa hasta antes de la década de los noventa ya contaba previamente con una experiencia internacional, ya que había iniciado su proceso de globalización con la comercialización de su proceso de producción de reducción directa de hierro denominado “HYL” el cual se utiliza para la fabricación de acero por medio del horno eléctrico.

Una vez que se llevó a cabo la licitación para la privatización de las empresas siderúrgicas estatales, en octubre de 1991, compró las tres plantas de la División Sur de Altos Hornos de México, por la suma de 42 millones de dólares. Para 1994, HYLSAMEX entró en sociedad con la empresa estadounidense Worthington Industries para formar Acerex, que funcionó como centro de servicio contando con la tecnología más moderna, la cual se dedicó al procesamiento y comercialización de productos de acero, y esto le valió tener un fácil acceso al mercado sur de Estados Unidos; y en 1998 logró concretar la alianza con AK Steel de EUA.

2.8.4.- Inversiones en la Industria Siderúrgica después de su Privatización 1992 a la fecha.

De acuerdo con datos de Canacero,¹⁰⁸ desde su privatización, debido a las exigencias de la globalización, el mercado internacional y de la privatización del sector siderúrgico mexicano, como podemos observar en el cuadro 2.7, en el período que comprende los años de 1991 hasta 1998, se registraron inversiones por el monto de 7 mil 402 millones de dólares, esto fue con el objetivo primeramente de fortalecer y continuar con el programa de modernización de este sector productivo estratégico, orientándose hacia la capacidad competitiva. Por lo anterior, se logró incrementar la capacidad de

¹⁰⁸ Canacero, Documento *“Perfil de la Industria Siderúrgica Mexicana”*, Septiembre 2008

producción instalada de 12.7 millones de toneladas en 1993 a 15.6 millones de toneladas en 1997.

Cuadro 2.7
Resumen de Inversiones en el Sector Siderúrgico
1990-2013

| Periodo | Millones de US Dólares |
|-----------|------------------------|
| 1990-1998 | 7,402 |
| 1999-2006 | 2,993 |
| 2007-2013 | 10,449 |

Fuente: Canacero

El período de 1999 a 2006, el sector mantiene su programa de inversiones en actualización, mantenimiento y ampliación, alcanzando el monto de 2 mil 993 millones de dólares.

La reconfiguración del sector derivada de la fusión de importantes empresas con una fuerte participación en un contexto internacional, se da inicio a un nuevo plan de inversiones por la cantidad de 10 mil 449 millones de dólares para un período de 2007 a 2013, con el objetivo de crear nuevas plantas productoras de acero, lo cual permitirá aumentar la capacidad de producción instalada a más de 30 millones de toneladas anuales.

2.8.5.- Comercio exterior.

A partir de la apertura comercial de México, en los años ochenta, la dinámica del comercio exterior en la industria siderúrgica comienza a crecer, en algunos años, en 1995, ha sido de vital importancia para el desempeño exportador de las empresas productoras, sin embargo, en otros años dicho desempeño se ha visto en una mayor competencia por mantener la presencia en los mercados de exportación, lo cual a llevado a la industria a adoptar ciertas estrategias que van desde las alianzas estratégicas, modernización tecnológica, y hasta llegar a la solución de controversias comerciales producto de las prácticas desleales de comercio internacional.

Con la reducción abrupta del arancel promedio para la industria que pasa del 45% al 10%, con ello se permitió la importación de diversos productos siderúrgicos, los cuales habían gozado de la protección industrial en relación de la competencia internacional. De esta manera, se creó una tendencia al alza de las importaciones de acero en el mercado mexicano; la apertura comercial de la industria ocurrió en una situación donde el mercado interno no estaba fortalecido ni preparado para enfrentar la competencia del exterior, después de haber gozado del proteccionismo del modelo de sustitución de importaciones, así que, tanto el mercado interno como la industria nacional, principalmente la siderúrgica, tuvieron que enfrentar la competencia del exterior con una modernización tecnológica inconclusa y con un fuertes problemas financieros originados por la deuda externa.

A pesar de la modernización tecnológica en la industria no se obtuvieron los resultados esperados, ya que el comercio exterior de México en la industria observa resultados deficitarios en productos siderúrgicos; si bien, la producción de acero en México en el año 2007 fue de 17.6 millones de toneladas, y por su parte el consumo nacional aparente fue de 24,752 millones de toneladas, así lo podemos apreciar en el cuadro 2.8

Cuadro 2.8
Consumo Nacional Aparente y Balanza Comercial
Sector Siderúrgico

| <i>Consumo Nacional Aparente (CNA)</i> | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007p</i> |
| Consumo Nacional Aparente de Acero | 19,673 | 20,608 | 22,298 | 22,403 | 25,476 | 24,752 |
| <i>Indicadores de Comercio Exterior</i> | | | | | | |
| Exportaciones Siderúrgicas Vol. MT | 4,831 | 5,142 | 5,674 | 5,864 | 5,578 | 5,910 |
| Importaciones Siderúrgicas Vol. MT | 7,012 | 6,256 | 6,739 | 7,067 | 8,787 | 7,251 |
| Balanza Comercial Siderúrgica Vol. MT | -2,181 | -1,114 | -1,065 | -1,202 | -3,209 | -1,340 |
| Exportaciones Siderúrgicas Millones USD | 2,353 | 2,372 | 3,541 | 4,318 | 4,736 | 5,293 |
| Importaciones Siderúrgicas Millones USD | 3,537 | 3,657 | 5,108 | 6,215 | 7,671 | 7,742 |
| Balanza Comercial Siderúrgica Millones USD | -1,185 | -1,286 | -1,567 | -1,897 | -2,935 | -2,450 |

Fuente: Canacero, Subgerencia de Análisis Estadístico e Información, Documento, Indicadores de la Industria Siderúrgica Mexicana. P Cifras Preliminares.

El cuadro anterior nos permite ver que el comportamiento de la balanza comercial del sector, a pesar de que en 1995 se incrementaron las exportaciones debido a la crisis económica que vivió el país en ese año y la consecuente devaluación de la moneda mexicana, hizo que se encarecieran las importaciones y permitió aumentar la competitividad del sector abaratando las exportaciones; sin embargo, se observa que dicho comportamiento en los últimos diez años continua siendo deficitaria, ya que en 2007 el déficit en el sector se alcanzó la cifra de 2,450 millones de dólares.

La tendencia de la balanza comercial del sector parece que no cambiara, ya que, de acuerdo con cifras de la Canacero, se estima que al término de 2008, el valor de las exportaciones alcance los 6,936 millones de dólares, mientras que el de las importaciones será de 9,821 millones de dólares, por lo cual los resultados de la balanza comercial siderúrgica para 2008 registrará un déficit de 1 millón 717 mil toneladas y de 2,885 millones de dólares.

Por otra parte, la tendencia de la balanza comercial en el sector que se ha venido observando en los últimos años, se traduce en un fuerte aumento de la competencia del exterior a través de las importaciones, a lo cual los productores nacionales han tenido que invertir en su modernización tecnológica para mejorar su competitividad internacional, sin embargo, esta modernización no se ha visto reflejada en la balanza comercial del sector, si bien, han invertido fuertes cantidades en dicha modernización, no lo han hecho del mismo modo en la especialización de su producción, es decir, no se han especializado en producir aceros con alto valor agregado que demandan las industrias altamente consumidoras de aceros especiales, y solo exportan productos semiterminados con bajo valor agregado. Al ser importadores netos de productos siderúrgicos, esto ha propiciado que los productores nacionales se enfrenten a la competencia desleal de las empresas extranjeras, que con frecuencia recurren al dumping para mantenerse en el mercado.

2.9.- Importancia económica de la industria siderúrgica.

La importancia económica que tiene la siderurgia en el desarrollo industrial y económico de un país, es porque, el acero como insumo cuya demanda está estrechamente vinculada con el comportamiento de otras industrias, ya que el acero interviene de manera directa o indirecta en los procesos productivos y de distribución de todo tipo de mercancías, ya sean estas, bienes de consumo, intermedio o de capital, por lo que su producción y consumo son dos variables bastante sensibles a los ciclos económicos.

Por si sola, la producción de la industria siderúrgica genera 211,900 millones de pesos, lo cual representa el 2.2% del PIB total; 9.0% del PIB industrial; y 13.4% del PIB manufacturero.

Lo anterior se traduce en la generación de 53,700 empleos directos¹⁰⁹ y 550,000 indirectos, es la principal industria consumidora de energía eléctrica al participar con un consumo del 7.3% del total nacional del consumo de electricidad; así también es la segunda industria consumidora de gas natural al generar una demanda del 29.1% del total nacional y es una de las principales industrias que utilizan el transporte de carga, ya que el 4.84% del total nacional es carga de los principales insumos y productos siderúrgicos.¹¹⁰

Es por esto que la industria siderúrgica, es un sector estratégico en el desarrollo industrial y económico de un país, porque su producción y precios inciden en los precios de por lo menos de 15 ramas industriales de alta importancia¹¹¹ como lo es la industria automotriz, petrolera, eléctrica, construcción, la metalmecánica, minero-metalúrgica, transporte, productoras de bienes de capital, la industria militar, la ferrocarrilera, etc.

Actualmente México es un importante productor de acero a nivel internacional, con una producción de 17.6 millones de toneladas en el 2007¹¹², ya que, con esta producción ocupa el segundo lugar en América Latina (26.1% del total regional) y el 15° a nivel mundial (1.3% del total).

La importancia económica que tiene la industria siderúrgica como sector estratégico, y que a su vez está vinculado con los ciclos económicos, es en el contexto de la crisis económica financiera que en la actualidad vive el mundo de la globalización, la que ha orillado a Estados Unidos a tomar medidas drásticas en el comercio internacional, que nada tienen que ver con el libre mercado que profesaron por todo el mundo, ya que el “neoproteccionismo con el que ha comenzado a amagar el Congreso de Estados Unidos (*Buy American*: comprar estadounidense ante todo)... y que el vicepresidente Joe Biden defendió las medidas neoproteccionistas (particularmente la compra del hierro y el acero de Estados Unidos), han preocupado seriamente a Gran Bretaña, Europa, Canadá y China.”¹¹³

Es en el contexto del plan de estímulo económico que el Congreso de Estados Unidos aprobó en el cual se incluye la cláusula que a la letra dice: “ninguno de los fondos

¹⁰⁹ Se refiere a empresas integradas, acererías, relaminadoras, fundidoras, tuberías, galvanizadoras, etc.

¹¹⁰ Canacero, *Ibíd.*

¹¹¹ Villarreal, René, Ramos de V., Rocío, Hacia una estrategia sistémica para la industria siderúrgica latinoamericana, en *Acero Latinoamericano*, ILFA, marzo-abril de 2003, No. 477 p. 9

¹¹² Datos tomados del IISI, International Iron Steel Institute.

¹¹³ Alfredo Jalife-Rahme, ¿Empezó la desglobalización?, La Jornada, 8 de Febrero de 2009

asignados o disponibles en esta ley podrán usarse para un proyecto para la construcción, alteración, mantenimiento o reparación de edificios públicos o de obras públicas a menos que todo el acero y el hierro utilizado en todos esos proyectos sean producidos en Estados Unidos”¹¹⁴, y es, con esta medida proteccionista quieren asegurarse que el dinero aprobado para el rescate financiero de Estados Unidos, genere empleos en el país y no se fugue al exterior, sin embargo, no es así como funciona la economía global que ellos crearon, con las importaciones también se generan empleos y de mantener la cláusula los socios de Estados Unidos no tardaran en tomar las mismas medidas o presenten demandas en contra de este país ante la OMC, desatando una guerra comercial, lo cual pondrá en riesgo los empleos de las industrias que dependen de las exportaciones.

2.10.- Repercusiones de la apertura económica y comercial de la industria siderúrgica.

Con la privatización de las empresas siderúrgicas paraestatales de México a partir de 1991, los grupos que adquirieron las empresas siderúrgicas, las insertaron y las hicieron avanzar en el proceso de la globalización durante los años noventa; sin embargo, la privatización, la desregulación económica y la apertura comercial, así como el comportamiento de la industria a partir de su privatización, pone en duda que con la privatización se haya cumplido con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas.

No se cumplió con el objetivo, porque los grupos siderúrgicos que compraron las empresas aseguraban que había sido un excelente negocio para ellos comprar las empresas, el Grupo Villacero, que adquirió SICARTSA I, confirmó que se había encontrado con una empresa que funcionaba de manera eficiente y que su producción ascendía a un millón de toneladas, pero que sobre todo operaba todavía con la tecnología que se había instalado desde su creación en 1976; esto nos deja ver que era una planta que contaba con instalaciones modernas, además de que estaba ubicada estratégicamente contando con la cercanía de los yacimientos de mineral de hierro, insumo para la producción del acero; de tal forma que era una empresa paraestatal que estaba preparada para competir de manera eficiente en un mundo globalizado.

Tampoco se cumplió con uno de los requisitos que el gobierno pidió para su privatización, y uno de esos requisitos fue que los grupos que adquirieran las empresas debían contar con un programa y el capital suficiente para continuar con la modernización del sector que, en años anteriores, el gobierno había iniciado.

¹¹⁴ www.soitu.es, diario español, 29/01/2009

En cuanto a los efectos sociales que tuvo la privatización, el principal impacto fue en el alto índice de desempleo, aumento de la economía informal y, en su proceso, se intensificó el fenómeno social de la migración, principalmente hacia Estados Unidos. Por su parte los topes salariales dentro de la industria fue la principal ventaja competitiva y comparativa para los grupos siderúrgicos que compraron las empresas

A pesar de las fuertes inversiones que han realizado las empresas siderúrgicas instaladas en México, en la modernización tecnológica del sector y del volumen de su producción, (la producción de acero en México se hace con estándares internacionales y tecnología de punta); sin embargo, esta modernización tecnológica no ha tenido un impacto significativo para la industria siderúrgica de México, pues tiene un déficit en productos siderúrgicos, ya que los productos que importa el país contienen un alto valor agregado en relación a los que exporta.

Un efecto significativo de la apertura económica y comercial en la industria es que, la situación que tiene México, como un país importador neto de aceros especiales, (con alto valor agregado), intrínsecamente hace del país un mercado atractivo para las empresas siderúrgicas extranjeras que compiten activamente entre ellas, que en ocasiones recurren a las prácticas desleales de comercio internacional, *dumping*, para mantener su presencia en el mercado.

Con la actual crisis financiera global, como se había mencionado anteriormente, Estados Unidos recurrió al proteccionismo de su industria siderúrgica, al prohibir la compra de acero en el exterior, y es que esta medida perjudicará a los productores mexicanos, ya que las exportaciones de productos siderúrgicos se verían eliminadas y discriminadas, puesto que los números indican la importancia del mercado estadounidense para las exportaciones mexicanas: “en 2007 México se colocó en el tercer lugar en proveer de acero a Estados Unidos, con el 9% de participación de las importaciones de aquel país”¹¹⁵, de tal forma que el comercio exterior de acero en la región del TLCAN¹¹⁶ en ese mismo año fue de un total de exportaciones mexicanas de acero a Norteamérica: 55.6%, el 54.8% de estas se dirigieron a Estados Unidos, y el 0.8% hacia Canadá; y las importaciones mexicanas de esta región fue de 52.1%, de las cuales el 46% provenían de Estados Unidos y el 6.1% de Canadá.

Así, con tal medida proteccionista se agravará la situación económica por la cual atraviesan las acereras mexicanas y a su vez impactando a otras industrias, con lo que el empleo y economía de México se verán seriamente afectados.

¹¹⁵ Duarte Enrique, y Salvatierra Hugo, Estados Unidos pretende bloquear acero extranjero. Quiere que solo sus empresas aporten el acero para la infraestructura del plan de recuperación, la medida afectaría a las empresas mexicanas, además de que violaría el TLCAN, el G-20 y la OMC, 4 de febrero de 2009, en www.cnnexpansion.com

¹¹⁶ Ídem.

Capítulo 3

Las Importaciones de Placa de Acero en Hoja de México

3.1.- Proceso de producción siderúrgico. Placa de acero en hoja.

En el caso que nos ocupa, se tomó el proceso de producción de la placa de acero en hoja de AHMSA ya que dicha empresa argumentó dentro de la investigación antidumping que representa el 100% de la producción nacional de dicho producto.

De esta manera, el proceso productivo¹¹⁷ de la empresa señala que los productos de acero, que incluye la placa de acero en hoja, se obtienen en tres fases o procesos: 1) extracción y beneficio de las materias primas; 2) producción del acero líquido, y 3) laminación, en esta fase o proceso se le da forma al producto.

La extracción y beneficio del mineral, así como el proceso de laminación son similares en el mundo y varían únicamente por el grado de automatización. En cuanto al proceso de fundición (que es la obtención del acero líquido), la diferencia radica en la tecnología utilizada, que puede consistir en aceración por medio de un alto horno-BOF o bien, por horno de arco eléctrico que funde chatarra y/o fierro esponja producido en un reactor.

Las materias primas, mineral de hierro, coque y fundentes se introducen al alto horno, donde se produce el arrabio o hierro de primera fusión, que se lleva al horno de aceración, donde se le adiciona oxígeno para que se intensifique la reacción química, con el fin de reducir el contenido de carbono hasta los niveles especificados en el acero que se requiere producir, y mantener la temperatura mientras se agregan ferroaleaciones para obtener el tipo de acero requerido con las características físicas y químicas que establecen las normas.

De acuerdo con AHMSA, manifestó que el proceso de aceración BOF es utilizado, además de ella misma, por Magnitogorsk, Sidex Galati e Ilyich Iron & Steel Works Mariupol, principales empresas productoras de la Federación de Rusia, Rumania y Ucrania respectivamente.

En cuanto a las especificaciones tanto físicas como técnicas, AHMSA señaló que la placa de acero en hoja se fabrica principalmente conforme a la norma American

¹¹⁷ www.ahmsa.com; y Resolución Final de la investigación antidumping, publicada en el DOF 21 de septiembre de 2005, párrafo 23-26.

Society for Testing and Materials, ASTM A 36/A 36M-96 o su equivalente en México, la Norma Mexicana NMX B-254, aunque también puede fabricarse de acuerdo con otras normas; sin embargo, AHMSA afirma que en el mercado nacional las normas técnicas no son obligatorias para los productos de acero, sino que son meramente una referencia que tanto los clientes como los proveedores utilizan para establecer las características físicas y químicas del producto que solicitan.

Por otra parte en cuanto a los usos que se le da a la placa de acero en hoja, tanto la importada como la de producción nacional, es un insumo que se utiliza en la fabricación de bienes intermedios y de capital, petrolera, tubera, estructurista, construcción y agropecuaria entre otras, como lo es en: estructuras, carros tanque, implementos y herramientas agrícolas, torres de comunicación, recipientes y tanques para alta presión y gas L.P., calderas, puentes, buques, discos de arado, cuchillas, piezas para equipo y maquinaria pesada y tubería de línea para gas y petróleo, así como en la construcción.¹¹⁸

3.2.- Antecedentes de los casos de antidumping en el sector acero en el mundo.

La última década del siglo pasado, la actividad antidumping tuvo especial importancia a nivel internacional. Hay un número de procesos tanto económicos como sociales y políticos los que dieron importancia al antidumping. Tal importancia fue adquirida debido a la dinámica del comercio internacional y a que las mayores tasas de crecimiento se registraron durante la segunda mitad del siglo XX. Por otra parte el desarrollo económico que alcanzaron los países asiáticos fue en cierta manera una determinante en el aumento de la dinámica del comercio internacional.

De tal manera, con la reducción de las barreras arancelarias promovidas bajo el auspicio del GATT/OMC; y de alguna manera para frenar el efecto de esa reducción de aranceles en el comercio exterior de cada uno de los países, en los últimos años se han promovido mecanismos para contener las importaciones, y uno de esos mecanismos ha sido el antidumping que ha jugado un papel muy importante como un mecanismo neoproteccionista o porque la competencia por los mercados internacionales ha promovido el aumento de las exportaciones en condiciones de precios dumping.

La manera como se haya utilizado este mecanismo, lo cierto, es que el número de investigaciones antidumping se ha incrementado notablemente¹¹⁹, no solo en los usuarios

¹¹⁸ www.ahmsa.com, y en Curso de Capacitación a las Aduanas, Identificación y Normatividad de los Productos Siderúrgicos, CANACERO, 2007.

¹¹⁹ Barragán Fernández Armando, *op. cit.*, p. 22

tradicionales del sistema (Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea, Australia y Nueva Zelanda), sino especialmente, en los nuevos usuarios (Sudáfrica, Brasil, India, Argentina, México y Turquía) entre los más importantes.

De acuerdo con Armando Barragán, cita a dos autores y sus trabajos en los que se han dado a la tarea de recopilar la información estadística en materia de antidumping en el periodo de 1981 a 2002. Ambos trabajos citados tienen el reconocimiento internacional y que constituyen los estudios más confiables en la materia, así, su fuente primaria de información son los reportes a la OMC de los países miembros, dichos trabajos son los de Miranda y de Zanardi¹²⁰ en estos, el primero reporta 2196 casos contabilizados durante el periodo que comprende de 1987 a 1997, mientras que el segundo contabilizó 4597 investigaciones durante el periodo de 1987 a 2001, ambos autores concluyen que el aumento de investigaciones antidumping y su aplicación en el mundo está directamente relacionado con el proceso de reducción de barreras arancelarias en un número importante de países.

La industria siderúrgica en el mundo es la que ha registrado el mayor número de investigaciones antidumping que han sido promovidas por diversas empresas, lo cual ocasiona que el comercio en este sector no se realice dentro de un contexto normal de acuerdo con los objetivos que buscan los tratados comerciales y a su vez los organismos de comercio internacional.

Como ya se había mencionado en los capítulos anteriores, el avance tecnológico y su aplicación tanto en las industrias siderúrgicas como en los aceros con mayor valor agregado han dado incremento en la actividad comercial en el sector a nivel internacional, asimismo, la entrada de nuevos países productores, como los asiáticos, ha implicado un aumento de la capacidad de producción a nivel internacional generando una sobreoferta de productos de acero.

Así, de esta manera la industria siderúrgica se ha caracterizado en los últimos años por mostrar un mayor y recurrente uso de prácticas desleales de comercio debido un menor dinamismo en el consumo de acero y una mayor oferta de estos productos. “Esta situación ha provocado que la mayor parte de los países recurran a medidas proteccionistas para salvaguardar su industria, como ha sido el caso de Estados Unidos con la implementación de los Acuerdos de Restricción Voluntaria o las medidas de limitación de importaciones por parte de la Unión Europea.”¹²¹

¹²⁰ Miranda, J. Torres, R. A., Ruiz, M., The International Use of Antidumping: 1987-199, Journal of World Trade, 1998, y Zanardi Maurizio, Antidumping: What are the Numbers?, University of Glasgow, 2002.

¹²¹ Cruz Soto, Luis Antonio, y Vargas Fco. Javier, Las prácticas dumping de la industria del acero en la región del TLCAN: el caso de México, en Simón Domínguez, Nadima y Rueda Peiro, Isabel (coord.) Globalización y Competitividad. La Industria Siderúrgica en México, IIE-FCA, UNAM, 2002, p.73

Esto es así, porque si comparamos el volumen de consumo de acero de 1,208 millones de toneladas en el año 2007, de acuerdo con estadísticas del Instituto Internacional del Hierro y el Acero, con el volumen de producción a nivel internacional de 1,344 millones de toneladas de acero, tenemos que hay una importante sobreoferta de productos de acero que presiona a los mercados y precios internacionales que buscan comercializarse en otros países, incluso provoca que algunos exportadores recurran a la práctica de dumping para colocar sus excedentes y mantener el nivel de operaciones de sus plantas.

De tal manera, la sobreproducción de acero vemos que es un problema a nivel internacional de “carácter estructural que genera problemas con el desplazamiento de productos siderúrgicos y que se agrava con las crisis financieras y económicas, como las de Asia, Rusia y Brasil, que son precisamente potencias acereras y que inundaron el mercado internacional ante la imposibilidad de sus propias economías de absorber su producción.”¹²² Debido a lo anterior, hay un aspecto importante de la industria siderúrgica que es necesario señalar como se trata de una industria intensiva en capital, es necesario que opere con altos niveles de utilización en su capacidad instalada y reducir sus costos medios de producción debido a la magnitud de sus inversiones y financiamiento que tienen un impacto directo en su desempeño financiero.

Con el aumento de las exportaciones en los años noventa, que en muchos de los casos estuvieron asociados con prácticas dumping, también se observó un incremento importante en el inicio de investigaciones en el sector acerero en el mundo, así, en el periodo de 1991 a 1997 se iniciaron 462 investigaciones antidumping de productos siderúrgicos, cifra que representó el 27.5% del total de inicios de investigación en ese lapso, y por otro lado, el 57.8% de las investigaciones iniciadas concluyeron con imposición de derechos antidumping.¹²³

De acuerdo con los reportes estadísticos de la OMC¹²⁴, en los últimos doce años se iniciaron 3,305 investigaciones antidumping a nivel internacional de los cuales sólo en 2,106 (64%) casos terminaron con la imposición de medidas antidumping.

Por lo que respecta a los sectores más sensibles a las prácticas desleales de comercio internacional en el primer semestre de 2008 se presentan en los sectores como: metálica básica, química, textiles, petroquímica, electrónica, los cuales participan con el 80% de las 2,106 medidas antidumping aplicadas durante el periodo de 1995-2008.

¹²² *ibídem.*

¹²³ Miranda, J. Torres, *op. cit.*, p. 59 en Barragán Fernández.

¹²⁴ OMC, en www.wto.org Estadísticas de antidumping

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro 3.1, entre los países más denunciados figuran los países asiáticos como son el caso de: China, Japón, Rusia, Corea del Sur, que son los países que han tenido el más alto porcentaje en el inicio de investigaciones antidumping y que precisamente han terminado con la imposición de medidas antidumping. En el anexo I se presenta la información estadística con más detalle de estos casos.

Cuadro 3.1
Diez Principales Países con Investigaciones Antidumping y
Medidas Aplicadas en su Contra

| País | No. de Investigaciones Iniciadas | No. de Medidas Antidumping Aplicadas | % |
|----------------|----------------------------------|--------------------------------------|----|
| China | 640 | 441 | 69 |
| Corea del Sur | 247 | 146 | 59 |
| Estados Unidos | 183 | 112 | 61 |
| Taipéi (China) | 182 | 118 | 65 |
| Japón | 142 | 105 | 74 |
| Indonesia | 140 | 77 | 55 |
| Tailandia | 136 | 82 | 60 |
| India | 133 | 81 | 61 |
| Rusia | 107 | 88 | 82 |
| Brasil | 96 | 73 | 76 |

Fuente: OMC: Reporte de Estadísticas Antidumping. De 1995 hasta Junio de 2008

Como podemos ver, en el cuadro anterior, los diez países anteriormente mencionados son a los que se le han impuesto más medidas compensatorias, esto también tiene relación a su creciente actividad comercial de estos países en los últimos años y también porque se caracterizan por tener una mano de obra barata como es el caso de China.

En el caso anterior podemos mencionar que China, en el primer semestre del año 2008, fue el país objeto del mayor número de nuevas investigaciones, contando con 37 investigaciones iniciadas en contra de sus exportaciones.¹²⁵

Por otra parte, los casos de antidumping en cuanto al acero en la OMC, de las 2,106 medidas antidumping impuestas a los países miembros del organismo comercial 629 que representan el 30%, están relacionadas con la industrias metálicas básicas (acero).

¹²⁵ Comunicado de prensa de la OMC, 20 de octubre de 2008, en www.wto.org

Cabe mencionar que dentro de la industria siderúrgica en el mundo, China es el país que tiene el mayor número de medidas antidumping aplicadas en su contra en el sector siderúrgico, 95 que equivalen al 21% del total que se le han aplicado; después le sigue Rusia con 58 que equivalen al 66% del total aplicadas en su contra, así lo podemos observar en el siguiente cuadro 3.2. La información del cuadro se detalla en el anexo I.

Cuadro 3.2
Países con Medidas Antidumping Aplicadas
en el Sector Siderúrgico

| País | No. de Medidas Aplicadas en el Sector Acero | No. de Medidas Antidumping Aplicadas | % |
|----------------|---|--------------------------------------|----|
| China | 95 | 441 | 21 |
| Rusia | 58 | 88 | 66 |
| Ucrania | 39 | 50 | 78 |
| Japón | 33 | 105 | 31 |
| Brasil | 33 | 73 | 45 |
| Corea del Sur | 32 | 146 | 22 |
| Taipéi (China) | 28 | 118 | 24 |
| Sudáfrica | 27 | 36 | 75 |
| India | 25 | 81 | 31 |
| Tailandia | 17 | 82 | 21 |

Fuente: OMC: Reporte de Estadísticas Antidumping. De 1995 hasta Junio de 2008

Del anterior cuadro podemos inferir que, esta situación, que China tenga el mayor número de medidas antidumping en su contra, es porque la integración de este país a la economía mundial se ha reflejado en sus impresionantes tasas de crecimiento en el comercio internacional. Por otro lado también podemos observar que Rusia y Ucrania, que son los países que nos ocupa en la presenta investigación, son de los países que le siguen después de China en cuanto al número de medidas antidumping aplicadas en su contra en el sector acero, y el hecho no es aislado ni fortuito ya que estos países del ex bloque socialistas cuentan con la suficiente capacidad instalada para la producción de acero en relación a un país desarrollado como lo sería Estados Unidos.

3.3.- Desarrollo de las prácticas desleales en México en el sector acero.

El sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio ha jugado un papel muy importante desde que México inicio su proceso de apertura comercial, sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, la industria siderúrgica ha sido de los sectores con una mayor actividad en materia de solicitudes de inicio de investigaciones por prácticas desleales, debido a que es un sector muy sensible, porque, es una industria con mucha importancia estratégica para el desarrollo industrial y económico de un país.

El inicio de la actividad antidumping en la industria siderúrgica en México podemos mencionar que comenzó en el año de 1990 con la solicitud de investigación antidumping de productores mexicanos en contra de productores de varilla de Estados Unidos y Venezuela.

Así, el sector siderúrgico en la década de los noventa tuvo un incremento significativo de la competencia extranjera, esto aunado al proceso de privatización e inserción de la industria siderúrgica en la globalización.

En este sentido podemos señalar los principales casos¹²⁶, distinguiéndolos en tres etapas durante la década que generaron investigaciones antidumping en la industria siderúrgica.

De esta manera, el primero de los casos está abocado a las importaciones llevadas a cabo entre 1991 y 1992 cuyo origen de estas fueron provenientes de Estados Unidos. Durante este lapso las importaciones de productos planos de acero experimentaron crecimientos del 98% y 13%, respectivamente, elevándose acumuladamente en 124% a su nivel de 1990.

En la segunda etapa, con el aumento de las importaciones, en 1992, las empresas productoras de aceros AHMSA e HYLSA, procedieron a solicitar una investigación antidumping en contra de los productos planos procedentes de Estados Unidos. El procedimiento de investigación en la materia concluyó con la resolución definitiva de la SECOFI por medio de la cual se impusieron cuotas compensatorias que iban entre el 2.7% y el 40%.

¹²⁶ La información que a continuación se presenta para el presente punto en gran parte está tomado del trabajo de Cruz Soto, Luis Antonio, y Vargas Fco. Javier, *Las Prácticas dumping de la industria del acero en la región del TLCAN: el caso de México*, trabajo que forma parte del libro coordinado por Simón Domínguez, Nadima y Rueda Peiro, Isabel, *“Globalización y Competitividad: La Industria Siderúrgica en México”*, UNAM, IIE-FCA 2002, pp. 74-84

Por lo que respecta en el año 1993, AHMSA e IMSA de igual forma solicitaron la investigación antidumping para los productos de placa y lámina galvanizada, respectivamente, sin embargo, fue hasta 1994 que la SECOFI resolvió imponer cuotas compensatorias definitivas.

En todos los casos las empresas estadounidenses apelaron las decisiones de la SECOFI, mediante los instrumentos legales mexicanos, sin embargo en el caso de la placa en hoja y la lámina galvanizada se recurrieron a procedimientos externos como lo son los paneles binacionales conformados al amparo del TLCAN.

Las medidas antidumping impuestas en su momento en cada una de las investigaciones de alguna forma lograron su propósito inmediato, contener las importaciones provenientes de Estados Unidos en condiciones de discriminación de precios; sin embargo, a principio de los años noventa ya se comenzaba a sentir la presión de la competencia de nuevos exportadores a consecuencia del mismo proceso de apertura comercial. De tal forma, las empresas mexicanas iniciaban solicitudes de investigación en contra de países de Europa, Asia y Latinoamérica que culminaron con la imposición de cuotas compensatorias a cinco países: Alemania, Holanda, Canadá, Brasil y Venezuela.

La tercera etapa la podemos ubicar en el año de 1996 cuando se incrementaron las importaciones provenientes de los países del ex bloque socialista, ya que la industria siderúrgica de estos países poseen una gran capacidad de producción, que estaba orientada principalmente a la industria militar y de bienes de capital, pero una vez que se desintegra el bloque socialista estos países resienten severamente los efectos de la crisis económica en la que se ven envueltos e imposibilitados por su incapacidad interna de absorber su producción, es por ello que comienzan a colocar sus excedentes en los mercados internacionales, así, Rusia, Ucrania y Kazajstán se convierten en exportadores netos de acero, así, por esta razón no es raro ver que las solicitudes de investigaciones antidumping en contra de estos países hayan aumentado a finales de los años noventa y lo que va de la presente década.

Lo descrito anteriormente no es de manera aislada ni fortuita, los países del ex bloque soviético han sido objeto de diversas investigaciones antidumping, como lo fue la última investigación iniciada en agosto de 2003 en el sector acero particularmente en las exportaciones acumuladas de placa de acero en hoja de tres países involucrados de dicha región, estos son Rusia, Rumania y Ucrania, dicha investigación es el caso de estudio del presente trabajo de investigación, la investigación antidumping concluyó con la imposición de cuotas compensatorias definitivas para cada uno de los países.

La investigación antidumping anteriormente mencionada tiene relación con los países asiáticos que también figuran entre los países objeto de inicio de investigaciones

antidumping destacando entre estos China, por lo que en marzo de 2007 se inició la investigación antidumping en contra de las importaciones de placa de acero en hoja procedentes de China, dicha investigación concluyó con la publicación de la resolución final del 6 de octubre de 2008 de la Secretaría de Economía, que por medio de la cual se determinó concluida la investigación antidumping sin la imposición de cuotas compensatorias definitivas.

Por ello si analizamos por sectores el inicio de investigaciones por prácticas desleales, que como se puede apreciar en el siguiente cuadro 3.3, cabe señalar que en el cuadro se mencionan varios sectores, ya que son en todos estos en los que se han presentado la mayor actividad de casos antidumping reportados por la UPCI; sin embargo nos concentramos en el renglón de la industria siderúrgica por ser el tema que nos ocupa en la presente investigación, así observamos que la industria siderúrgica ha sido de las más activas, con el inicio de 96 investigaciones que se traducen en el 35% de las 275 investigaciones iniciadas hasta diciembre de 2007.

Cuadro 3.3
Investigaciones y Cuotas Compensatorias por Sector
(al 31 de Diciembre de 2007)

| Sector | No. de Investigaciones | Participación Total de Investigaciones (%) | No. de Cuotas Compensatorias Vigentes | Participación en el Total de Cuotas Compensatorias Vigentes (%) |
|--|------------------------|--|---------------------------------------|---|
| Industrias Metálicas Básicas (Siderurgia) | 96 | 34.91 | 11 | 16.4 |
| Ind. Química | 73 | 5 | 13 | 19.4 |
| Textil y Vestido | 21 | 7.64 | 5 | 7.5 |
| Productos Metálicos, Maq. y Equipo | 24 | 8.73 | 2 | 3.0 |
| Agropecuario Silv.y Pesca | 13 | 4.73 | 7 | 10.4 |
| Otras Inds. Manufactureras | 22 | 8 | 27 | 40.3 |
| Productos a Base de Fibras | 13 | 4.73 | 2 | 3 |
| Alimentos Bebidas y Tabaco | 9 | 3.27 | 0 | 0 |
| Minerales no Metálicos | 3 | 1.09 | 0 | 0 |
| Minería | 1 | 0.36 | 0 | 0 |
| TOTAL | 275 | 78 | 67 | 100 |

Fuente: Informe de Labores de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, 2007, Secretaría de Economía.

Por otra parte, si analizamos esas investigaciones por país, como se puede apreciar en el siguiente cuadro 3.4, podemos observar que Estados Unidos ha sido el principal país objeto de las investigaciones totales en los sectores en México con el 27%; esto es así por la alta dependencia comercial que tiene México con el mercado de Estados Unidos ya que es nuestro principal socio comercial. En importancia en cuanto a las investigaciones tenemos que China participa con 18%, Brasil con el 9%.

Cuadro 3.4
Investigaciones y Cuotas Compensatorias por País
(al 31 de Diciembre de 2007)

| País | No. de Investigaciones | Participación en el Total de Investigaciones (%) | Cuotas Compensatorias Vigentes | Participación Total en el Total de Cuotas (%) |
|----------------|------------------------|--|--------------------------------|---|
| Estados Unidos | 74 | 26.9 | 12 | 17.9 |
| China | 48 | 17.4 | 24 | 35.8 |
| Brasil | 24 | 8.7 | 4 | 6 |
| Venezuela | 11 | 4 | 1 | 1.5 |
| Corea del Sur | 9 | 3.2 | 1 | 1.5 |
| Alemania | 8 | 2.9 | 0 | 0 |
| Rusia | 8 | 2.9 | 5 | 7.5 |
| España | 8 | 2.9 | 0 | 0 |
| Canadá | 6 | 2.1 | 0 | 0 |
| Ucrania | 8 | 2.9 | 4 | 6 |
| Taiwán | 6 | 2.1 | 1 | 1.5 |
| Unión Europea | 5 | 1.8 | 2 | 3 |
| Otros | 60 | 22.2 | 13 | 19 |
| TOTAL | 275 | 100 | 67 | 100 |

Fuente: Informe de Labores, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, 2007, Secretaría de Economía

Del cuadro anterior, podemos inferir que, aun siendo Estados Unidos el país con el mayor número de investigaciones antidumping y que tiene la mitad de cuotas compensatorias vigentes en relación con China, este último ocupa el primer puesto con el mayor número de cuotas compensatorias vigentes, y esto está relacionado con el aumento de su actividad comercial en los últimos años.

3.4.- Surgimiento de la controversia comercial: el caso de la placa de acero en hoja importada de Rumania, Rusia y Ucrania.¹²⁷

La presente investigación antidumping comenzó con la presentación de la solicitud de inicio de investigación que fue presentada ante la UPCI por la empresa Altos Hornos de México, S.A. de C.V., AHMSA el 30 de abril de 2003.

Es importante señalar que en este tipo de procedimientos e investigaciones la empresa solicitante comienza a trabajar en ello con varios meses de antelación antes de presentar la solicitud de inicio de investigación, todo ello con el firme objetivo de recabar toda la información que sea posible que solicita la autoridad con el fin de que sustente el inicio de la investigación.

La empresa solicitante de la investigación antidumping señaló que durante el periodo comprendido entre enero a octubre de 2002 las importaciones de placa de acero en hoja, originarias de Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania, se efectuaron en condiciones de discriminación de precios, lo que causó el deterioro de sus principales indicadores económicos y financieros así como el daño a la industria nacional del bien similar.

La UPCI recibió la información y pruebas aportadas por la empresa solicitante y corroboró que AHMSA (por medio de una carta de parte de la CANACERO) representó durante el periodo de investigación el 100 por ciento de la producción nacional del producto objeto de investigación, por lo cual cumplió con el requisito de representatividad establecido en los artículos 4.1 y 5.4 del Acuerdo Antidumping y artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior.

Las especificaciones que describen a esta mercancía básicamente son el espesor, ancho y largo, y comercialmente se le conoce como placa o planche de acero cortada en hoja, y en inglés como plate, médium plate, heavy plate, hot rolled carbón steel plate, cut-to-length steel plate.

Asimismo, la UPCI evaluó la información y pruebas presentadas por AMHSA y consideró que se cumple con los requisitos para iniciar la investigación antidumping, la cual se publicó en el DOF el 12 de agosto de 2003.

¹²⁷ Toda la información acerca de esta investigación antidumping fue tomada del Diario Oficial de la Federación con fechas de 12 de agosto de 2003 (resolución de inicio); 12 de mayo de 2004 (resolución preliminar); y 21 de septiembre de 2005 (resolución final).

3.4.1.-Resolución de inicio.

Una vez iniciada la investigación y de acuerdo con la información presentada por AHMSA, la placa de acero en hoja al carbón, que es el producto investigado, se importa a México bajo las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, TIGIE; así, mediante la publicación del inicio de la investigación la autoridad correspondiente convocó tanto a las empresas importadoras como a las exportadoras para que comparecieran y pudieran presentar la información requerida y formularan su defensa.

Así, las empresas que respondieron a dicho llamado, por el lado de las importadoras comparecieron Abinsa S.A. de C.V. y Grupo Collado, S.A. de C.V.; por el lado de las empresas exportadoras comparecieron Ispat Sidex, y Severstal JSC, así como los ministerios de economía de cada uno de los países involucrados en la investigación a través de sus embajadas en México.

De esta manera, la controversia surge por la importación de la placa de acero en hoja originaría de Rumania, Rusia y Ucrania, pero lo que se argumenta es que la diferencia básica entre la mercancía importada y la que se produce en México, radica principalmente en el precio dumping al que es ofrecido la mercancía importada, de manera que, técnicamente son similares en su composición química y sus características físicas, por lo cual, se puede fabricar con ella los mismos productos, por lo tanto un porcentaje considerable es importado por distribuidores que la adquieren y que posteriormente es fácil de vender a diversos fabricantes, pues ya que sus productos no requieren de aceros con ciertas especificaciones especiales.

En esta etapa de la investigación, AHMSA argumentó que Rumania es una economía centralmente planificada, y para ello, el valor normal se debe calcular sobre la base del precio de venta en el mercado interno de un tercer país con economía de mercado, para lo cual la empresa solicitante propuso a la República Federativa de Brasil como país sustituto.

La empresa solicitante justifico y argumentó que existen ciertas similitudes en el aspecto económico, por lo que permite establecer una comparación más cercana entre Rumania y Brasil, ya que estos dos países tienen una similitud en la producción de placa en hoja con 2.1 millones de toneladas para Brasil y 2.9 millones de toneladas para Rumania.

Por su parte la solicitante también argumentó que Rusia es una economía centralmente planificada, ya que el Estado aún tiene participación dentro de 500 empresas, una de ellas es la siderúrgica de tal manera que también participa en industrias que abastecen de insumos y servicios a la industria como es el caso del monopolio estatal petrolero Gazprom; para lo cual, el valor normal se debe calcular en base a un tercer país con economía de mercado, y para ello la solicitante propuso como país sustituto con economía de mercado a Estados Unidos de América, que de igual manera se argumentó que hay cierta similitud económica en la industria que permite establecer dicha comparación entre ambos países.

Dentro de los argumentos que para sustentar lo anterior destacan los siguientes.

- a) La capacidad instalada de producción de placa de acero en hoja tienen volúmenes que colocan a Rusia por arriba del rango de los grandes países productores como Estados Unidos, por lo cual permite a ambos países aprovechar economías de escala similares.
- b) Ambos países tienen igual disponibilidad de los insumos siderúrgicos, como son, el hierro, el carbón, gas natural y electricidad.
- c) Los dos países cuentan con la tecnología de producción muy similar, ya que las industrias siderúrgicas integradas utilizan el proceso de laminación a partir del lingote o planchón de colada continua.

Por lo tanto, la secretaría aceptó la información proporcionada por la solicitante y procedió a calcular la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación relativa a este último y determinó que las importaciones de placa de acero en hoja originarias de Rusia se realizaron en condiciones de discriminación de precios.

Al igual que los casos anteriores, la empresa solicitante argumentó que Ucrania es una economía centralmente planificada, porque, el gobierno ucraniano mantiene un control sobre las divisas extranjeras así como de su tipo de cambio, además la privatización de las empresas se ha dado más en un plano de pequeñas y medianas empresas y no así en las grandes empresas como es el caso de la siderurgia el valor normal se debe calcular en base a un país sustituto que sea una economía de mercado, así por ello, la solicitante propuso como país sustituto con economía de mercado a Estados Unidos de América.

Se argumentó de igual forma que Ucrania cuenta con una capacidad instalada para la producción de placa de acero en hoja, lo cual coloca al país por encima del rango de las escalas de los países con grandes producciones, como es el caso de Estados Unidos, así,

por que cuenta con la tecnología muy similares que las industrias siderúrgicas integradas necesitan.

Por ello la secretaría analizó todas pruebas aportadas por la solicitante, procedió a calcular la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y determinó que existen los elementos suficientes para determinar que durante el periodo de enero a octubre de 2002, las importaciones originarias de los tres países anteriores se realizaron bajo condiciones de discriminación de precios.

Uno de los aspectos de relevancia en el proceso de la presente investigación antidumping fue que el análisis y evaluación que la autoridad encargada de la investigación realizó de las pruebas presentadas por parte de Rumania para acreditar el tratamiento de economía de mercado.

Por ello cabe señalar y aclarar que en este sentido, el tratamiento que se otorga a las economías ex socialistas para efectos de las investigaciones antidumping, es considerar que son economías centralmente planificadas¹²⁸, salvo prueba en contrario, de acuerdo con lo que establece la legislación vigente en la materia.¹²⁹

Dentro de la parte de análisis y causalidad de daño de la resolución, la empresa solicitante, AHMSA, propuso el periodo mencionado anteriormente porque dentro del mismo se registró un crecimiento significativo de las importaciones de placa de acero procedentes de Rumania, Rusia y Ucrania puesto que se llevaron en condiciones de discriminación de precios (dumping) causando daño a la industria del producto investigado que se reflejó en las variables económicas y financieras de la industria.

La solicitante procedió acumulando las importaciones de los tres países investigados con el fin de cuantificar y analizar el daño sobre la industria nacional, por

¹²⁸El artículo 33 de la LCE; señala que en el caso de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada, tomará como valor normal de la mercancía de que se trate el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con una economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada para efectos de la investigación. Así por economía centralmente planificada se entenderá, salvo prueba en contrario, aquella que no refleje principios de mercado. De acuerdo con el artículo 48 del RLCE y para efectos del art. 33 de la LCE, se entenderá por economía centralmente planificada, salvo prueba en contrario, aquellas cuyas estructuras de costos y precios no reflejen principios de mercado, o en las que las empresas del sector o industria bajo investigación tengan estructuras de costos y precios que no se determinen conforme a dichos principios. Con el fin de determinar si una economía es de mercado, se tomaran en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: que la moneda del país investigado sea convertible de manera generalizada en los mercados internacionales de divisas; que los salarios de ese país extranjero se establezcan mediante libre negociación entre trabajadores y patrones; que las decisiones del sector o industria bajo investigación sobre precios, costos, abastecimientos de insumos, incluidas las materias primas, tecnología, producción, ventas e inversión, se adopten en respuesta a las señales de mercado y sin interferencias significativas del Estado...

¹²⁹ Informe de Labores, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secretaría de Economía, 2007, p. 30.

eso se tomó en cuenta que las importaciones compiten entre ellas y a su vez con el bien similar nacional, ya que dichas importaciones fueron realizadas en volúmenes significativos por las mismas empresas distribuidoras o comercializadoras que también compran la mercancía similar de producción nacional.

La secretaría al evaluar las importaciones acumulativamente de los tres países Rusia Rumania y Ucrania, arrojó como resultado que en el periodo propuesto, enero octubre de 2002, “representaron 5.5, 23 y 21 por ciento, respectivamente, de las importaciones totales; asimismo, de forma respectiva aumentaron 187, 134 y 502 por ciento en relación con el nivel alcanzado en el periodo previo similar al investigado; de esta manera con los resultados obtenidos la secretaría determinó que los volúmenes importados de cada país proveedor fueron significativos y su comportamiento indican la probabilidad de que aumenten en un futuro inmediato.”¹³⁰

A la par de lo anterior, la solicitante argumentó que dentro del periodo investigado, clientes que comercializan nacional también lo hicieron de igual manera de los tres países investigados, ya que esas empresas destinaron tanto el producto importado como el nacional a las principales zonas industriales del país, y a su vez los consumidores en los mismos procesos industriales ya que presentan las mismas características físicas, químicas y dimensiones. De esta manera, la secretaría observó que cuatro de los principales clientes de la solicitante realizaron importaciones de los países investigados mediante las fracciones por la cual ingresa la mercancía investigada, porque, en dos periodos anteriores sus importaciones fueron nulas.

La secretaría analizó que las importaciones investigadas observaron el siguiente comportamiento: disminuyeron 36% del periodo enero octubre de 2000 al mismo periodo de 2001 para que posteriormente aumentara en la misma proporción y porcentaje en el periodo investigado. Y respecto a las importaciones acumuladas realizadas bajo discriminación de precios disminuyeron 43% en el periodo enero octubre de 2001 en relación con el mismo periodo del año 2000 para aumentar en 227% en el periodo investigado; de esta manera en el periodo analizado, aumentaron 86%, lo que permitió aumentar la participación en las importaciones totales en 26%, al pasar de 23 a 49%.

Por lo que se observó, que a pesar de que tales importaciones del producto investigado redujeron su participación dentro del mercado nacional en un 9% en el periodo enero-octubre 2000 al 6% en 2001, sin embargo, dichas importaciones aumentaron en un 13% para colocarse en un 19% en el periodo enero-octubre de 2002.

¹³⁰ Resolución de inicio de la investigación antidumping sobre importaciones de placa de acero en hoja, procedentes de Rumania, Rusia y Ucrania, DOF, de 12 de agosto de 2003, párrafo 130.

Lo anterior repercutió en los precios, así que la secretaría observó que dentro del periodo de investigación el precio ponderado de las importaciones acumuladas de los tres países se ubicaron 10% por debajo del precio de venta al mercado interno de la industria.

Así de esta manera, en bases a las pruebas y argumentos presentadas por la solicitante la secretaría determinó de manera inicial que existen pruebas suficientes para considerar que en el periodo investigado, las importaciones de placa de acero en hoja al carbón, con espesor en un rango de 0.187 a 2.5 pulgadas, en anchos desde 56 a 120 pulgadas y largo de 150 a 480 pulgadas, originarias de los tres países investigados, concurren al mercado nacional en presuntas condiciones de discriminación de precios y con ello causando daño a la producción nacional del producto similar.

Ya que, bajo las condiciones en que se llevaron a cabo las importaciones, la producción, ventas al mercado interno, participación de mercado y utilización de la capacidad instalada registraron un deterioro en el periodo investigado, paralelamente, en el mismo periodo se observó que las utilidades de operación del producto tuvieron un comportamiento negativo provocado por la disminución de los ingresos por ventas.

Asimismo, la solicitante aportó información que prueba que hay elementos que sustentan que la industria de los países investigados cuenta con la suficiente capacidad disponible para la producción de placa de acero en hoja en relación con la producción y el mercado nacional de este producto.

Así, es como la secretaría aceptó la solicitud y declaró el inicio de la investigación antidumping.

3.4.2.- Resolución preliminar.

En la etapa preliminar, la UPCI calculó la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación relativa a éste último y determinó que durante el periodo investigado, las importaciones de la placa de acero originarias de Rusia se llevaron a cabo con un margen de discriminación de precios del 36.8%, para Ucrania se calculó un margen del 67.87%, y para Rumania el margen de discriminación de precios se calculó en 120.4%.

Con lo descrito anteriormente se quiere dar a entender que, para igualar los precios de exportación a México respecto a los de venta dentro de su propio mercado, se debe de agregar a estos últimos el porcentaje (margen de dumping) que se calculó para

cada país exportador; asimismo, los márgenes calculados para cada país dentro de esta etapa de la investigación se volvieron a confirmar en la etapa final de la misma.

De esta manera, en el análisis de daño que se realizó durante la investigación, se consideró que la placa de acero en hoja al carbón con un espesor de 4.5 pulgadas y ancho de hasta 120 pulgadas procedentes de Rusia, Rumania y Ucrania y la que se fabrica en México tienen similitud, se llegó a esta conclusión de acuerdo a la información aportada tanto por los exportadores como por la productora nacional, ya que tienen las mismas especificaciones técnicas, físicas y químicas, así, que ambos productos cumplen con las mismas funciones y por ello son comercialmente intercambiables.

Posteriormente, se identificó el canal de comercialización del producto objeto de investigación, el cual se indicó que la placa de acero en hoja, tanto la de importación como la de fabricación nacional, se comercializa en el mercado por medio de empresas distribuidoras o comercializadoras hasta llegar con el consumidor final de diversas industrias manufactureras del país.

De tal modo que, al llegar a esta etapa de la investigación ninguna de las partes involucradas en la investigación presentó pruebas para refutar la procedencia de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones originarias de Rusia, Rumania y Ucrania, además de que se ratificó que en el periodo investigado las importaciones originarias de dichos países representaron 6, 23 y 21 por ciento de las importaciones totales.

Como ya se había mencionado en la parte anterior, y se reafirmó en esta etapa de la investigación se observó que los volúmenes importados de dichos países no se dieron de forma aislada y menos esporádica ya que fueron significativos y se preveía que siguieran aumentando en el futuro inmediato, de tal manera que en el periodo enero-octubre de 2002 Rusia aumentó su volumen en un 187%, Rumania 134% y Ucrania en 502%, esto en relación con el nivel alcanzado en el periodo anterior comparable.

Por lo que respecta al efecto en los precios, se confirmó que el precio ponderado de las importaciones acumuladas originarias de Rusia, Rumania, y Ucrania se ubicó en 2 y 10 por ciento, por debajo del precio de venta al mercado interno de la industria nacional en su planta.

Por lo tanto, la UPCI volvió a confirmar que en el periodo investigado se registró una subvaloración de los precios de las importaciones acumuladas objeto de dumping en comparación con el producto similar nacional y la de otras procedencias, lo anterior explica el incremento de las mismas y una mayor participación dentro del mercado nacional, así como la contención de los precios de la industria nacional.

De esta manera, los efectos de las importaciones presumiblemente en condiciones de dumping, causó efectos adversos y negativos en la producción nacional al disminuir sus ventas en el mercado interno, ya que los clientes importadores de la solicitante condicionaron sus compras a descuentos considerables, y estos estaban fuera del alcance de la solicitante, así como de su política comercial, lo cual tuvo efectos sobre las ventas, producción, en la utilización de sus capacidad instalada y en el deterioro de sus variables económicas y financieras.

Para determinar si las variables económicas y financieras de la solicitante registraron un deterioro importante y que a su vez éste se encuentre relacionado con la práctica dumping, la UPCI consideró la información aportada por la solicitante, como único productor nacional de placa de acero en hoja, el consumo nacional aparente de esta mercancía.

De tal forma, se observó que el consumo nacional aparente del producto objeto de investigación, registró un descenso del 12 por ciento en el periodo analizado, y en particular, también se registró un descenso en el periodo enero-octubre de 2000 al mismo periodo de 2001, disminuyó 16 por ciento para que posteriormente aumentará 5 por ciento en el periodo enero-octubre de 2002.

El desempeño que se observó de las importaciones acumuladas se vio reflejado en el comportamiento negativo de la producción nacional que está orientado al mercado interno; es decir, dicho indicador en términos absolutos disminuyó 11% en el periodo analizado, sin embargo, se observó que disminuyó 9% en el periodo enero-octubre de 2002 con respecto al periodo anterior comparable, lo cual ocasionó que AHMSA perdiera 9 puntos porcentuales en la participación del mercado interno.

Así, en términos absolutos el registro por ventas internas se reflejó en la disminución de la producción nacional y en la utilización de la capacidad instalada de producción; así la producción nacional en el periodo investigado disminuyó 8% en relación con el nivel alcanzado en el periodo anterior comparable, por lo que la utilización disminuyó 6 por ciento en relación al nivel alcanzado en enero-octubre de 2001, al pasar de 80 al 74%.

Por lo que respecta a la evaluación de las variables financieras la UPCI, calculó la participación porcentual de los ingresos por ventas totales de placa de acero en hoja en los ingresos totales de la solicitante, de la evaluación se desprendió como resultado que en el periodo de 2000 a 2001, dicha participación fue 15%, y los ingresos por ventas al mercado interno fue de 14% en el mismo lapso, así fue que en esta etapa preliminar se determinó que por concepto de ingresos por ventas del producto similar influye de forma poco significativa en los resultados de operación y la situación financiera, por ello en la

etapa final de la investigación se comprobará si hay un efecto negativo de las importaciones en condiciones de dumpin sobre las variables financieras de la solicitante.

También, la UPCI concluyó en esta etapa preliminar que el comportamiento adverso de las utilidades de operación del producto similar como consecuencia de la disminución en los ingresos por concepto de ventas en el periodo investigado, se reflejó en la reducción del rendimiento del producto, así como en la contribución en el rendimiento de inversión de la empresa en el año 2002.

En cuanto al flujo de caja y su capacidad de reunir capital, la UPCI observó que el flujo de caja de AHMSA disminuyó 27% en 2001, ya que esto refleja que la utilidad neta de la empresa cayó 233% que fue parcialmente suavizado por la generación de recursos vía capital de trabajo; asimismo en 2002 se pareció que el flujo de caja operativo volvió a caer en un 48%.

Por otra parte, en 2000, “la razón de endeudamiento de Altos Hornos de México se ubicó en 74 por ciento, es decir, la empresa financió su inversión total con 26 por ciento de recursos propios y el resto con deuda; en 2001 y 2002, esta proporción se ubicó en 79 por ciento.”¹³¹

Cabe destacar que, la UPCI advirtió en las notas de los estados financieros de 2002 que la solicitante enfrenta serias dificultades financieras ya que hacen que su capacidad para reunir capital se haya deteriorado significativamente en los últimos años.

De esta manera, lo que respecta al análisis del flujo de caja y capacidad para reunir capital la autoridad determinó que la capacidad de la solicitante para reunir capital es deficiente ya que sus niveles de deuda son elevados, además de que posee una baja solvencia de corto plazo y su flujo de caja se a traducido en reducciones derivado de las pérdidas operativas y netas en 2001 y 2002.

Por su parte la solicitante argumentó que tenía un proyecto de inversión y proporcionó un cuadro relativo al presupuesto de capital de los años 1999 a 2002. “Específicamente la solicitante se refirió a un proyecto que, a su decir, tuvo que ser diferido al quedar por debajo de los precios promedio proyectados convirtiendo al proyecto en no rentable.”¹³²

Con respecto a la justificación de los precios de venta internos y de exportación, Altos Hornos de México respondió que no obstante el nivel de precios observados en el

¹³¹ Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre importaciones de placa de acero en hoja, procedentes de Rumania, Rusia y Ucrania, DOF, de 12 de mayo de 2004, párrafo 218.

¹³² Resolución de inicio párrafo 177

periodo 1999-2001, los precios de venta del escenario que supone un entorno con importaciones realizadas en condiciones de dumping, se basaron en los precios reales del 2002, año en que se sitúa el periodo investigado; mientras que para el escenario que considera que el proyecto se desenvolvería en un entorno sin precios dumping de las importaciones investigadas, se supuso que habría un impacto favorable del proyecto en la productividad y calidad del producto que se traduciría en precios de venta mayores.

Así la etapa preliminar de la investigación concluyó que existen elementos suficientes para considerar que en el periodo investigado, enero-octubre de 2002, las importaciones de placa de acero en hoja, originarias de Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania se realizaron en condiciones de discriminación de precios y causaron daño a la producción nacional del producto similar. Y entre los factores que llevaron a tal conclusión fueron:

- Los volúmenes y márgenes de dumping encontrados preliminarmente son más que insignificantes o de mínimos.
- En el periodo enero-octubre de 2002, se registró una significativa subvaloración del precio de las importaciones acumuladas en condiciones de dumping en relación con el precio nacional del bien similar y de otras fuentes de abastecimiento, lo que explicó su crecimiento y mayor participación en el mercado interno.
- Como resultado de las condiciones en que se realizaron las importaciones investigadas, indicadores relevantes de la industria nacional, entre ellos, producción, ventas al mercado interno, participación de mercado, utilización de la capacidad instalada y utilidades de operación del producto similar nacional registraron un desempeño adverso.

Por tal motivo, la secretaría publicó la resolución preliminar el 12 de mayo de 2004 en la que se decide continuar la investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional e imponer cuotas compensatorias provisionales a las importaciones de placa de acero en hoja.

La cuota compensatoria provisional que se impuso a las importaciones originarias de Rusia fue de 36.8%; a las de Rumania incluyendo a las de la empresa Ispat Sidex fue de 120.4% y para las de Ucrania fue de 60.9%.

Asimismo, la investigación continúa sin imponer cuota compensatoria a las importaciones de placa de acero originarias de Rusia, Rumania y Ucrania con las especificaciones siguientes:

- Las placas de acero con anchos mayores a 120 pulgadas cuyo uso final no permita la utilización de placas menores y las especificaciones del producto final no permitan formados en sentido transversal al sentido de laminación.
- Las placas de acero con espesores mayores a 4.5 pulgadas, cuando las especificaciones del producto final únicamente permitan que se utilice placa en hoja con esas características.
- Placa en hoja con peso unitario mayor a 6,250 Kg. cuyo uso final no permita la utilización de placa en hoja con pesos menores.
- Placas que especifiquen tratamiento térmico en línea de producción en largos mayores a 270 pulgadas, cuyo uso final únicamente admita estas especificaciones.
- Asimismo, los importadores de placa de acero en hoja, así como sus consignatarios o mandatarios no estén sujetos al pago de cuotas compensatorias provisionales, deberán anotar con precisión y claridad en el pedimento de importación que corresponda las características y especificaciones del producto, lo cual deberá ser congruente con los puntos anteriores.

Se excluyen de pagar las cuotas compensatorias provisionales la placa de acero siempre y cuando cumplan con las especificaciones anteriores, ya que la empresa Ispat argumentó que se excluyeran dichas placas con las especificaciones anteriores ya que la solicitante AHMSA no es productora de ese tipo de placas de acero.

3.4.3.- Resolución final.

En esta etapa del proceso de investigación antidumping, la UPCI les pidió tanto a empresas importadoras así como a diversos agentes aduanales copias de pedimentos con su respectiva factura comercial de las operaciones de importaciones procedentes de Rusia, Rumania y Ucrania y de otros países que importaron placa de acero en hoja a través de las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01.

De esta forma, la autoridad a través de la muestra de pedimentos analizados, consideró que había volúmenes significativos de importaciones durante el periodo investigado y los dos anteriores comparables. Así, es importante destacar, que lo anterior demuestra que en el mayor número de los meses comprendidos en el periodo investigado se llevaron a cabo importaciones con volúmenes significativos procedentes de los tres países investigados, ya que las ventas de los productos importados al mercado nacional

no se realizaron de manera aislada o esporádica, además de que el comportamiento de las importaciones de estos países muestran que hay la probabilidad de que continúen ingresando en condiciones de dumping.

Por otra parte, la autoridad al evaluar si se registró un crecimiento de las importaciones de los tres países investigados en relación con la producción nacional, se registró en el periodo enero-octubre de 2001 y en el mismo lapso pero en 2002 que esas importaciones representaron 8 y 30 por ciento de la producción nacional, es decir, se obtuvo un crecimiento del 22%.

La pérdida de mercado de la producción nacional se puede explicar a partir de que cuatro de los principales clientes de la solicitante dejaron de consumir la producción nacional para sustituirlo por producto importado en condiciones de dumping. Es así, como se demuestra que se registró una tendencia creciente en el periodo analizado de tales importaciones, tanto en términos absolutos, de mercado nacional y de producción nacional de los productos similares.

Así, los efectos de dichas importaciones sobre los precios muestran que en el periodo de enero-octubre de 2002 el precio promedio de las importaciones acumuladas objeto de investigación se ubicó 9 por ciento por debajo del precio de venta al mercado interno de la industria nacional. Ese margen de subvaloración aumenta al 33 % si se comparan los precios de importación en frontera con precios nacionales en planta.

Sin embargo, la exportadora Ispat Sidex argumenta que el comportamiento de los precios de la industria nacional es consecuencia de la dependencia de la industria acerera a ciclos económicos y no de los precios de las importaciones investigadas; pero aún con que se haya dado una disminución del precio promedio de las importaciones acumuladas en el periodo enero-octubre de 2002 respecto al mismo lapso de 2001 que es consistente con la caída de precios que registró la industria del acero, aun con lo anterior no se justifica que dichas importaciones se hayan realizado en condiciones de prácticas desleales al comercio internacional.

Por lo que respecta a la parte del análisis sobre los indicadores económicos, en esta etapa final de la investigación se confirmó lo establecido en la parte preliminar de dicha investigación, en el aspecto de que los principales indicadores económicos de la industria nacional como la producción, ventas al mercado interno, participación de mercado y utilización de la capacidad instalada, registraron un desempeño negativo y adverso dentro del periodo analizado en relación con las condiciones en las que entraron al mercado nacional las importaciones acumuladas de los tres países investigados.

Por otra parte, en relación al análisis del comportamiento de las variables financieras de la solicitante en esta etapa final de la investigación, como ninguna de las

partes proporcionó información adicional sobre los indicadores de la industria nacional, la UPCI procedió a confirmar lo establecido en los puntos 206 a 220 de la etapa preliminar, los cuales se resumen a continuación.

- Como consecuencia de la disminución en los ingresos por ventas, las utilidades de operación de la placa de acero en hoja decrecieron en el periodo investigado con respecto al anterior comparable, lo que se reflejó a su vez en reducciones en el margen de operación de tal producto.
- En los años 2001 y 2002 la empresa solicitante mostró resultados adversos al enfrentar pérdidas brutas y de operación, aunque en 2002 se incrementaron, por ello el margen de operación y rendimiento se colocaron en 2 y 6 por ciento negativo respectivamente.
- De igual manera en 2001 y 2002, el flujo de caja mostró disminuciones ya que en ambos años se registraron pérdidas netas, así como una baja en la generación de efectivo vía capital de trabajo. Por lo que respecta a la capacidad de reunir capital, de igual manera este indicador fue negativo de 2000 a 2002, ya que sus niveles deuda son elevados y de bajo solvencia en un corto plazo, con lo que enfrenta dificultades tanto legales como financieras que ponen en riesgo la continuidad de sus operaciones.

Por lo que respecta al proyecto de inversión que la solicitante tenía en relación con la línea de producción de placa de acero en hoja al carbono, manifestó que ya no era rentable tal inversión, puesto que quedó por debajo de los precios promedio proyectados, así la solicitante creó dos escenarios para evaluar la rentabilidad del proyecto; en el escenario sin dumping se señaló que la inversión sería económicamente viable, y en el segundo escenario se señaló que el valor neto de los flujos de efectivo sería negativo y la tasa de retorno se ubicaría en 16% por debajo de la tasa de descuento por lo que la solicitante consideró que no era viable económicamente el proyecto.

Ahora por otro lado, a través de la investigación, y en particular en esta etapa la solicitante aportó información adicional para sustentar los indicadores de producción, importaciones, exportaciones y consumo de placa de acero en hoja de los tres países investigados para los años de 2001 y 2002, utilizando como fuente a la World Steel Dynamics, de esta manera, la secretaría observó que la producción conjunta de placa de acero aumentó 7% de 1999 a 2000 y 4% de este último año 2002; por su parte la capacidad instalada con la que cuentan las industrias siderúrgicas de estos países se mantuvo constante en 1999 y 2000, y no se dieron indicios de que aumentará o disminuirá en los dos siguientes años.

Por lo que se refiere a las exportaciones conjuntas de Rusia, Rumania y Ucrania, si bien estas registraron un descenso del 31% de 1999 a 2000, aumentaron 63% de este último año a 2002. Las cifras disponibles nos dejan ver que los países investigados tienen una importante vocación exportadora, al destinar más del 50% de su producción al mercado externo. En términos absolutos, los volúmenes de sus exportaciones representan varias veces en consumo y la producción en México. De tal forma, la UPCI confirmó que Rusia, Rumania y Ucrania en forma conjunta, cuentan suficiente capacidad disponible en la producción de placa de acero de hoja al carbono como para mantener una tendencia creciente en el mercado nacional lo que agravaría el daño a la industria nacional.¹³³

Aquí también cabe mencionar que ante las pruebas aportadas por Rumania para que se le tratara como una economía de mercado, la UPCI realizó la investigación de las pruebas aportadas por el Gobierno de Rumania, y por ello la UPCI realizó una visita de verificación con el fin de constatar que la información fuera correcta y que proviniera de los registros oficiales.

Como resultado de tal visita de verificación se obtuvieron pruebas complementarias de la actividad económica y financiera de acuerdo con el art. 48 del RLCE, se constató que el Gobierno de Rumania su intervención no es significativa en los costos y abastecimiento de insumos, precios, tecnología, producción, ventas e inversión, asimismo se determinó su intervención en el proceso de privatización y el grado de inversión como nacional y extranjera; el tipo de cambio se determina conforme a la oferta y demanda, su moneda es convertible a cualquier divisa extranjera, los salarios se establecen mediante la libre negociación entre trabajadores y patrones; y finalmente se verificó que el cálculo de la inflación opera igual que en cualquier economía de mercado.

Por lo anterior, la UPCI determinó en base a todas las pruebas aportadas, que la economía de Rumania se encuentra en un proceso irreversible de transformación y desarrollo económico que la sitúa como una economía de mercado para efectos de las investigaciones antidumping.

Por su parte, la empresa rumana Ispat Sidex, presentó pruebas para constatar en relación con la consideración de la economía rumana como economía de mercado, sin embargo, en esta etapa final de la investigación no presentó pruebas donde especifique los precios de adquisición del carbón ni del planchón correspondientes a sus empresas proveedoras vinculadas, por lo que la UPCI no tuvo elementos para determinar si los precios de esos insumos, que forman parte de los costos de producción de la placa de

¹³³ Resolución Final publicada en el DOF, 21 de septiembre de 2005, párrafo 353

acero, corresponden a precios de mercado, es decir, que no se encuentran afectados por la vinculación que existe entre Ispat Sidex y sus empresas proveedoras.¹³⁴

Así fue que la UPCI determinó confirmar el margen de dumping encontrado para Rumania, por lo que respecta a Rusia y Ucrania la UPCI no recibió ninguna prueba en contrario para determinar y considerar las economías de estos países como economías centralmente planificadas, por lo que en la parte de análisis de discriminación de precios se confirmaron los márgenes de discriminación de precios encontrados para cada país.

De tal manera con el resultado del análisis de las pruebas presentadas por las partes involucradas en la investigación, la UPCI concluyó que en el periodo investigado, enero-octubre de 2002, las importaciones de placa de acero en hoja con espesor y ancho de hasta 4.5 y 120 pulgadas, respectivamente, y con un peso de hasta 6,250 kg, procedentes de Rusia, Rumania y Ucrania, realizadas en condiciones de discriminación de precios causaron un daño importante a la industria nacional del producto similar. Los factores a los que llevaron a la secretaría a llegar a dicha conclusión fue:¹³⁵

- Los volúmenes de importación procedentes de Rusia, Rumania y Ucrania fueron más que de minimis al representar 6, 23 y 22 por ciento respectivamente.
- Los márgenes de dumping encontrados fueron de 36.8% para Rusia, 60.1% para Ucrania y de 120.4% para Rumania.
- Del periodo de enero-octubre de 2001 al mismo periodo de 2002 tales importaciones acumuladas aumentaron en 227%, lo que reflejó un incremento de 13% en el consumo nacional aparente al pasar de 6 a 19%.
- El promedio de las importaciones acumuladas en condiciones de dumping registraron una significativa subvaloración en relación con el precio nacional del bien similar, 9 y 33 %, según el nivel comercial, y el de otras fuentes de abastecimiento, que explicó su crecimiento y su mayor participación en el mercado nacional.
- Como resultado de las importaciones acumuladas en condiciones de dumping, en el periodo investigado el precio de venta en el mercado interno registró una contención del 2.4%
- En el periodo enero-octubre de 2002 con respecto al mismo periodo del año anterior, tanto la producción como las ventas al mercado interno disminuyeron 8%; en cuanto a la utilización de la capacidad instalada y la participación de

¹³⁴ UPCI, Informe de labores 2007, p. 31.

¹³⁵ Ídem. Párrafo. 363

mercado, estos indicadores disminuyeron 6 y 9%, respectivamente. Asimismo, como consecuencia de la disminución en los ingresos por ventas, las utilidades de operación de la placa de acero cayeron, lo que a su vez redujo el margen de operación del producto.

- Y finalmente en base a la información se observó que los países investigados cuentan con una gran capacidad instalada que los convierte en exportadores netos.

Por lo observado anteriormente, la UPCI declaró concluido el procedimiento de investigación antidumping sobre importaciones de placa de acero en hoja, imponiendo cuotas compensatorias definitivas en los siguientes términos: para las importaciones procedentes de Rumania, incluyendo las de la empresa Ispat Sidex, se determinó una cuota compensatoria de 67.6% que es menor al margen de dumping encontrado (120.4%), pero que es suficiente para restablecer las condiciones leales de competencia y eliminar el daño importante a la industria nacional; para las importaciones originarias de Rusia se determinó una cuota compensatoria de 36.8% y finalmente para las importaciones provenientes de Ucrania se impuso una cuota compensatoria de 60.1%.¹³⁶

Cabe señalar que en la resolución final se excluyeron de pagar cuotas compensatorias a ciertas placas de aceros con ciertas dimensiones y características que la producción nacional no fabrica, siempre y cuando cumplan con las especificaciones señaladas por la UPCI.¹³⁷

Como ocurrió en otras investigaciones, antes de la publicación de la resolución final, con la que se impusieron las cuotas compensatorias correspondientes, las exportadoras argumentaron que de aplicarse dichas cuotas compensatorias de manera definitiva se impediría la libre competencia de la placa de acero en el mercado interno, provocando una situación de monopolio; sin embargo, lo anterior no procedió ya que ante el grado de apertura comercial del mercado mexicano impiden que la industria nacional tenga ese privilegio monopólico ya que también entran las importaciones provenientes de Estados Unidos y otros países.

Ahora es importante señalar que la investigación antidumping anterior tiene relación con la investigación antidumping que se inició en el año 2007, de igual manera, en contra de las importaciones de placa de acero en hoja provenientes de China, y por ello se menciona las implicaciones que tiene la adhesión de dicho país a la OMC.

¹³⁶ Secretaría de Economía. Unidad de Prácticas Comerciales internacionales. Informe de Labores 2005.

¹³⁷ Para ver tales especificaciones señaladas por la autoridad ver la Resolución final, párrafo 374-377.

3.5.- Las implicaciones de la adhesión de China a la OMC para México y el comercio internacional.

Es en los años ochenta que China comienza a implementar una serie de reformas políticas (que implicaba la liberación política que dista mucho del sistema que estableció Mao) y económicas como parte de su modernización, lo que conllevaba ir estableciendo gradualmente y transitando de una Economía Centralmente Planificada a una Economía de Mercado.

Este proceso de reformas comenzó lentamente en los años ochenta, primeramente con la flexibilidad que se dan a los complejos controles generalizados sobre importaciones y exportaciones; sin embargo, para principios de los años noventa las reformas comerciales tomaron fuerza al adoptar amplias reducciones arancelarias con el firme objetivo de ser aceptada en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

Así que, después de haber implementado sus reformas estructurales, la integración de la economía China a la economía internacional le valió a este país obtener un rol importante dentro de la economía internacional que se ha traducido en altas tasas de crecimiento y que de la misma manera se ha visto reflejada rápidamente en el crecimiento de su comercio internacional.

De esta manera, como parte de su estrategia de reforma económica, la reforma comercial de China se planteó como un proceso gradual (este es uno de los procesos por lo cual tuvo éxito la reforma comercial china ya que no se implementó de una forma ortodoxa y abrupta como en el caso de México). Así la liberalización comercial de China inició a principios de los años ochenta “en base a tres principios: a) el aumento del número de empresas con derechos para realizar el comercio internacional; b) liberalización de precios; c) la adopción de un esquema cambiario que fuera eliminando el sesgo anti exportador del esquema de tipo de cambio vigente”¹³⁸

Así, el comercio exterior de China, desde hace 20 años tanto como sus exportaciones como importaciones han crecido a un ritmo más acelerado que el comercio mundial, por lo cual, la participación de este país en el comercio internacional aumentó, pasando de 1% en 1979 al 5.5% en 2003, lo que dio pie a que tanto países desarrollados como en vías de desarrollo cuestionaran ciertos comportamientos en base a las prácticas de comercio internacional de este país, inundando los mercados internacionales con sus mercancías de mala calidad y llevando a cabo dumping.

¹³⁸ Estrada, José Luis, León, José Luis, Buzo, Ricardo, (coord.) China en el Siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Iztapalapa, México, 2006, p. 414

La dinámica que adquirió el comercio exterior de China y para ser aceptada en la OMC, este país se vio obligado a reducir sus aranceles, como se puede apreciar en el siguiente cuadro 3.5, en 1982 su arancel promedio era de 55.6%; sin embargo, para principios de la década de los noventa comienzan a disminuir de manera significativa para llegar así al año 2000 con el solo 16.4%.

CUADRO 3.5
China: Tasas Arancelarias Promedio
1982-2002

| Año | 1982 | 1985 | 1988 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 20001 | 2002 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| Arancel | 55.6 | 43.3 | 43.7 | 44.1 | 42.9 | 39.9 | 36.3 | 23.6 | 17.6 | 17.5 | 16.4 | 14 | 12.7 |

Fuente: Tomado de Yongzheng Yang, *China's Integration into the World Economic: Implications for Developing*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, 2003, p.5 en Estrada, José Luis, León José Luis, y Buzo Ricardo (coord.) op.cit., p.415

Como nos pudimos percatar en el cuadro anterior, China no dejó de hacer el esfuerzo tomando acciones en la medida de lo necesario para demostrarle al mundo que las reformas políticas y económicas adoptadas desde los años ochenta estaban encaminadas a concretar la transición a una Economía de Mercado, por ello logró que se le admitiera en el seno de la OMC al firmar su Protocolo de Adhesión a la OMC el 10 de noviembre de 2001, así que, después de varios años de negociaciones, el 11 de diciembre de 2001 China pasó a formar parte como miembro de la OMC.

Así, con la adhesión de China a la OMC, de las implicaciones más inmediatas para este país como miembro de este organismo internacional que se pueden resaltar es un mayor acceso a los mercados internacionales, la liberalización y la apertura de sus mercados a una mayor competencia externa, asimismo, “podrá participar en la formulación de las normas que gobiernan el comercio e inversión internacionales, los dos orígenes de su crecimiento.”¹³⁹ De esta manera, al ser parte de este organismo internacional se sujeta al marco legal de la OMC, por lo que podrá defender sus intereses comerciales mediante el sistema de solución de controversias comerciales de dicha organización, para evitar las decisiones arbitrarias y unilaterales de cualquier país de imponer medidas antidumping a los productos chinos.

¹³⁹ Neme Castillo, Omar, La competencia entre México y China: La disputa por el mercado de Estados Unidos, Miguel Ángel Porrúa, IIE, UNAM, México, 2006, p. 57

Por otra parte, la adhesión de China a la OMC amplió las oportunidades de atracción de la Inversión Extranjera Directa, IED, por lo que, en los últimos años se ha intensificado la competencia entre este país y los países en desarrollo por atraer dicha inversión.

Las implicaciones o repercusiones de que China haya ingresado a la OMC, es que los países que comercien con este país, dado por su tamaño demográfico y económico, la adhesión a este organismo internacional “significa un cambio sustancial del entorno comercial, que los afectara de diversas formas. Para algunos constituye una manera de mantener o ampliar sus intereses comerciales en el creciente mercado chino bajo la protección de los procedimientos establecidos multilateralmente, mientras que otros países por su parte han actuado de una manera más cautelosa atendiendo a la intensificación de la competencia más intensa ocasionada por la adhesión de China a la OMC, como ha sido el caso de México.”¹⁴⁰

Como ya se mencionó anteriormente, desde que China comenzó su proceso de reformas políticas y económicas a inicios de los años ochenta, es precisamente que a finales de esta década y principios de los años noventa fue que se empezó a ver mercancía de origen Chino en el mercado mexicano, que por cierto eran de muy mala calidad y a precios tan absurdos por lo bajo que eran. Así, en el año de 1992 es cuando las mercancías originarias de China sobrepasan los mil millones de dólares, es cuando las autoridades mexicanas decidieron tomar medidas al respecto.

De esta manera, las autoridades mexicanas tomaran las medidas necesarias para evitar que la estructura industrial y planta productiva siguieran deteriorándose por las importaciones chinas de mala calidad. Así dentro de las medidas que tomaron las autoridades fue imponer cuotas compensatorias a diversos productos chinos; esta medida tomada por la autoridades mexicanas no implicó gran problema ya que China no formaba parte de la OMC, por lo cual no estaba sujeto al marco legal del organismo internacional, así, que fue fácil tomar tal medida sin cumplir con los requisitos en la materia establecidos por la OMC.

Así fue, que se publicó en el “Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 1993, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establecía a muchas fracciones de mercancías originarias de China cuotas compensatorias provisionales que para el año de 1994 se convirtieron en definitivas.”¹⁴¹

¹⁴⁰ Estrada, José Luis, León, José Luis, (coord.), *op. cit.*, p. 413

¹⁴¹ Maerker, Gunter, La problemática de la relación comercial México-China, en Immexporta, la Revista Especializada en Exportación, Año 1, núm., 02, Julio- Agosto, México, 2008, p. 37

Sin embargo, cuando China pidió su adhesión a la OMC tuvo que establecer una serie negociaciones con México y dentro del Protocolo de Adhesión de China a la OMC en el Anexo 7 quedaron establecidas las Reservas negociadas con varios países, en el caso de México quedaron plasmadas en este anexo, “ las medidas antidumping mantenidas respecto de las importaciones procedentes de China, no obstante toda otra disposición del Presente Protocolo, durante los seis años siguientes a la adhesión de China las medidas actuales de México no se someterán a las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping de este Protocolo.”¹⁴²

A este Anexo 7 del protocolo de adhesión junto con el plazo de los seis años se le llamó la Cláusula de la Paz, ya que en este se establecía que sería hasta el 11 de diciembre de 2007 cuando estas medidas antidumping se deberían revisar o eliminar.

Con la adhesión de China a la OMC, para México ha implicado una seria competencia ya que ambos países presentan una estructura industrial y exportadora similar, así, como resultado de lo anterior China ha ganado gran importancia y presencia en los mercados internacionales, de tal forma que, ha aumentado de manera constante su cuota de mercado; y por lo que respecta a México su flujo comercial ha venido decreciendo.

La dinámica del comercio exterior de ambos países lo podemos observar en el comercio exterior, si consideramos las exportaciones de estos dos países hacia Estados Unidos; si bien, en el 2001 las exportaciones chinas hacia Estados Unidos representaban el 2.2% para los años de 2002 y 2003 se incrementaron en un 20% en ambos años, por su parte, las exportaciones de México hacia Estados Unidos, “registraron una caída superior al 3.3% en 2001 y las cuales no se han recuperado, lo que ha relegado a México al tercer lugar tras China en lo que a cuota de mercado se refiere en las importaciones de Estados Unidos, 10.3% de México frente a un 11.3% de China en 2003.”¹⁴³ Esto es así ya que China “está por convertirse (si no es que ya lo logró en 2008), en el primer exportador mundial, desplazando a Alemania. El producto interno bruto (PIB), de China creció en los últimos 30 años a un promedio anual de 9.8%, en términos reales.”¹⁴⁴

Otro problema al que se está enfrentado México al imponer cuotas compensatorias a mercancías provenientes de China, es la importación ilegal vía triangulación, ya que para poder introducir la mercancía que está clasificada en un

¹⁴² Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2007, dentro del anexo 7 del Protocolo se establecen los capítulos, partidas y fracciones sujetas a cuotas compensatorias durante esos seis años de 21 sectores industriales mexicanos

¹⁴³ Estrada José Luis, *op. cit.*, p. 427

¹⁴⁴ Morales Roberto, “*Grupo de Alto Nivel. México-China, el futuro que comienza*” en Revista Eje del Comercio Exterior Aduanas, CAAAREM, Año 8 Núm. 2, Marzo-Abril de 2009.

fracción arancelaria con cuota compensatoria contra China, se triangula la mercancía para que de este modo se pueda evitar pagar la cuota, el importador mexicano presenta un certificado de origen acreditando que la mercancía no es originaria de China, sino que es disfrazada y amparada con el certificado de origen de otro país.

Sin embargo, ya no habrá necesidad de que se realice la importación de mercancía China vía triangulación o declarar una fracción diferente a una que tiene cuota compensatoria o en su defecto presentar un certificado de origen alterado, esto es así, ya que el 1 de junio de 2008 los representantes de los gobiernos de México y China firmaron en la ciudad de Arequipa, Perú el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial,”¹⁴⁵ en cual se establece su artículo 2 que a más tardar el 15 de octubre de 2008, México deberá revocar todas las medidas antidumping mantenidas en contra de mercancías originarias de China en su fracciones arancelarias (son 953 fracciones). Sin embargo, China aceptó que las 204 fracciones de mercancías que son sensibles para la economía se le establezcan un arancel de transición que se deberá ir eliminando progresivamente tal y como se indica en el anexo 1 del acuerdo a partir de 2008 hasta quedar totalmente eliminado a partir del 11 de diciembre de 2011, y el arancel de transición no podrá ser prorrogado por ninguna circunstancia.

Por esta razón habrá que poner especial atención en las importaciones de México originarias de China.

Por otra parte, la investigación antidumping que se presentó en el apartado anterior tiene relación con la investigación antidumping que se inició en contra de las exportaciones de placa de acero en hoja de China que comenzó con la presentación de la solicitud de inicio de investigación que fue presentada ante la UPCI por la empresa Altos Hornos de México, S.A. de C.V., AHMSA el 30 de noviembre de 2006.

Es importante señalar que en este tipo de procedimientos e investigaciones la empresa solicitante comienza a trabajar en ello con varios meses de antelación antes de presentar la solicitud de inicio de investigación, todo ello con el firme objetivo de recabar toda la información que sea posible que solicita la autoridad con el fin de que sustente el inicio de la investigación.

La empresa solicitante de la investigación antidumping señaló que durante el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2006 las importaciones de placa de acero en hoja, originarias de la República Popular China, se efectuaron en condiciones de discriminación de precios, lo que causó el deterioro de sus principales indicadores económicos y financieros así como el daño a la industria nacional.

¹⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2008

La UPCI recibió la información y pruebas aportadas por la empresa solicitante y corroboró que AHMSA representó durante el periodo de investigación el 100 por ciento de la producción nacional del producto objeto de investigación, cumplió con el requisito de representatividad establecido en los artículos 4.1 y 5.4 del Acuerdo Antidumping y artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior.

Sin embargo, a primera vista con la publicación de la resolución de inicio¹⁴⁶ se concluía que con base a los resultados de los análisis de los argumentos y pruebas, la UPCI determinó que existían indicios suficientes para considerar que las importaciones chinas de placa de acero en hoja se estaban realizando bajo condiciones de discriminación de precios causando daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional.

Con la publicación de la resolución preliminar, se llegaba a la conclusión de que existían las pruebas suficientes para considerar que las importaciones chinas de placa de acero se habían llevado a cabo bajo condiciones de discriminación de precios y causaron daño a la rama de producción similar entre 2003 y 2006, ya que mostraban un volumen más que insignificante al representar el 47% de las importaciones totales y el margen de dumping fue de 99.21 y 103.68% para las empresas involucradas en la investigación; también las importaciones mostraron una tendencia a la alza tanto en términos absolutos como en relación con el mercado nacional, pues ya que aumentaron 10,610% entre 2003 y 2006, además de que en el periodo investigado el precio promedio de las importaciones registraron una subvaloración de 19 y 39% en relación con el precio nacional.

Con tales argumentos, la UPCI publicó la resolución con el dictamen de continuar la investigación pero se imponía una cuota compensatoria provisional de 29.27% para las importaciones de placa de acero en hoja.

Pero cuando se publicó la resolución final, a lo largo de la investigación ambas partes aportaron pruebas para que la secretaría finalmente llegara a la conclusión de que ante el crecimiento de las importaciones investigadas y de los menores precios que tuvieron en relación con el producto nacional similar no tuvieron un impacto significativo en los precios de la producción nacional; por otro lado, aunque la participación en el mercado nacional se redujo en 14% ante las importaciones chinas, al hacer la evaluación y análisis de las variables económicas y financieras de la rama de producción nacional ante la presencia de dichas importaciones se observó que no causaron un daño importante a la producción nacional, así como las perspectivas de crecimiento también son favorables.

¹⁴⁶ Resolución de Inicio de la investigación antidumping sobre placa de acero en hoja procedente de China, DOF. 26 de marzo de 2007.

Por ello se emitió la resolución con el dictamen de concluir la investigación sin la imposición de cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de placa de acero en hoja originarias de China.

Con tal conclusión, a la mitad de la investigación parecía que AHMSA había aportado las pruebas suficientes para que la UPCI resolviera imponer alguna cuota compensatoria definitiva en contra de tales importaciones, pero por esta ocasión China ha logrado que se le tome como un actor que compete en el comercio internacional de manera leal o al menos en esta mercancía, pero, por ello las autoridades tendrán que estar más atentas ante futuros casos de investigaciones antidumping en el sector siderúrgico.

Conclusiones.

Para poder entender la problemática de las prácticas desleales de comercio internacional (dumping y subsidio) fue necesario que la presente investigación se desarrollara dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales y por consecuente en el comercio internacional y la liberalización comercial como estrategia y eje esencial y fundamental del modelo económico neoliberal que se consolidó en el entorno internacional y que se presentó como la nueva etapa de desarrollo del capitalismo: la globalización; sin embargo, este sistema económico se ha puesto en duda su viabilidad ya que parece llegar a su fin con la actual crisis financiera que se vive a causa del modelo económico.

Siendo así, el comercio internacional dentro de este sistema económico donde los productores han de buscar realizar sus ganancias y ofrecer sus mercancías con los costos más bajos y de mejor calidad, es decir, ser competitivos, sin embargo, el espacio donde se llevara a cabo este comercio será en el mercado, donde se busca la apertura de este.

Por ello, bajo esta premisa de la liberalización comercial y de mercados dentro de la política neoliberal, el Estado-Nación se vio obligado a reorientar su rumbo económico-político.

Así desde el nacimiento y expansión del capitalismo se ha impulsado el comercio internacional, sin embargo, no fue hasta mediados del siglo XX, en la segunda posguerra, cuando se diseñó la nueva política colonial, la cual se basó en la extracción de los excedentes económicos de los países periféricos y en la expansión de los mercados, así, para llevar a cabo esta política fue necesario sentar las bases y mecanismos (explotación y dominación) que hasta hoy, en la actualidad regulan el sistema económico-financiero y comercial a través de sus organismos internacionales surgidos de la Conferencia de Bretton Woods, Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Mundial, creados en 1944 y posteriormente en 1947 se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, hoy Organización Mundial de Comercio, OMC, este último organismo se creó con el firme objetivo y misión de reglamentar el comercio internacional y de dar el dinamismo a la economía de Estados Unidos.

Una vez se sentaron los mecanismos y reglas para el comercio internacional después de la segunda posguerra, este adquirió una gran dinámica, ya que se expandió aceleradamente en la segunda mitad del siglo XX, alcanzando niveles en sus tasas mayores que la producción mundial.

El comercio internacional de México no participó de manera activa en esta expansión del comercio internacional, sino que fue hasta los años ochenta cuando se

incorpora a esta dinámica con su adhesión al GATT en 1986, que fue parte esencial de su estrategia de cambio estructural y que fue implementada a partir de los nuevos gobiernos neoliberales que llegaron al poder.

Cuando México se integró a esta nueva dinámica internacional en un contexto de la globalización, en el momento parecía que se integraba en una expansión del comercio internacional muy avanzada, sin embargo, los gobiernos neoliberales estaban con toda la disposición de llevar a cabo toda la reconversión de la economía y la industria nacional, con la idea falsa de llegar a ser una economía de primer mundo, pero al momento de iniciar la apertura de la economía mexicana se tenía un mercado interno débil y un aparato productivo poco competitivo hacia el exterior.

Por estas medidas adoptadas y precipitadas para la industria mexicana, a esta se le obligó a enfrentar tanto la competencia interna como la competencia exterior; así, la situación de la industrialización orientada hacia la exportación tuvo como preámbulo la apertura comercial que estuvo muy ligada a negociaciones comerciales multilaterales y con la firma de tratados de libre comercio ya que en un lapso de tiempo muy corto México firmó 12 tratados de libre comercio al representar a más de 40 países, por ello a nivel internacional, a México le vale ocupar una posición dentro de los diez principales países exportadores del mundo al contar con una vasta red de acuerdos comerciales.

Así, la apertura comercial representó para México, la modificación geográfica productiva del país, es decir, la actividad exportadora impactó de manera regional la interrelación productiva del país, ya que desarticuló totalmente al mercado interno; por tanto el comercio exterior solo concentra a grandes empresas exportadoras y a sectores que se desvinculan del mercado interno, que generan la actividad económica solo en ciertas regiones del país dependiendo de la actividad comercial y del sector productivo del que se trate.

Con el crecimiento del comercio internacional también se ha dado paso al problema del crecimiento de las prácticas desleales de comercio internacional (dumping y subsidios). Asimismo, el crecimiento del comercio mundial y su liberalización en la última década del siglo XX ha traído en sí mismo, paralelamente, un aumento del proteccionismo, principalmente, por parte de los países industrializados hacia ciertos sectores productivos como lo es en el agrícola que además de ser subsidiados, son causa de controversia en las negociaciones a nivel internacional en el seno de la OMC.

De tal manera que, en los años noventa y en la presente década, en las cuales se han registrado la mayor actividad de comercio internacional, también se ha registrado un aumento en el inicio de investigaciones antidumping, que ante una fuerte competencia por parte de los países asiáticos por ganar presencia en los mercados internacionales, los países industrializados han hecho uso de sus sistemas antidumping.

Así, los países industrializados que más han registrado inicios de investigaciones antidumping han sido Estados Unidos y los países de la Unión Europea, principalmente, y a su vez los países que más han sido denunciados por prácticas desleales de comercio internacional han sido principalmente los países asiáticos, comenzando por China, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia, Rusia, India, Brasil, entre otros.

El que figuren los países asiáticos dentro de los más denunciados es por su grado de industrialización y por la importancia que le han dado a la investigación y desarrollo de la tecnología e incorporarla a los procesos productivos, así como, por la importancia de conquistar los mercados de los países industrializados.

Por su parte, como vimos en el tercer capítulo la industria siderúrgica, al ser una industria estratégica para el desarrollo económico e industrial de un país, es la que ha registrado el mayor inicio de casos de investigaciones antidumping tanto a nivel internacional como en México, ya que, ante las condiciones de la industria tanto en periodos de auge y de depresión de los precios, es un imperativo para la industria mantener sus operaciones de su capacidad instalada, por lo anterior, los productores se ven obligados a colocar sus excedentes de producción en el mercado internacional, incluso a precios dumping.

Lo anterior se pudo apreciar con la investigación antidumping de las importaciones que se realizaron de placa de acero en hoja originaria de Rusia, Rumania y Ucrania, en dicha investigación fue posible comprobar la hipótesis del presente trabajo: *la economía mexicana y en particular la industria siderúrgica son impactadas en la pérdida de competitividad y de presencia en el mercado nacional a causa de la importación de mercancías e insumos bajo esquemas y condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.*

Asimismo, en la investigación antidumping se demostró fehacientemente que las exportaciones de placa de acero en hoja de Rusia, Rumania y Ucrania, ingresaron a México en condiciones de discriminación de precios (dumping), afectando el desempeño de las principales variables de la empresa solicitante AHMSA, sus variables económicas y financieras registraron un comportamiento negativo, así, como también se vieron afectados los precios ya que se mantuvieron a la baja, y por lo cual la empresa solicitante no pudo llevar a cabo su proyecto de inversión, y lo más importante para responder a la hipótesis del presente trabajo, se comprobó que dicha empresa perdió presencia en el mercado nacional por las condiciones en las que concurrieron las exportaciones de dichos países al mercado nacional.

Así, se demostró la relación causal entre la discriminación de precios y el daño o amenaza de daño, por ello la UPCI concluyó la investigación imponiendo cuotas compensatorias definitivas a dichas importaciones, con dichas cuotas compensatorias

tanto la industria nacional como la empresa solicitante productora de la mercancía objeto de investigación, podrán restablecer su condición de competencia frente al exterior para poder recuperar su presencia en el mercado nacional y así mantener sus operaciones de su capacidad instalada.

Es necesario mencionar también, que por la conclusión a la que llegó la UPCI en la investigación antidumping anteriormente mencionada, ya que el sistema antidumping mexicano brindó la protección a la industria nacional, esta se realizó en base a la información y pruebas presentadas por las partes involucradas en la investigación, pero sobre todo aquí es importante señalar que el sistema antidumping mexicano lejos de ser un sistema que brinde protección-ismo a la industria nacional imponiendo cuotas compensatorias de manera arbitraria para contrarrestar de alguna manera los efectos de la veloz apertura comercial que México llevo a cabo en las décadas pasadas, es un sistema de primera instancia que sirve a la industria nacional para su protección como una alternativa, pero que sobre todo está apegado al marco jurídico internacional aceptado por los países miembros de la OMC, contra las importaciones en condiciones de dumping.

Lo dicho anteriormente lo podemos corroborar con la investigación antidumping que se inició en 2007 en contra de la importación de placa de acero en hoja originaria de China, además de que ambas investigaciones tienen relación por tratarse de la misma mercancía y de la misma empresa solicitante de la investigación, AHMSA.

Así, mientras la investigación antidumping en contra de Rusia, Rumania y Ucrania concluyó con la imposición de cuotas compensatorias definitivas, además de que para las exportaciones de Rumania se impuso una cuota compensatoria inferior al margen de dumping encontrado para este país, ya que la autoridad mexicana consideró que sería suficiente para restablecer las condiciones de precios en el mercado, por su parte la investigación antidumping en contra de China, en la resolución de inicio con las pruebas aportadas se consideraba que había indicios de dumping, así, avanzada la investigación en la resolución preliminar se concluyó imponer una cuota compensatoria provisional en contra de las importaciones de placa de acero en hoja, pero en la resolución final ya con todas las pruebas aportadas y verificadas por la autoridad se concluyó que no había las condiciones para imponer una cuota compensatoria definitiva en contra de las exportaciones chinas de placa de acero en hoja, ya que no se pudo comprobar, y no había, la relación causal entre los precios dumping y el daño o amenaza de daño tal y como lo señala la legislación nacional (Ley de Comercio Exterior) e internacional (Acuerdo Antidumping), por ello pienso que no es justificado considerar al sistema antidumping mexicano de proteccionista, ya que de ser lo contrario las autoridades fácilmente pudieron haber impuesto una cuota compensatoria definitiva y más por tratarse de China, que es un país que cuenta con una industria siderúrgica integrada y considerada en los niveles de operación de capacidad instalada comparada con la de países industrializados como lo es Estados Unidos.

Si bien, en esta ocasión no se comprobó la relación causal de los precios dumping y el daño o amenaza de daño en contra de las exportaciones chinas de la mercancía objeto de investigación, sin embargo, considero que las autoridades mexicanas tendrán que estar más atentas a las exportaciones chinas de acero, así como de otras mercancías, ya que China en 2006 se colocó como el principal exportador de acero, hasta el grado de negociar los precios del mineral de hierro, con lo que se produce acero, por tal razón este país y su industria siderúrgica son un factor importante en la determinación de los precios internacionales del acero, pero como ya se había señalado en el presente trabajo, la industria siderúrgica en el mundo está muy ligada a los ciclos económicos y por consecuencia, ante la actual situación de crisis internacional que se presenta en la economía internacional y en conjunción con su potencial exportador de China, los precios internacionales del acero tienden a bajar y por el hecho intrínseco de la industria siempre está la tendencia de colocar los excedentes de producción para mantener la operación de la capacidad instalada de producción, aún a precios dumping, por esta razón es importante ver el comportamiento de las exportaciones chinas de acero sobre todo porque México es dependiente de las importaciones de acero.

Así, también es importante ver el comportamiento de las importaciones chinas en otros sectores productivos y más los sensibles, como lo son el textil, calzado, juguetes, electrónica, entre otros, porque menciono esto, porque en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC y de acuerdo a la terminación de la reserva de México, el primero le recordó a México que debía eliminar las cuotas compensatorias a las mercancías chinas a partir de diciembre de 2007, sin embargo, se realizaron reuniones y ofertas para llegar a un acuerdo a lo estipulado en el protocolo de adhesión de China, concluyendo así, el 1 de junio de 2008 los representantes de los gobiernos de México y China firmaron en la ciudad de Arequipa, Perú el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial,” así nuestro país acordó eliminar las cuotas compensatorias en su totalidad a un 70% de las fracciones arancelarias y el otro 30% ir reduciéndolas en una forma gradual hasta llegar a su eliminación total a más tardar el 11 de diciembre de 2011.

Pero aquí cabe preguntarnos si ¿las cuotas compensatorias cumplieron con su objetivo de proteger a la industria nacional? ¿Se evitó que se importara mercancías de China? y ¿Quién se vio beneficiado de la protección de las cuotas compensatorias?

A primera vista podemos decir que se evitó la importación de las mercancías chinas, pero es importante decir que se incrementaron las importaciones de mercancías similares a las de China de otros países asiáticos, como lo son Vietnam, Corea, India, Pakistán, Tailandia, entre otros. Por lo cual los beneficiados por la imposición de las cuotas compensatorias a productos chinos no fueron al cien por ciento los industriales mexicanos sino otros países como los mencionados, por lo que las cuotas compensatorias no cumplieron al cien su objetivo.

Asimismo, se provocó que se diera la importación ilegal mediante la triangulación de la mercancía; y aquí es donde destacó mi experiencia profesional en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en tal experiencia pude observar que ante una baja calidad en el personal de las aduanas para desempeñarse de manera profesional y ética hacia al servicio con el país, la importación de mercancías chinas se da de manera fácil, al permitir el contrabando técnico, que este se da de manera sencilla al alterar cifras y todo lo declarado en las facturas, ya que la ley aduanera no exige a los importadores presentar la factura en original, con una simple copia es más que suficiente, y los documentos que sean necesarios anexos al pedimento de importación, como lo son el documento de transporte, certificados de origen, domicilios declarados, valores de mercancía, etc.

Otra manera como se da la importación de mercancías chinas, y así aplica para todas las importaciones independientemente del país de procedencia, es declarando otra fracción arancelaria que no tiene cuota compensatoria, además de que, con la presentación de un Certificado de Origen que ampare a la mercancía con origen de otro país distinto a China, la mercancía se puede importar sin pagar las cuotas compensatorias correspondientes aun teniendo la certeza de que son de procedencia china. Aquí también podemos observar que hay un mal manejo y aplicación de las reglas de origen, ya que la importación ilegal vía triangulación se hace legal presentando un certificado de origen amparando a la mercancía con origen de otro país o bloque comercial.

Por esta razón si se eliminan las cuotas compensatorias a las mercancías chinas de acuerdo al protocolo de adhesión de China a la OMC, ya no será necesario que los importadores mexicanos declaren otra fracción arancelaria y mucho menos que disfracen a la mercancía china amparándola con certificados de origen de otro país.

Las perspectivas que tengo en torno a la industria siderúrgica internacional, no son muy alentadoras ya que como dijimos anteriormente, la industria está íntimamente ligada a los ciclos económicos; por eso ante la crisis económica internacional que vive el mundo, la cual se ha visto reflejada en los mercados financieros internacionales que sacuden a la economía internacional, han tenido impacto negativo en la industria ya que a finales del 2008 y principios del 2009 se registraron descensos en la producción así como en la demanda y precios del acero, impactando negativamente a otras industrias relacionadas con un alto consumo de acero, como lo son la industria de la construcción (inmobiliaria) y la automotriz, siendo estas dos industrias las más afectadas hasta el momento por la crisis económica internacional, observando tendencias a la baja en la industria inmobiliaria de los países industrializados, así como la crisis en la que se ha visto envuelta la industria automotriz de Estados Unidos, principalmente.

Sin embargo, México no ha adoptado una política pública para enfrentar de lleno el problema de las prácticas desleales, ya que solo se ha limitado a esperar a que los

mercados internacionales del acero reaccionen, así como también se ha limitado a confiar y depender del sistema antidumping nacional, esperando a que durante el periodo de vigencia que tienen las cuotas compensatorias se pueda restablecer el dinamismo a la industria siderúrgica nacional, sin embargo, una vez vencida la vigencia de estas el problema sigue latente a que los grandes países exportadores de acero recurran al dumping para mantener sus niveles de producción y de su capacidad instalada; ante tal panorama es un imperativo que, tanto la industria siderúrgica y el gobierno mexicano trabajen de manera conjunta y estrecha para poder adoptar e implementar una política pública que de ese impulso y dinamismo que necesita la industria durante los periodos de depresión de los mercados para no depender totalmente del sistema antidumping nacional y sobre todo a no depender de los factores exógenos como es esperar a que los mercados internacionales reaccionen.

Es aquí donde China juega un papel importante dentro de la industria siderúrgica mundial; en años anteriores podíamos decir que China era un factor importante en la determinación de los precios internacionales del acero, y lo sigue siendo; ya que ante su crecimiento económico y sus tasas de crecimiento del producto interno bruto daba estabilidad y registraba un aumento de los precios internacionales del acero; sin embargo, en el presente año y desde el anterior los precios comenzaron a registrar una tendencia a la baja, y si a esto le agregamos que China tendrá una contracción económica, esto agravará la situación de la industria siderúrgica en el mundo ya que los productores de acero se enfrentarán ante una reducción en el consumo nacional aparente de China, y no solo en este país sino que en todo el mundo, precios cada vez más bajos, reducción en la producción y una sobreoferta de acero en los mercados internacionales, hecho que debe preocupar a todos los productores de acero en el mundo ya que ante este hecho China se convertirá en un exportador potencial de acero.

En este sentido, ante tal situación de una apertura comercial muy acelerada de México, si es que queremos que la industria nacional y el país dejen de ser simples proveedores de materias primas y manufacturas con bajo valor agregado es un imperativo que el gobierno establezca una política industrial, donde primeramente se fortalezca el mercado interno, pero sobre todo donde se dé la reintegración de la industria nacional en todos los sectores, en particular donde la industria siderúrgica se pueda articular con otras industrias generadoras de alto valor agregado, así como establecer una reforma fiscal que se adecue a la situación por la cual está pasando la economía nacional sin menoscabo del sector más vulnerable de la sociedad.

Finalmente, como hemos visto, es en el plano del escenario internacional donde se desarrollan las prácticas desleales de comercio internacional siendo también participes los distintos Estados y organismos internacionales dentro de las Relaciones Internacionales, por ello si queremos mejorar y equilibrar las relaciones económicas internacionales, parte importante de estas últimas, y desarrollar un comercio más justo y leal es necesario que

México sea más activo junto con países de economías emergentes en los organismo internacionales comerciales, OMC, para negociar en materia de prácticas desleales de comercio internacional, como lo es el subsidio al campo por parte de los países industrializados, una disminución en los subsidios a su campo y manifestar un rechazo total a tales comportamientos comerciales por parte de los Estados, así como también negociar una adecuada aplicación de las reglas de origen del país o bloques económicos, con el objetivo de mejorar las reglas ya establecidas en la materia, así como reducir las deficiencias en la regulación y aplicación del marco jurídico de las prácticas desleales de comercio internacional, para que así se pueda llegar a la unificación de criterios de la materia y tratar de hacer uniforme la legislación, como he dicho, esto es con el firme objetivo de hacer más justo el comercio internacional para mejorar y equilibrar las relaciones económicas internacionales con miras de desarrollar las Relaciones Internacionales en un plano de igualdad.

Anexo I

Reporte de Medidas Antidumping a Países por Sector
Del 01/01/1995 a Junio de 2008
Organización Mundial de Comercio, OMC.

| <i>País Afectado</i> | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | XIII | XV | XVI | XVII | XVIII | XX | .. | TOTAL |
|-----------------------------|---|----|-----|----|---|-----|-----|------|----|---|----|-----|------|----|-----|------|-------|----|----|-------|
| <i>Algeria</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Argentina</i> | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| <i>Australia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| <i>Austria</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| <i>Bangladesh</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Bielorrusia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| <i>Bélgica</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 14 |
| <i>Bosnia Herzegovina</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Brasil</i> | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 5 | 9 | 0 | 1 | 4 | 3 | 0 | 2 | 33 | 10 | 0 | 1 | 0 | 0 | 73 |
| <i>Bulgaria</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| <i>Canadá</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 13 |
| <i>Chile</i> | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 |
| <i>China, P.R.</i> | 3 | 11 | 0 | 3 | 9 | 103 | 32 | 2 | 8 | 7 | 37 | 14 | 22 | 95 | 44 | 6 | 8 | 34 | 3 | 441 |
| <i>China Taipéi</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 23 | 22 | 0 | 0 | 3 | 17 | 1 | 1 | 28 | 11 | 2 | 0 | 6 | 2 | 118 |
| <i>Colombia</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Croacia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| <i>Cuba</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>República Checa</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| <i>Dinamarca</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| <i>República Dominicana</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Ecuador</i> | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| <i>Egipto</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| <i>Estonia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|---|---|---|---|----|----|---|---|----|----|---|---|----|----|---|---|---|---|------------|
| <i>Comunidad Europea</i> | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 24 | 12 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 |
| <i>Faroe Islands</i> | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Finlandia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| <i>Francia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 5 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 6 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 27 |
| <i>Georgia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Alemania</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 8 | 4 | 0 | 1 | 6 | 1 | 0 | 1 | 7 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 37 |
| <i>Grecia</i> | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| <i>Guatemala</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Honduras</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Hong Kong</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| <i>Hungría</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 7 |
| <i>India</i> | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 19 | 17 | 0 | 0 | 2 | 8 | 0 | 2 | 25 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 81 |
| <i>Indonesia</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 10 | 11 | 0 | 1 | 10 | 10 | 3 | 8 | 12 | 4 | 1 | 0 | 2 | 2 | 77 |
| <i>Irán</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| <i>Irlanda</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| <i>Israel</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| <i>Italia</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 10 | 7 | 0 | 1 | 0 | 0 | 26 |
| <i>Japón</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 30 | 18 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | 33 | 13 | 1 | 1 | 1 | 0 | 105 |
| <i>Jordania</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Kazakstán</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| <i>Corea, Rep. of</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 23 | 35 | 0 | 0 | 8 | 26 | 0 | 0 | 32 | 17 | 0 | 0 | 1 | 1 | 146 |
| <i>Latvia</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| <i>Libia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Liechtenstein</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Lituania</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| <i>Macedonia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| <i>Malawi</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Malaysia</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 7 | 0 | 1 | 4 | 10 | 0 | 2 | 12 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 49 |
| <i>México</i> | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 10 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 26 |
| <i>Moldova</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| <i>Nepal</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Holanda</i> | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| <i>Nueva Zelanda</i> | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|------------|------------|----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| <i>Zimbabwe</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 26 | 33 | 2 | 26 | 48 | 426 | 275 | 2 | 28 | 84 | 173 | 20 | 60 | 629 | 168 | 14 | 22 | 56 | 14 | 2106 |

Fuente: Estadísticas de Antidumping, Organización Mundial de Comercio. En www.wto.org

Anexo II

Reporte de Medidas Antidumping Aplicadas por Sector
Del 01/01/1995 a Junio de 2008
Organización Mundial de Comercio, OMC.

| Categoría | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| I | 2 | 0 | 1 | 2 | 1 | 3 | 7 | 0 | 1 | 2 | 6 | 1 | 0 | 0 | 26 |
| II | 4 | 1 | 1 | 4 | 3 | 1 | 4 | 2 | 1 | 0 | 2 | 7 | 3 | 0 | 33 |
| III | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| IV | 6 | 6 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 26 |
| V | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 5 | 11 | 8 | 1 | 11 | 0 | 0 | 1 | 4 | 48 |
| VI | 18 | 12 | 21 | 13 | 14 | 49 | 37 | 56 | 66 | 42 | 30 | 25 | 27 | 16 | 426 |
| VII | 10 | 11 | 13 | 14 | 26 | 24 | 11 | 24 | 48 | 23 | 23 | 28 | 7 | 13 | 275 |
| VIII | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| IX | 1 | 0 | 1 | 6 | 7 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 3 | 4 | 0 | 0 | 28 |
| X | 2 | 0 | 2 | 23 | 5 | 9 | 2 | 6 | 10 | 4 | 10 | 7 | 4 | 0 | 84 |
| XI | 4 | 8 | 9 | 2 | 21 | 24 | 8 | 29 | 2 | 14 | 13 | 23 | 16 | 0 | 173 |
| XII | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 7 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 20 |
| XIII | 3 | 3 | 1 | 5 | 5 | 7 | 1 | 2 | 10 | 4 | 5 | 7 | 4 | 3 | 60 |
| XV | 49 | 24 | 45 | 57 | 82 | 79 | 66 | 60 | 65 | 38 | 23 | 15 | 12 | 14 | 629 |
| XVI | 8 | 17 | 16 | 28 | 4 | 14 | 11 | 15 | 7 | 6 | 12 | 9 | 18 | 3 | 168 |
| XVII | 1 | 5 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 14 |
| XVIII | 2 | 1 | 0 | 0 | 11 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 | 0 | 22 |
| XX | 7 | 3 | 7 | 3 | 3 | 5 | 3 | 6 | 4 | 4 | 2 | 6 | 3 | 0 | 56 |
| ... | 1 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 14 |
| Total | 119 | 92 | 125 | 170 | 186 | 229 | 169 | 214 | 220 | 152 | 132 | 137 | 107 | 54 | 2106 |

Fuente: Estadísticas de Antidumping, Organización Mundial de Comercio. En www.wto.org

Anexo III

Reporte de Medidas Antidumping Iniciadas por Sector
Del 01/01/1995 a Junio de 2008.
Organización Mundial de Comercio, OMC.

| Sector | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Jun-2008 | TOTAL | Descripción del Sector |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|--|
| I | 1 | 2 | 2 | 6 | 8 | 3 | 2 | 11 | 2 | 10 | 0 | 0 | 1 | 1 | 49 | Animales |
| II | 0 | 5 | 2 | 4 | 1 | 7 | 8 | 3 | 1 | 6 | 4 | 5 | 1 | 2 | 49 | Vegetales |
| III | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 14 | Aceites de origen vegetal y animal |
| IV | 13 | 6 | 4 | 8 | 2 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 4 | 0 | 0 | 45 | Bebidas preparadas |
| V | 1 | 4 | 3 | 4 | 9 | 9 | 16 | 8 | 9 | 1 | 0 | 2 | 4 | 0 | 70 | Minerales |
| VI | 31 | 38 | 21 | 24 | 75 | 62 | 66 | 94 | 69 | 49 | 37 | 37 | 53 | 10 | 666 | Productos químicos |
| VII | 20 | 25 | 36 | 33 | 39 | 21 | 55 | 42 | 25 | 44 | 37 | 27 | 16 | 7 | 427 | Plásticos |
| VIII | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 5 | Piel y artículos de piel |
| IX | 1 | 4 | 10 | 3 | 0 | 5 | 3 | 1 | 10 | 9 | 2 | 2 | 0 | 9 | 59 | Madera |
| X | 3 | 14 | 34 | 4 | 18 | 4 | 7 | 7 | 20 | 8 | 6 | 17 | 19 | 2 | 163 | Pulpa de madera |
| XI | 1 | 23 | 8 | 28 | 34 | 17 | 26 | 6 | 14 | 21 | 27 | 16 | 11 | 20 | 252 | Textiles |
| XII | 6 | 1 | 0 | 4 | 2 | 3 | 2 | 3 | 0 | 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 28 | Ropa y artículos |
| XIII | 3 | 11 | 11 | 12 | 8 | 6 | 6 | 11 | 11 | 8 | 10 | 11 | 2 | 0 | 110 | Artículos de piedra, cemento, asbestos |
| XIV | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | Perlas y piedras preciosas |
| XV | 43 | 39 | 63 | 105 | 110 | 108 | 138 | 96 | 52 | 36 | 37 | 33 | 24 | 21 | 905 | Metales básicos (siderurgia) |
| XVI | 24 | 34 | 34 | 10 | 30 | 30 | 23 | 9 | 14 | 14 | 18 | 29 | 29 | 7 | 305 | Art. Electrónicos |
| XVII | 3 | 2 | 1 | 0 | 4 | 5 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 23 | Vehículos, aeronaves |
| XVIII | 1 | 4 | 9 | 5 | 2 | 0 | 3 | 3 | 0 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 36 | Art. Ópticos, fotográficos |
| XX | 6 | 5 | 4 | 5 | 13 | 7 | 5 | 11 | 3 | 3 | 8 | 6 | 1 | 4 | 81 | Diversos Artículos |
| ... | 0 | 5 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 17 | Otros |
| TOTAL | 157 | 225 | 243 | 257 | 356 | 292 | 366 | 312 | 232 | 214 | 200 | 202 | 164 | 85 | 3305 | |

Fuente: Estadísticas de Antidumping, Organización Mundial de Comercio. En www.wto.org

Fuentes Consultadas.

Bibliografía

Álvarez Avendaño, Juan Antonio, y Lizana Anguita, Claudio, Dumping y competencia desleal internacional, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995.

Bhagwati, Jagdish, Economía proteccionista, Gernika, México, 1990.

Barragán Fernández, Armando. El Antidumping como un instrumento efectivo de protección industrial contra las importaciones en condiciones desleales, Ed. Porrúa, México, 2005.

Calva, José Luis, México más allá del Neoliberalismo, Opciones dentro del cambio global Ed. Plaza & Janés, México D.F. 2000.

Calva, José Luis, El modelo neoliberal mexicano: costos, vulnerabilidades y alternativas, J. Pablos, 2ª ed., México, 1995.

Cruz Soto, Luis Antonio y Vargas Fco. Javier. Las prácticas de dumping de la industria del acero en la región del TLCAN: el caso de México, en: Globalización y Competitividad. La Industria Siderúrgica en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

Cuevas, Marcos, El nuevo mundo en la encrucijada, Ítaca, México, 2007

Chávez Ramírez, Paulina Irma, Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1996.

Espinosa Vega, Gerardo, Transformación y perspectivas de la industria del acero, en Simón Domínguez, Nadima y Rueda Peiro, Isabel, (coord.) *Globalización y Competitividad: La Industria Siderúrgica en México*, UNAM, IIE-FCA, México, 2002.

Estrada, José Luis, León, José Luis, Buzo, Ricardo, (coord.) China en el Siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Iztapalapa, México, 2006.

Fratolocchi, Aldo, y Zunino, Gustavo, El Comercio Internacional de Mercaderías, Ed. Osmar D. Buyyati, Buenos Aires argentina, 1997.

Gazol Sánchez, Antonio, Bloques económicos, Facultad de Economía, UNAM, México, 2008.

Guzmán, Alenka. Las fuentes del crecimiento en la siderurgia mexicana: Innovación, productividad y competitividad, México, UAMI, 2002.

“Información Básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México”, México: Dirección de Publicaciones del Senado de la República, 1985. LIII legislatura.

Krugman, Paul R., y Obstfeld Maurice, Economía Internacional. Teoría y Política, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998.

Leycegui, Beatriz, William B.P. Robinson y S. Dalia Stein, (Coordinadores). Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN, México, Ed. ITAM y Porrúa, 1997.

Malpica, de Lamadrid Luis. El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

Malpica, de Lamadrid, Luis, ¿Qué es el GATT, Ed. Grijalbo, México 1988.

Neme Castillo, Omar, La competencia entre México y China: La disputa por el mercado de Estados Unidos, Miguel Ángel Porrúa, IIE, UNAM, México, 2006.

Reyes de la Torre, Luz Elena, Metodología para evaluar el impacto de las importaciones en condiciones de dumping sobre la industria nacional: la experiencia mexicana, en: Prácticas desleales de comercio internacional: antidumping, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

Rosas González, María Cristina, Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

Rueda Peiro, Isabel, Simón Domínguez, Nadima, (coord.), De la Privatización a la Crisis: el Caso de Altos Hornos de México, UNAM, IIE-FCA México, 2001.

Saxe-Fernández, John, (coord.), Globalización: crítica a un paradigma, Ed. Plaza y Janés, México, 1999.

Saxe-Fernández, John, Petras, James, Globalización, imperialismo y clase social, Ed. Lúmen-Hvmanitas, Buenos Aires-México, 2001.

Schattan W., Jacobo, Deuda externa, neoliberalismo y globalización. El saqueo de América Latina, Ed. LOM, Santiago de Chile, 1998.

Seade, Jesús, Las prácticas comerciales desleales en el GATT de hoy y de mañana, en: Prácticas desleales de comercio internacional: antidumping, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

Simón Domínguez, Nadima, Rueda Peiro, Isabel, (coord.), Globalización y competitividad: La industria siderúrgica en México, UNAM, IIE-FCA, México, 2002.

Tamames, Ramón, Estructura económica internacional, Ed. Alianza, Madrid, 1999.

Witker, Jorge, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: resolución de controversias comerciales, Ed. Edeval, Chile, 1999.

Witker, Jorge, (coord.), Resolución de controversias comerciales en América del Norte, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994

Witker, Jorge, Varela, Angélica, Derecho de la competencia económica en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003

Witker, Jorge y Patiño M. Ruperto. Defensa Jurídica Contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Ed. Porrúa. México, 1987

Hemerografía

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios y Código Antidumping.

Barragán Fernández, Armando. La apertura comercial y el sistema antidumping mexicano (1987-1995), en Revista de Relaciones Internacionales, No.70, México abril-junio, 1996.

CF. Aschentrupp T. Hermann, La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral, en Comercio Exterior, vol. 11, num. 45, Págs. 850 y 851

Cámara Nacional del Hierro y el Acero, CANACERO, Jefatura de Estudios y Análisis Económicos. Perfil de la Industria Siderúrgica Mexicana 2008, www.canacero.org.mx

_____ Diez años de estadística siderúrgica 1994-2003

“Diario Oficial de Federación,” Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja al carbono, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, originarias de Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania independientemente del país de procedencia. DOF 12 de agosto de 2003

_____ Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja al carbono, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania independientemente del país de procedencia. DOF 12 de mayo de 2004

_____ Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja al carbono, clasificadas en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania independientemente del país de procedencia. DOF 21 de septiembre de 2005.

“Diario Oficial de la Federación” del 24 de marzo de 2008 y 6 de octubre de 2008.

_____ Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia. DOF. Lunes 26 de Marzo 2007.

_____ Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia. DOF. Lunes 24 de marzo de 2008.

_____ Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja clasificadas en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia. DOF. Lunes 6 de octubre de 2008.

Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2007, [Acuerdo por el que se da a Conocer el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio.](#)

Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto de 2008, [Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, 1 de junio de 2008.](#)

Gallardo Velázquez, Anahí, [Nuevas formas de organización frente a la reestructuración productiva](#), en Revista electrónica Gestión y Estrategia de la UAM-Azcapotzalco, en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num5/doc03.htm

González de Cossío, Francisco, [Competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional. Un comentario](#), en El Foro, Décimo tercera época, tomo XVII, No. 2, segundo semestre, 2004, pp. 183-200

González de Cossío, Francisco, Discriminación de precios, dumping y depredación, tres disciplinas, un fenómeno económico, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, No. 115, enero-abril de 2006, pp. 125-146

Instituto Internacional del Hierro y el Acero (IISI), Bruselas, Anuarios Estadísticos.

Ley Aduanera

Reglamento de la Ley Aduanera

Ley de Comercio Exterior

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

Maerker, Gunter, La problemática de la relación comercial México-China, en Immexporta, la Revista Especializada en Exportación, Año 1, núm.2, Julio-Agosto, México, 2008. pp. 36-43

Martínez Cortés, José Ignacio y López, Rosa María, La Transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional, en Revista de Relaciones Internacionales, No. 64, México, octubre-diciembre, 1994.

Pereznieta Castro, Leonel, Algunos aspectos del sistema de solución de controversias en el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, en Revista de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, N° 58, Abril-Junio 1993, pp. 69-77

Urquidi, Victor L., Bretton Woods: Un recorrido por el primer cincuentenario, en Revista de Comercio Exterior, octubre de 1994, pp. 539

Unidad de Prácticas de Comercio Internacional, El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio exterior. Informe de labores 1991-1996. México. www.upci.se.gob.mx

Villarreal, René, Ramos de V., Rocío, Hacia una estrategia sistémica para la industria siderúrgica latinoamericana, en Acero Latinoamericano, ILFA, marzo-abril de 2003, No. 477

World Steel in Figures, Ed. 2007

Tesis

Álvarez Medina, María de Lourdes, Cambio Tecnológico en la Industria Siderúrgica Mexicana Integrada (1992-1999), Tesis de Doctorado, FCA, UNAM, 2000.

Caraveo Acosta, Delia Lorena, Guzmán Carvajal, Guillermo, El sistema de solución de controversias comerciales internacionales en la OMC y en el capítulo XIX del TLCAN, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2000.

Cruz Soto, Luis Antonio, El desempeño gubernamental en la aplicación del marco normativo de las prácticas desleales de comercio en la industria siderúrgica mexicana, Tesis de Maestría, FLACSO, 2002.

López Cisneros, Carmen, Estrategias empresariales en la industria siderúrgica: el caso de AHMSA, Tesis de Maestría, IIE-UNAM, 1999.

Martínez Peniche, Iñigo Gabriel, Los paneles binacionales de solución de controversias comerciales en el TLCAN: ¿Mecanismos de defensa efectivos contra las prácticas desleales en el comercio regional?, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México,

Ramírez Apaez, Laura E., Los mecanismos de solución de controversias en el comercio internacional su aplicación a conflictos por prácticas desleales de comercio: el caso de la Relación México-Estados Unidos, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1998.

Ramírez Watanabe, María Concepción, Solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional en el marco del capítulo XIX del TLCAN, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México,

Vargas, Fco. Javier, Efectos de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional en la Rentabilidad de Empresas Siderúrgicas Mexicanas: Los casos de AHMSA e HYLSA, Tesis de Maestría en Finanzas, FCA, UNAM, 2004.

Sitios Internet.

www.canacero.org.mx

<http://www.worldsteel.org>

www.economia.gob.mx

<http://www.worldsteeldynamics.com>

<http://www.wto.org/indexsp.htm>

www.ilafa.org