



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.28/4
12 de septiembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de Expertos en los sectores nuevos
y dinámicos del comercio mundial
Ginebra, 24 a 26 de octubre de 2005
Tema 3 del programa provisional

**FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN LOS SECTORES NUEVOS Y DINÁMICOS DEL COMERCIO MUNDIAL:
c) EL ACERO Y LOS PRODUCTOS ESPECIALES CONEXOS**

Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD*

* Este documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

Resumen

China, el Japón, los Estados Unidos, la UE y la CEI representan aproximadamente las tres cuartas partes de la producción mundial de acero bruto. Los principales exportadores son la UE, la CEI, el Japón, la República de Corea y el Brasil, y los principales importadores la UE, los Estados Unidos y China. La parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales ha venido aumentando.

El período de precios muy altos (2001-2004) se originó en una demanda en rápido aumento, el incremento de los precios de las materias primas utilizadas en la producción de acero, y los gastos de transporte. La situación en China ha afectado mucho al mercado mundial del acero. Desde 1996 la producción y el consumo de acero han venido aumentando rápidamente en China y han convertido a este país en el mayor productor y consumidor del mundo.

Actualmente, la excesiva capacidad de producción de acero que existió durante mucho tiempo se ha reducido. Es posible que el proyectado aumento de la capacidad de producción cubra sólo la oferta adicional, siempre que la demanda china siga creciendo a su ritmo reciente. No obstante, se prevé que la situación y orientación generales del mercado cambiarán, que los precios se mantendrán en sus niveles actuales o seguirán bajando y que existirá la posibilidad de que vuelva a surgir el problema de la excesiva capacidad de producción.

Se ha planeado una nueva capacidad de producción principalmente en los países en desarrollo y las economías en transición. Estos países tienen costos de producción muy inferiores a los de la mayoría de los países desarrollados, lo que puede generar un aumento de las cuotas de mercado si el comercio internacional no se ve entorpecido.

Los esfuerzos realizados en la OCDE para limitar la influencia de las subvenciones estatales en el comercio internacional del acero aún no han tenido éxito. Para hacer frente a las distorsiones, es necesario tener en cuenta no sólo las subvenciones sino todas las disposiciones y medidas pertinentes.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 1 - 8 | 4 |
| II. PANORAMA GENERAL DEL MERCADO MUNDIAL DE ACERO | 9 - 21 | 7 |
| A. Producción | 9 - 12 | 7 |
| B. Consumo | 13 - 14 | 9 |
| C. Comercio..... | 15 - 17 | 10 |
| D. Precios..... | 18 - 20 | 12 |
| E. El papel de China..... | 21 | 13 |
| III. PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO DEL MERCADO MUNDIAL DE ACERO | 22 - 27 | 14 |
| IV. CUESTIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA..... | 28 - 32 | 15 |

I. INTRODUCCIÓN

1. El acero es una aleación de hierro y carbono que contiene menos del 2% de carbono y el 1% de manganeso, así como pequeñas cantidades de silicio, fósforo, azufre y oxígeno. Se fabrica fundamentalmente por dos vías: a partir de materias primas (mineral de hierro, piedra caliza y coque) por vía de altos hornos o convertidores básicos a oxígeno (método conocido como "vía integrada"), o a partir de chatarra utilizando el método de horno de arco eléctrico (HAE). En 2004 el 63% del acero bruto se produjo mediante la vía integrada, el 33,8% aplicando el método HAE y el 3,2% utilizando la antigua tecnología de horno de hogar abierto.

2. El acero bruto se utiliza para producir productos semiacabados y acabados destinados al consumo interno como insumos para un nuevo procesamiento o para la venta. Los productos semiacabados son los perfiles de acero (lingotes, palanquillas o planchones) que luego se laminan en productos acabados, como las vigas o las chapas. Los productos acabados se subdividen en dos tipos básicos: los productos planos y los largos¹. Hay más de 3.500 grados diferentes de acero con muchas propiedades distintas (físicas, químicas y ambientales), de los cuales el 75% se han desarrollado en los 20 últimos años. Los aceros aleados, que a veces también se denominan aceros especiales y pueden considerarse productos especializados, contienen pequeñas porciones de elementos de aleación, como el cromo, el cobalto, el manganeso, el molibdeno, el níquel, el niobio, el silicio, el tungsteno o el vanadio. Se utilizan en aplicaciones especiales, especialmente las que requieren una gran solidez o resistencia a la corrosión. El más importante es el acero inoxidable, que contiene principalmente cromo y níquel en proporciones variables. Los aceros aleados representan una proporción relativamente pequeña de todos los productos acabados de acero, y su producción y utilización se concentran en los países desarrollados y China.

3. La producción y utilización de acero tienen algunas ventajas desde el punto de vista del medio ambiente. El acero es totalmente reciclable y su producción requiere una cantidad de energía relativamente pequeña, en comparación, por ejemplo, con el aluminio. Las partes de acero liviano de los automóviles y vehículos ferroviarios también contribuyen a ahorrar energía y recursos. Desde la década de 1960 la industria del acero ha hecho grandes esfuerzos para limitar la contaminación del medio ambiente, reduciendo a la mitad el consumo de energía y las emisiones de dióxido de carbono por tonelada de acero producido.

¹ *Un producto plano de acero* es una chapa o un fleje laminado en caliente o en frío.

Normalmente el acero se lamina entre conjuntos de cilindros para producir el espesor final. El espesor de los productos planos varía de 10 a 200 mm, y los flejes laminados delgados de 1 a 10 mm. Los productos planos se utilizan en la construcción naval, la industria de la construcción, los tubos soldados de gran diámetro y las calderas. Los productos planos delgados se utilizan en paneles de carrocería de automóviles, aparatos electrodomésticos, latas y otros productos de la vida diaria que contienen acero. *Un producto de acero largo* es una varilla, una barra o una pieza. Las varillas típicas son las que se utilizan para reforzar el hormigón, los productos de ingeniería, los engranajes, las herramientas y una serie de productos utilizados en la industria de la construcción. También forman parte del grupo de productos de acero largos los productos trefilados y los tubos sin soldadura.

4. Históricamente, el mercado mundial del acero ha experimentado fluctuaciones cíclicas. World Steel Dynamics (WSD) ha facilitado una interesante serie de estadísticas sobre las fluctuaciones que ha experimentado la industria mundial del acero desde 1954 (véase el cuadro 1).

5. Los cálculos de WSD se hicieron en junio de 1998. Por lo tanto, en ese momento, cuatro años (1998 a 2001) representaban el panorama futuro. En realidad, el período tuvo un año "bueno" (2000) y tres "malos". Después de ese período, 2002 fue un año "bueno", mientras que 2003 y 2004 fueron particularmente "excelentes".

Cuadro 1

Años buenos y años malos para el acero

| Años | 1954-1961 8 años | 1962-1969 8 años | 1970-1975 6 años | 1976-1985 10 años | 1986-1993 8 años | 1994-2001 (estimación) 8 años |
|------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Excelentes | 8 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 |
| Buenos | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 5 |
| Malos | 0 | 6 | 2 | 8 | 4 | 2 |

Fuente: World Steel Dynamics, *The Steel Strategist*, N° 24, junio de 1998.

Notas:

1. Un año "excelente" es un año de precios elevados (superiores al precio de los Estados Unidos) del acero en el mercado mundial de exportación de acero, lo que permite que la mayoría de las empresas del acero tengan márgenes de beneficio relativamente altos.
2. Un año "bueno" es aquel en que los precios mundiales de exportación de acero, FOB en el puerto extranjero, garantizan la venta a un 80% del precio de los Estados Unidos.
3. Un año "malo" es aquel en que los precios mundiales de exportación de acero, FOB en el puerto extranjero, garantizan la venta a menos del 75% del precio de los Estados Unidos.

6. El dinamismo de un producto básico dado puede medirse con distintos indicadores, como el aumento del valor de las exportaciones mundiales o el incremento de su parte en las exportaciones mundiales de productos básicos frente a las de otros productos del mismo grupo (en el caso del acero los "minerales y metales")². El valor de las exportaciones mundiales de

² Se pueden utilizar varios patrones de medida para determinar el dinamismo en el tiempo de la evolución de determinado producto en las exportaciones mundiales, como la tasa de crecimiento en períodos alternados, el grado de estabilidad del crecimiento o los cambios de la cuota del producto en el total de exportaciones. Sin embargo, los resultados basados en esas mediciones

hierro y acero (división 67 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI)) se duplicó en el período 1985-2002, de 70.300 millones de dólares de los EE.UU. a 143.200 millones, mientras que su parte en el total de las exportaciones mundiales de mercancías bajó del 3,64 al 2,27% y su parte en las exportaciones mundiales de productos básicos³ subió 0,5% (del 10,2% en 1985 al 10,7% en 2002). Así pues, los productos de acero como grupo fueron menos dinámicos que las exportaciones mundiales pero ligeramente más dinámicos que los productos básicos.

7. El cuadro 2 presenta los diez productos básicos más dinámicos (que llevan tres dígitos en la CUCI) clasificados según el crecimiento medio anual de las exportaciones en el período 1985-2002. Entre los nueve grupos de la división 67 de la CUCI, sólo uno, a saber, "Tubos, caños y perfiles huecos y accesorios para tubos o caños, de hierro o acero" (grupo 679 de la CUCI), figura entre los diez, al haber duplicado su parte en las exportaciones mundiales de productos básicos. Otros grupos de productos de acero relativamente dinámicos son "Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero; productos semiterminados de hierro o acero" (grupo 672 de la CUCI), con un crecimiento del 5,7% y "Productos laminados planos, de hierro o de acero no aleado, enchapados, revestidos o recubiertos" (grupo 674 de la CUCI), con un crecimiento del 5%.

Cuadro 2

Los diez productos básicos más dinámicos en las exportaciones mundiales
(clasificados por el aumento del valor de las exportaciones), 1985-2002

| | Valor (millones de dólares EE.UU.) | | | Tasa media anual de crecimiento de las exportaciones (porcentaje) | | | Parte en las exportaciones mundiales de productos básicos | |
|---|---------------------------------------|----------|----------|--|-----------|-----------|--|-------|
| | 1985 | 1995 | 2002 | 1985-1995 | 1995-2002 | 1985-2002 | 1985 | 2002 |
| 111 Bebidas no alcohólicas, n.e.p. | 856,1 | 4.533,7 | 6.493,7 | 17,7 | 5,3 | 11,6 | 0,112 | 0,439 |
| 098 Productos y preparados comestibles, n.e.p. | 3.775,9 | 16.713,9 | 19.785,1 | 15,4 | 1,7 | 10,1 | 0,495 | 1,337 |
| 048 Preparados de cereales, etc. | 3.684,6 | 15.239,8 | 19.620,7 | 15,1 | 2,3 | 9,7 | 0,483 | 1,326 |
| 062 Artículos de confitería preparados con azúcar (no chocolatados) | 976,1 | 4.209,7 | 4.367,3 | 15,2 | -0,2 | 9,5 | 0,128 | 0,295 |
| 073 Chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao | 1.934,3 | 7.986,7 | 8.146,6 | 13,9 | -1,0 | 8,4 | 0,254 | 0,551 |
| 679 Piezas de hierro o acero sin trabajar | 1.121,3 | 3.839,2 | 4.785,7 | 10,6 | 2,5 | 8,3 | 0,147 | 0,323 |
| 091 Margarina y mantecas de pastelería | 663,4 | 1.958,1 | 1.765,2 | 12,1 | -3,3 | 8,3 | 0,087 | 0,119 |
| 269 Trapos | 522,3 | 1.496,7 | 1.684,7 | 11,2 | -0,1 | 8,1 | 0,068 | 0,114 |
| 244 Corcho natural, en bruto y desperdicios | 44,0 | 119,3 | 196,6 | 8,6 | 9,3 | 8,1 | 0,006 | 0,013 |
| 689 Diversos metales comunes no ferrosos, n.e.p. | 1.352,8 | 3.171,6 | 3.166,2 | 7,6 | 0,7 | 7,4 | 0,177 | 0,214 |

Fuente: UNCTAD Handbook of Statistics, cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de la base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de productos básicos (COMTRADE).

no son necesariamente coherentes. (Véase "Dynamic products in world exports", por Jörg Mayer, Arunas Butkevicius y Ali Kadri, UNCTAD Discussion Papers Series, N° 159, mayo de 2002.)

³ Secciones 0, 1, 2, 3 y 4, y secciones 67 y 68 de la CUCI.

8. En cuanto al valor, la parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de hierro y acero (división 67 de la CUCI ("Hierro y acero")) aumentó del 14% en 1985 al 25% en 2002⁴, lo que refleja un aumento anual medio del 7,9% en las exportaciones de acero de los países en desarrollo. En el cuadro 3 se presentan los datos correspondientes a los distintos grupos de productos. La mayoría de las exportaciones proceden de un grupo relativamente pequeño de países, entre los que figuran el Brasil, China, la India, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea, Sudáfrica y Turquía. Sin embargo, otros países en desarrollo, principalmente de ingresos medios o altos, han podido desarrollar industrias del acero que son competitivas en los mercados mundiales y exportan importantes cantidades de productos de acero. Por lo tanto, basándose en los resultados pasados, el sector del acero parecería tener interés para los países en desarrollo como componente de una combinación de exportaciones con potencial de crecimiento.

Cuadro 3

Exportaciones de hierro y acero de los países en desarrollo, 1985-2002

| CUCI y producto | Valor (millones de dólares EE.UU.) | | Parte en las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo | | Tasa anual de crecimiento 1985-2002 (porcentaje) |
|--|------------------------------------|--------|---|-------|--|
| | 1985 | 2002 | 1985 | 2002 | |
| 671 Arrabio | 1.459 | 4.582 | 0,447 | 1,108 | 7,1 |
| 672 Formas primarias de hierro o acero | 1.552 | 7.529 | 0,476 | 1,821 | 8,9 |
| 673 Perfiles, etc., de hierro o acero | 2.855 | 5.064 | 0,875 | 1,225 | 4,7 |
| 674 Productos laminados planos de hierro o acero | 2.064 | 11.898 | 0,633 | 2,878 | 1,2 |
| 675 Aros o cintas de hierro o acero | 118 | 152 | 0,036 | 0,037 | 4,2 |
| 676 Carriles, etc., de vías férreas, de hierro o acero | 26 | 75 | 0,008 | 0,018 | 4,5 |
| 677 Alambre de hierro o acero | 201 | 1.015 | 0,062 | 0,246 | 10,2 |
| 678 Tubos, caños, etc., de hierro o acero | 1.796 | 5.346 | 0,551 | 1,293 | 6,8 |
| 679 Piezas de hierro o acero sin trabajar | 115 | 1.465 | 0,036 | 0,354 | 15,9 |
| Total | 10.185 | 37.126 | 3,123 | 8,980 | 7,9 |

Fuente: UNCTAD *Handbook of Statistics*, cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de la base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de productos básicos (COMTRADE).

II. PANORAMA GENERAL DEL MERCADO MUNDIAL DE ACERO

A. Producción

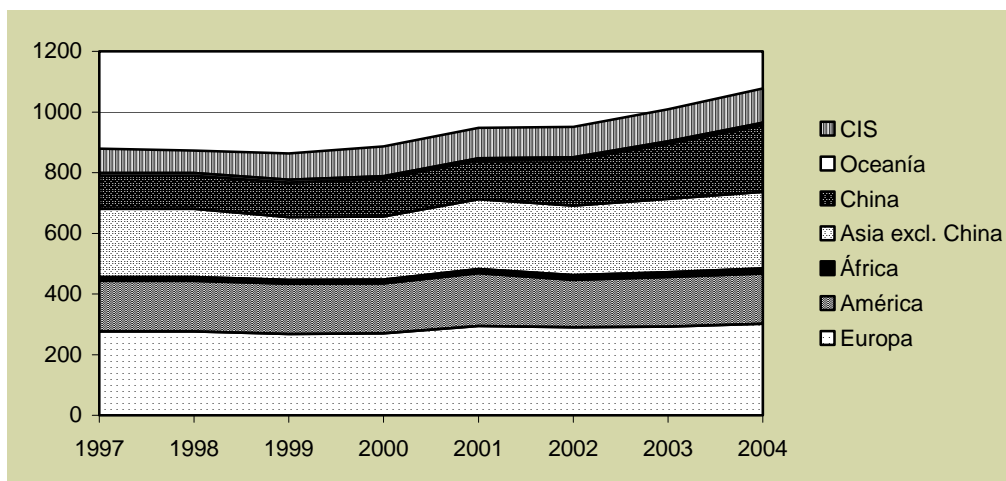
9. La producción mundial de acero ha venido aumentando desde 1994, y desde 2001 el ritmo de crecimiento se ha acelerado. En 2004 la producción superó por primera vez el umbral de 1.000 millones de toneladas (véase el gráfico 1). Tres países (China, Estados Unidos y Japón)

⁴ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de la base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de productos básicos (COMTRADE).

y dos regiones (la UE de los 25 y la CEI) representan aproximadamente las tres cuartas partes de la producción mundial de acero bruto.

Gráfico 1

**Producción mundial de acero bruto 1997-2004,
en millones de toneladas métricas**



Fuente: Instituto Internacional del Hierro y del Acero.

10. Durante mucho tiempo la industria mundial del acero ha sufrido de un persistente exceso de capacidad de producción. En 1998 ese exceso se estimaba en 275 Tm en todo el mundo⁵. Las actividades destinadas a determinar la capacidad obsoleta a fin de reducir el exceso de oferta se han examinado en el Grupo de Alto Nivel de la OCDE sobre el Acero y se han vinculado a los debates sobre un acuerdo para limitar las subvenciones (véase el capítulo IV). En los últimos años se ha eliminado una parte importante de la antigua capacidad, aunque también se ha añadido nueva capacidad como parte de los esfuerzos de modernización. Sin embargo, las adiciones netas de capacidad correspondientes al período 1998-2002 han sido estimadas por la OCDE en 32 Tm, es decir, un 3%. En el mismo período la producción de acero bruto aumentó en 260 Tm, lo que indica que el exceso se ha reducido.

11. Naturalmente, el gran aumento de la demanda en 2002-2004 proporcionó un incentivo para añadir capacidad, especialmente en los países en los que se preveía un fuerte y continuo aumento de la demanda. El mayor incremento se produjo en China, donde se instalaron más de 100 Tm de nueva capacidad en el período 1998-2004. Otras partes de Asia también han experimentado un aumento (20 Tm), mientras que la capacidad de América del Sur se ha incrementado en 8 Tm y la del Oriente Medio en más de 10 Tm, lo que representa un aumento

⁵ Administración de Comercio Internacional, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2000.

notable para la región⁶. En 2004 se informó de que la capacidad mundial de fabricación de acero bruto era de 1.180 millones de toneladas, mientras que la tasa de utilización era del 88%⁷.

12. La industria mundial del acero sigue estando muy fragmentada y los 10 productores principales (por su tamaño en 2003: Arcelor, Mittal Steel, Nippon Steel, JFE, POSCO, Shanghai Baosteel, US Steel, Corus Group, Nucor y ThyssenKrupp) representaban sólo el 30% de la producción mundial⁸. Por ejemplo, la producción de mineral de hierro está mucho más concentrada y el mayor productor, CVRD, representaba el 17,8% de la producción mundial en 2003, los tres productores más importantes el 36,3% y los 10 más importantes el 53,4%⁹. Es probable que la baja concentración del mercado facilite a las empresas de aceros de los países en desarrollo su entrada en el mercado mundial.

B. Consumo

13. El consumo aparente de productos acabados de acero aumentó de 698 Tm en 1996 a 967,9 Tm en 2004, lo que representó un incremento del 38,7% (9,2% en 2004)¹⁰. La mayoría de los países desarrollados experimentaron una baja en sus respectivas partes del consumo mundial de acero durante ese período, y la mayoría de las regiones en desarrollo aumentó sus partes sólo marginalmente (véase el cuadro 4), excepto en el caso de China y el Oriente Medio, donde, en términos relativos, el consumo aumentó más rápido.

Cuadro 4

Consumo de productos acabados de acero por grandes regiones (Tm)

| | 1996 | | 2004 | |
|------------------------|---------|-----------------------------|---------|-----------------------------|
| | Volumen | Parte en el consumo mundial | Volumen | Parte en el consumo mundial |
| UE (15) | 115,8 | 16,6 | 145,7 | 15,1 |
| UE (10) | 12,8 | 1,8 | 20,7 | 2,1 |
| Otros países de Europa | 18,9 | 2,7 | 26,1 | 2,7 |
| CEI | 26,7 | 3,8 | 52 | 5,4 |

⁶ Peter Avery, Principal Administrator, OECD, "The Outlook for Steel Global Prospects and Policy Issues", *Arab Steel*, febrero de 2005.

⁷ Reuters, "World steel market seen buoyant to 2006 - OECD" lunes, 17 de enero de 2005.

⁸ *Informe anual de 2003 del Instituto Internacional del Hierro y del Acero*. Desde entonces se han producido varias fusiones y actualmente Mittal Steel es la mayor empresa de aceros del mundo.

⁹ UNCTAD: *The iron ore market 2004-2006*, mayo de 2005.

¹⁰ El consumo de productos acabados de acero es inferior al de la producción de acero bruto a causa de las pérdidas en la fabricación de productos acabados (el material descartado se recicla).

| | 1996 | | 2004 | |
|---------------------------|---------|-----------------------------|---------|-----------------------------|
| | Volumen | Parte en el consumo mundial | Volumen | Parte en el consumo mundial |
| TLCAN | 124,4 | 17,8 | 148,6 | 15,4 |
| América Central y del Sur | 22,3 | 3,2 | 33,3 | 3,4 |
| África | 13,3 | 1,9 | 18,8 | 1,9 |
| Oriente Medio | 14,2 | 2,0 | 27,6 | 2,9 |
| Asia | 296,9 | 42,5 | 487,2 | 50,3 |
| Oceanía | 6,6 | 0,9 | 8 | 0,8 |
| Mundo | 698 | 100 | 967,9 | 100 |

Fuente: Instituto Internacional del Hierro y del Acero.

14. Desde comienzos de la década de 2000, China es el principal motor del incremento del consumo de acero en el mundo. A causa del rápido crecimiento de su economía, la demanda de acero ha aumentado a un ritmo muy sostenido¹¹. La mayor proporción del aumento del consumo es atribuible a las aplicaciones a la industria de la construcción; se estima que los materiales de construcción representan más de la mitad de la demanda total de acero¹². En cuanto al resto de Asia, el consumo de acero en la India aumentó en un 42% de 1996 a 2004, mientras que el consumo en otros países en desarrollo de la región se mantuvo estable. Fuera de Asia, el consumo de acero aumentó rápidamente en Europa (excepto en la UE de los 15), el Brasil, México, la República Islámica del Irán y otros países del Oriente Medio.

C. Comercio

15. Aproximadamente la mitad de la producción mundial de acero ingresa en el comercio internacional. Las exportaciones mundiales de productos acabados y semiacabados de acero aumentó de 245,4 Tm en 1996 a 337,9 Tm en 2003. Los principales exportadores son la UE, la CEI, el Japón, la República de Corea y el Brasil, que juntos representaron el 49% de las exportaciones mundiales en 2004. Los principales exportadores netos del mundo son la CEI, el Japón y el Brasil. En 2004, las exportaciones netas de estos países fueron de 49 Tm, 30,2 Tm y 11,4 Tm, respectivamente. La India se convirtió en exportador neto recientemente, en 1999, y en 2004 sus exportaciones netas fueron de 1,7 Tm.

16. Los principales importadores son la UE, los Estados Unidos y China, que juntos representaron el 34% de las importaciones mundiales en 2004, frente al 50% en 1996. La República de Corea y la Provincia china de Taiwán también fueron importantes países importadores. La UE, principal importador, experimentó una tendencia al alza (de 72,8 Tm

¹¹ En el período 2003-2004, el aumento del consumo aparente de acero por habitante en China ha sido comparado por los expertos con el del Japón en la década de 1960 y el de la República de Corea en la de 1980.

¹² JFE Holdings, Inc., Special Feature 2: "Trends in steel demand in China and JFE Steel's Response", 2004.

en 1996 a 104,5 Tm en 2004). Las importaciones de los Estados Unidos crecieron rápidamente en 1998, tras lo cual se redujeron a 32,7 Tm en 2004.

17. Las importaciones de China han fluctuado, pero en general han aumentado desde 1996. En 2003, China fue el mayor país importador neto, con unas importaciones netas de aproximadamente 35 Tm. Sin embargo, en 2004 el aumento de la producción china generó una caída de las importaciones equivalente a un 23,1%, mientras que las exportaciones se duplicaron con creces, de 8,2 Tm a 20,1 Tm. Desde septiembre de 2004 China es un exportador neto de acero.

Cuadro 5
Comercio internacional de productos acabados de acero
por grandes regiones (Tm)

| | 1996 | | 2003 | |
|------------------------|---------|------------------------------|---------|------------------------------|
| | Volumen | Parte en el comercio mundial | Volumen | Parte en el comercio mundial |
| Exportaciones | | | | |
| UE (15) | 92 | 37,5 | 111,2 | 32,9 |
| UE (10) | 11,9 | 4,8 | 14,7 | 4,4 |
| Otros países de Europa | 11,7 | 4,8 | 18,6 | 5,5 |
| CEI | 42,5 | 17,3 | 63,3 | 18,7 |
| América del Norte | 15,6 | 6,4 | 18,9 | 5,6 |
| América del Sur | 13,9 | 5,7 | 18,2 | 5,4 |
| África | 4,4 | 1,8 | 7,1 | 2,1 |
| Oriente Medio | 1,6 | 0,7 | 2,7 | 0,8 |
| Asia | 47,8 | 19,5 | 81,2 | 24,0 |
| Oceanía | 3,6 | 1,5 | 1,1 | 0,3 |
| Total | 245,4 | 100 | 337,9 | 100 |
| Importaciones | | | | |
| UE (15) | 72,8 | 31,9 | 105,3 | 32,6 |
| UE (10) | 5,6 | 2,5 | 11,6 | 3,6 |
| Otros países de Europa | 7,9 | 3,5 | 12,5 | 3,9 |
| CEI | 6,8 | 3,0 | 6,4 | 2,0 |
| América del Norte | 33,8 | 14,8 | 34,9 | 10,8 |
| América del Sur | 4,6 | 2,0 | 4,2 | 1,3 |
| África | 5,4 | 2,4 | 11,1 | 3,4 |
| Oriente Medio | 7,9 | 3,5 | 20,7 | 6,4 |
| Asia | 81 | 35,5 | 112,1 | 34,7 |
| Oceanía | 1,5 | 0,7 | 2,4 | 0,7 |
| Total | 228,3 | 100 | 322,9 | 100 |

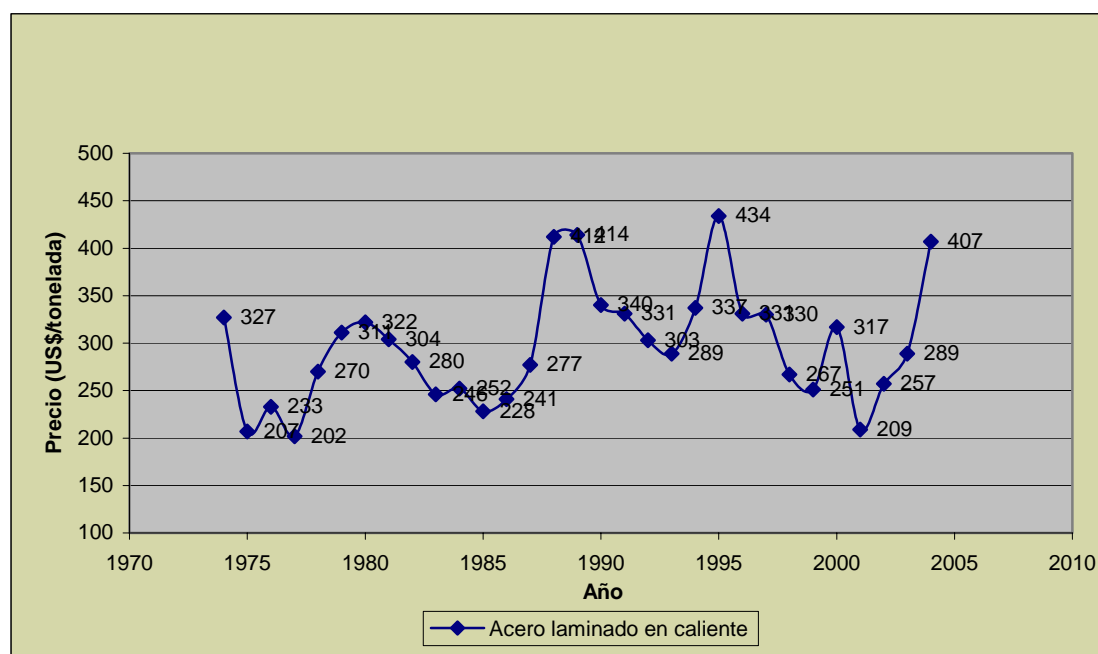
Fuente: Instituto Internacional del Hierro y del Acero.

D. Precios

18. No existe un precio de referencia único reconocido para el acero y en el corto plazo los precios pueden diferir significativamente de un mercado regional a otro. Como puede verse en el gráfico 2, los precios mundiales del acero variaron considerablemente en el período 1974-2004. El aumento más reciente de los precios se produjo entre 2001 y 2004, y los precios máximos de la mayoría de los productos y en la mayoría de los mercados se alcanzaron en el cuarto trimestre de 2004.

Gráfico 2

Precios al contado de las exportaciones de acero laminado en caliente (FOB Europa, dólares EE.UU./tonelada)



Fuente: World Steel Dynamics.

19. Además de una demanda en rápido aumento, los precios del acero fueron impulsados por el aumento de los precios de las principales materias primas utilizadas en la producción de acero (chatarra, coque, carbón y mineral de hierro). En los últimos tiempos los precios de estos productos han aumentado más rápido que los del acero. Si bien los precios del coque y la chatarra parecen haber alcanzado un pico en 2005, las perspectivas respecto al carbón y el mineral de hierro son menos ciertas. Las demoras en los puertos han reducido significativamente la disponibilidad de carbón australiano, mientras que las sucesivas reducciones de las exportaciones chinas han incitado a los compradores asiáticos a comprar carbón a los Estados Unidos. La demanda china de mineral de hierro se ha mantenido elevada, lo que ha generado

una escasez temporal en el país¹³. El mercado de chatarra, que tradicionalmente es el más inestable, ha mantenido su inestabilidad y en 2004 los precios casi se han triplicado en algunos países antes de volver a bajar. En algunos países han aumentado las presiones para imponer limitaciones a las exportaciones de chatarra.

20. El aumento de los precios de las materias primas se vio exacerbado por el incremento de los gastos de transporte. Los precios de fletamento de grandes barcos aumentaron de 17.000 dólares por día en enero de 2003 a 68.000 a comienzos de 2004, lo que generó costos de insumos mucho más elevados a los productores de acero que dependían de las materias primas importadas. Naturalmente, los fletes más elevados también disminuyeron la competitividad de los productores de acero que dependían principalmente de los mercados de exportación.

E. El papel de China

21. Como se ha dicho, la evolución que se ha dado en China ha eclipsado las demás tendencias del mercado mundial de acero. En el cuadro 6 se reseñan los principales parámetros y se indica que China se ha convertido en la principal fuerza tanto en la producción como en el consumo del sector. Su influencia directa en el comercio tal vez no sea tan evidente en lo inmediato, ya que su parte en las exportaciones mundiales nunca ha superado el 4% y su parte en las importaciones mundiales alcanzó su tope del 15,5% en 2003. Ese mismo año la parte de las importaciones en la utilización de acero por China también alcanzó un máximo (18,5%). Sin embargo, como el comercio del acero consiste en intercambiar un gran número de productos de acero diferentes, la cifra global tal vez no refleje debidamente la influencia de las exportaciones chinas y, especialmente, de las importaciones en cada mercado. China es un exportador neto de productos largos y un importador neto de productos planos. Además, en los últimos años las importaciones chinas han aumentado muy rápidamente y, como ese aumento coincidió con una recuperación económica más generalizada, la influencia en el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado mundial fue muy importante.

Cuadro 6

China y el resto del mundo: sinopsis (Tm)

| | 1996 | 2004 | Tasa anual de cambio | Parte de China en 1996 | Parte de China en 2004 |
|--------------------------------|-------|-------|----------------------|------------------------|------------------------|
| | (Tm) | | | (Porcentaje) | |
| Producción de China | 101,2 | 272,7 | 13,2 | 13,5 | 26,3 |
| Producción del resto del mundo | 648,8 | 764,8 | 2,1 | | |
| Consumo de China | 100,7 | 265,0 | 12,9 | 15,5 | 27,4 |
| Consumo del resto del mundo | 548,2 | 702,9 | 3,2 | | |

Fuente: Instituto Internacional del Hierro y del Acero.

Nota: La producción se refiere al acero bruto y el consumo a los productos acabados de acero.

¹³ Véase una descripción más detallada del actual mercado del mineral de hierro en UNCTAD, *The Iron Ore Market 2004-2006*, Ginebra, mayo de 2005.

III. PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO DEL MERCADO MUNDIAL DE ACERO

22. A partir de fines de 2004 y comienzos de 2005 los precios del acero han bajado del muy alto nivel que tenían. En agosto de 2005 habían perdido un 30% respecto a los máximos que habían alcanzado. La caída de los precios representa una vuelta a condiciones más normales después del excesivo recalentamiento del mercado en 2004 y pone de manifiesto que el aumento de la demanda se ha desacelerado en la mayoría de las regiones del mundo, mientras que la oferta ha seguido aumentando. En los primeros cuatro meses de 2005 la producción de acero bruto aumentó en un 7% respecto al mismo período de 2004. Sin embargo, el aumento de la producción es muy desparejo en su distribución. En China la producción aumentó en unas 21 Tm, mientras que el aumento en el resto del mundo fue de 2,5 Tm¹⁴.

23. Como implican las cifras que se acaban de dar, las perspectivas del mercado mundial de acero en los próximos dos o tres años dependerán ante todo de la evolución de la situación en China. En lo que respecta a la demanda china, la inversión en infraestructura continúa, si bien la parte de la inversión de capital en el PIB ha venido acercándose a niveles muy altos. Si con el tiempo el crecimiento de China depende menos de la inversión, puede preverse que las tasas de crecimiento del consumo de acero caerán drásticamente. Sin embargo, esto tal vez no ocurra en el mediano plazo.

24. El rápido aumento de la producción china de acero no sólo ha causado una gran turbulencia en los mercados mundiales de acero y materias primas, sino que también ha ejercido una importante presión sobre el sistema energético y de transporte del país. En su reunión de abril de 2005, el Consejo de Estado acordó que el país debía controlar estrictamente las inversiones en los activos fijos de la industria del acero para evitar una expansión excesiva¹⁵. Se acordó que los objetivos de la política aplicable al sector nacional del acero eran: reducir el consumo de energía y los desechos de materias primas adoptando métodos de producción más eficientes, fomentar el afianzamiento del sector nacional del acero, sumamente fragmentado, modernizar las plantas obsoletas y mejorar la distribución geográfica del sector. Antes de que se adoptaran esas decisiones, China ya había eliminado un descuento del 13% a las exportaciones de planchones y palanquillas a comienzos de 2005. La finalidad de esa medida era reducir la presión ejercida sobre la limitada oferta de materias primas y energía del país volviéndola menos atractiva para producir acero destinado a la exportación. Por consiguiente, el Gobierno de China no considera que el aumento de las exportaciones de acero sea un objetivo, a pesar de que China es un exportador neto de acero desde el último trimestre de 2004. De hecho, hay dos razones que pueden explicar el surgimiento de las exportaciones netas chinas¹⁶. En primer lugar, los precios del acero han sido más atractivos en el mercado internacional que en el chino (la eliminación del descuento a las exportaciones debería reducir la atraktividad de éstas).

¹⁴ Instituto Internacional del Hierro y del Acero, citado en *Metal Bulletin*, Londres, 23 de mayo de 2005, pág. 33.

¹⁵ *Steel Week*, vol. 11, N° 7, 22 de abril de 2005.

¹⁶ Véase Xie Qihua, "Will China become a real net exporter of steel?", documento presentado en la Tercera Cumbre Rusa del Acero del *Metal Bulletin*, Moscú, 6 a 8 de junio de 2005.

En segundo lugar, la composición de la producción china no corresponde a la demanda nacional, y la inversión en productos largos ha dejado atrás el aumento de la demanda. Cabe esperar que ese desequilibrio se corrija con el tiempo. En resumen, aparentemente es poco probable que la evolución de la situación en China modifique sustancialmente el equilibrio existente entre la oferta y la demanda mundiales.

25. Se prevé que la capacidad mundial de producción de acero bruto aumentará de 1.184 Tm por año en 2004 a más de 1.305 Tm anuales en 2006¹⁷. Esta cifra supone que las políticas restrictivas de China logran reducir la inversión en la nueva capacidad de producción de acero. El mercado mundial tal vez sólo pueda absorber un 10% de aumento de la oferta en dos años, siempre que la demanda china continúe aumentando al ritmo reciente. Las previsiones de la demanda mundial para 2005 y 2006 apuntan a una tasa de crecimiento anual del 4 al 5%, que bastaría para admitir las adiciones planeadas a la capacidad de producción. Sin embargo, si bien es más probable que la previsión sobre dicha capacidad se ubique por debajo de la marca y no por encima, la inversa es válida para las previsiones sobre la demanda. Por lo tanto, se prevé que la situación y orientación generales del mercado cambiarán, y que los precios se mantendrán en sus niveles actuales o seguirán disminuyendo y posiblemente vuelva a plantearse el problema del exceso de capacidad.

26. Aun en una situación de aumento relativamente lento de la demanda y precios bajos, sigue siendo posible agregar con éxito nueva capacidad si los costos de producción son lo suficientemente bajos. Se planea agregar nueva capacidad en los países en desarrollo y las economías en transición que tienen costos de producción relativamente bajos y una demanda nacional en rápido aumento. Esta combinación de circunstancias puede ser suficiente para tener éxito.

27. Se prevé también que el sector se seguirá consolidando, ya que la mayor solidez financiera de las empresas puede proporcionar medios para estudiar de manera más decidida la materialización de fusiones y adquisiciones. Esa consolidación ayudaría al sector a hacer frente con mayor eficacia a los descensos cíclicos.

IV. CUESTIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

28. Como se ha visto, en los últimos años los países en desarrollo han aumentado mucho sus partes en el mercado internacional de acero. Para seguir haciéndolo, deben ser competitivos en cuanto a los costos de producción, y el entorno comercial tiene que permitir que haya ventajas competitivas para ser decisivo. Como se desprende del cuadro 7, los menores costos de la mano de obra en los países en desarrollo y las economías en transición compensan con creces la más baja productividad de la mano de obra, lo que genera costos de producción que son mucho más bajos en esos países que en los países desarrollados.

¹⁷ "Bright Outlook for Steel Industry in 2005-2006 Forecast at OECD/IISI Conference", OCDE, 17 de enero de 2005.

Cuadro 7

Costo estimado antes de impuestos de los rollos laminados en frío (dólares EE.UU./tonelada)

| | Estados Unidos de América | Japón | Alemania | República de Corea | Brasil | CEI | China |
|---|---------------------------|-------|----------|--------------------|--------|-----|-------|
| Costo de las materias primas | 117 | 113 | 122 | 124 | 105 | 91 | 145 |
| Costos de otras materias | 161 | 149 | 154 | 137 | 114 | 124 | 155 |
| Costo total de las materias | 278 | 262 | 276 | 261 | 219 | 215 | 300 |
| Costo de la mano de obra/hora | 39 | 37,5 | 44 | 15 | 10 | 1,5 | 1,75 |
| Hora de trabajo/tonelada | 3,5 | 3,1 | 3,1 | 3,9 | 4,4 | 9,5 | 12,7 |
| Costo de la mano de obra | 137 | 116 | 136 | 59 | 44 | 14 | 22 |
| Costo total de explotación | 415 | 378 | 412 | 320 | 263 | 229 | 322 |
| Gastos financieros totales | 35 | 55 | 49 | 40 | 60 | 25 | 45 |
| Costo total antes de impuestos (redondeado) | 452 | 432 | 460 | 360 | 325 | 255 | 368 |

Fuente: World Steel Dynamics, *Steel Strategist*, mayo de 2003.

29. Sin embargo, los países en desarrollo sólo pueden convertir su ventaja competitiva en mayores partes en los mercados si éstos funcionan sin distorsiones. Se ha establecido que las subvenciones son una causa importante de la distorsión del mercado en el sector internacional del acero. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, de la OMC, autoriza las subvenciones genéricas (disponibles para todas las industrias) y prohíbe las subvenciones a la exportación y las supeditadas a la utilización de mercancías nacionales otorgadas a sectores "específicos"¹⁸. Los esfuerzos realizados durante la Ronda Uruguay de la OMC para negociar un acuerdo multilateral sobre el acero a fin de tratar las subvenciones y otras cuestiones no tuvieron éxito. En 2001 los países desarrollados tomaron la iniciativa de transferir de la OMC a la OCDE las negociaciones sobre el acero. El Grupo de Alto Nivel sobre el Acero, de la OCDE, se reúne periódicamente desde septiembre de 2001 para debatir un posible acuerdo de subvenciones al acero que superaría con creces los acuerdos de la OMC en lo que respecta a eliminar las subvenciones que distorsionan el comercio y promover la eliminación de una capacidad de producción de acero ineficiente y excesiva. Además de los países de la OCDE, el Grupo incluye otros países y territorios, que juntos representan un 95% de la producción mundial de acero bruto¹⁹.

¹⁸ Un programa se considera específico si se lo suministra con carácter selectivo, de hecho o de derecho, a determinado grupo de empresas. En otras palabras, si está disponible para todos los sectores de la economía, no es específico ni tampoco constituye una subvención.

¹⁹ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Comunidad Europea, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Italia, Japón, Kazajstán, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Provincia china de Taiwán, Reino Unido, República Checa, República de Corea, República Eslovaca, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

30. Los debates han generado un texto de negociación en el que se recogen una serie de alternativas y opciones²⁰. Se conviene en que el propuesto acuerdo sobre subvenciones al acero debe prever disciplinas en la materia más estrictas que las del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, y que deben prohibirse todas las subvenciones a los productores de acero (excepto las subvenciones genéricas de que pueden disponer todos los sectores). Sin embargo, los países tienen opiniones diferentes sobre las posibles excepciones a esa prohibición. Se conviene en que deben autorizarse las subvenciones para facilitar el cierre definitivo de fábricas de acero, pero algunos países desean ampliar el ámbito de las excepciones para incluir una ayuda limitada con fines ambientales o destinada a las actividades de investigación y desarrollo, y otros desean una lista más larga de excepciones²¹. Otra cuestión es la noción del trato preferencial para los países en desarrollo y, quizás, las economías en transición.

31. Sin embargo, cabe señalar que existen otros obstáculos al comercio. Puede alegarse que los instrumentos de política comercial, como las salvaguardias o las medidas antidumping, especialmente si no se utilizan de manera moderada y sensata, dan lugar a un mayor proteccionismo y, consiguientemente, a precios nacionales más altos, y, además, influyen en el mantenimiento artificial de una capacidad de producción ineficiente²². Este argumento se apoya en la observación de que con el tiempo los precios nacionales del acero en los países desarrollados han tendido a ser diferentes de los precios internacionales, fenómeno que no ocurriría si las subvenciones fueran la única distorsión importante a los mercados del acero, especialmente porque los aranceles son relativamente bajos y no han aumentado con el tiempo. El gráfico 3 presenta un ejemplo²³.

²⁰ Comunicado publicado tras la Reunión de Alto Nivel sobre el Acero, 28 y 29 de junio de 2004 (Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE) www.oecd.org. Véase también Reunión Especial de Alto Nivel de la OCDE sobre las cuestiones relacionadas con el acero: "Elements of an Agreement to Reduce or Eliminate Trade-Distorting Subsidies in Steel" (SG/STEEL(2004)4), 12 de mayo de 2004; "Ideas for Advancing the Steel Subsidy Talks" (SG/STEEL(2004)5), 15 de junio de 2005; y "Steel Agreement Issues" (SG/STEEL(2004)3), 29 de junio de 2004.

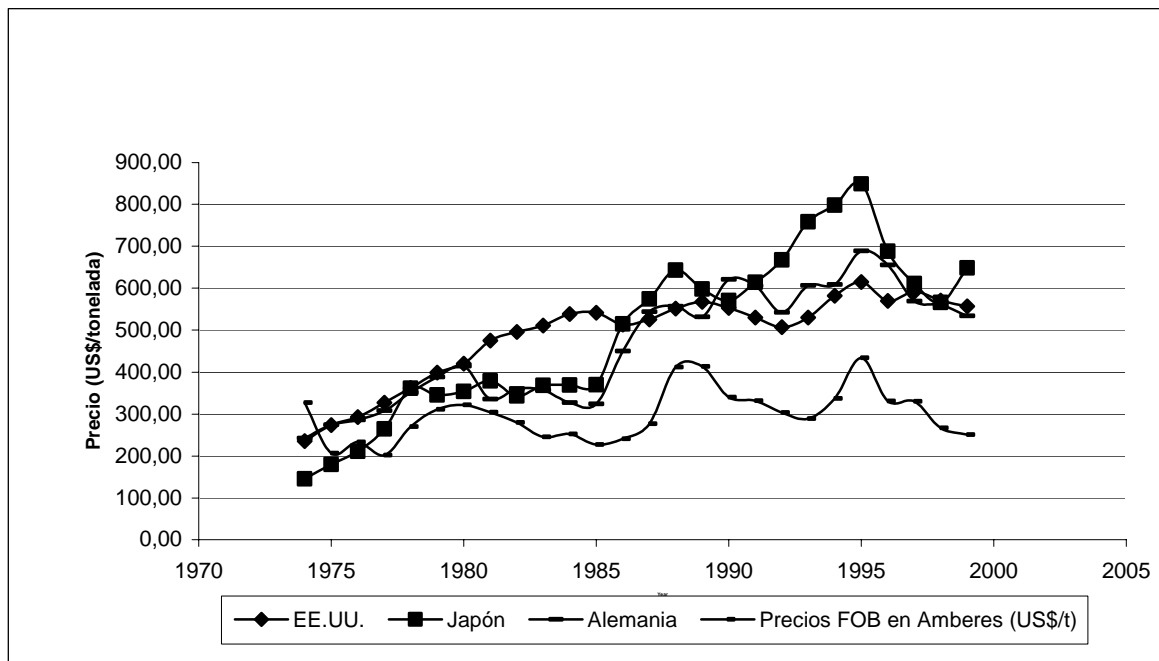
²¹ Los Estados Unidos favorecen la conclusión de un acuerdo con excepciones únicamente para los costos relacionados con el cierre; la UE y el Japón alegan que deben exceptuarse las subvenciones destinadas a apoyar el desarrollo regional y la mitigación de los daños al medio ambiente, especialmente para reducir las emisiones de carbono, y los países en desarrollo consideran que un acuerdo de ese tipo deberá tener en cuenta su desventaja en la esfera de las infraestructuras.

²² Véase, por ejemplo, Veena Jha, Tanuka Endow y James Nedumpara: "Dealing with trade distortions in steel", UNCTAD/DITC/COM/2004/4.

²³ Véanse más ejemplos en Jha y otros.

Gráfico 3

Precios nacionales y de exportación (FOB) de las planchas laminadas en caliente (dólares EE.UU./tonelada), 1974-1999



32. Por consiguiente, lo que tal vez se necesite sea un enfoque más integral para hacer frente a las distorsiones en los mercados del acero, que tenga en cuenta no sólo las subvenciones sino también los resultados de todos los mecanismos y medidas vigentes en cuanto a su efecto sobre los precios. Mientras tanto, la vigilancia permanente de la evolución de la capacidad de producción resulta sin duda útil y proporciona un medio para observar los efectos de los cambios en las normas comerciales.
