

**IMPACTO DE LAS IMPORTACIONES CHINAS Y SU EFECTO EN EL MERCADO COLOMBIANO DE ACERO.
2010 – 2017.**

ALUMNO: JAIME ALBERTO BURGOS GONZÁLEZ

PROFESOR GUÍA: FABIÁN VILLARROEL RÍOS

**ESTUDIO DE CASO PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAGÍSTER EN ESTRATEGIA INTERNACIONAL Y POLÍTICA COMERCIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE**

SANTIAGO DE CHILE, CHILE

JULIO DE 2019

ÍNDICE

1.	Introducción.....	3
2.	Contexto Global del Mercado del Acero.....	6
3.	Industria Siderúrgica China.....	7
4.	Industria Siderúrgica Colombiana.....	10
4.1.	Caracterización de la industria siderúrgica.....	10
4.2.	Empleo.....	11
4.3.	Producción de Acero.....	14
4.4.	Importaciones.....	16
5.	Acciones Tomadas por los Productores Nacionales de Acero en Colombia.....	18
5.1.	Disposiciones Legales en la Legislación colombiana.....	20
5.2.	Medidas de Defensa Comercial aplicadas por Colombia.....	22
6.	Análisis de Percepción.....	24
6.1.	Desafíos del Sector	29
7.	Conclusiones.....	30
8.	Anexos.....	35
9.	Referencias.....	43

1. INTRODUCCIÓN

El hierro es un metal de transición con características muy particulares, pues es uno de los elementos más abundantes que existen en el planeta. También, es uno de los elementos más resistentes y su uso está presente en la mayoría de las actividades humanas. Es el metal más duro utilizado con el 95% de la producción mundial. (World Steel Association, 2017). Por otra parte, el acero es producto de una aleación que resulta de la mezcla de hierro y carbono, con un porcentaje que oscila entre el 0,05% y el 2% de este último elemento. Algunas veces otros elementos de aleación específicos también son agregados para producir aleaciones similares.

La industria siderúrgica es una de las industrias más importantes a nivel mundial, puesto que la mayor parte de los países tiene algún tipo de desarrollo de esta industria, donde su producción está vinculada a la fabricación de todo tipo de elementos que podemos encontrar en la vida cotidiana. A nivel mundial, 78% de la producción de acero se destina, en efecto, a tres sectores de actividad, a saber: construcción (52%), automotriz (12%) y metalmecánico (14%). (World Steel Association, 2016. Pág. 3)

Según datos de la Asociación Mundial del Acero, en 2016 la producción de acero crudo creció en un 1%, aumentando así a 1.600 millones de toneladas (World Steel Association, 2017). Dentro de los principales productores de acero mundial, se destaca la República Popular de China, país que ocupa el primer lugar con el 50% de la producción mundial, seguido por la Unión Europea con 13%, Japón e India con 7%. En la región de Latinoamérica, destacan por su producción Brasil, México y Argentina (World Steel Association, 2017). Asimismo, desde hace varios años atrás se viene presentando un fenómeno de sobreproducción de acero a nivel mundial, siendo China el principal actor que mantiene altos niveles de sobreproducción que afectan y/o amenazan con afectar a las industrias nacionales de otros países. (World Steel Association, 2017)

Cabe resaltar que, las mayores empresas productoras de acero en China son propiedad del gobierno, por tal razón, varios países europeos, norteamericanos y latinoamericanos, consideran que pueden llegar a existir programas de subvención a la exportación de acero. Dado lo anterior, y ante el daño o la amenaza de daño que representa el aumento de las importaciones de acero desde China para la industria y la producción nacional de los países, algunos de ellos han optado por establecer otras medidas de defensa comercial, como salvaguardias, o bien otras medidas no arancelarias para hacerle frente a esta situación.

En el caso particular de Colombia, el sector de la siderurgia significa el tercer sector más grande de la economía, pues aporta el 3% del total del PIB del país, siendo así una fuente importante de empleo al generar 6.000 empleos directos y otros 33.000 indirectos, representado así, el 7% del empleo en Colombia, según datos aportados por el director de la Cámara Fedemetal de la ANDI, Juan Manuel Lesmes. (Fedemetal, 2016)

No obstante, para Colombia, el fenómeno de la sobreproducción mundial puede significar una amenaza externa, al aumentar las importaciones de acero desde China. Por lo tanto, se puede ver afectada la producción nacional y los puestos de empleo que genera. La mayor parte de los países del mundo,

consideran estos dos factores muy importantes para la economía, por consiguiente, un aumento de las importaciones provenientes desde China o de cualquier otro origen, puede ocasionar problemas como: la pérdida de participación del mercado interno/nacional de las empresas que conforman la rama de producción nacional; afectar los volúmenes de ventas, sus ingresos por ventas y generar un impacto negativo en los estados financieros de las empresas. Por lo tanto, la suma de estos factores puede llegar a generar el cierre de plantas industriales y despidos masivos de empleados.

Por otra parte, si bien la demanda de acero en Colombia se ha mantenido estable durante los últimos años, esta dinámica ha continuado en el tiempo gracias a los programas de construcción de vivienda de interés social y la construcción en infraestructura de vías y carreteras de cuarta generación, denominadas 4G, programas que han venido siendo impulsados por el gobierno de Juan Manuel Santos. Dichos programas contienen una alta demanda de materiales de construcción, donde el sector siderúrgico es el principal proveedor. Según proyecciones de la Cámara Sectorial del Hierro y del Acero de la Asociación Colombiana de Industriales (ANDI), se proyecta que la primera ola de las 4G demande 939.000 toneladas de acero, de las cuales cerca de 500.000 toneladas corresponde a tipos de acero que se producen en el país. (ANDI, 2017). Por otra parte, para el caso de los proyectos de vivienda subsidiados por el gobierno nacional se estima que se demandarán 600.000 toneladas de acero. (ANDI, 2017)

De esta manera, los industriales del acero en Colombia se enfrentan a un mercado mundial caracterizado en mayor medida por un decrecimiento en los niveles de consumo, así como al crecimiento de las exportaciones de acero chino que buscan nuevos mercados de destino para sus excedentes de producción, lo cual presuntamente, se realiza a precios de mercado más bajos que en el país de origen. (Fedemetal, 2016).

Por tal razón, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, el propósito de esta investigación se centrará sobre la formulación de la pregunta: ¿cuál ha sido el efecto del aumento de las importaciones de acero chino sobre la producción de acero en el mercado colombiano? Para dar respuesta a este interrogante, se realizará un análisis de percepción de los principales actores involucrados en el sector siderúrgico colombiano, determinando cómo perciben el impacto del incremento de las importaciones de acero de China, su efecto en el mercado colombiano y cuál es la evaluación, que esos actores hacen de las medidas de defensa comercial tomadas por el gobierno colombiano.

Pregunta de Investigación

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el propósito de esta investigación se centrará sobre la formulación de la pregunta: ¿Cuál ha sido el efecto en la producción de acero en el mercado colombiano por el incremento de las importaciones de acero chino?

Hipótesis de Investigación

El aumento de las importaciones de acero proveniente de China amenaza con desplazar la participación de mercado de las empresas nacionales y reducir la producción de acero nacional.

Objetivo General

Identificar la percepción que tienen los actores del sector siderúrgico colombiano ante el incremento de las importaciones de acero provenientes de China y su efecto en la producción de acero en Colombia.

Objetivos Específicos

1. Describir el contexto actual del sector siderúrgico mundial
2. Identificar las importaciones de acero de China a Colombia
3. Analizar el mercado del sector siderúrgico en Colombia
4. Identificar los flujos comerciales del sector siderúrgico de Colombia
5. Analizar las medidas de defensa comercial presentadas por Colombia a China

Diseño Metodológico

Para el desarrollo del estudio de caso, se empleará un enfoque cualitativo, en tanto que, se busca realizar un estudio de percepción, en lo referente a cómo los actores del sector siderúrgico colombiano han percibido el ingreso de las importaciones de acero proveniente de China y las medidas en materia de defensa comercial que se han solicitado y/o presentado. Por otra parte, cabe aclarar que, la parte econométrica del impacto de las importaciones de acero chino en el mercado del acero en Colombia serán tomadas de otros estudios realizados.

En tal sentido, se recurrirá a bibliografía especializada capaz de brindar elementos confiables a la investigación y procedente de centros de pensamiento reconocidos en el área de estudio. En tal sentido, se recurrirán a bases de datos estadísticas oficiales, estudios y publicaciones de agremiaciones nacionales e internacionales y empresarios del sector.

Asimismo, se recurrirá al uso de entrevistas con el fin de obtener información de primera mano sobre el comportamiento del sector siderúrgico colombiano, el contexto global y obtener su percepción sobre la industria del acero. Por lo tanto, se recurrirá a realizar entrevistas, mediante el envío del cuestionario por

correo electrónico, a las siguientes empresas: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, el Comité Colombiano de Productores de Acero de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), la Cámara Colombiana del Acero (CAMACERO) y la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO).

2. CONTEXTO GLOBAL DEL MERCADO DEL ACERO

El contexto global de la industria siderúrgica mundial parte desde la segunda mitad del siglo XX donde se desarrolló bajo tres momentos relevantes, a saber: En primer lugar, se desarrolló bajo la reestructuración económica de los países participantes de la Segunda Guerra Mundial, principalmente Estados Unidos, los países de Europa occidental y Japón. En segundo lugar, las transformaciones tecnológicas que se derivaron a partir de una serie de cambios en los patrones productivos y organizacionales propios de la industria y, por último, por el creciente intercambio comercial que se produjo como consecuencia del modelo de desarrollo económico liberal que se empezó a expandir por los países occidentales. (Cruz Soto, Luis Antonio, 2003. Pág.24).

De esta manera, durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial los gobiernos empezaron a impulsar la industria siderúrgica mediante subsidios para así fortalecer sus industrias nacionales, con el fin de prevenir que en el corto plazo se pudiera generar una escasez de los productos de acero. Asimismo, durante este mismo periodo existió una acumulación de capital de otras industrias demandantes de acero, tales como, la industria de la construcción, automotriz y de bienes de capital.

Dichas industrias ayudaron a fortalecer e impulsar de manera importante la producción siderúrgica. De ahí que, el crecimiento observado de la industria siderúrgica durante la década de 1940 a 1950, haya registrado un crecimiento de 3,9%; de 1950 a 1960 un crecimiento de 5,1%; y entre 1960 y 1970 un crecimiento de 6.1%. (Álvarez, María Lourdes, 2003. Pág. 42).

Por otra parte, el crecimiento productivo de la industria siderúrgica y la disminución del consumo de acero durante la década de 1970, producto de la crisis internacional del petróleo, produjo un periodo de bajo crecimiento económico con respecto a los años anteriores. Asimismo, llevó a que los grandes productores de acero en el mundo, como lo eran Estados Unidos, los países de Europa occidental y Japón, se vieran en la necesidad de modernizar sus plantas con el fin de enfrentar las nuevas dinámicas de competencia, obligándolos a tener grados de especialización más altos en la elaboración de los productos, reducir costos y cumplir con las especificaciones técnicas.

No obstante, mientras los países industrializados veían la forma de aplicar nuevas tecnologías y reducir sus niveles de producción, los países en desarrollo mantenían sus niveles de producción a tope para así abastecer el mercado mundial. Como consecuencia, a finales de la década de 1980, Estados Unidos había

reducido en 40 millones de toneladas su capacidad de producción, los países de Europa occidental en 44 millones de toneladas y Japón en 10 millones de toneladas. (Cruz Soto, Luis Antonio, 2003. Pág.26).

Por lo tanto, se puede observar que, para finales de la década de 1980, el porcentaje del mercado mundial de acero que inicialmente pertenecía a los países industrializados, producto de la reestructuración de sus industrias, poco a poco fue cedido a otros países de Asia, quienes aprovecharon el momento para incrementar su producción.

Para el inicio de la década de 1990, los países de reciente industrialización donde se concentró una alta producción de acero fueron India, Corea del Sur, China, Taiwán, Brasil y México, donde la autosuficiencia de estos países aumentó la producción mundial superando el consumo, lo que llevó a la aparición de una sobreoferta de productos de acero. (Cruz Soto, Luis Antonio, 2003. Pág. 27)

En consecuencia, la sobreoferta de productos, sumado a la disminución del consumo de acero, producto del desplazamiento del acero en industrias tradicionalmente consumidoras como la automotriz, de electrodomésticos y de bienes de capital, donde se sustituyó al acero por plásticos, cerámica y derivados del aluminio. Por lo tanto, se provocó una búsqueda de nuevos mercados para comercializar los productos de acero, generando y fomentando el incremento de las prácticas desleales de comercio. Esta dinámica se mantuvo a lo largo de la década de 1990. (Cruz Soto, Luis Antonio, 2003. Pág. 28)

3. INDUSTRIA SIDERÚRGICA CHINA

China venía consolidándose como un actor emergente en la región de Asia. Así, durante el periodo comprendido entre 1975 y el 2000, se empezaron a realizar ciclos de inversión sin precedentes destinados a la industria siderúrgica, con el fin de aumentar la capacidad de producción de acero.

De esta manera, durante el periodo comprendido entre los años 2000 a 2007, China se convirtió en el principal país contribuyente al crecimiento del sector del acero, donde se evidenció un aumento de la demanda de acero en un 13% en promedio anual. Así, para el año 2014, China se consolidó como el principal consumidor mundial de la producción de metales y minerales. En dicho año, por ejemplo, China absorbió el 45% de la producción mundial de acero, 60% de mineral de hierro, 50% de cobre, 48% de aluminio y 45% de níquel. (Coface, 2016)

Las tasas de crecimiento a las que venía creciendo China contribuyó a un aumento del 10% en promedio del PIB entre los años 2000 y 2011, principalmente impulsado por los altos niveles de inversión destinados a la urbanización rápida y sostenida. Durante este periodo, el 54% de la población vivía en zonas urbanas para 2014, mientras que un 36% lo hacía para el año 2000, lo cual implicó un aumento en la población urbana de 290 millones de personas. (Coface, 2016).

El PIB por habitante en términos de paridad de poder de compra también se multiplicó por cuatro, pasando de 2.900 USD a 14.100 USD entre los años 2000 y 2015. La abundancia de liquidez fue lo que permitió en parte, financiar varios proyectos de desarrollo, esta liquidez estuvo acompañada por el aumento del ahorro que se presentó en la clase media china que pasó de ser del 30% al 40% de los ingresos disponibles entre 2000 y 2012 y, por último, otro factor importante fue la reducción en las tasas de interés que impuso el banco central chino. (Coface, 2016). Por lo tanto, dichas condiciones favorables de financiamiento contribuyeron a alimentar las inversiones poco productivas que se encontraban desconectadas de la dinámica de la demanda, lo cual contribuyó a un aumento significativo de los excedentes de producción de acero en china.

A partir del año 2000, el mercado del acero, así como de la mayoría de las materias primas vivió un aumento de precios, dinámica que se prolongó prácticamente durante una década. No obstante, luego de la crisis financiera de 2008, la industria siderúrgica mundial empezó a observar una sobrecapacidad de acero proveniente de China, de considerables volúmenes y que se sostuvo a lo largo de los años afectando así a varias empresas a nivel mundial.

La demanda mundial de acero en los últimos años estuvo impulsada por la fuerte demanda de materias primas principalmente desde China, país que entre el año 2000 y el año 2007 tuvo una tasa de crecimiento de 6,7% en promedio durante este periodo. (OCDE, 2017).

En respuesta a la crisis financiera de 2008 el gobierno chino puso en marcha un plan de estímulo de 4 mil millones de yuanes en noviembre de 2008, con el fin de apoyar el crecimiento económico mediante la inversión, específicamente en proyectos de infraestructura. Por ejemplo, uno de los megaproyectos que partieron a finales de la década de 1990 y que finalizaron sus obras en 2012, fue la construcción de la hidroeléctrica sobre el río Yang Tze, denominado el proyecto de las tres gargantas.

Sin embargo, un plan específico dedicado a la industria siderúrgica fue igualmente aprobado en marzo de 2009 con el objetivo de continuar la producción de acero y eliminar las capacidades de producción obsoletas. Esta fue una de las primeras acciones que tomó el gobierno central para reducir la producción de acero y frenar el exceso de capacidad en la industria del acero en China. No obstante, la meta propuesta por el gobierno chino de reducir su producción a 460 millones de toneladas en 2009 no fue alcanzada y, por el contrario, tuvo un aumento al registrar 569 millones de toneladas al término del mismo año. (Coface, 2016)

A pesar de las medidas tomadas por el gobierno chino en 2009, la capacidad de producción mundial de acero pasó de 660 millones de toneladas en 2008 a 1.160 millones de toneladas en 2014. (World Steel Association, 2017). Cabe resaltar que, el gobierno chino se tuvo que enfrentar a los deseos e intereses de cada una de las provincias y autoridades locales, quienes se opusieron a las directrices del gobierno central al ver el impacto que tenían las políticas públicas sobre el empleo y sus ingresos, provenientes en su mayoría, de los impuestos vinculados a las actividades de la industria siderúrgica.

La implementación de los planes del gobierno central estuvo en contravía con los intereses regionales de las 34 provincias chinas, en tanto que, cada una trabajaba para mantener el empleo y maximizar los ingresos fiscales, retrasando así el cierre de las diferentes plantas siderúrgicas programadas por el gobierno central. (Coface, 2016)

De esta manera, mientras que la cuota de mercado aumentó para las 10 principales empresas en 2011 a un 49,2%, luego disminuyó considerablemente a 36,6% en 2014. La capacidad de producción se redujo a 1.120 millones de toneladas en 2015 debido al trabajo de las grandes empresas, en su mayoría públicas, y no por el esfuerzo o concentración de un sector ni de las pymes privadas. (ANDI, 2016)

El retraso entre la planificación de una inversión y su posterior materialización también explica en parte, la persistencia del exceso de producción. A pesar de la voluntad del gobierno central por reducir la producción de acero en China, en 2014 se registraron 2.037 nuevos proyectos de inversión, la cual estuvo por debajo en 215 proyectos que los mismos registrados en las cifras de inversión en nuevos proyectos del sector en 2013.

Asimismo, si bien Asia durante los últimos años registró una reducción en los niveles de producción promedio de 20 millones de toneladas, lo cierto es que la capacidad de producción mundial de acero ha venido aumentando en promedio desde 2015 en 55 millones de toneladas. (ANDI, 2016)

Asimismo, esta moderación de la demanda es uno de los factores que alienta a las empresas a reducir la velocidad de sus inversiones para maximizar sus ganancias, pues al reducir los altos costos de inactividad de las líneas de producción, se logra retrasar la reducción de capacidad, siendo más económico continuar produciendo que recortar la producción, lo que también permite a las empresas continuar pagando sus deudas. La caída de la demanda china en 2015 fue la primera cifra registrada desde 1995, la cual representa la mayor parte de la disminución del consumo de acero en Asia en 2016. (ANDI, 2016).

La demanda mundial de acero disminuyó marcadamente, con un crecimiento de 0.8% en 2014, contrayéndose así en un 2,5% en 2015 según datos de OCDE (OCDE, 2017). Los dos episodios a la baja anteriores tienen su origen en la crisis del crecimiento mundial, que se puede evidenciar en dos etapas, a saber: la primera, durante la crisis asiática y rusa de 1998, donde se registraron niveles de crecimiento; y en una segunda etapa, durante la crisis financiera de 2008 cuando se registró una caída en el crecimiento económico.

Si bien la desaceleración en el crecimiento en China ha sido significativa desde 2012, las señales más fuertes se manifestaron en 2015 cuando colapsaron los mercados bursátiles y se registró un crecimiento del PIB del 6,9% el más bajo desde la década 1990. (ANDI, 2016)

La desaceleración de la demanda china reflejó un cambio en el paradigma de crecimiento. La participación de la industria en el PIB ha pasado de un 47% en 2005 a un 43% en 2014. Por el contrario, la industria de servicios ha aumentado su participación durante el mismo periodo.

La inversión inmobiliaria también sufrió un decrecimiento en sus montos de inversión, pasando de 10,5% en 2014 a 1,0% en 2015. Por lo tanto, de acuerdo con las razones anteriormente expuestas, es que ha generado una reducción en los niveles de la demanda de acero en China, la cual cayó en 40 millones de toneladas entre 2014 y 2015 y que ha continuado cayendo en 2016. (ANDI, 2017)

No obstante, a largo plazo, la demanda china seguirá siendo fuerte, especialmente para satisfacer las necesidades de infraestructura relacionada con la urbanización creciente, pero progresará a un ritmo menos rápido, que al registrado antes de la crisis. Esta desaceleración de la demanda de acero va de la mano con el crecimiento del PIB, pues se ha observado que la convergencia de un país emergente hacia un alto nivel de riqueza está acompañada de una menor necesidad de infraestructura, con relación a su población y un desgaste de la industria a favor de los servicios. Por lo tanto, la intensidad del acero disminuye a partir de un cierto nivel de desarrollo de la economía.

4. INDUSTRIA SIDERÚRGICA DE COLOMBIA

El origen de la industria siderúrgica colombiana se remonta a finales del siglo XIX con el descubrimiento de los primeros yacimientos de mineral de hierro en las décadas de 1920 y 1930. A partir de entonces, se crearon las primeras ferrerías que se dedicaban a la explotación de dicho mineral en las regiones de Samacá (Boyacá), Pacho (Cundinamarca), Amagá (Antioquia) y Pradera (Valle del Cauca).

Durante las siguientes décadas de 1930 y 1940, nacieron pequeñas siderúrgicas que se dedicaron al reciclaje de chatarra principalmente, entre ellas se destacaron: Siderúrgica de Medellín SIMESA (1938) y la Siderúrgica del Muña SIDEMUÑA (1947). Posteriormente, en las décadas de 1950 y 1960, surgieron otras empresas, como Acerías Paz del Río (1954), la Siderúrgica del Pacífico SIDELPA y la Siderúrgica de Boyacá SDEBOY (1961). Ya para la década de 1970 y 1980, se crearían las empresas Aceros Ramson, Armaduras Heliacero (1971) y Diaco (1980). Asimismo, en la década de 1990, nacería la Siderúrgica del Caribe, Acerías Sogamoso, Acerías de Boyacá, SIDOC, entre otras.

La industria siderúrgica de Colombia que se conoce actualmente es producto del aislamiento de las regiones y del proceso de sustitución de importaciones.

El aislamiento y el cierre de la economía, producto de la implementación de las medidas de sustitución de importaciones, aplicada por el gobierno central, como modelo de desarrollo económico, permitió que las empresas siderúrgicas pudieran vender su producción a precios que normalmente cubrían sus costos de operación y les dejaban cierto margen de utilidad.

No obstante, con el proceso de apertura de la economía hacia el libre mercado, desarrollada por el gobierno colombiano durante la década de 1990, dejó al descubierto la ineficiencia y falta de competitividad de la industria siderúrgica colombiana, principalmente por la obsolescencia tecnológica de las plantas y el desconocimiento de las empresas productoras del abastecimiento del canal minorista

de venta del acero. Por lo tanto, se tuvo que repensar el funcionamiento del sector y realizar una profunda transformación de este. (La República, 2018).

Los anteriores problemas, llevaron a los dueños de las empresas a replantearse el negocio. De esta manera, la solución más práctica para ellos era vender su participación a las empresas extranjeras que tuvieran una mayor experiencia en el negocio y/o, por otra parte, fortalecer el canal mayorista de distribución que abastecía a las pequeñas ferreterías y depósitos de construcción.

Sin embargo, como consecuencia de la apertura económica de 1990, lo que se vio en el país fue una serie de ventas de empresas, adquisiciones de éstas por multinacionales, fusiones y reorganizaciones de otras empresas. Así, actualmente, el sector siderúrgico colombiano está compuesto por cinco grandes empresas, a saber: Acerías Paz del Río, Gerdau Diaco, SIDENAL, SIDOC y TERNIUM.

4.1. Caracterización de la industria siderúrgica

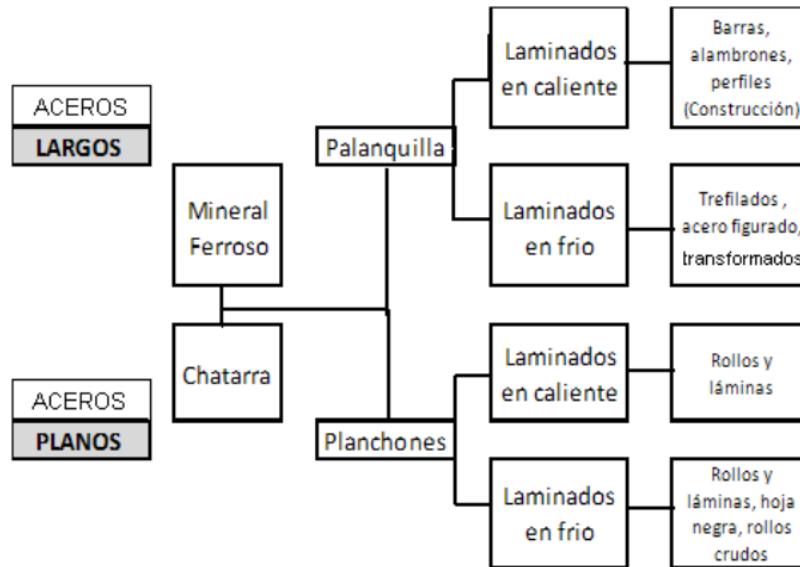
La industria siderúrgica de Colombia se caracteriza por sus altos costos de operación, las economías de escala y requerimientos intensivos de capital. Además, tiene una fuerte utilización de mano de obra calificada y genera un alto impacto ambiental debido a su proceso productivo. (Camacol, 2009. Pág.1).

La industria siderúrgica colombiana comprende varias fases de producción que van desde la obtención del acero hasta las líneas de producción. Así, una primera etapa para conseguir el acero comprende dos fases, a saber: Integrada y Semi integrada. En la fase integrada, el acero es producto de la utilización de material ferroso, mientras que, en la fase semi integrada, el acero es obtenido a partir de materias primas como la chatarra y las ferroaleaciones.

Una vez obtenido el acero, siguen dos líneas de fabricación productivas, a saber: productos largos y productos planos. A continuación, a partir de este punto, el acero puede ser transformado en palanquillas y/o en planchones, los cuales son productos intermedios que son utilizados como base para la fabricación de productos laminados.

La elaboración de los productos finales, que son utilizados por los diferentes sectores industriales de la economía, se produce a través de procesos de laminación en caliente y en frío de la palanquilla y de los planchones. A partir de ellos, se obtienen productos terminados como: barras, varillas, láminas y alambón, productos fuertemente utilizados por la industria de la construcción. (Camacol, 2009. Pág.2).

Cadena productiva del acero



Fuente: *Comité Siderúrgico Colombiano. "Industria del acero en Colombia – 2007"*

Por otra parte, el uso del acero comprende cuatro tipos diferentes, a saber: acero al carbono, el cual es utilizado principalmente por la industria automotriz; acero inoxidable, el cual se emplea en tanques y tuberías; aceros aleados, usados principalmente por la industria de la construcción y; por último, aceros de baja aleación ultrarresistentes, también utilizados en la construcción. (Camacol, 2009. Pág.2).

De esta forma, se observa que en Colombia la cadena de valor en el acero está conectada ampliamente con el sector de la construcción, otra de las industrias más relevantes para la economía nacional. Esta industria, es importante tanto por el uso y el consumo de materias primas, como por la fuerza laboral y la generación de otros bienes intermedios.

No obstante, la producción de acero está compuesta por tres grandes rubros de producción, los cuales, al ser sumados en su totalidad, son denominados producción de laminados.

PRODUCCIÓN DE LAMINADOS (1+2+3)
1. Largos
Acero para concreto
Barras

Alambrón
Perfiles livianos (< 80 mm)
Perfiles pesados (>= 80 mm)
Rieles y Acoples para Vías
2. Planos
2.-A- Planos No revestidos al carbono
Hojas gruesas en caliente (>= 4,75mm)
Bobinas gruesas en caliente (>= 4,75mm)
Hojas medias y delgadas en caliente (< 4,75 mm)
Bobinas medias y delgadas en caliente (< 4,75mm)
Hojas en frío
Bobinas en frío
2.-B- Planos Revestidos
2.-B-.1. Planos revestidos para envases
Hojalata
Cromada
2.-B-.2. Otros Revestidos
Cincadas en caliente
Electrocincadas
Cubiertas con aluminio y zinc
Prepintadas
Otras chapas revestidas
2.-C- Planos de Aceros Especiales
Hojas y bobinas inoxidables
Hojas y bobinas al silicio
Hojas y bobinas de otros aceros aleados
3. Tubos Sin Costura

Fuente: Cámara Fedemetal ANDI, 2018

4.2. Empleo

En cuanto al mercado laboral se refiere, la demanda de personal en la industria siderúrgica ha estado en constante aumento en el periodo comprendido entre el 2000 y 2007, según las cifras oficiales del DANE, la tasa en promedio del crecimiento anual fue del 5% durante este periodo. (Camacol, 2009. Pág. 4). Actualmente, se viene registrando un incremento en las cifras de empleo debido al ritmo de producción de los últimos años y, por las inversiones realizadas de las grandes compañías en sus procesos de expansión.

Los productores de acero en Colombia están ubicados principalmente en Cundinamarca y Boyacá. Boyacá es la región del país que concentra a tres de las cinco grandes siderúrgicas del país, produce el 75% del acero nacional y concentra el 46% de los empleos del sector. Además, proveen de materia prima para los diferentes proyectos de infraestructura del país. (Sectorial, 2017).

GENERACIÓN DE EMPLEO		
EMPRESA	DIRECTOS	INDIRECTOS
ACERÍAS PAZ DEL RÍO	1.571	1.800
GERDAU DIACO	1.400	1.700
TERNIUM	1.700	2.700
SIDOC	752	4.000
SIDENAL	900	3.000
TOTAL	6.323	13.200

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de empleo publicadas por las empresas

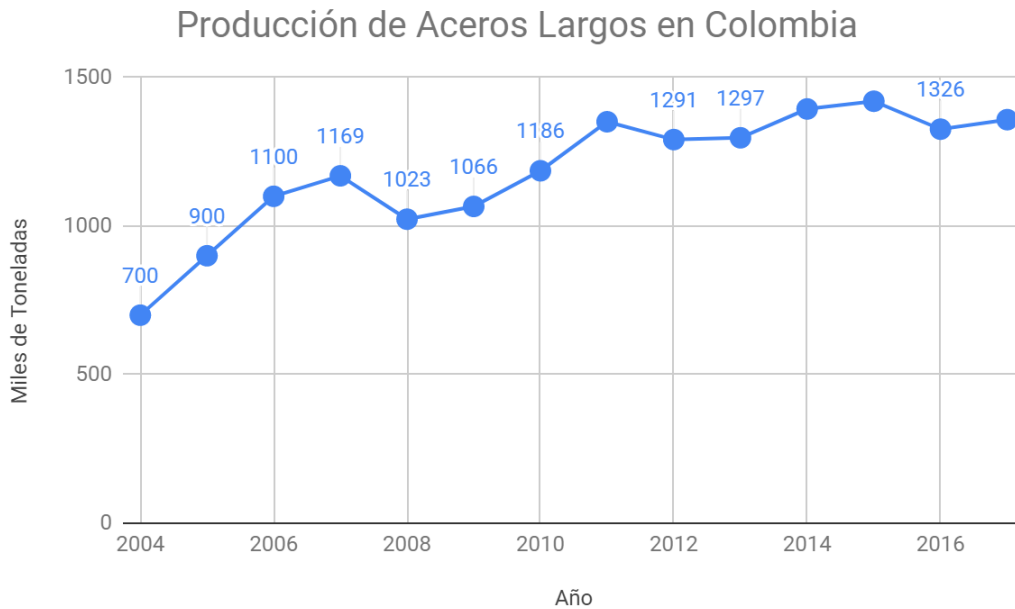
4.3. Producción de Acero

En Colombia, la industria siderúrgica ha ganado terreno en el aparato productivo nacional. Para el 2008 la industria siderúrgica representaba el 7,1% del PIB industrial y aportaba el 1,2% del PIB nacional. (Camacol, 2009. Pág.4) Actualmente, la industria siderúrgica junto con la cadena metalmeccánica representó el 10,56% del PIB industrial del país y, aportó el 3% del PIB nacional. (ANDI, 2018). Asimismo, también es una de las industrias con mayor demanda de energía y fuerza laboral. (Camacol, 2009. Pág.4).

La energía es uno de los principales costos en producción de acero en el país, producto de la transformación de la chatarra en acero. En tal sentido, las empresas siderúrgicas son las mayores consumidoras de energía eléctrica en Colombia, la cual es adquirida en el mercado mayorista con tarifas que no suponen ningún tipo de subvención. Ante esta situación, se pone a la industria siderúrgica en una

posición de desventaja por el sobrecosto energético que deben asumir las empresas. (Camacol, 2009. Pág.4).

Desde el punto de vista de la oferta, la industria siderúrgica nacional ha estado principalmente orientada a la producción de aceros largos, los cuales están caracterizados por su gran incidencia en el sector de la construcción. Por lo tanto, la fabricación de productos largos ha representado en promedio el 80% del total de la producción nacional. (Camacol, 2009. Pág.5)

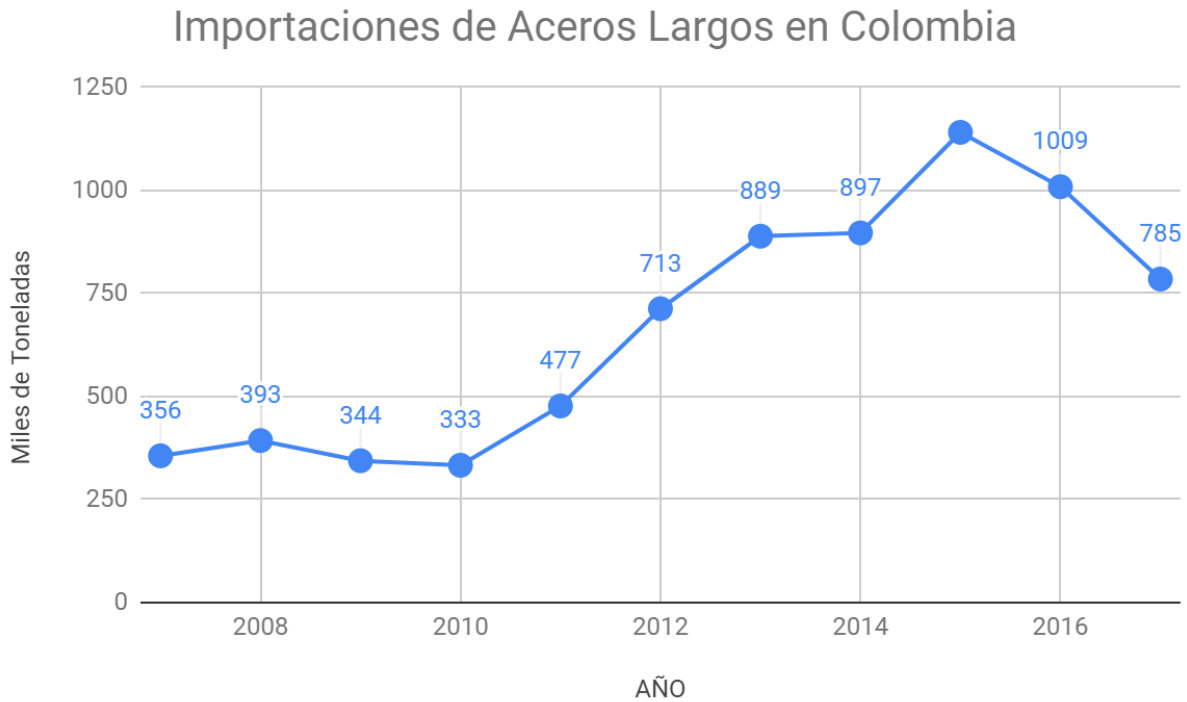


Fuente: Cámara de productores de acero. ANDI. 2017

La industria de acero en Colombia produjo 1,35 millones de Toneladas de aceros largos en 2017, registrando un crecimiento de 2,4% con respecto al año 2016, cuando se produjeron 1.32 millones de Toneladas (Alacero, 2017).

Por otra parte, la producción de aceros planos fue de 530 mil Toneladas en 2017, registrando una variación positiva del 19% con respecto al año 2016, cuando se produjeron 447 mil Toneladas. (Alacero, 2017).

4.4. Importaciones



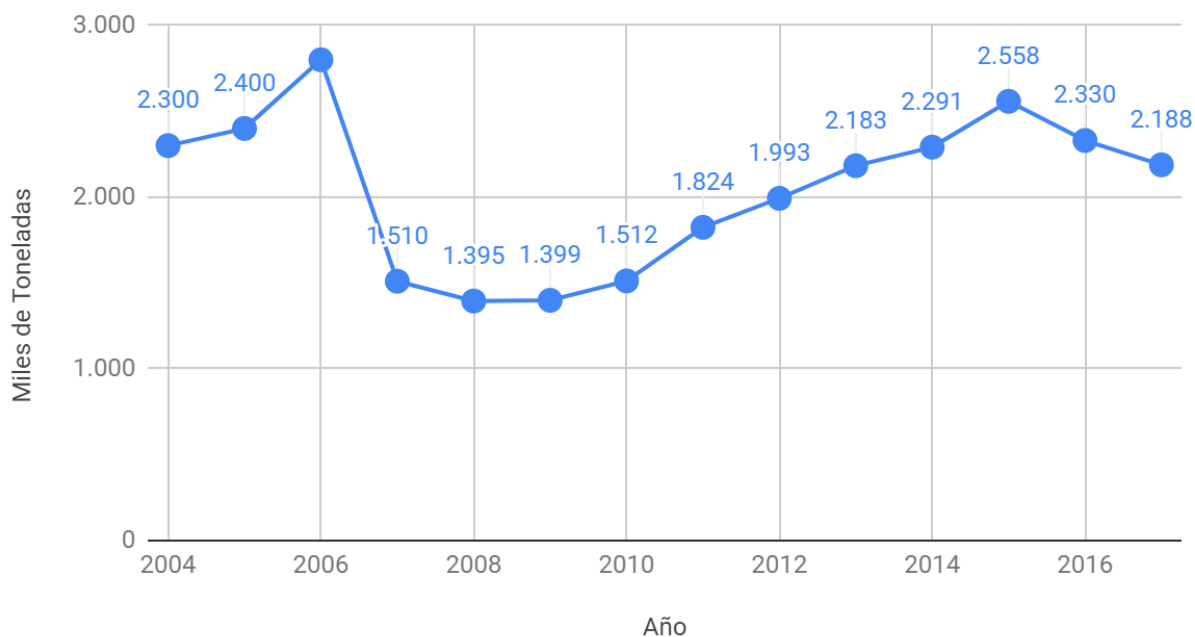
Fuente: Cámara de productores de acero. ANDI. 2017

Las importaciones de aceros largos en 2017 fueron de 785 mil Toneladas, registrando una disminución de 224 mil Toneladas menos, respecto al año 2016, registrando así una variación negativa del -28%. (ANDI, 2017).

Por otra parte, en la distribución de las importaciones por país de origen, se destacan las provenientes de México, Brasil, China y Turquía.

4.5. Consumo Aparente

Consumo Aparente de Acero en Colombia



Fuente: Cámara de productores de acero en Colombia. ANDI. 2017.

En cuanto al consumo aparente de acero se refiere, éstas son el resultado de la suma de la producción de aceros largos en el país y las importaciones. En este sentido, el consumo aparente de aceros largos en el país, durante el 2017, tuvo una variación negativa de -6,1% con respecto al año 2016, donde se produjeron 141 mil de Toneladas más que en 2017. (ANDI, 2017)

Las principales razones por las cuales hubo una disminución del consumo aparente de acero en Colombia tuvieron que ver con: la reforma tributaria, la cual incrementó en tres puntos porcentuales la tasa del IVA, pasando del 16% al 19%, encareciendo así el valor del producto final. Otro factor fue la poca ejecución en los proyectos de infraestructura vial de cuarta generación (4G) los cuales se han visto afectados por el escándalo de Odebrecht, empresa que es la principal contratista del Estado colombiano. Por último, y no menos importante, las elecciones presidenciales en Colombia del 2018 también generaron incertidumbre en varios sectores de la economía, por la continuación del proceso de paz y los proyectos de infraestructura y de vivienda de interés social previstos por el anterior gobierno de Juan Manuel Santos.

Finalmente, como se puede observar, durante los últimos 10 años, el sector de la construcción ha tenido un importante crecimiento del 61% del del PIB de la construcción, el cual tiene una repercusión directa en el consumo de los aceros largos en el país, siendo así, uno de los principales proveedores de insumos para los proyectos de edificación e infraestructura.

De esta manera, desde 2007 el consumo de aceros largos en el país ha crecido un 45%, el cual ha sido impulsado por los programas de vivienda gratuita y subsidiada del anterior gobierno de Juan Manuel

Santos. Asimismo, con la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura en 2011, se han focalizado todos los proyectos de desarrollo de infraestructura proyectados y ejecutados por el gobierno nacional. Sumado a ello, la contribución de la ley de Asociaciones Público – Privada (APP) en 2012, también ha facilitado la ejecución de los grandes proyectos del país. (ANDI, 2016).

En este sentido, la industria siderúrgica ha aportado significativamente en el crecimiento y desarrollo del país, particularmente, la industria siderúrgica creció en producción un 21% desde el 2007 y ha realizado inversiones por un valor cercano a los 270 millones de dólares en los últimos 5 años.

Por otra parte, los factores externos de la industria siderúrgica en Colombia tienen un grado de importaciones superior al de las exportaciones de acero y sus derivados. De esta manera, la industria nacional tiende a satisfacer en su totalidad la demanda interna de productos largos, los cuales son de gran importancia en la construcción de edificaciones y las obras de infraestructura. No obstante, la demanda de productos planos no es cubierta en su totalidad por la oferta, presentándose así un aumento en las importaciones de productos planos. (Camacol, 2009. Pág.6).

El significado de la industria de acero en Colombia no es sólo económico, pues genera 7.000 empleos directos y 38.000 más indirectos, 15.000 personas beneficiadas en programas de Responsabilidad Social Empresarial, 1.2 billones de pesos en pagos a proveedores, 12.000 millones de pesos en transporte, 72.000 millones pagados en impuestos, 91% de agua recirculada en procesos, 7 mil árboles plantados, 1 millón de toneladas de chatarra por año y 37% de capacidad para el crecimiento en inversiones. (ANDI, 2016.)

Finalmente, el año 2017, pese a la desaceleración del mercado mundial, el mercado colombiano tuvo signos de aceleración, ya que varias de las empresas líderes en la producción de acero nacional están desarrollando e implementando proyectos de expansión e inversión en el corto y mediano plazo. Por ejemplo, Sidoc y Ternium le apuestan a un crecimiento de su producción en un 250% teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura que pretende realizar el gobierno nacional. (Revista Dinero, 2017).

5. ACCIONES TOMADAS POR LOS PRODUCTORES NACIONALES DE ACERO EN COLOMBIA

Los productores nacionales de acero de Colombia a lo largo del periodo estudiado, y en consideración al aumento de las importaciones de acero, han optado principalmente por una estrategia que ha consistido en solicitar la aplicación de las medidas de defensa comercial establecidas por el gobierno nacional, en concordancia con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En tal sentido, los productores nacionales han recurrido al gobierno para que inicie 5 diferentes investigaciones por dumping, todas ellas con ocasión de importaciones provenientes de China (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015). A continuación, se describirán las etapas del proceso.

En términos generales, la apertura de una solicitud de investigación en total puede tomar 170 días hábiles, desde la presentación de la solicitud hasta la disposición final tomada por el Ministerio de Comercio. No obstante, las principales etapas que componen el inicio de una solicitud de investigación por dumping son las siguientes:

1. La Presentación de la Solicitud, que se hace ante el Ministerio de Comercio, industria y turismo de Colombia por las empresas presuntamente afectadas donde se pide al Director de Comercio Exterior que inicie una apertura de investigación.
2. La Apertura de la Investigación, es realizada por el Ministerio de Comercio, a través del Director de Comercio Exterior, la cual puede tomar hasta 20 días hábiles, luego de haber sido presentada la solicitud de investigación.
 - 2.1. Evaluación de la situación
 - 2.2. Notificación a los gobiernos de los países exportadores
 - 2.3. Expedición y publicación de la Resolución de Apertura de Investigación
 - 2.4. Envío de resolución de apertura y de cuestionarios a los actores involucrados
3. La Determinación Preliminar, se realiza una vez enviada puede tomar hasta 60 hábiles, luego de haber iniciado el procesos de investigación.
 - 3.1. Envío y recepción de cuestionarios a importadores y productores extranjeros
 - 3.2. Visitas de verificación nacionales e internacionales
 - 3.3. Expedición y publicación de la Resolución de Determinación Preliminar.
4. La Determinación Final producto de la investigación, se hará hasta pasados 90 días hábiles, luego de haber iniciado el proceso de investigación
 - 4.1. Envío de la Resolución preliminar a los actores involucrados
 - 4.2. Visitas de verificación
 - 4.3. Práctica de pruebas que pueden ser presentadas a través de audiencia pública y alegatos
 - 4.4. Elaboración de Estudio Técnico para la Determinación Final
 - 4.5. Presentación del Estudio Técnico ante el Comité de Prácticas Comerciales
 - 4.6. Envío de los principales hechos a los actores involucrados para sus comentarios
 - 4.7. Envío de las recomendaciones del Comité de Prácticas Comerciales al Director de Comercio Exterior
 - 4.8. Expedición y publicación de la Resolución Final por parte del Director de Comercio Exterior en el Diario Oficial.

No obstante, existen varias disposiciones legales en la legislación colombiana que incorporan al ordenamiento jurídico nacional los Acuerdos Multilaterales de la OMC en materia de dumping, subsidios y salvaguardias. Asimismo, determina cuales son los requisitos que deben cumplir las empresas nacionales antes de solicitar la apertura de una investigación y hacer efectivas las acciones en materia de defensa comercial ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

5.1. Disposiciones Legales en la Legislación colombiana

La ley 170 de 1994 incorporó a la legislación nacional los Acuerdos Multilaterales de la OMC en materia de dumping, subsidios y salvaguardia. A partir de 1998, se expidieron decretos específicos sobre el tratamiento especial de cada una de las medidas de defensa comercial. Así, los decretos No. 152 de 1998 corresponde a las medidas de salvaguardia global OMC, el decreto 1407 de 1999, fijó su procedimiento especial y, el decreto No. 1820 de 2010, estableció el procedimiento sobre salvaguardias bilaterales en el marco de los tratados de libre comercio. Por último, el decreto No. 299 de 1995 dispuso las medidas compensatorias contra subsidios.

Por otra parte, y en particular a las medidas antidumping, el decreto No. 1750 de 2015 fue expedido para su regulación. A continuación, se mencionara el procedimiento que se debe cumplir al iniciar una solicitud de investigación para el establecimiento de las medidas antidumping en Colombia, establecido en el decreto 1750 de 2015.

Las solicitudes de investigación deberán ser presentadas por escrito por la rama de la producción nacional, en nombre de ella, o por la asociación que los represente. Asimismo, se requiere que la solicitud esté apoyada por los productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto. El Ministerio de Comercio no iniciará el proceso de investigación cuando los productores que apoyen expresamente la solicitud representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional. La solicitud deberá contener toda la información de mercado relevante donde se exprese el posible daño causado.

Para el caso del dumping, que es el tipo de medidas de defensa comercial que ha presentado Colombia a lo largo del periodo estudiado, el Ministerio de Comercio ha definido que el dumping se genera cuando una empresa introduce un producto en un mercado internacional a un costo inferior al que lo venden en su mercado local. Asimismo, expresa que la existencia del dumping se manifiesta demostrando que el precio de exportación del bien es menor al precio de venta en el mercado del país de origen. El margen de dumping es la diferencia entre el precio de venta doméstico y el precio de venta de exportación. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

Pero ¿cómo se determina el dumping? para dar respuesta a esta pregunta, el Ministerio de Comercio ha establecido dos tipos de metodologías para determinarlo. A saber: La primera cuando existen condiciones de mercado¹ y la segunda cuando no existen. De esta manera, cuando existen condiciones de mercado, es decir, bajo una operación comercial normal, el Ministerio de Comercio, comparará el precio de venta en el país de origen con el precio de exportación hacia otro país. De lo contrario, cuando no existan

¹ Las condiciones de mercado hacen referencia a la vinculación de un determinado país a la Organización Mundial del Comercio, donde al ser Miembro se ha comprometido a firmar una serie de acuerdos en materia de defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio y facilitación del comercio, para garantizar así las condiciones justas y de libre competencia del comercio internacional.

condiciones de mercado², es decir cuando existan otro tipo de operaciones comerciales, se podrá recurrir a los siguientes aspectos:

- a. Precio de exportación desde el país de origen hacia un tercer país
- b. Valor reconstruido en el país de origen con los costos de producción en el mercado de ese país
- c. Valor reconstruido en el país de origen con los costos de producción fuera de ese país, como por ejemplo con los de un tercer país o terceros países
- d. precio interno o de exportación del producto de un tercer país adecuado.

No obstante, previo a la apertura de una investigación, se deben tener en cuenta las definiciones de 'daño' y la manera cómo se determina el 'daño causado' a la rama de producción nacional. En tal sentido, el Ministerio de Comercio ha definido qué 'daño' es considerado como lo que afecta a una rama de producción nacional a través de las importaciones objeto de dumping, dando como resultado una competencia desleal de precios, un aumento del volumen del producto importado y, un desbalance económico y financiero. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

Por otra parte, el proceso por el cual se determina el daño causado a la rama de la producción nacional se realiza mediante los indicadores económicos y financieros que permiten medir las afectaciones al productor nacional.

Dentro de los indicadores económicos se encuentran: Ventas, participación en el mercado, precios internos, salarios, volumen de producción, productividad, empleo e inventario. De otro lado, dentro de los indicadores financieros encontramos la utilidad bruta de ingresos por ventas menos costos de producción, utilidad operacional, utilidad bruta menos gastos de ventas y administración, costos, ingresos por ventas, flujo de caja, margen de utilidad y margen de utilidad operacional. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015)

Por lo tanto, una vez determinado el daño causado y, de ser necesario, por lo general las empresas afectadas han pedido que se apliquen medidas antidumping para restablecer las condiciones de competencia, evitando que los precios de los productos provenientes de la importación afecten al mercado nacional. La aplicación de medidas antidumping, por lo general, se destina a establecer un precio base que debe acatar el importador para poder introducir el producto en el mercado local y/o pagando un porcentaje arancelario adicional al estipulado previamente para el producto. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

Finalmente, el Ministerio de Comercio ha establecido un examen quinquenal, siguiendo las disposiciones de la OMC, para evaluar el progreso de la situación, el cual es un mecanismo que se solicita cuatro meses antes del vencimiento de los cinco años del derecho definitivo, mediante el cual los productores

² Cuando no existen condiciones de mercado, por lo general, aplica a aquellos casos en los que el producto es originario de un país con una intervención estatal significativa, es decir, cuando el Estado es dueño de la mayor parte de las empresas o, que mediante políticas públicas favorezca la producción de un producto.

beneficiados con las medidas antidumping pueden solicitar la prórroga por cinco años más. Cabe mencionar que, las medidas provisionales pueden ser de cuatro a seis meses y, pueden ser prorrogables por tres meses más. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

A continuación, se presenta una infografía que describe la totalidad del proceso y sus diferentes etapas, desde la recepción de la solicitud, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la apertura de investigación hasta sus determinaciones finales.

5.2. Determinación de las Medidas Antidumping en Colombia

El margen del dumping se obtiene de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación del producto similar, comparados en el mismo nivel comercial, por lo general en Ex Work, para lo cual es necesario realizar las diferencias que influyan en la comparación de precios.

En tal sentido, para el caso colombiano los precios de exportación son tomados según los precios FOB que aparecen registrados en las declaraciones de importación en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Por otra parte, para la determinación del valor normal, esta se obtiene de los precios de venta del producto en su lugar de procedencia.

Sin embargo, para el presidente de la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia, Gabriel Ibarra Pardo, “en el caso de China no prevalecen condiciones de mercado, es decir, los precios y los costos del sector no son fruto de las fuerzas libres del mercado pues están sujetas a una intervención estatal significativa, por lo que no podrán ser tenidos en cuenta como referencia para ser comparado con sus precios de exportación con el fin de identificar el dumping”. (Ibarra, Gabriel. 2016).

Es por esto por lo que, el artículo 15 del Decreto 1750 de 2015 ha dispuesto lo siguiente:

“En las importaciones originarias de países con economía centralmente planificada, el valor normal se obtendrá con base en el precio comparable en el curso de las operaciones comerciales normales al que se vende un producto similar en un tercer país con economía de mercado para su consumo interno -país sustituto-, o en su defecto para su exportación, o con base en cualquier otra medida que estime conveniente la autoridad investigadora”.

Por otra parte, la “Guía para la elaboración de la solicitud de investigación para la aplicación de derechos antidumping” expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, establece que:

“Cuando el producto es originario de un país o de un sector de un país en el que existe una intervención estatal significativa, el valor normal se obtiene con base en el precio al que se vende para su consumo interno un producto similar en un tercer país con economía con operaciones normales de mercado o, en su defecto, para su exportación o con base en cualquier otra medida que estime conveniente la autoridad investigadora para obtener el valor norma”. (Ministerio de Comercio, 2017)

Asimismo, según lo establecido en el Artículo 15 del Decreto 1750 de 2015, se deben cumplir ciertos requisitos a la hora de seleccionar un tercer país, a saber: En primer lugar, los procesos de producción en el país con economía de mercado y el país con economía planificada. En segundo lugar, la escala de producción debe ser similar y, en tercer lugar, la calidad de los productos.

5.3. Medidas de Defensa Comercial aplicadas por el gobierno en la industria siderúrgica de Colombia.

Colombia hasta el año 2017 tenía vigentes 5 medidas de defensa comercial para los productos de acero y manufacturas, de las cuales, el 100% corresponden a medidas antidumping. Asimismo, la totalidad de dichas medidas fueron presentadas en contra de China. (Ministerio de Comercio, 2017).

Los productos afectados con la medida antidumping corresponden a los siguientes, a saber:

PAÍS	PRODUCTO	AÑO DE INICIO	TIPO	MEDIDA
China	Lavaplatos de acero inoxidable con peso inferior o igual a 8 Kg	2017 (Provisional)	Antidumping	Precio mínimo de USD 4,57 / Kg
China	Alambrón de hierro o acero de bajo carbono	2016	Antidumping	Precio mínimo de USD 419 / Ton
China	Lámina lisa galvanizada	2014	Antidumping	Precio mínimo de 824,57 USD / Ton
China	Tubos de entubación (Casing) o de producción (tubing)	2012	Antidumping	Precio mínimo FOB de USD 1.913.92 / Ton
China	Cadenas eslabonadas, pulidas o galvanizadas	2007	Antidumping	Precio mínimo de 1.82 USD / Kg

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia

6. ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN

El crecimiento de las exportaciones colombianas entre el periodo 2008 a 2013, crecieron a una tasa promedio de 2% anual. (DANE,2017). Con respecto a las importaciones, éstas igualmente crecieron, pero se mantuvieron por debajo del crecimiento de las exportaciones, lo que le permitió a Colombia tener durante este periodo un superávit en la balanza comercial. De esta manera, dado el crecimiento observado en el comercio exterior, se obtuvo un aumento importante en la competencia para las industrias colombianas. Lo anterior cobra especial importancia para la industria manufacturera, y en particular, para la industria metalúrgica, metalmecánica y del acero, que ha tenido que competir con países que producen volúmenes más altos a los producidos por la industria nacional y, dada la dinámica de las economías de escala, enfrenta costos de producción inferiores a los nacionales.

Así, al estar expuesto a la apertura comercial, se evidencian mayores niveles de competencia externa, debido a que la producción es realizada por los países de acuerdo con la identificación de sus mayores ventajas comparativas, generando así ganancias de eficiencia en la asignación de recursos. De esta manera, el que exista una competencia externa es un buen indicio, en tanto que, se garantiza la entrada al país de productos más baratos. Sin embargo, existen otro tipo de situaciones en las que los productores locales se ven obligados a competir con productores externos en condiciones desfavorables, en tanto que, los productores externos reciben algún tipo de ayuda o subsidio por parte de sus gobiernos centrales, incurriendo así en prácticas desleales de comercio, como lo es el dumping y las subvenciones.

Y precisamente es bajo este contexto, como hemos visto a lo largo de este estudio, que es el escenario en el que se desenvuelve la industria del acero en Colombia, en donde los productores nacionales de acero se han visto enfrentados a lidiar con las importaciones de acero proveniente desde China, las cuales, presuntamente tienen precios por debajo de los normales, generando así un incremento de las importaciones de acero, las cuales ha tenido que corregir mediante la presentación de medidas de defensa comercial principalmente, a través de medidas antidumping.

De esta manera, al realizar las encuestas a algunos de los principales actores de la industria siderúrgica de Colombia encontramos posiciones disímiles en varios puntos y algunas convergencias en otros. A continuación, un breve análisis de sus percepciones:

En Colombia, el sector siderúrgico está compuesto por cinco grandes empresas, entre grandes multinacionales y empresas de capital totalmente colombiano. A saber: Acerías Paz del Río, Sidenal, Sidoc, Gerdau Diaco y Ternium. Sin embargo, existen otros sectores directamente relacionados con el sector siderúrgico, como el de la construcción y de transporte que pueden llegar a verse afectados por las diferentes dinámicas económicas que se pueden presentar.

Por otra parte, es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el ente encargado de iniciar las investigaciones pertinentes e implementar las medidas de defensa comercial correspondientes para proteger la rama de producción nacional afectada por las externalidades presentadas. Asimismo, las

agregaciones en el nivel nacional que representan a las empresas del sector se encuentran en la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en el marco de la Cámara Sectorial de Productores de Acero en Colombia y; la Cámara de Productores de Acero (Camacero) las demás empresas relacionadas con el sector. En el nivel regional, están representadas bajo la Asociación Latinoamericana de Productores de Acero (Alacero). Para el desarrollo de este caso de estudio, se realizó un cuestionario a los principales actores, con el fin de obtener la percepción que se tiene del aumento de las importaciones de acero procedente de China, las cuales presuntamente están afectando una rama de producción nacional de Colombia. Los actores entrevistados fueron: Luis Fernando Fuentes, director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, industria y Turismo; Andrés Ramírez, presidente de Camacero, y Rafael Rubio, presidente de Alacero. A continuación, se presentan sus percepciones:

Al ser preguntados por el costo de producción de una tonelada de acero en promedio tanto el Dr. Fuentes, Director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como el Dr. Andrés Ramírez, presidente de Cámara Nacional del Acero (CAMACERO), coincidieron en que al ser representantes del gobierno y de una de las agregaciones del sector del acero en Colombia, no pueden dar ninguna información relacionada con el precio. Mientras que, para el Dr. Rafael Rubio, director de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO), los costos de producción dependen de cada una de las empresas del sector.

No obstante, continuando con la situación actual que presenta el sector del acero en Colombia, y como se ha mencionado en capítulos anteriores, la producción nacional de Colombia se encuentra por el orden de los 1,8 millones de toneladas al año en promedio. Sin embargo, la demanda y consumo de acero en el país se encuentra sobre los 3,5 millones de toneladas al año, según las cifras publicadas por la Cámara de productores de acero de Colombia. Por lo tanto, se puede decir que la producción nacional no es suficiente para cubrir la demanda interna del país, razón por la cual se abre el espacio para que la cuota de demanda interna sea cubierta a través de las importaciones. Además, una de las formas de producción del acero se obtiene a partir de la transformación de la chatarra para lograr una aleación de acero, convirtiéndose así en un insumo de materia prima para la consecución de un producto final. En tal sentido, Colombia produce un millón de toneladas de chatarra, la cual es una cantidad limitada, por tal razón, la importación de chatarra es uno de los rubros más grandes de importación en el país.

Ahora bien, de acuerdo con el contexto anteriormente expuesto y a las entrevistas realizadas, encontramos que al ser preguntados por si Colombia está en la capacidad de suplir la demanda interna del país, las respuestas fueron disímiles. Por un lado, según el Dr. Fuentes, el Ministerio de Comercio no cuenta con dichas cifras e información, por lo que se ha remitido a citar fuentes periodísticas para responder a la pregunta afirmando que la “industria nacional está en la capacidad de suplir la demanda interna del país respecto de productos que se derivan del acero”. No obstante, su respuesta resulta ser algo neutral y prudente, pues por sus funciones en el Ministerio de Comercio podría ser una respuesta más contundente.

En contraposición, encontramos que para el Dr. Ramírez, la industria colombiana no se encuentra en la capacidad de suplir la demanda interna del país, por cuanto que “existe un déficit en materia prima

(chatarra), por lo que solo puede producir entre 1,3 y 1,5 millones de toneladas al año. Por lo cual existe una situación deficitaria ya que solo el consumo aparente del año pasado fue del orden de los 3,5 millones de toneladas al año”.

Asimismo, el Dr. Ramírez enfatizó en que existen productos de acero que la industria colombiana produce en muy pocas cantidades o incluso que no llega a producir, como es el caso de las Bobinas laminadas en frío y las Bobinas laminadas en caliente respectivamente.

Por otra parte, si nos vamos al ámbito regional de Latinoamérica, de acuerdo con el Dr. Rubio, en términos generales, “sí existe la capacidad de suplir la demanda interna de la región. Sin embargo, la demanda está vinculada al crecimiento económico de cada país, presentándose así una situación de desbalances, en tanto que, hay países que tienen capacidad de sobra y otros que tienen capacidad en déficit”. Ahora bien, refiriéndose al caso particular de Colombia, el Dr. Rubio concuerda con las apreciaciones del Dr. Ramírez, pues considera que el país tiene una estructura industrial que se caracteriza por la laminación de acero, por lo cual se debe importar o comprar producto semiterminado y se procesa lo que se tiene que fabricar, en tanto que Colombia no produce acero crudo.

Siendo China el mayor productor de acero en el mundo, con cerca del 50% de la producción mundial, ha generado que se presente una situación de sobre producción de acero en China, lo que ha provocado que el excedente de producción sea exportada a diferentes países del mundo, entre estos Colombia, donde se ha venido presentando un incremento en las cifras de las importaciones de acero proveniente de China en los últimos años, promediando un incremento del 30% en la región, según cifras de Alacero, en los últimos años. (Alacero, 2017). En tal sentido, es posible que dicho incremento en las importaciones pueda llegar a afectar la producción de acero en Colombia.

Ante esta afirmación el Dr. Fuentes, considera que efectivamente un aumento en las importaciones de acero desde China “ocasiona una pérdida de participación de mercado a la rama de producción nacional, por lo que se afecta el volumen de ventas y los ingresos por ventas con el consecuente impacto negativo en los indicadores económicos y financieros, tales como las utilidades y márgenes brutos y operacionales de la rama de producción nacional”.

En contraste, para el Dr. Ramírez, el probable daño que pueda causar a la rama de producción nacional el incremento de las importaciones desde China, no es del todo evidente, pues desde hace un par de años atrás, “China viene reduciendo su oferta exportable. Esto viene sucediendo desde hace 2 años y desde entonces se ha incrementado el precio global del acero. Además, Vale la pena resaltar que desde China a Colombia se importa principalmente aceros planos como láminas CRC y HRC, ya que Colombia no los produce, o muy poco en el caso del CRC, en donde solo hay dos productores nacionales. Por lo anterior, Colombia no se ve afectado gravemente por China”.

Por otra parte, en el plano regional, el Dr. Rubio considera como definitivo que un aumento de las importaciones provenientes de China afecta la producción nacional en la región, en tanto que, “las importaciones vienen a desplazar la producción nacional, asumiendo que los que se importa es algo

similar a lo que se produce en la región. Y dicho desplazamiento, se hace fundamentalmente por la variable precio”.

Hoy en día, según cifras de la OMC, China es el principal país con el mayor número de medidas antidumping aplicadas en el mundo, en el sector de metales básicos y artículos, con cerca de 1.000 sanciones. (OMC, 2017). De acuerdo con ello, se puede considerar que las importaciones de acero proveniente de China se hacen a precio artificialmente bajo.

Ante esta consideración, tanto el Dr. Fuentes como el Dr. Ramírez han coincidido en que ha sucedido en casos muy específicos, en donde el gobierno nacional aplicó medidas antidumping tanto provisionales como definitivas, tras comprobarse que dichas importaciones se habían realizado a precios de dumping, encontrando así una relación causal entre el dumping y el daño probado por la rama de la producción nacional. En tal sentido, se aplicaron medidas antidumping para productos como: las cadenas eslabonadas pulidas o galvanizadas; tubos de entubación (casting) o de producción (tubing); alambro de acero de bajo carbono, lámina galvanizada, lavaplatos de acero inoxidable y azadones, barras y zapapicos.

Igualmente, en ámbito regional, para el Dr. Rubio la respuesta es igualmente afirmativa, “ya que, si se observa la estructura de la industria china, el grueso de la producción la hacen empresas que son propiedad del Estado y, donde se ha demostrado, que China castiga sus precios, porque al final del día, le interesa más mantener a la gente ocupada y activa la capacidad instalada, que obtener una rentabilidad por el producto. Por lo tanto, eso demuestra que China compite con precio, por el apoyo gubernamental que recibe del Estado.”

Actualmente, para el caso de Colombia, se mantienen vigentes cuatro medidas de defensa comercial iniciadas sobre China, que han amenazado con afectar la producción de la industria nacional de acero. En tal sentido, para el Dr. Fuentes, “dichas medidas antidumping han beneficiado a la industria nacional de acero, en tanto que se ha logrado reestablecer las condiciones normales de competencia en el mercado colombiano y se ha brindado a la industria nacional la oportunidad de competir con la industria extranjera en igualdad de condiciones. De esta manera, gracias a las medidas aplicadas, las empresas han recuperado su participación en el mercado local y han presentado un mejor desempeño en términos financieros”.

Sin embargo, para el Dr. Ramírez, el beneficio de las actuales medidas de defensa comercial no es del todo claro para todos los productos. Por ejemplo, en el caso del alambro, el precio global terminó por superar el precio base establecido en Colombia. No obstante, para el caso de la lámina lisa galvanizada, las medidas de defensa comercial aplicada han terminado por afectar a las empresas importadoras de otros sectores conexos al sector del acero, como lo es el metalmecánico y de la construcción, ocasionando que se vean obligadas a comprar a empresas nacionales a un mayor precio, afectando así al resto de la cadena de valor y al consumidor final.

Asimismo, en el plano regional, las apreciaciones del Dr. Rubio son muy similares a las presentadas por el Dr. Fuentes. No obstante, a modo de completar la respuesta considera que, el efecto de las medidas de

defensa comercial es beneficiosas porque, “lo que se buscan es crear condiciones de mercado donde haya una competencia justa.

Ahora bien, la aplicación de una medida u otra no garantiza el cese de las prácticas desleales de comercio, pues en ocasiones se puede lograr sacar a un país por una investigación, pero el lugar de ese país lo ocupa otro. El comercio siderúrgico mundial es muy cuantioso, entonces, siempre el que se gane un caso no significa que la importación va a disminuir”.

Sin lugar a duda, las medidas de defensa comercial son importantes para el correcto funcionamiento de los mercados, garantizar la competitividad entre los actores involucrados, proteger la industria nacional y el empleo. En tal sentido, ante esta afirmación los entrevistados coincidieron en que las medidas de defensa comercial son necesarias para garantizar las reglas del juego en el sistema del comercio mundial.

No obstante, mientras que para el Dr. Fuentes son necesarias para corregir la distorsión de los precios y proteger a la rama de producción nacional de la competencia desleal originada por prácticas como el dumping y los subsidios; para el Dr. Ramírez, las medidas de defensa comercial toman especial importancia para velar por el empleo y la industria nacional.

Además, para el Dr. Ramírez, lo fundamental “frente a las medidas de defensa comercial es que estas se tomen por medio de un consenso entre los principales actores involucrados y, que las medidas no terminen por afectar el costo de las construcciones ni los productos terminados. O que si bien, si se va a defender un subproducto, que también se defiendan los productos terminados para no fomentar el comercio desleal. Por ejemplo, si se protege el alambión, que también se proteja el alambre de púas, para que así, el producto base no termine costando más que el producto terminado”.

Por último, frente a las medidas que se están evaluando para hacerle frente a la situación del incremento de las importaciones de acero originarias de China, el gobierno nacional se encuentra adelantado investigaciones por dumping a los perfiles en hierro en U y en el L; tubos de acero soldados al carbono; y cable de acero y torón para concreto preesforzado y galvanizado. Adicionalmente, también se encuentra en curso una investigación para la aplicación de una salvaguardia a las importaciones de lámina galvanizada corrugada, promovida por Fedemetal, una de las agremiaciones del sector metalmeccánico y conexo al sector del acero.

Ante esta iniciativa, el Dr. Ramírez, se ha mostrado en desacuerdo con la misma, en tanto que “afecta el costo de las construcciones y obliga a las empresas metalmeccánicas a comprarle exclusivamente a los promotores de la medida y no está teniendo en cuenta que Colombia es un país netamente importador de acero. Pues, 2/3 partes del consumo se tienen que importar, por lo cual, una medida de protección afecta un número importante de empleos e ingresos. Además, afecta a la cadena de valor del acero importado en mayor medida a que el del producto nacional”.

Por otra parte, en el plano regional, el Dr. Rubio considera que se debe ir más allá de la aplicación o no de las medidas de defensa comercial. En tal sentido, considera que es indispensable empezar a implementar

medidas preventivas con el ánimo de saber con anterioridad la cantidad de producto que se está importando a cada mercado. Asimismo, hace una referencia a las normas de calidad que se pueden exigir en la aduana de uno u otro país, “que se deben exigir en frontera, porque de otra forma se pudiera estar incurriendo en poner una carga impositiva al productor nacional exigiéndole una norma de calidad que puede que no se le exija al acero importado”.

Es por ello por lo que, en caso de prosperen las investigaciones iniciadas por el Ministerio de Comercio, se puede implementar las correspondientes medidas de defensa comercial sin afectar el bienestar social y el nivel de competitividad de las empresas. En tal sentido, el primer problema que se presenta tiene que ver con la decisión de a quién proteger, pues la literatura económica, en general, indica que las políticas proteccionistas en realidad son políticas de suma cero, es decir, que lo que ganan unos actores en la cadena de valor, lo va a perder los otros actores involucrados. (Asimet. 2016).

Para el caso colombiano, donde se han implementado medidas antidumping por parte del gobierno nacional a los productos de acero importados desde China, la protección siempre ha estado del lado de las empresas productoras de acero, y dichas medidas, han establecido sobre tasas en los aranceles a las importaciones de determinados productos de acero, como por ejemplo el alambón, el cual es un insumo intermedio para la elaboración de otros productos terminados, donde la elaboración se hace por parte de los otros actores de la cadena de valor, pero que se ven afectados por la medida, en tanto que, el aumento de los aranceles de importación tiene el inevitable aumento de sus costos de producción, que al final son traspasados al usuario final.

En consecuencia, subir el precio de importación del alambón, por ejemplo, pudo haber afectado la producción de otros productos de mayor valor agregado (como los clavos, tornillos o tuercas) que utilizan el alambón como insumo clave para su elaboración. Por lo tanto, una tarifa arancelaria a un insumo puede ser vista como un impuesto a la exportación de bienes con mayor valor agregado.

6.2. Desafíos del sector

De acuerdo con las apreciaciones de la ex directora de la Cámara de Productores de Acero de Colombia, las perspectivas a corto plazo del sector son bastantes favorables para los productores nacionales, sobre todo por los ambicioso proyectos en materia de infraestructura que ha presentado el gobierno nacional, de los cuales se espera que sean los impulsores productivos e incentivadores de la demanda nacional. De acuerdo con las estimaciones hechas por la ANDI, luego de la caída del 9% en el consumo de acero nacional en el 2015, se ha evidenciado un aumento de este para el 2016 en 6% (ANDI. 2017.)

Durante el 2017, el panorama fue mucho más alentador para el sector del acero, nuevamente impulsado por los proyectos de vivienda de interés social, a través de la construcción de 315.000 viviendas. Asimismo, los proyectos de construcción de carreteras de cuarta generación (4G) ha sido otro de los proyectos bandera del gobierno nacional en materia de infraestructura, en donde se realizaron 9 grandes proyectos de construcción de carreteras que demandaron 939.000 toneladas de acero. (ANDI. 2017).

Es por ello por lo que, el principal reto de la industria nacional es lograr que el aumento en el consumo del metal que se avizora para los próximos años, se traduzca en un beneficio real y pueda ser aprovechada por los productores nacionales, y no se convierta en una oportunidad más para que las empresas chinas vengán a suplir dicha demanda, de donde hoy se importa una buena proporción.

De igual manera, con el fin de aumentar la competitividad del sector, es necesario continuar con un proceso de modernización y tecnificación de la producción. Si bien es cierto que el sector ha mantenido una política de inversión en tecnologías para la producción y el mejoramiento del producto terminado, nuevas amenazas como las que se presentan con las actuales políticas comerciales de los Estados Unidos, requieren de soluciones rápidas e innovadoras que permitan al acero colombiano y sus derivados, ser una opción real y de calidad en un mercado cada vez más saturado.

Finalmente, otro factor a considerar tiene que ver con el aprovechamiento de las oportunidades comerciales que brindan los tratados de libre comercio. En tal sentido, en agosto de 2016, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, lo cual implica que, a partir de dicha fecha, más de la mitad de los productos de la industria manufacturera nacional pueden ingresar sin arancel al mercado costarricense. Dentro de los sectores mejor prospectados se encuentran las manufacturas de hierro y acero, papel cartón y plástico, lo cual se presenta como una oportunidad para incrementar la demanda de productos siderúrgicos por parte de la industria colombiana en el corto plazo. (Ministerio de Comercio. 2017).

7. CONCLUSIONES

La industria siderúrgica es una de las industrias más importantes a nivel mundial puesto que la mayor parte de los países tienen algún grado de desarrollo de esta industria, convirtiéndola así en un sector sensible para la mayoría de los países, en gran medida por el componente de empleo que genera. Asimismo, el contexto internacional actual del mercado del acero tiene varias peculiaridades, entre la más sobresaliente es la cantidad de excedentes de producción de acero que hay en el mercado y la baja demanda y de consumo.

China, por su parte, se presenta como el principal productor mundial de acero, con más de 920 millones de toneladas registradas en 2017 (World Steel Association, 2017). No obstante, la mayor parte de su producción se hace a partir de subsidios y apoyos provenientes del gobierno central, que a su vez, es el dueño de las empresas más grandes productoras de acero.

Asimismo, la actual guerra comercial que se viene desarrollando entre China y Estados Unidos ha enfrentado al primer productor de acero, con el principal importador de acero, generando así una incertidumbre en los mercados internacionales, así como distorsiones en los precios internacionales del acero.

En ese sentido, Colombia no ha sido exenta de los fenómenos económicos internacionales, por lo que ha visto un incremento en los volúmenes de las importaciones de productos de acero provenientes de China

y otros países, por lo cual se ha visto menoscabada su producción nacional y ha puesto en peligro un número importante de empleos.

Ahora bien, la hipótesis planteada en este estudio de caso correspondía a que el aumento de las importaciones provenientes de China ha producido o producirá de alguna manera una afectación directa en la producción de acero en Colombia. Sin embargo, la hipótesis sugerida no es del todo cierta, en tanto que, si bien un aumento de las importaciones de acero sí podría terminar por afectar la producción de la industria siderúrgica, al reducir sus ganancias, el empleo, generando una baja de precios internos, entre otras razones que hemos expuesto a lo largo del estudio; al final, ésta no es la principal razón, o el punto de inflexión que cause y/o que podría causar un daño importante en la producción de acero de Colombia. Por lo tanto, es una de las varias razones que podrían justificar un daño importante.

En tal sentido, la principal dificultad que tiene la industria siderúrgica de Colombia, tiene que ver más bien con que es una industria limitada. Es decir, no tiene la capacidad de producir bienes intermedios, favoreciendo así su importación. De esta manera, la producción nacional está orientada en más de un 70% en la producción de aceros largos, los cuales son el tipo de acero más demandado por la industria de la construcción y metalmecánica. Por otra parte, la producción de aceros planos no es producida por la industria nacional, por lo que esta parte del consumo de acero interno no está cubierta por la industria local, fomentando así la importación de productos de acero, que finalmente compiten en precio, por lo que pueden ser importados no sólo de China sino de otros grandes productores de acero en el mundo con excedentes similares en su producción.

De esta manera, a continuación, se presentan las principales conclusiones a las que se llegó con el desarrollo y análisis de este estudio de caso. Por lo tanto, las conclusiones versan sobre los siguientes puntos, a saber: China, las externalidades producidas en el contexto internacional, el empleo y la producción de acero.

China

1. El exceso de capacidad en la producción de acero mundial sigue siendo hoy un problema global que afecta seriamente al sector, y que genera serias dificultades a los productores tanto de países desarrollados como en desarrollo.
2. La sobrecapacidad ha generado efectos muy negativos sobre los mercados, generando distorsiones en los precios, desequilibrios regionales en materia de producción, empleo y, generando un impacto negativo en los indicadores económicos y financieros de las empresas, por la reducción en el volumen de ventas y su rentabilidad.
3. China sigue representando el 45% de la capacidad de producción mundial con 980 MM de toneladas. (ANDI, 2017).
4. Los desequilibrios permanentes en la oferta se han profundizado, debido a las subvenciones y apoyos estatales otorgados por el gobierno a las empresas chinas. Por lo tanto, una situación de sobreproducción genera que se busquen nuevos mercados para la exportación de los excedentes.
5. Por otra parte, de acuerdo con el ciclo económico evidenciado por los grandes productores de acero en el mundo, se puede decir que China se encuentra en su punto máximo de producción,

que en el corto plazo se irá reduciendo, por las mismas dinámicas del mercado que lo llevarán a limitar su producción (como actualmente lo viene haciendo) y a modernizar sus plantas de producción para ser más competitivos y reducir sus costos. El aumento de la capacidad instalada ha aumentado la capacidad sobrante lo que a su vez ha provocado una mayor intensidad exportadora por parte de China.

6. Por último, las empresas occidentales se han enfocado en la producción y especialización en productos de alto valor, mientras que las empresas asiáticas han concentrado su producción en commodities.
7. La región de Latinoamérica por su parte ha venido aumentando su consumo de acero anual debido a los planes existentes en infraestructuras, obras residenciales, desarrollo industrial y explotaciones en el extranjero.

Externalidades

1. El sector siderúrgico colombiano se ha visto afectado por las externalidades que se presentan en el comercio internacional, producto de las disposiciones en materia comercial de Estados Unidos en la restricción a las importaciones de acero y aluminio a su territorio y, a la guerra comercial que mantiene con China.
2. Bajo este contexto, la industria nacional se ha visto amenazada por el incremento de las importaciones provenientes de China y por la reducción en la disponibilidad de materia prima de chatarra, esencial en la producción de acero, en los mercados internacionales lo cual incide directamente para aprovechar la totalidad de su capacidad instalada.
3. La guerra comercial entre Estados Unidos y China podría desembocar en una redirección de los productos chinos hacia mercados como Colombia donde hay aranceles bajos, lo que afectaría a la industria siderúrgica nacional, ya que 12,5 millones de toneladas de acero deberían buscar nuevos mercados.
4. De esta manera, dadas las acciones tomadas por parte de Estados Unidos en materia comercial, se generó un desvío de comercio que generó una caída en los precios y el aumento de las importaciones. En consecuencia, Colombia no solo ha registrado un incremento en sus importaciones provenientes de China, sino también de otros países como Turquía, las cuales registran un incremento del 23% en sus importaciones durante el último año. (ANDI, 2017).

Empleo

1. El sector de la construcción de edificaciones y en menor medida el sector metalmecánico son dos sectores clave en el crecimiento y desarrollo económico del país, pues la contribución al PIB del país es superior al 3%.
2. Asimismo, el sector de la construcción es el segundo sector con mayor contribución de nuevos empleos, con cerca de 90 mil nuevos empleos (Camacol, 2017). En este sentido, la industria siderúrgica cobra especial relevancia, en tanto que es la industria más relacionada con el sector de la construcción y del cual es la principal proveedora de acero.
3. Mantener los niveles de empleo en el país es uno de los grandes desafíos que tiene actualmente el gobierno nacional. En tal sentido, la industria siderúrgica de Colombia es una industria que genera más de 6.000 empleos directos y otros 45.000 indirectos. (ANDI, 2017).

4. Además, su contribución al PIB del país es superior al 2% y los encadenamientos productivos lo relacionan con varios sectores de la economía, convirtiéndolo así en un sector sensible para la economía del país. Por lo tanto, un aumento de las importaciones de acero provenientes desde China no solamente amenaza la capacidad de producción de la industria nacional y sus exportaciones, sino que además, existe un riesgo de pérdida de empleo en caso de que se tenga que cerrar una planta de producción.
5. Por lo tanto, una de las razones que explicaría el actuar del gobierno al aplicar diferentes medidas de defensa comercial del lado de la cadena de valor de los productores de acero es proteger el empleo no solo de la industria per se, sino de las demás consecuencias que podría generar en otros sectores de la economía.
6. Además, la ubicación geográfica de las principales empresas que componen el sector siderúrgico de Colombia se encuentra ubicadas en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Atlántico y Valle del Cauca. El reparto del empleo en la región de Cundinamarca y Boyacá representa el 52% del total de los empleos del sector. Su capacidad instalada se aproxima a los 1.8 millones de toneladas, donde la producción está dirigida en su gran mayoría al sector de la construcción. Por tal razón, a pesar de ser un sector poco competitivo, es una fuente importante de empleo en zonas geográficas que emplean a un número importante de trabajadores en ambos departamentos, de ahí que sea uno de los sectores más sensibles de la economía.
7. Es importante destacar que el departamento de Boyacá concentra la mayor participación de fabricación de acero en Colombia, ya que produce más del 75% del acero nacional. De los empleos que genera el sector en el país, cerca del 46% se encuentra en dicho departamento. Si se considera la parte metalmecánica, este sector representa el 3% del PIB de Colombia. (ANDI, 2017).
8. Es por ello por lo que, las grandes empresas allí instaladas, suponen un componente de empleo importante para la región, que, a pesar de ser un empleo profesionalizado, no existen otras fuentes de empleo con la capacidad de absorber y/o suplir los puestos de trabajo de las empresas siderúrgicas. Por lo tanto, para el gobierno nacional, es fundamental garantizar y aumentar la capacidad de empleo de esta industria, ya que, por su localización geográfica, sus empleados no son fácilmente de movilizar hacia otras industrias en caso de tener que cerrar las plantas de producción de acero.
9. De esta manera, de acuerdo con el plan regional de competitividad de Boyacá, por ejemplo, se incluyen dentro de sus objetivos principales el fortalecimiento de la cadena siderúrgico-metalmecánica, para posicionarse internacionalmente. Para ello, contempla actuaciones como la evaluación internacional de los estándares educativos o el fortalecimiento de los vínculos del sector privado, estatal y académico. (Gobernación de Boyacá. 2009).

Producción

1. Los proyectos en infraestructura y de construcción de edificaciones, son dos de los aspectos más importantes para pensar que haya perspectivas favorables para el sector siderúrgico en los próximos años, ya que dichos proyectos, pueden ser un importante impulsor productivos para la industria de la construcción y siderúrgica.

2. La industria siderúrgica nacional tiene previsto invertir cerca de 620 millones de dólares en modernización de plantas y tecnología, con el fin de estar a la vanguardia del mercado internacional, impulsar la industria y la competitividad.
3. La industria siderúrgica de Colombia tiene concentrada su producción en la fabricación de aceros largos, los cuales son en su mayoría utilizados por el sector de la construcción y metalmecánico.
4. Uno de los problemas que afecta a la industria siderúrgica colombiana tiene que ver precisamente, con que no existe una relación de verticalidad entre los actores presentes en la cadena de valor, lo que en consecuencia dificulta el consenso y se sobreponen los intereses particulares de las distintas empresas.
5. Asimismo, en comparativa con otras empresas competidoras de la región, la producción nacional se ve afectada principalmente por la falta de un encadenamiento productivo, y el reducido tamaño de las empresas que producen varios millones de toneladas al año más que en Colombia.
6. La elaboración de productos planos supone cerca del 25% del consumo local, ya que Colombia solo cuenta con laminadoras de acero al carbono. Las exportaciones de productos planos alcanzan un 20% de la producción siendo Brasil, Ecuador y Venezuela los principales mercados. El aumento de las importaciones también ha crecido de forma considerable, debido principalmente a que no existe capacidad productiva de laminados en caliente y planos aleados e inoxidable, lo cual supone el 70% de las importaciones.
7. Otro punto para considerar es el sobrecosto energético, ya que la energía supone entre el 30 y 40% del coste de la transformación, lo cual, sumado a la falta de opciones de producto, la falta de economías de escala, dichos sobrecostos se trasladan de forma indirecta al incremento del costo de la materia prima, lo cual provoca o favorece la compra a proveedores extranjeros, siendo así el factor precio la variable determinante y decisiva para la compra de la materia prima.
8. Por otra parte, la producción de aceros planos no se fabrica en el país de un modo importante, fomentando así las importaciones de este tipo de acero de mercados internacionales, entre ellos desde China.
9. La elaboración de productos planos está principalmente orientado al mercado local, por lo que el porcentaje de exportación es menor al 5% de la producción. Sin embargo, las importaciones en los últimos años han venido aumentando en grandes volúmenes, siendo los principales orígenes de importaciones países como China, Estados Unidos y México.
10. No obstante, a pesar del aumento significativo de las importaciones de productos planos, en Colombia existe la capacidad de producción cercana al 80% de ellos, ya que corresponde principalmente a alambrón, barras y perfiles ligeros, aunque dada la falta de capacidad instalada en el país para producir perfiles pesados, barras de acero al carbono, productos aleados o productos largos inoxidables, debido a la falta de inversión y a una baja demanda del producto, hacen que se favorezca su importación.
11. Asimismo, también cabe mencionar que, los productos producidos por la industria colombiana necesitan de ciertas materias primas que no son producidas en el país para la elaboración de productos terminados y semi terminados. Por ejemplo, el caso de la chatarra y el alambrón, son dos productos intermedios utilizados para la elaboración de productos largos y planos, los cuales, al momento de aplicar una medida antidumping encarecen los costos de las empresas importadoras y por consiguiente del usuario final del producto.

12. Por otra parte, la decisión de aplicar una medida antidumping, de medidas compensatorias o de salvaguardia, tiene que ver con un análisis de costo - beneficio que realiza el gobierno nacional, en cuanto a los costos en los que incurriría al decidirse por una medida u otra. Recordemos que, las implicaciones económicas como procedimentales de cada una de las medidas de defensa comercial tienen sus características específicas con grados de compromisos, costos y tiempos diferentes para sus actores. En este sentido, la imposición de una medida de salvaguardia, el gobierno nacional está obligado a compensar a su interlocutor comercial por la imposición de la medida, es decir, es una medida que se impone a todas las importaciones del producto, independientemente del país de origen y su duración es de corta duración.
13. Sin embargo, una de las principales consecuencias de la imposición de medidas de protección por parte del gobierno nacional, ha sido el fortalecimiento de la posición comercial para empresas como Asesco y Corpacero, principales empresas importadoras de aceros planos en el país; situación que puede generar el surgimiento – o fortalecimiento- de oligopolios y el consecuente aumento generalizado de los precios del acero de manera artificial, especialmente en productos como la lámina galvanizada plana y corrugada.
14. Es importante enfatizar que, contrario a lo que observa el gobierno colombiano, para la Cámara Colombiana del Acero, el aumento de las importaciones de acero provenientes de China, lejos de ser una amenaza, se ha convertido en un mercado complementario, que permite suplir el déficit de producción interna, especialmente en relación con los productos de aceros planos.

8. ANEXOS

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS

LUIS FERNANDO FUENTES – Director Comercio Exterior
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA

Preguntas:

1. ¿Cuánto cuesta producir una tonelada de acero en promedio?

En el Ministerio no tenemos disponibles costos de producción del acero.

2. ¿La industria colombiana está en la capacidad de suplir la demanda interna del país?

Lamentablemente en el Ministerio no disponemos de información sobre capacidad de producción, volúmenes de producción y oferta de acero en Colombia.

Según notas de prensa e información general del sector la industria nacional está en capacidad de suplir la demanda interna del país respecto de productos que se derivan del acero.

3. ¿Se ve afectada la producción de acero en Colombia por el aumento de las importaciones de acero chino?

Si.

4. Si su respuesta anterior es afirmativa ¿Por qué razones se ve afectada la producción de acero en Colombia por el aumento de las importaciones de acero chino?

Cuando se da el aumento de las importaciones de acero originario de China, ocasiona pérdida de participación de mercado a la rama de producción nacional, se afecta el volumen de ventas y los ingresos por ventas con el consecuente impacto negativo en los indicadores económicos y financieros tales como las utilidades y márgenes brutos y operacionales de la rama de la producción nacional.

5. ¿Considera que las importaciones de acero desde China se hacen a precios artificialmente bajos?

En algunos casos puntuales se han impuesto derechos antidumping provisionales y definitivos a las importaciones de productos derivados del acero originarios de la China como los relacionados a continuación, al comprobarse que dichas importaciones se han realizado a precios de dumping, causaron

daño importante al sector productivo colombiano y se ha encontrado relación causal entre el dumping y el daño argumentado y probado por la rama de la producción nacional.

Cadenas eslabonadas pulidas o galvanizadas, tubos de entubación (Casing) o de producción (Tubing), alambro de acero de bajo carbono, lamina lisa galvanizada, lavaplatos de acero inoxidable y azadones, barras y zapapicos.

6. ¿Actualmente, Colombia mantiene vigentes 4 medidas de defensa comercial impuestas a China, qué efectos ha tenido sobre la producción de la industria nacional de acero?

A través de la adopción de medidas de defensa comercial se ha logrado reestablecer las condiciones normales de competencia en el mercado colombiano y se ha brindado a la industria nacional la oportunidad de competir con la industria extranjera en igualdad de condiciones. Gracias a las medidas impuestas las empresas han recuperado su participación en el mercado local y han presentado un mejor desempeño en sus indicadores tanto económicos como financieros.

7. ¿Por qué considera usted que son necesarias las medidas de defensa comercial?

Para corregir la distorsión de precios que practican algunas empresas para ganar participación de mercado y de esta forma proteger a la rama de producción nacional de la competencia desleal originada por prácticas como el dumping y los subsidios.

8. ¿Qué medidas se están evaluando para hacer frente al aumento de las importaciones desde China?

Hasta el momento Colombia se encuentra adelantando investigaciones por dumping a las importaciones de perfiles de hierro en L y en U, tubos de acero soldados al carbono, cable de acero y torón para concreto preesforzado y galvanizado, originarias de China. Adicionalmente, se encuentra adelantando investigación para aplicación de salvaguardia a las importaciones de lámina galvanizada corrugada.

**CUESTIONARIO DE PREGUNTAS
ANDRÉS RAMÍREZ – Director
CÁMARA NACIONAL DEL ACERO (CAMACERO)**

Preguntas:

1. ¿Cuánto cuesta producir una tonelada de acero en promedio?

Debido a una reglamentación hacia los gremios en Colombia, no podemos suministrar información de costos de producción ni abarcar nada que tenga que ver con pricing.

2. ¿La industria colombiana está en la capacidad de suplir la demanda interna del país?

No. Colombia debido a su déficit en materia prima (chatarra) solo puede producir entre 1.3 -1.5 millones de toneladas al año. Por lo cual nos hace deficitarios ya que solo consumo aparente del año pasado fue del orden de los 3.560.000 ton. Además, Colombia no produce HRC “Bobinas laminadas en Caliente” y produce muy poco CRC “Bobinas laminadas en frío”.

3. ¿Se ve afectada la producción de acero en Colombia por el aumento de las importaciones de acero chino?

Por lo contrario, China cada vez más reduce su oferta exportable. Esto viene sucediendo desde hace 2 años y desde entonces se ha incrementado el precio global. Actualmente hay un antidumping en contra de China en cuanto al alambón, y la lámina liga galvanizada.

Vale la pena resaltar que desde China a Colombia entra primordialmente aceros planos como láminas CRC y HRC, ya que Colombia no los produce o poco en el caso del CRC en donde solo hay dos productores. Por lo anterior, Colombia no se ve afectado gravemente por China.

4. Si su respuesta anterior es afirmativa ¿Por qué razones se ve afectada la producción de acero en Colombia por el aumento de las importaciones de acero chino?

5. ¿Considera que las importaciones de acero desde China se hacen a precios artificialmente bajos?

Sí sucedió y por eso se tomaron las medidas de antidumping. Ej. En el caso del antidumping al alambón, a este se le puso un precio base el cual China no puede ingresar por debajo de 460 USD ton y en el caso de la lámina lisa galvanizada, un 47% adicional al precio FOB.

6. ¿Actualmente, Colombia mantiene vigentes 4 medidas de defensa comercial impuestas a China, qué efectos ha tenido sobre la producción de la industria nacional de acero?

Se supone que las ha beneficiado, pero en el caso del antidumping, como el precio del acero global superó el precio base para el alambón. Por el lado de la lámina ha afectado a empresas que importaban y que ahora entran obligadas a comprarle a Acesco y Corpacero. Ahora, por el lado de las salvaguardias, no hay ninguna vigente, pero hay una en curso para lámina galvanizada corrugada que, de nuevo, solo beneficiará a Corpacero y Acesco y afectando el resto de la cadena de valor de este producto.

7. ¿Por qué considera usted que son necesarias las medidas de defensa comercial?

Son necesarias para velar por el empleo nacional y la industria local en una coyuntura en la cual independientemente que China está exportando menos, sigue habiendo acero de sobra alrededor del mundo.

Lo importante frente a las medidas de defensa comercial es que estas se tomen por medio de un consenso entre los principales actores y que las mismas no afecten el costo de las construcciones ni los productos terminados o que si bien, si se va a defender un subproducto, que también se defiendan los productos terminados para no fomentar el comercio desleal. Ej. Si se protege el alambión, que también se proteja el alambre de púas para que así, el producto base no termine costando más que el producto terminado.

Ante todo, hay que tener en cuenta que Colombia es un país netamente importador de acero, 2/3 partes del consumo se tienen que importar, por lo cual, una medida de protección afecta en número de empleados e ingresos, más a la cadena de valor del acero importado que el de producto nacional.

8. ¿Qué medidas se están evaluando para hacer frente al aumento de las importaciones desde China?

Como lo mencioné anteriormente, ha habido una reducción de la oferta exportable de China, por otro lado, hay una medida de salvaguardia que seguramente afectará las importaciones de lámina galvanizada corrugada. Esta medida la está promoviendo Andi-Fedemetal, otra agremiación de acero del país. Nosotros no estamos de acuerdo con la misma ya que afecta el costo de las construcciones y obliga a las empresas metalmeccánicas a comprarle exclusivamente a los promotores de la medida.

CUESTIONARIO DE PREGUNTAS RAFAEL RUBIO – Director ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DEL ACERO (ALACERO)

Preguntas:

1. ¿La industria acerera latinoamericana, en términos generales, está en la capacidad de suplir la demanda interna de los países?

Sí existe la capacidad, en términos generales, de suplir la demanda interna de la región, obviamente ésta demanda está vinculada al crecimiento económico, así que tenemos una demanda del orden de 70 millones de toneladas, entonces en principio sí existe una capacidad suficiente para la demanda local, el problema que existe es que tienes un problema de desbalances, en donde hay países que tienen capacidad de sobra y hay países que tienen capacidad en déficit, entonces al final la fotografía la tienes que ver en cada país en concreto. Si la pregunta es AL tiene la capacidad como región para satisfacer la demanda local, sí. Si la pregunta es, si Argentina, Brasil, México o Colombia, Perú, Chile tienen la capacidad de acero para cubrir su demanda local, la pregunta tiene que ver en función de cada uno de los países particulares, este, entonces, yo te diría que ese es entonces el tema que tienes que definir ahí. Colombia, de acuerdo con cifras oficiales, que publica la OCDE, dice que Colombia tiene 2.2 Millones de toneladas de acero crudo y, en términos de demanda, Colombia trae una demanda como de 4 millones de toneladas, 3,8 más o menos. Pero qué sucede en el caso Colombiano, Colombia no tiene, vamos a decir tiene una

estructura industrial de productos o de empresas que se dedican a laminar acero, es decir tienen que importar acero o comprar acero porque ellos no producen acero crudo, entonces por eso compran producto semi terminado de forma local o de forma de importación y procesan lo que tienen que fabricar, entonces aquí podría haber una discrepancia entre una capacidad instalada de 2.2 contra una demanda de 3,8 pero traes el problema que tienes una fuerte participación de empresas que son lo que llamamos laminadores, no producen acero crudo y tienen que comprar producto semi terminado de forma local o bien de forma en el mercado internacional. No la chatarra es una materia prima para producir acero crudo, y entre el acero crudo y el producto terminado hay una colisión de productos que se llaman semi terminados. Entonces Colombia importa o producto semi terminado o cierto producto terminado para darle un procesamiento adicional en el país, la chatarra es una materia prima para hacer el acero crudo. Entonces tienes esa problemática que tienes que ver cuál es la estructura industrial del país para saber si el país cuenta con la orientación productiva para el tipo de productos que se consumen, te doy el ejemplo de Chile, Chile no produce lo que se llama aceros planos, porque la única empresa que existía cerró hace varios años, entonces Chile tiene que importar todo su producto plano para ser usado por los consumidores locales, y la capacidad de acero que tiene instalada esta por el orden de 1,5 millones de toneladas, la dedica a productos largos, a productos que se usan en la construcción, entonces ese es un poco el tipo de cosas que te tienes que estar fijando porque pareciera que Chile demanda 2,8 millones de toneladas y tiene una capacidad instalada de 1,5 pero por que sucede eso, porque no produce acero planos y los tiene que importar todos, de donde los importa, pues se vuelve ya una cuestión de costo, y eso parte de una de alguna de las preguntas que hacías de cómo China participa de los mercados LA participa a través de castigar el precio, entonces si Chile tiene oportunidad de comprar el acero plano a Brasil o Argentina que lo tiene ahí al lado o comprar con China definitivamente te diría que es un problema de precio.

2. ¿Se ve afectada la producción de acero en Latinoamérica por el aumento de las importaciones de acero chino? Y ¿por qué razones se ve afectada?

Definitivo, las importaciones al final vienen a desplazar la producción nacional asumiendo que lo que se importa es algo similar a lo que se produce en el país. Entonces China ha tenido una presencia creciente en LA. LA importa más o menos como el 30% de la demanda que se tiene en la región. Ese 30% China anda entre el 13% y el 14% y en algún momento hasta en el 15% de la demanda nacional, entonces China se ha convertido, tienen una presencia importante en la región y eso lo que significa es desplazar la producción nacional y la desplaza fundamentalmente por la variable precio. Porque el acero que se importa de AL yo te diría que el 90% es un acero relativamente estándar, no es un acero especializado, no es un acero de alta especificación, entonces China compite, y toda la importación compite, fundamentalmente en la variable precio. Hay otras consideraciones que un demandante o un consumidor de acero toma en cuenta, entrega justo a tiempo, calidad del producto, cuando el producto te lo piden cortado en ciertas dimensiones, entonces todo depende del cliente con el que estás hablando, pero en términos general la variable precio es el 80/20 de la situación.

3. ¿Considera que las importaciones de acero desde China se hacen a precios artificialmente bajos?

La respuesta es sí. Y es sí porque ahí tienes que ver es la estructura de la industria china en donde el grueso de la producción en China son lo que se llaman empresas propiedad del Estado, empresas que reciben una cantidad de subsidios y apoyos para llevar a cabo su operación y hay toda una literatura que te informa sobre ese tipo de cosas y se ha demostrado plenamente que en China castiga sus precios, porque al final del día, su preocupación no es obtener una rentabilidad, su preocupación es mantener a la gente ocupada y la capacidad instalada que tiene también trabajando. Y eso se refleja precisamente en las investigaciones por prácticas desleales de comercio. Actualmente, en AL existen 67 investigaciones por productos de acero y 45 son contra China. Y existen 10 procesos o 10 investigaciones en proceso, es decir que todavía no se han terminado, de las cuales 7 son contra China. Prácticamente, todos los países de AL han presentado, iniciado y, terminado investigaciones contra China. Colombia tiene 9 investigaciones terminadas y 8 son contra China. Entonces, eso te demuestra que al final del día, China compite con precio, pero este es artificialmente bajo, por el apoyo gubernamental que recibe en China y, eso sucede, porque el grueso de las empresas chinas son propiedad del Estado.

4. ¿Actualmente, Latinoamérica mantiene varias medidas de defensa comercial impuestas a China, qué efectos ha tenido sobre la producción de la industria nacional de acero?

Las medidas de defensa comercial es precisamente que tienes que tener en cuenta que es un instrumento permitido por la OMC, no es un instrumento discrecional, un instrumento que el gobierno de Chile, o el de Colombia, o cualquier otro gobierno quiere usar por su cuenta, es un instrumento reconocido por la OMC, en donde los países miembro tienen derecho a utilizarlo, y lo que se busca es, crear condiciones de mercado donde precisamente tengas una competencia justa, entonces el efecto es sacar del mercado aquellos precios, aquellos productores, aquellos exportadores, que están practicando el dumping o el subsidio. Ahora, en ocasiones tu logras sacar a un país por una investigación por prácticas desleales, pero en ocasiones el lugar de ese país lo ocupa otro, es decir, tú puedes iniciar una investigación contra China y ganar el caso, pero esa importación que provenía de China ahora puede, o podría llegar, de Turquía, de la India, de Rusia, o de cualquier otro país. El comercio siderúrgico es muy cuantioso, entonces no siempre el que ganes un caso significa que la importación se va a disminuir.

5. ¿Por qué considera usted que son necesarias las medidas de defensa comercial?

Son necesarias en función de las reglas del comercio internacional, es decir, el sistema de comercio mundial en la OMC, en los artículos del GATT, son las reglas de juego, entonces ahí hay instrumentos para poder aplicar cuando esas reglas son violadas, o cuando un país no las aplica, o no juega de manera comercial de acuerdo con esas reglas.

¿Por qué la mayoría de los países optan por tomar medidas antidumping y no imponen medidas de salvaguardia?

No necesariamente, son cosas diferentes, son instrumentos diferentes, o sea un dumping lo aplicas porque consideras que el comercio es desleal, una salvaguarda la aplicas cuando el comercio es supuestamente leal, lo que está causando un daño a la producción nacional, y una salvaguarda es de cobertura total, la salvaguarda es contra todos los países importadores, y un dumping es contra una empresa en un país específico. Además, tienen consecuencias muy diferentes, porque un dumping si lo ganas al final del día, la autoridad dice voy a aplicar una cuota del 30% porque ese el dumping identificado. Cuando aplicas una salvaguarda, el criterio de decisión puede ser diferentes, porque puede ser la aplicación de la cuota, puede ser subir los aranceles, pero en una salvaguarda, cualquier país afectado tiene el derecho de exigir una compensación, entonces el país que la aplica, puede verse sujeto, entendiendo en el tiempo que dure la salvaguarda, en tener que dar una compensación, en el dumping y en el subsidio no das ninguna compensación, entonces son dos instrumentos totalmente diferentes, y por lo general un gobierno siempre es más reacio a aplicar una salvaguarda y tiene más elementos de discreción que un dumping o un subsidio. En un dumping o un subsidio una vez que identificas el porcentaje es eso y es lo aplicas, en la salvaguarda no analizas precio, analizas, como la importación de todos te causa un problema de daño, entonces los criterios también son diferentes para tomar una decisión, si las consideraciones políticas de cada gobierno también son diferentes para poder definir qué instrumento utilizar.

6. ¿Qué medidas se están evaluando para hacer frente al aumento de las importaciones desde China?

Yo creo que puedes hacer medidas preventivas, siempre con el ánimo de saber cuánto producto está entrando a tu mercado. Hay países como EE. UU. que tienen una cosa que se llama el sistema de monitoreo de las importaciones, y ese sistema implica que cada empresa que va a importar tiene que solicitar un permiso este permiso es automático no tiene costo no es una barrera no comercial, pero el importador debe informar al gobierno que en los próximos 30 días va a importar tantas toneladas de un producto y tantas toneladas de otro producto. Entonces de esa forma el gobierno y la industria saben con cierta anticipación cual es la importación que va a entrar, entonces la forma es un sistema de monitoreo de las importaciones, previa a la importación, Otro tema es la cuestión de las normas de calidad que se pueden exigir en la aduana. Por ejemplo Chile que es un país sísmico tiene normas de calidad para el acero de construcción normas muy estrictas y no necesariamente podría tener los mismo requisitos de calidad una varilla china, entonces tú puedes estar importando la varilla china que no puede tener el estándar de calidad que se les exige a los productores chilenos, y si tu no revisas eso en la frontera de la manera correcta, corres el riesgo de que el importador use o traiga una varilla de China pero que no tenga el estándar de calidad para una construcción en un país sísmico como lo es Chile. Entonces, tienes toda una estructura de normas de calidad que se deben de exigir en la frontera, porque de otra forma se pudiera estar incurriendo en poner una carga al productor nacional exigiéndole una norma de calidad que no se la exiges al acero importado.

El otro tema es la cuestión es obviamente del dumping y el subsidio, si los productores nacional consideran que ese precio no refleja el precio del mercado doméstico del país de origen pueden iniciar una investigación de prácticas desleales de comercio, si la variable que se identifica es precio te vas al

instrumento de dumping, si se considera que ese precio, por qué es tan bajo ese precio y eso es por el subsidio que recibe del gobierno entonces te vas a utilizar una investigación de dumping, y por el otro lado, consideras que toda la importación está causando un daño material a los productores nacionales entonces si tienes la opción de la salvaguarda. Desde el comercio del acero, yo te diría que el 90% son investigación de dumping en subsidio, pocos gobiernos utilizan la salvaguarda.

El otro tema importante, una investigación por dumping te dura 5 años, una salvaguarda al tercer año el país afectado te puede pedir una compensación, y además, una salvaguarda supuestamente es para que la industria local haga un compromiso con el gobierno de que se va a modernizar de que va a tener las medidas para volverse competitivo, eso lo exige una salvaguarda, entonces si la empresa considera que no tienen dinero no tiene recursos para modernizarse nunca va a solicitar una salvaguarda, porque una salvaguarda implica un compromiso de modernizarte y el gobierno se compromete a darte un periodo de protección comercial para que tu hagas los cambios necesarios en tu producción, entonces por eso la salvaguarda tampoco no es muy utilizada.

9. REFERENCIAS

1. Amiti, M. (2004). Are Uniform Tariffs Optimal? International Monetary Fund.
2. Almanza Castillo, Lady Alexandra. (2008). Diagnóstico del Sector Siderúrgico y Metalúrgico en Colombia y evaluación de alternativas tecnológicas para dar cumplimiento de la propuesta técnica norma de emisión de fuentes fijas. Universidad de la Salle, Colombia. Recuperado el 2 de febrero de 2018.
<http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/14288/T41.08%20A62d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>
3. Alzate Gómez, Jhon Alexander y Gómez Zapata Diana Milena. (2011). Sidoc S.A. El Pequeño Gigante Hecho de Acero. Universidad Icesi, Colombia. Recuperado el 31 de mayo de 2018.
https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/76398/1/sidoc_acero.pdf
4. ASIMET. (2016). Mercado del Acero. Análisis sobre medidas de protección. Recuperado el 05 de enero de 2018.
http://www.asimet.cl/pdf/minuta_salvaguardia.pdf
5. Asociación Latinoamericana del Acero - ALACERO. (2017). América Latina en Cifras. Recuperado el 7 de febrero de 2018.
https://www.alacero.org/sites/default/files/publicacion/america_latina_en_cifras_2017_0.pdf
6. Asociación Latinoamericana del Acero - ALACERO. (2018). América Latina en Cifras. Recuperado el 24 de junio de 2019.
https://www.alacero.org/sites/default/files/publicacion/america_latina_en_cifras_2018_es-en.pdf
7. Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF. (2012). Hierro y Acero. Centro de Estudios Económicos. Recuperado el 12 de febrero de 2018.
http://anif.co/sites/default/files/private/restricted/publicaciones_old/Hierro12.pdf
8. Bureau of Industry, Security, Import and Export Control. (2014). China's Steel Industry Operation and updates on overcapacity Tackling. Recuperado el 3 de abril de 2018.
<https://www.oecd.org/sti/ind/Item%202.Overcapacity%20-%20China.pdf>
9. Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL. (2009). Industria Siderúrgica y Mercado del Acero: Caracterización y Perspectivas. Informe Económico. Recuperado el 16 de marzo de 2018.
https://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20091222044525.pdf
10. Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero – CANACERO. (2015). Comentarios sobre la Política de Ajuste de la Industria Siderúrgica en China. Recuperado el 28 de enero de 2018.
<http://www.canacero.org.mx/Es/assets/comentarios-sobre-la-politica-de-ajuste-de-la-industria-siderurgica-de-china.pdf>
11. Cárdenas y Cárdenas Abogados. Solicitud de aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de ángulos de acero (Perfil en L) correspondientes a la subpartida arancelaria 7216210000, con fundamento en el Decreto 152 de 1998. Junio de 2013. Recuperado el 24 de junio de 2019.
http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/EXP-TEGUIA/SA-01-53_PERFILES_DE_ACERO_PUBLIC_T1.PDF
12. Coface. Panorama. Sector del Acero. Producir a todo precio? Publicación Económica. Recuperado el 30 de marzo de 2018.
<http://www.coface.fr/Actualites-Publications/Publications>

13. Comercio. (02 de febrero de 2016). Estados Unidos considera elevar tarifas de importación de acero y aluminio. Dinero. Recuperado el 30 de mayo de 2018.
<http://www.dinero.com/internacional/articulo/eeuu-subiria-tarifas-a-importacion-de-acero-y-aluminio/255540>
14. Comisión Chilena del Cobre. (2016). Mercado Internacional del Hierro y del Acero. Recuperado el 18 de febrero de 2018.
15. <https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Mercado%20internacional%20Hierro%20%20Acero.pdf>
16. Comité Colombiano de Productores de Acero. ANDI. (2016). Informe del Sector Siderúrgico 2016.
http://www.andi.com.co/Uploads/Informe%20del%20sector%202016_636536148442404034.pdf
17. Comité Colombiano de Productores de Acero. ANDI. (2017). El acero colombiano construye país. Recuperado el 24 de junio de 2019.
https://imgcdn.larepublica.co/cms/2018/12/07193054/Boleti%CC%81n_14-Comite%CC%81_Colombiano_de_Productores_de_Acero_ANDI_636771970116186884.pdf
18. Consejo de Gobierno. Comisión de Regional de Competitividad. (2009). Plan Regional de Competitividad de Boyacá 2008-2032. Recuperado el 3 de junio de 2018.
<http://186.116.11.66/suimweb/ARCHIVOS/DESARROLLO%20ECON%3%93MICO%20Y%20SOCIAL/PLANES%20ESTRAT%3%89GICOS/BOY%20-%20PLAN%20REGIONAL%20DE%20COMPETITIVIDAD%20-%202008-2032.PDF>
19. Cruz Soto, Luis Antonio. El cambio mundial de la siderurgia. Enfoques de comportamiento económico, tecnológico y comercial en las últimas décadas del siglo XX. Revista Contaduría y Administración, No. 29, abril-junio 2003.
20. Diario el Colombiano. (2 de octubre de 2017). Ternium producirá más acero en Colombia. Recuperado el 24 de junio de 2019.
<https://www.elcolombiano.com/negocios/ternium-crece-en-colombia-GC7411448>
21. Diario El Tiempo. (28 de septiembre de 2017). Ternium construirá planta de acero en Colombia. Recuperado el 24 de junio de 2019.
<https://www.eltiempo.com/economia/empresas/multinacional-de-acero-ternium-construira-planta-en-colombia-135804>
22. Diario La Patria. (27 de marzo de 2017). Ternium va por 200 mil toneladas de producción. Recuperado el 24 de junio de 2019.
<https://www.lapatria.com/economia/ternium-va-por-las-200-mil-toneladas-de-produccion-356354>
23. Diario La República. (7 de noviembre de 2018). El acero En Colombia: No todos quieren quedarse. Recuperado el 9 de febrero de 2018.
<https://www.larepublica.co/especiales/especial-camacero/el-acero-en-colombia-no-todos-quieren-quedarse-2790893>
24. Dinero. (11 de septiembre de 107). La siderúrgica Gerdau Diaco quiere reabrir su planta de Tocancipá. Recuperado el 24 de junio de 2019.
<https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/siderurgica-gerdau-diaco-quiere-ampliar-su-produccion-en-el-pais/252162>

25. Dinero. (8 de marzo de 2017). La siderúrgica del Occidente le apuesta al mercado regional. Recuperado el 24 de junio de 2019.
<https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/siderurgica-del-occidente-finalista-del-premio-empresario-colombiano/248142>
26. Economía. (31 de octubre de 2016). Más de 100 mil empleos de la industria siderúrgica en riesgo por competencia desleal China. La FM. Recuperado el 27 de enero de 2018.
<https://www.lafm.com.co/economia/mas-100-mil-empleos-la-industria-siderurgica-riesgo-competicion-desleal-china/>
27. European Chamber of Commerce in China. (2016). Overcapacity in China. An Impediment to the Party's Reform Agenda. Recuperado el 29 de mayo de 2018.
https://www.pulpmarket.ca/wp-content/uploads/Overcapacity_in_China_An_Impediment_to_the_Party_s_Reform_Agenda_English-Version.pdf
28. European Steel Association. (2017). Annual Report. Recuperado el 7 de junio de 2018.
<http://www.eurofer.org/News%26Events/PublicationsLinksList/201705-AnnualReport.pdf>
29. Fang-yueh Chen. (1998). Optimal Trade Policy in Vertically Related Markets. Journal of Economic Integration. Vol. 13. No. 2. International Economics and Development Policy in East Asia.
30. García Castrillón, Ana Otero. (2008). La protección comercial mediante acuerdos de autolimitación. Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado el 8 de abril de 2018.
<http://eprints.ucm.es/6593/1/9433.pdf>
31. Guesguan Serpa, Oscar (03 de mayo de 2015). Férrea Batalla contra China. Diario El Espectador. Recuperado el 24 de enero de 2018.
<https://www.elespectador.com/noticias/economia/ferrea-batalla-contra-china-articulo-558411>
32. Higuera Rodríguez, Angie Paola. (2017). AGOFER: Una decisión para sobrevivir en el mercado del acero en Colombia. Universidad del Rosario, Colombia. Recuperado el 17 de marzo de 2018.
<http://repository.urosario.edu.co/flexpaper/handle/10336/12871/1020786017-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
33. Ibarra Pardo, Gabriel. (04 de junio de 2017). La importancia del antidumping en una economía abierta. Asuntos Legales. Recuperado el 11 de abril de 2018.
<https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/gabriel-ibarra-pardo-558821/la-importancia-del-antidumping-en-una-economia-abierta-2516856>
34. Ibarra Pardo, Gabriel. (04 de septiembre de 2012). Medidas antidumping y liberalización comercial. Revista Ámbito Jurídico. Recuperado el 20 de febrero de 2018.
<https://www.ambitojuridico.com/mercantil-propiedad-intelectual-y-arbitraje/medidas-antidumping-y-liberalizacion-comercial>
35. Ibarra Pardo, Gabriel. (11 de diciembre de 2017). El estatus de China como economía de mercado: controversia sigue subiendo de tono. Recuperado el 11 de abril de 2018.
<https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/gabriel-ibarra-pardo-558821/el-estatus-de-china-como-economia-de-mercado-controversia-sigue-subiendo-de-tono-2579407>
36. Ibarra Pardo, Gabriel. (15 de enero de 2015). Reformas urgentes al régimen antidumping en Colombia. Revista Ámbito Jurídico. Recuperado el 20 de febrero de 2018.
<https://www.ambitojuridico.com/comercio-exterior-y-aduanero/reformas-urgentes-al-regimen-antidumping-en-colombia>

37. Ibarra Pardo, Gabriel. (2017). Solicitud de apertura de investigación para la aplicación de derechos antidumping a las importaciones de cable de acero, torón para concreto preesforzado y torón galvanizado originarias de la República Popular de China, clasificadas bajo la subpartida arancelaria No. 7312.10.90.00. Ibarra Asociados. Recuperado el 23 de marzo de 2018.
<http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/D-215-44-100-CABLE-DE-ACERO-TORON-PUBLICA-T1.PDF>
38. Industria. (10 de diciembre de 2017). A pesar del dumping y la baja demanda, la industria del acero no deja de invertir. Dinero. Recuperado el 18 de marzo de 2018.
<http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/como-le-va-a-la-industria-del-acero-en-colombia-en-el-2017/251037>
39. Industria. (21 de abril de 2107). Mejoran las perspectivas de la industria del acero ¿Cómo está y hacia dónde va? Dinero. Recuperado el 20 de enero de 2018.
<http://www.dinero.com/economia/articulo/industria-del-acero-y-siderurgicas-en-colombia-proyecciones-2017/244338>
40. International Trade Administration. (2017). Department of Commerce. Additional Trade Remedy Resources. Recuperado el 21 de mayo de 2018.
<https://enforcement.trade.gov/intro/index.html>
41. Investigation Bureau of Industry Injury. (2013). China's Efforts to Resolve Steel Overcapacity. Recuperado el 29 de mayo de 2018.
<https://www.oecd.org/sti/ind/Item%204.%206%20China.pdf>
42. Lexis China. (2013). Guiding Opinions of the State Council on Resolving the Conflict of Rampant Overcapacity. Guo Fa, No. 41. Recuperado el 13 de mayo de 2018.
<http://hk.lexiscn.com/law/guiding-opinions-of-the-state-council-on-resolving-the-conflict-of-rampant-overcapacity.html>
43. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Herramientas para corregir las fallas del comercio exterior. 2015. Recuperado el 5 de junio de 2018.
<http://www.mincit.gov.co/getattachment/40a2d8e7-1179-4ea8-9b71-e98b375ecf69/Principales-etapas-de-una-investigacion-por-dumpin.aspx>
44. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Invierta en Colombia. Sector Siderúrgico. Septiembre de 2009. Recuperado el 20 de febrero de 2018.
https://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/249_Sector%20Sider%C3%BArgico.pdf
45. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Medidas de Defensa Comercial Nuevo Decreto 1750 de 2015. Recuperado el 5 de mayo de 2018.
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201750%20DEL%2001%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202015.pdf>
46. Manterola, Xabier y Corera, Ibai. (2013). Plan de Negocio para el sector siderúrgico, metalmecánico y astillero. Idom Colombia Consulting. Recuperado el 3 de mayo de 2018.
<http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2013/resumen%20del%20proyecto.pdf>
47. OCDE. (2013). Trade Policy Implications of Global Value Chains. Recuperado el 7 de junio de 2018.
<https://www.oecd.org/tad/trade-policy-implications-gvc.pdf>
48. OCDE. (2017). Steel Market Developments. Recuperado el 7 de junio de 2018.
<http://www.oecd.org/sti/ind/steel-market-developments-Q42017.pdf>

49. Oficina de Estudios Económicos. (2017). Información Industria diciembre de 2017. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado el 30 de abril de 2018. http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=83248&name=OEE_IA_Presentacion_de_industria_a_Diciembre_2017_Febrero_2018.pdf&prefijo=file
50. Ortega Soffia, Juan Cristóbal. (2008). Medidas Antidumping de Estados Unidos. Universidad de Chile. Recuperado el 28 de abril de 2018. http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2008/de-ortega_j/pdfAmont/de-ortega_j.pdf
51. Pineda, Ana María. (2016). Tratamiento de las Políticas Antidumping en el Marco de la OMC y los Tratados de Libre Comercio firmados y ratificados por Colombia con Canadá, la República de Corea y Estados Unidos de América. Revista E-Mercatoria, vol. 15 No. 1, enero – junio, 2016.
52. Polanía, Fernando. (03 de mayo de 2016). El sector del acero en Colombia. Revista de Logística. Recuperado el 28 de marzo de 2018. <https://revistadelogistica.com/logistica/el-sector-del-acero-en-colombia/>
53. Portafolio. (24 de abril de 2017). Gerdau Diaco alista inversiones estratégicas. Recuperado el 20 de abril de 2018. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/gerdau-diacco-alista-inversiones-estrategicas-505237>
54. Portafolio. (03 de enero de 2018). Arancel extra de 15% a cables de acero chino. Diario Portafolio. Recuperado el 03 de enero de 2018. <http://www.portafolio.co/economia/arancel-extra-de-15-a-cables-de-acero-chino-512970>
55. Proexport. (2009). Invierta en Colombia. Sector Siderúrgico. Recuperado el 11 de abril de 2018. http://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/249_Sector%20Sider%C3%BAgico.pdf
56. Ramales Osorio, Martín Carlos. (2013). Economía Internacional. Apuntes Introdutorios. Fundación Universitaria Andaluza.
57. Redacción. (27 de abril de 2016). ¿Cómo nos afecta a los consumidores que China esté inundando el mundo con acero barato? BBC News. Recuperado el 16 de febrero de 2018. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160426_economia_precios_acero_efectos_consumidor
58. Restrepo Carvajal, Carlos Alberto y Taborda Osorio, Juan Fernando. El mercado colombiano del acero estructural en el contexto de la globalización. Revista Ciencia Estratégicas, Vol. 25, No.38, julio-diciembre de 2017.
59. Revista de Logística. (3 de mayo de 2016). El sector del acero en Colombia. Recuperado el 10 de mayo de 2018. <https://revistadelogistica.com/logistica/el-sector-del-acero-en-colombia/>
60. Revista Semana. (8 de junio de 2018). Boyacá y su larga historia con la producción del acero en Colombia. Recuperado el 10 de mayo de 2018. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/boyaca-todo-nace-aqui/articulo/boyaca-y-su-larga-historia-con-la-produccion-del-acero-en-colombia/578321>
61. Salcedo Rodríguez, Carlos. (21 de mayo de 2016). Acerías Paz del Río ganó derechos antidumping en proceso contra China. Diario La República. Recuperado el 22 de enero de 2018.
62. Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos. (2009). Capítulo 8. Defensa Comercial. Recuperado el 4 de febrero de 2018. http://www.tlc.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=59282&name=08_COL_DEFENSA_COMERCIAL.final_letter.pdf&prefijo=file

63. Vega Barbosa, Camilo. (18 de noviembre de 2017). Norma de Barras Corrugadas divide al sector del acero. Diario El Espectador. Recuperado el 28 de mayo de 2018. <https://www.elespectador.com/economia/norma-de-barras-corrugadas-divide-al-sector-del-acero-articulo-723794>
64. Vélez Ramírez, Daniela. (2016). Diciembre de 2016: Una barrera menos para el comercio internacional. Observatorio Virtual Asia-Pacífico. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. Recuperado el 20 de febrero de 2018. <http://www.utadeo.edu.co/es/notas/china/observatorio-asia-pacifico/142591/diciembre-del-2016una-barrera-menos-para-el-comercio-internacional>
65. World Steel Association. (2016). Top Steel Markets in 2016. Recuperado el 20 de abril de 2018 https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:b8a5256f-6b2f-40ae-80cc-f25c029b48eb/Top+50+steel+makers+2016_web.pdf
66. World Steel Association. (2017). Steel Statistical Yearbook 2017. Recuperado el 22 de mayo de 2018. <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:3e275c73-6f11-4e7f-a5d8-23d9bc5c508f/Steel+Statistical+Yearbook+2017.pdf>
67. World Steel Association. (2017). World Steel in Figures 2017. Recuperado el 20 de abril de 2018. <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:db751e02-8cc3-4199-b652-ac5092b02bd6/World+Steel+in+Figures+2017+Infographic.pdf>
68. World Trade Organization – WTO. (2009). Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan. Recuperado el 1 de junio de 2018. <https://members.wto.org/CRNAttachments/2014/SCMQ2/law2.pdf>