



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

Maestría en Estudios Internacionales

Tesis de Maestría

Estudio de caso de la política industrial y comercial siderúrgica de

China hacia Latinoamérica entre 2000 y 2015.

Alumno: Facundo Lucero

Director de Tesis: Jorge Battaglino

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	4
SECCIÓN I: MARCO TEORICO CONCEPTUAL	6
CAPÍTULO I: PERSPECTIVA REALISTA Y TRANSICIÓN HEGEMÓNICA.	6
CAPÍTULO II: GEOECONOMÍA.....	11
CAPÍTULO II: CHINA Y SUS RAZONES PARA PRACTICAR GEOECONOMÍA	18
CAPÍTULO IV: CHINA Y SU PROYECCIÓN HACIA LATINOAMERICA.....	22
CAPÍTULO V: EL ACERO.....	26
DEFINICIONES	26
MÉTODOS DE PRODUCCIÓN ACTUALES	27
PARTICULARIDADES ECONÓMICAS DEL SECTOR SIDERÚRGICO.....	31
HISTORIA:	33
SECCIÓN II: CHINA EN EL MERCADO MUNDIAL DEL ACERO	36
DATOS ECONÓMICOS	36
ANÁLISIS.....	41
EFECTOS EN LATINOAMÉRICA	44
SINTESIS.....	52
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA.....	55

INTRODUCCIÓN

El ascenso de China en la economía mundial trajo aparejado una instalación de capacidad siderúrgica desproporcionada con su consumo interno y con la estructura del mercado internacional. La sobreproducción llevó a bajar los precios y aumentar prácticas denunciadas como dumping generando reacciones por demás adversas en todo el mundo que han llegado a una escalada arancelaria.¹

La pregunta rectora de este trabajo de investigación es por qué China se embarca en esta superproducción acerera. Cuáles son las razones, sean económicas o políticas, que justificaron la utilización de sus recursos industriales de esta manera y cuál es su política comercial al respecto. La primera propuesta de análisis, siguiendo a Blackwill y Harris, es que lo hizo desarrollando una estrategia Geopolítica (War by Other Means, 2016)

Así llegamos al objetivo de este trabajo, que es contribuir a la teoría de Geoeconomía a partir del estudio de la política industrial-comercial siderúrgica de China para Latinoamérica durante el período 2000-2015.

En los apartados siguientes desarrollaremos los antecedentes del problema. Aportaremos datos para dimensionar el crecimiento de China en general y en el sector siderúrgico en particular. Explicaremos la relación del País Asiático con el Bloque Latinoamericano para entender el contexto y luego contrastaremos los hechos con la teoría, con el objeto de intentar responder a la pregunta de investigación.

El Gigante Asiático es, en muchos ángulos de investigación, un misterio para Occidente. La idiosincrasia y cultura de su pueblo (y gobierno) responden a paradigmas

¹ Sobre este párrafo ver:

World Trade Organization (2016) “Las preocupaciones relativas al acero siguen dominando los debates sobre las medidas antidumping en la OMC” en URL:

https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/anti_01nov16_s.htm

World Trade Organization, (2018) “Estadísticas sobre Antidumping” en URL:

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm

Asociación Latinoamericana del Acero (2018) “América Latina en Cifras” en URL:

https://www.alacero.org/sites/default/files/publicacion/america_latina_en_cifras_2017_0.pdf

World Steel Association (2016) “World Steel in Figures 2016” en URL:

<https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:4f060d8b-3602-4ffe-9e87-7e93e0659449/Word+Steel+in+Figures+2016.pdf>

antiguos que no compartimos entre civilizaciones. Este trabajo intenta contribuir con un pequeño aporte a entender a China y su política exterior.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El objetivo general del trabajo es: aportar a la teoría de Geoeconomía en general, a partir del estudio de la política industrial-comercial de China para Latinoamérica en el período 2000-2015, en particular.

Teniendo en cuenta los diferentes enfoques a partir de los cuales buscar explicación, y al no ser posible el control o manipulación experimental, seguimos el consejo de Robert Yin (Case Study Research, 2009) y realizamos un estudio de caso.

Con respecto a la selección de la unidad de análisis, seguimos nuevamente a Yin (Case Study Research, 2009) y nos basamos en la hipótesis de la teoría Geoeconomía para direccionar la investigación.

Según los exponentes de esta teoría, China busca maximizar la dependencia económica asimétrica con países y regiones en desarrollo (Blackwill & Harris, War by Other Means, 2016). Y dentro del mundo en desarrollo elegimos basarnos en Latinoamérica debido a que es el bloque sobre el cual tenemos mayor acceso a datos de calidad.

En cuanto al recorte temporal, si bien la política industrial y comercial de China es un proceso continuo, nos propusimos hacer un estudio transversal y tomar sólo el período 2000-2015, ya que es en éste donde la curva de crecimiento en la producción y las exportaciones siderúrgicas aumenta más significativamente la pendiente (World Steel Association, 2015).

Primeramente, y utilizando como herramienta de recolección de datos y el análisis secundario cualitativo, realizamos una revisión bibliográfica con el objeto de definir el Marco Teórico. Luego, describimos el sector siderúrgico en su faz técnica y, siguiendo a Michael

Porter (Estrategia Competitiva, 1980) buscamos caracterizar las dinámicas generales del mercado del acero y su estructura de competencia.

Posteriormente, nos centramos en las particularidades del problema de estudio. Para esto analizamos los datos de producción de acero crudo y consumo aparente en miles de toneladas provistos por los anuarios estadísticos de la World Steel Association, por ser los más completos y fidedignos. Estos informes no publican la serie de datos con mayor apertura sino que difunden análisis secundarios. Sus fuentes son los informes que las asociaciones miembro elevan anualmente.

Para evaluar los flujos comerciales, debimos cambiar la fuente y basarnos en el sistema Comtrade de Naciones Unidas, ya que la World Steel Association no analiza comercio internacional entre socios específicos. Este sistema provee series de datos en dólares americanos agrupados según las categorías del nomenclador arancelario. Aquí, nos basamos en los productos incluidos en el Capítulo 72. Entendiendo el problema que genera la variación de precios para dimensionar el volumen del intercambio en dinero, decidimos utilizar esta herramienta igualmente debido a que, si bien el precio cayó durante el período analizado, los volúmenes dinerarios intercambiados se dispararon muy elocuentemente y permite entender claramente la tendencia.

Para investigar la generación de dependencia en los mercados latinoamericanos, evitamos cruzar los datos de producción y consumo aparente con los de comercio internacional por la diferencia de unidades de medida. Si bien las tendencias eran claras, optamos por acudir a las instituciones que representan a la industria acerera latinoamericana para corroborar este importante eslabón en la cadena de comprobación. Los comunicados de prensa de ALACERO, tanto como las entrevistas a actores clave permitieron lograr el objetivo, mostrándonos los matices que existieron en los diferentes países del bloque.

SECCIÓN I: MARCO TEORICO CONCEPTUAL

CAPÍTULO I: PERSPECTIVA REALISTA Y TRANSICIÓN HEGEMÓNICA.

Para analizar el presente caso es necesario definir y desarrollar el marco teórico que utilizamos. Para entender la posición de China en el sistema internacional, nos ubicamos en la perspectiva *realista* de las relaciones internacionales, la cual entendemos que mejor explica los procesos de hegemonía. Utilizamos particularmente una teoría del Profesor Robert Gilpin como base, para describir la situación del sistema internacional en período analizado, la cual será desarrollada en los posteriores párrafos.

Siguiendo la línea de su obra *War and Change in World Politics* (Gilpin, 1981), tomamos a los Estados como *actores racionales* que entran en relaciones y crean estructuras sociales para poder avanzar hacia particulares intereses, sean éstos políticos, económicos o de otra naturaleza. Dado que los intereses de un actor pueden entrar en conflicto con los intereses de otros, los que en definitiva se materializan en los hechos reflejan el poder relativo de los actores involucrados. En otras palabras, el poderoso impone sus intereses por sobre los del débil. Y esta imposición suele tomar la forma de una estructura *de jure* que institucionalice la supremacía *de facto*.

Los sistemas sociales creados, imponen restricciones al comportamiento de los actores por más que no entren directamente en conflicto con otro. Estos comportamientos son premiados o sancionados por la estructura, para adecuarlos u ordenarlos hacia los intereses de los actores más poderosos del sistema.

Sin embargo, a lo largo del tiempo, los intereses individuales de los actores y el balance de poder entre los mismos pueden cambiar como resultado de transformaciones en el contexto. Por ejemplo, avances económicos o tecnológicos.

Según Gilpin, en todos los sistemas existen actores que se benefician más que otros de la estructura normativa e institucional creada. Como también existen actores que preferirían cambiar las reglas para establecer nuevas, según su propio beneficio.

Los sujetos que se beneficien del cambio de sistema social y que han ganado suficiente poder para realizarlo, buscarán alterar el sistema de manera que sus intereses se vean favorecidos. El nuevo sistema resultante reflejará la nueva distribución de poder y los intereses de los nuevos miembros dominantes del sistema.

La precondition para el cambio político yace en la disyuntura entre el sistema social existente y el poder relativo de aquellos actores que se beneficiarían del cambio de sistema internacional.

Específicamente, el marco que describe Gilpin es el siguiente:

- 1) Un Sistema Internacional es estable si ningún Estado cree que será rentable intentar cambiarlo;
- 2) Un Estado intentará hacerlo solo si los beneficios esperados exceden los costos estimados;
- 3) Si se da el supuesto 2, un Estado “retador” cambiará el sistema internacional a través de expansión territorial, política y/o económica hasta que el costo marginal de este cambio sea igual o mayor que los beneficios marginales y se convertirá en el nuevo hegemon;
- 4) Una vez que se consigue el equilibrio entre los costos y los beneficios de este cambio, se tenderá paulatinamente a que los costos económicos para el hegemon de mantener el nuevo *status quo* aumenten más rápido que la capacidad económica del mismo para sostenerlo. Para ello, el hegemon deberá encontrar la manera de aumentar su capacidad económica u optar por disminuir sus compromisos.
- 5) Por no tener que pagar los costos de sostener el *status quo*, entre otras cosas, siempre habrá un país cuya tasa de crecimiento será mayor que la del hegemon, y generará suficientes ganancias como para analizar el punto 2 y convertirse en nuevo retador.

5) Si ese desequilibrio en el sistema internacional no es resuelto por el hegemón, entonces el nuevo retador cambiará el sistema y establecerá el nuevo equilibrio que refleje la nueva distribución de poder.

Dicho esto, pasamos a analizar el concepto de *cambio político*. En cada sistema siempre hay procesos de desequilibrio y de ajuste, principalmente porque siempre se dan cambios en las interacciones entre los Estados y dentro de las *capabilities* propias de cada sujeto. Pero en la ausencia de potenciales beneficios netos de cambio, el sistema continúa en equilibrio.

Ahora bien, la tasa de crecimiento diferencial, principalmente económica, de uno o varios Estados partes del sistema puede causar una redistribución de poder. Como consecuencia, el sistema internacional pasa de una condición de equilibrio hacia el desequilibrio. Esta última situación es la que más nos importa analizar.

Desequilibrio en el sistema internacional es entonces aquella situación en la cual los avances económicos, tecnológicos y políticos han incrementado considerablemente los beneficios potenciales o disminuido los costos de uno o más Estados en el proyecto de cambiar dicho sistema. Esta transformación de beneficios/costos de cambiar el sistema produce una incongruencia o disyuntura entre los componentes del mismo. La jerarquía de prestigio, la división del territorio, la división de trabajo internacional y las normas del sistema permanecen igual, es decir, todavía reflejan los intereses de las potencias dominantes; sin embargo, la distribución de poder real ha sufrido una transformación radical que ha debilitado las fundaciones del sistema existente. Esta disyuntura lleva a una crisis del sistema internacional. Ahora bien, la resolución de esta crisis a través de medios pacíficos es posible, pero el principal mecanismo de cambio a través de la historia ha sido la guerra, en este caso, la guerra hegemónica.

Como hemos dicho en la introducción, multiplicidad de autores plantean que en el período estudiado, nos encontramos en un proceso de desequilibrio donde China se presenta

como un retador pacífico al régimen impuesto por Estados Unidos como hegemon, lo que podría impulsar un proceso de cambio.

Es interesante comprender la categorización que realiza Gilpin de los objetivos estatales que se pueden perseguir con un proceso de cambio. El autor describe tres. El primero es la conquista territorial, que puede ser utilizada para avanzar hacia intereses económicos o de seguridad, entre otros. El segundo es el aumento de influencia sobre el comportamiento de otros Estados a través del uso de amenazas, coerción, formación de alianzas y/o la creación de esferas de influencia exclusivas, ejercida en razón de intereses políticos, económicos o ideológicos. Y el tercero, y más importante para nuestro caso de estudio, es el control o ejercicio de influencia sobre la división internacional de trabajo. Gilpin sostiene que desde la emergencia del mercado internacional moderno en el siglo XVII y su extensión global en el siglo XIX, el poder económico se ha convertido en el principal medio por el cual los Estados buscan organizar y manipular la división internacional de trabajo para su propio beneficio.

Para cumplimentar estos objetivos, el autor citado plantea que un sujeto puede producir tres tipos de cambio. El primero se llama “cambio de sistemas” el cual implica cambiar el carácter que define al sistema internacional en sí mismo. Por carácter, se refiere a la naturaleza de los principales actores o la diversidad de entidades que componen el sistema: imperios, estados-nación o personas jurídicas multinacionales. Para ejemplificar, la Paz de Westfalia significó un cambio de sistemas, al cristalizar una nueva naturaleza de elemento de conformación del sistema internacional, establecer su legitimación jurídica y regular su relacionamiento según el esquema de poder imperante después de la Guerra de los Treinta Años.

El segundo tipo es el “cambio sistémico” que implica el cambio en la gobernanza de un sistema internacional. Es un cambio *dentro* del sistema más que un cambio *de* sistema. La emergencia o caída en la jerarquía de los sujetos dominantes que se imponen en un sistema

internacional en particular. La esencia del cambio sistémico involucra el reemplazo de una potencia dominante en decadencia por una potencia en ascenso.

El tercer tipo es “cambio en la interacción”, que implica la modificación en las relaciones o los procesos entre actores de un sistema internacional, sean de carácter político, comercial, jurídico u otro. Este tipo no implica un cambio en la jerarquía general de poder y prestigio del sistema, sino que implica cambios en los derechos y reglas de un sistema internacional.

Ahora, estos procesos de cambio se pueden dar de manera violenta o pacífica. Si bien Gilpin los analiza desde una perspectiva bélica, nos interesa profundizar en por qué China estaría proponiendo un cambio de manera pacífica, lo que será desarrollado en los siguientes párrafos.

Según el autor citado, hubo tres desarrollos fundamentales que transformaron la naturaleza de las relaciones internacionales, subiendo el costo del enfrentamiento bélico: la primera es la revolución tecnológica en la guerra dado el advenimiento de las armas de destrucción masiva; El segundo es el alto nivel de interdependencia económica entre las economías nacionales; Y tercero, el advenimiento de la sociedad global. Estos tres desarrollos alteraron los costos de la guerra, los beneficios de la paz y la necesidad de cooperación internacional, inclusive cuando sigue habiendo riesgos de conflicto.

Por un lado, las armas nucleares han generado que los enfrentamientos totales sean muy costosos, pero no han eliminado los problemas de guerra. Las armas de destrucción masiva han tenido tres efectos: uno, es que el propósito primario del poder militar es la disuasión; El segundo, es que las armas nucleares proveen al Estado nuclear de una garantía de independencia e integridad territorial; Y tercero, la posesión de armas nucleares determina en gran medida la posición de un Estado en el ranking de poder internacional.

Por ende, el advenimiento de las armas de destrucción masiva ha enfocado la amenaza de la guerra como un instrumento de política, generando que el poder económico

desplace en gran medida al poder militar. Esto se relaciona con el hecho de que el bienestar económico se ha convertido en el principal objetivo de las sociedades, desplazando a la seguridad nacional. La lógica inherente de la mencionada situación lleva a un aumento en la interdependencia de la economía mundial y una sociedad global en donde la cooperación económica desplaza el tradicional conflicto territorial y ganancias absolutas. En síntesis, en la Era Moderna, las naciones han tenido más ganancias/beneficios a través de eficiencia económica, cooperación y la división internacional del trabajo que a través de guerras, imperialismo y esferas económicas exclusivas.

Por último, Gilpin plantea firmemente que el problema fundamental de las relaciones internacionales en el mundo contemporáneo es el ajuste pacífico de las consecuencias de un crecimiento asimétrico de poder entre Estados. Lo cual es perfectamente aplicable a la rivalidad de China y Estados Unidos, y a la utilización de medios económicos para conseguir objetivos políticos, en oposición a los medios militares, es decir, Geoeconomía.

En el próximo apartado, nos proponemos desarrollar la teoría de Geoeconomía planteada por Blackwill y Harris, en razón de profundizar el punto planteado en el párrafo anterior. Es decir, cómo en el mundo contemporáneo una potencia puede encontrar más eficientes los medios económicos que los militares para producir cambios en el sistema internacional y lograr así sus objetivos políticos de hegemonía.

CAPÍTULO II: GEOECONOMÍA

*War and commerce are but two different means of arriving
at the same aim, which is to possess what is desired.*

Benjamin Constant

Robert Gilpin está lejos de ser el único autor que identifica tanto la rivalidad de Estados Unidos con China², como la relevancia que alcanzan los medios económicos para

² Sobre este punto ver:

Allison, G. (2017). *Destined for War*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

Clark, I. (2011). *China and the United States: a succession of hegemonies?* *International Affairs*, Volume 87, Issue 1, 13–28.

proyectar poder en las relaciones internacionales del siglo XXI. Específicamente en este apartado trabajamos sobre la teoría desarrollada por Robert Blackwill y Jennifer Harris en su libro de 2016 titulado “War by Other Means”.

En el citado texto los autores plantean un trabajo empírico. Principalmente a través de una exhaustiva recopilación de casos, procuran caracterizar y desarrollar el concepto de “Goeconomía”.

A partir de estudiar el efectivo comportamiento de varias potencias hacia varios destinatarios diferentes, describen la creciente importancia estratégica de utilizar medios de carácter económico para alcanzar objetivos políticos. De esta manera, proponen que “...*más y más países están sacudiendo la geopolítica con capital, intentando con chequeras soberanas y otras herramientas económicas, alcanzar objetivos que en el pasado eran materia de coerción militar o conquista.*” (Blackwill & Harris, War by Other Means, 2016: 3).

En este punto es necesario aclarar que el término Goeconomía está considerablemente en uso en la actualidad, aunque sin acuerdo específico en cuanto a su definición. Algunos autores lo interpretan como el uso del poder militar para alcanzar objetivos económicos. Otros utilizan una definición sumamente amplia intentando abarcar todas las relaciones que pudieran tener la economía, la geopolítica y la estrategia a nivel internacional.

Si bien Blackwill y Harris intentan no entrar en el debate profundo de la definición específica del concepto, llegan a la construcción del mismo en dos partes:

1) Goeconomía es el uso de instrumentos económicos para promover y defender intereses nacionales y para producir resultados geopolíticos beneficiosos; y

Ikenberry, J. (2008). The Rise of China and the Future of the West - Can the Liberal System Survive . Foreign Affairs.

2) Geoeconomía también son los efectos que producen las acciones económicas de terceras naciones en los objetivos geopolíticos de un país.³

Es importante hacer esta diferenciación de medios y fines muchas veces entendida al revés. David Baldwin lo explica claramente: “[...] *bombardear una biblioteca no es guerra cultural, bombardear viviendas no es guerra residencial, bombardear reactores nucleares no es guerra nuclear, así como bombardear industrias no debería ser llamado guerra económica.*” (Baldwin, 1985: 40).

Una vez hecha esta diferenciación, Blackwill y Harris plantean que el auge de las prácticas geoeconómicas no solamente se debe a acreción en los costos de la guerra sino a una variedad de otros factores concomitantes. El más importante para nosotros, la variedad de herramientas, medios y recursos que están disponibles hoy para los países que quisieran proyectar poder económicamente. Esto se debe a su vez, al retorno de los capitalismo estatales.

Tanto la Geoeconomía como los capitalismo estatales no son conceptos nuevos pero en las últimas décadas han tomado mucha importancia y han vuelto al ejercicio de grandes y medianas potencias. Son los gobiernos, no accionistas privados, los que poseen actualmente las trece empresas más grandes de Oil&Gas y el 75% de las reservas energéticas del mundo. Entre 2004 y 2009, 120 compañías estatales entraron en la lista de Forbes de las 2000 empresas más grandes del mundo. Y para 2013, las empresas con participación estatal representaban el 62% del capital de la bolsa de valores de Rusia, el 38% de la brasileña y el 80% de la bolsa china. (Blackwill & Harris, 2016)

Actualmente, son los gobiernos los principales jugadores en varios mercados integrados del mundo. De hecho, para algunos sectores en particular, el que una empresa no cuente con fuerte respaldo estatal es un gran punto en contra.

³ The use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations' economic actions on a country's geopolitical goals. (Blackwill & Harris, War by Other Means, 2016: 20)

Los autores comentan el caso de la compra del 20% del Standard Bank de Sudáfrica por el Industrial and Comercial Bank of China (ICBC) en 2008. Cuando esta inversión no se tradujo en los retornos esperados, desde Johannesburgo explicaron que el 20% no era suficiente para competir con empresas 100% estatales del rubro. A medida que los Estados toman mayor protagonismo en el comercio, discusiones que antes estuvieron reservadas sólo al ámbito de los negocios hoy se trasladan a mesas diplomáticas y las empresas puramente privadas no pueden competir. (Blackwill & Harris, 2016)

Con lo antedicho puntualizamos que los gobiernos en la actualidad intervienen activamente en las dinámicas de los mercados, no sólo como réferis, regulando su funcionamiento, sino participando en su desarrollo como jugadores principales.

A través de empresas estatales influyen en precios de insumos, en valores de salarios, en precios de venta, en canales de distribución, etcétera, y no lo hacen sólo con incentivos económicos sino también geopolíticos. Lo dijo Hillary Clinton siendo Secretaria de Estado: *“Hoy los Estados capitalistas están entrando a los mercados directamente, en ocasiones modelando ese mercado, y no sólo por rentabilidad sino para construir y ejercer poder según el interés nacional”*. (Rodham Clinton, 2011)

Otro ejemplo elocuente, se dio en 2011 durante la primera visita a China de Dilma Rousseff, como Presidente de Brasil. Hu Jintao, Presidente de China, teniendo en miras estrechar lazos diplomáticos con Brasil, la recibió con el encargo de treinta aviones Embraer brasileños, a ejecutarse a través de tres distintas aerolíneas estatales chinas. (Blackwill & Harris, 2016)

Teniendo en claro esta realidad, los autores citados enumeran los instrumentos por los cuales los países ejercen la Geoeconomía en los siguientes:

- Política comercial
- Política de inversión
- Sanciones económicas y financieras

- Instrumentos Cibernéticos
- Ayuda o asistencia económica
- Política monetaria
- Energía y commodities

Entendiendo que no es necesario definir y desarrollar cada instrumento en particular preferimos tomar el ejemplo de Blackwill y Harris, y concentrarnos en ejemplificar su utilización con casos reales.

La utilización de este tipo de instrumentos no es para nada exclusiva de China. Rusia, sin ir más lejos, también es de los principales practicantes. Periódicamente corta el suministro de energía a Ucrania en pleno invierno para mantenerlo en su órbita de influencia mientras, al mismo tiempo, intenta trasladar las rutas de transporte de gas fuera de ese país para evitar que Kiev cobre cruciales derechos de paso. Amenaza con suspender el suministro de gas a Europa si estos países se alinean demasiado con Estados Unidos. Prometió una enorme asistencia económica a Crimea. Estableció la Unión Económica Euroasiática para promover sus intereses entre los países de la ex Unión Soviética. Perdonó la mayor parte de la deuda de Uzbekistán. Como respuesta a la reacción de Varsovia a la intervención rusa en Ucrania, Moscú suspendió las importaciones de queso polaco. Prohibió la importación de vino georgiano después de que la dirigencia de este país se manifestara fuertemente a favor de proteger su integridad territorial. Ofreció ayuda económica a Grecia mientras la Unión Europea estaba concentrada en cobrarle. (Blackwill & Harris, 2016)

La Unión Europea respondió a las provocaciones rusas con respecto a Ucrania, con una invitación a formar parte de la Institución, inversiones directas y quince mil millones de dólares en préstamos para ayudar a su economía golpeada a ponerse de pie. (Blackwill & Harris, 2016)

En Oriente Medio, los Estados del Golfo comprometieron doce mil millones de dólares en ayuda a Egipto en 2015. Arabia Saudita provee ayuda a las tribus sunitas iraquíes que combaten a ISIS y en conjunto con los Emiratos Árabes, proveen a Jordania más de dos mil millones en ayuda económica teniendo en miras el desarme de la Hermandad Musulmana. (Blackwill & Harris, 2016)

India intensifica su relación con sus vecinos para contrarrestar la estrategia de cercamiento que China está llevando adelante para contenerla. Para esto extiende líneas de crédito a Nepal, líneas de fibra óptica a Myanmar y vías de tren a Sri Lanka. Turquía y Azerbaiyán lanzaron la construcción del gasoducto TANAP para reducir la dependencia europea al gas ruso. (Blackwill & Harris, 2016)

Si bien podemos citar infinidad de ejemplos en el uso de estas tácticas provenientes de casi todos los países del mundo, no quedan dudas de que el mayor practicante de estas acciones en la actualidad es China. A medida que su poder económico creció, también crecieron las oportunidades de utilizar estos recursos en razón de sus intereses políticos.

Nunca en la historia un país había concentrado tanta riqueza (Reilly, 2013). La enormidad de su economía significa una ventaja comparativa que China utiliza cotidianamente para “persuadir” a amigos y rivales. En palabras de Graham Allison: *“...China está lista para utilizar las zanahorias y los garrotes de su poder económico [...] Los países que se vuelven dependientes de sus importaciones o exportaciones son especialmente vulnerables. Cuando se produce un desacuerdo, China simplemente demora las primeras y bloquea las segundas.”* (Destined for War, 2017: 21)

China es un especialista no sólo en cómo utilizar estas herramientas sino también en cómo combinarlas. En una estrategia multinivel, el Gigante Asiático se acerca a economías más pequeñas con una batería de propuestas que incluyen ayuda económica, inversiones, préstamos a tasas súper competitivas, provisión de insumos, compras adelantadas, etcétera. Los tratos suelen ser tan buenos que es prácticamente imposible que un país pequeño los

rechace. En poco tiempo, esta economía se vuelve dependiente y es en este momento donde Pekín los tiene a su merced. La asimetría económica suele ser tan grande que el costo que representa una medida de este estilo para China es irrelevante, pero puede causar severos daños en la economía del país socio.

Blackwill y Harris ejemplifican lo antedicho profusamente. Un caso es Taiwán. La dirigencia china entendió que a través de la fuerza es muy difícil la reunificación, por lo que comenzó a dirigirse puntualmente a cada socio de Taiwán para ofrecer su paquete de medidas geoeconómicas a cambio del cese del reconocimiento internacional a la isla, al mismo tiempo que fortaleció la relación comercial con Taipei al punto de ser su principal socio en este sector. A medida que la dependencia creció, China reforzó sus posturas políticas en las negociaciones territoriales. (Blackwill & Harris, 2016)

Otro caso es Corea de Norte. Aquí, China mantuvo a Pyongyang en su esfera de influencia a base de comercio energético y un flujo constante de inversiones y ayuda financiera. Este aliado es fundamental para contrarrestar la presencia de Estados Unidos en la Península. (Blackwill & Harris, 2016)

La relación con Japón es interesante porque existe una histórica tensión geopolítica que incluye a Estados Unidos directamente. China explota la dependencia existente en la industria japonesa a los insumos proveídos desde el continente. El caso más elocuente se da en las disputas acerca de la soberanía de la región de Diaoyu/Senkaku. En 2010, como represalia al arresto de un marinero chino por los guardacostas japoneses, Pekín suspendió las exportaciones de tierras y metales raros a Japón. Estos insumos son críticos para la industria energética, la cual no pudo cumplir sus compromisos comerciales con Estados Unidos, a causa de esta medida. (Blackwill & Harris, 2016)

En 2012, al tiempo que se intensificaban los conflictos por la soberanía del Mar del Sur de China, Pekín suspendió la entrada de frutas provenientes de las Filipinas, como

represalia a la posición tomada por este país, causando pérdidas enormes para el sector agrícola. (Blackwill & Harris, 2016)

Cuando el Parlamento Noruego entregó el Premio Nobel de la Paz al disidente chino Liu Xiaobo, Pekín suspendió el ingreso de salmón a su mercado y abandonó las conversaciones para un acuerdo de libre comercio. En 2014 el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega declaraba que no iban a recibir al Dalai Lama porque no querían resentir sus relaciones con China. (Blackwill & Harris, 2016)

El lector podrá identificar las claras similitudes en este modus operandi. China ha ejercitado la geoeconomía a un nivel magistral en este contexto de transición hegemónica. Ha evitado los conflictos armados, buscando alternativas creativas para imponer sus intereses y ampliar su esfera de influencia. Ha intentado esquivar la Trampa de Tucídides.

Esto no es sorprendente si lo relacionamos con lo que predicaron los grandes pensadores de la filosofía y la estrategia militar china. “La mejor guerra es la que se gana sin pelear” enseñó Sun Tzu.

En el apartado siguiente, nos proponemos describir los elementos que entendemos influyen en la utilización de la Geoeconomía por parte de China: su tradición filosófica política y su vertiginoso ascenso económico.

CAPÍTULO II: CHINA Y SUS RAZONES PARA PRACTICAR GEOECONOMÍA

El Dragón de Oriente ha logrado un crecimiento económico exponencial a partir de las reformas iniciadas en el gobierno de Deng Xiaoping. Es difícil dimensionarlo pero para 2015, ya era la segunda economía más grande del mundo en términos de mercado.

De 2008 a 2015, el crecimiento del PBI chino en términos absolutos, superaba cada dos años lo que significaba la totalidad de la economía de India (Fondo Monetario

Internacional, 2016). Y si tomamos en cuenta el ingreso per cápita, este creció de \$193 USD/año en 1980 a \$8.000 USD/año en 2016 (Fondo Monetario Internacional, 2016).

El FMI determinó para 2014, utilizando como medición el poder adquisitivo, que la economía norteamericana se valuaba en 17.4 billones de dólares y la de China se valuaba en 17.6 billones (Giles, *The New World Economy in Four Charts*, 2014).

En la mayoría de los indicadores China ya ha superado a Estados Unidos como la principal potencia manufacturera del mundo. Algunos ejemplos son la producción de acero, aluminio, barcos, muebles, ropa y otros textiles, celulares y computadoras. Al mismo tiempo, se ha convertido en el mayor consumidor de productos del mundo (Wen, 2016).

Es importante destacar que no sólo fue un boom de crecimiento, sino también de desarrollo. China pasó de producir principalmente bienes de consumo de bajo costo a tener el 27% de participación en el valor agregado total global de las manufacturas de alta tecnología en el 2014 (Allison, *Destined for War*, 2017). Para 2015, ya lideraba la producción de computadoras, semiconductores, y equipos de comunicación como también productos farmacéuticos (National Science Board, 2016).

Si nos enfocamos en su desarrollo humano, China construyó el equivalente a la totalidad de las viviendas de Europa en 15 años (Economist Intelligence Unit, 2011), Asimismo, elaboró políticas de estado que permitieron mejoras en la educación y en la salud, culminando en 2014 con una expectativa de vida de 65 años (Banco Mundial, 2014), la cual en 1949 rondaba en los 36 años. También, se alcanzó un 95% en la alfabetización de la población (Banco Mundial, 2015), cuando previamente 8 de cada 10 ciudadanos chinos no sabían leer ni escribir. (Allison, *Destined for War*, 2017).

Hasta aquí intentamos dimensionar el vertiginoso ascenso que ha vivido civilización china en las últimas décadas. Esta inconmensurable potencialidad económica ha desestabilizado el sistema internacional, en palabras de Gilpin, convirtiendo a China en un posible retador.

Graham Allison, en su libro de 2017 titulado “Destined for War”, plantea que esta rivalidad cumple con las características propias de la Trampa de Tucídides, una teoría que se basa en una serie de casos a través de la historia donde un poder emergente amenaza con desplazar a la potencia dominante, y que termina siendo la regla, y no la excepción, que el cambio estructural genere un choque violento. (Allison, 2017)

Sin embargo, hemos visto en el apartado anterior, que China ha hecho un esfuerzo notable por evitar las posibilidades de conflicto con Estados Unidos. Busca vías oblicuas y alternativas geoeconómicas para imponer sus intereses. El fundamento de esta estrategia yace en la cultura filosófica y política de China.

Henry Kissinger en su obra *On China*, describe un imperio milenarista. Ningún otro país puede proclamarse una civilización continua por tanto tiempo, o que tenga una conexión tan íntima con su pasado ancestral y los principios clásicos de política y estrategia (Kissinger, *On China*, 2011). Un ejemplo mencionado por el autor es que Mao Tse Tung presentaba estrategias de batalla militar utilizadas en otros enfrentamientos un milenio antes.

La población china tiene una concepción distinta a la occidental acerca del rol del individuo, la sociedad y el Estado, que se deriva de los tiempos de los emperadores. Lo más importante es el Emperador (Estado). La colectividad o la persona individual, pueden y deben ser sacrificadas en pos de la fortaleza y el mantenimiento de aquel. El cual es, en su cultura, el pináculo de toda la civilización conocida. Además, es importante decir que durante los aproximadamente 5000 años de su historia, en los hechos así lo fue.

China ha sido la primera potencia de su mundo conocido durante casi la totalidad de su existencia. El hecho de que actualmente no lo sea, en su visión es una irregularidad pequeña de 100 años, la cual será indiscutiblemente corregida. (Kissinger, 2011)

La concepción de continuidad del Estado por sobre la vida de cualquier persona y este horizonte temporal tan grande, dota a la civilización china de una paciencia que es muy difícil de comprender para el mundo occidental; donde lo que más importa es el individuo y

lo que éste pueda lograr en sus años de vida. China va a esperar pacientemente su oportunidad de volver a la cima, el lugar que le corresponde, por más que esta generación de dirigentes no pueda ver en vida ese momento.

En cuanto a estrategia política y militar, el conflicto armado es siempre la última opción. En “El Arte de la Guerra”, Sun Tzu, el más famoso estratega chino, plantea que llegado el combate, se peleará inteligente y valientemente, pero enfatiza decididamente que todas las opciones que permitan doblegar al enemigo evitando el uso de la fuerza armada son preferibles. (Tzu, Año desconocido) “...*Erosionar la capacidad material y moral de su enemigo, y arrinconarlo, dejándolo sin salida es preferible a vencerlo en batalla.*” (Kissinger, On China, 2011)

Según Allison, buscan obtener la victoria no mediante una batalla decisiva, sino mediante pequeños movimientos designados para gradualmente mejorar su posición ante su opositor (Allison, Destined for War, 2017).

Esta forma de pensamiento se puede explicar y contrastar con la cultura occidental haciendo la comparación entre el Ajedrez y el *Wei qi* (o conocido como *go* en Japón, que traducido significa juego de cercamiento de piezas), los cuales son los dos juegos intelectuales que representan la estrategia militar entendida desde cada civilización (Kissinger, On China, 2011). El ajedrez implica una batalla decisiva, donde gana quien destruye irreversiblemente a su enemigo. En cambio, en el *Wei qi*, se enseña el arte del cercamiento estratégico donde los jugadores deben ir poniendo las piezas sobre el tablero intentando cercar al enemigo y dejarlo en una posición desventajosa. La filosofía detrás del *Wei qi* es competir por una ganancia relativa en vez de perseguir una completa aniquilación de las fuerzas del oponente (Allison, Destined for War, 2017).

Según Kissinger, raramente los estadistas chinos arriesgaron el resultado de un conflicto en una colisión de todo o nada. Elaborar maniobras de largo plazo es su estilo. Donde la tradición occidental premiaba la colisión decisiva de fuerzas, enfatizando hazañas

heroicas, el ideal chino destacaba la sutileza, la indirección, y la paciente acumulación de ventaja relativa (Kissinger, On China, 2011).

Una vez comprendidas estas bases de la tradición china, resulta más comprensible la estrategia que está llevando a cabo actualmente. Lee Kuan Yew, un estadista de Singapur explicó como el término balance de poder ha cambiado en su significado, siendo ya no más explícitamente poder militar, sino que es una combinación entre poder económico y militar, habiendo el primero tomado más relevancia a medida que han pasado los años. Allison conecta esta explicación de Lee Kuan Yew con la Geoeconomía.

Kissinger también subraya el hecho de que la estrategia geoeconómica de China está basada los dichos de Sun Tzu el cual afirma que la excelencia última yace no en ganar cada batalla, sino en derrotar al enemigo sin nunca haber peleado; mejor que desafiar al enemigo en batalla es manipularlo en una posición desfavorecida en la cual escapar es imposible (Kissinger, On China, 2011).

Por lo antedicho podemos concluir que China practica Geoeconomía porque tradicionalmente lo hizo y porque ahora tiene recursos para hacerlo aún más. Buscará destronar a Estados Unidos como primera potencia mundial pero sin enfrentarla directamente. En esa búsqueda de vías adyacentes Latinoamérica resulta interesante y peligrosa. Interesante por su riqueza en recursos naturales y peligrosa por ser considerada el patio trasero de Estados Unidos.

En el próximo apartado desarrollaremos los efectos que el crecimiento y la expansión de China han tenido para este bloque.

CAPÍTULO IV: CHINA Y SU PROYECCIÓN HACIA LATINOAMERICA

A partir de los años noventa, la relación casi inexistente a priori entre China y el Bloque Latinoamericano comienza a estrecharse. Si se analizan los volúmenes de intercambio comercial puede verse claramente que el crecimiento económico de China vino aparejado de

exportaciones manufactureras que paulatinamente comienzan a ingresar a los mercados de América Latina. Al mismo tiempo, China comienza a importar de estos países materias primas y productos agroindustriales.

Llegados los años 2000, la relación se intensificó rápidamente, a la par de que el eje de la política comercial de China deja de ser los países centrales, para ser los países emergentes.

Como parte de la fase siguiente en su plan de desarrollo industrial, deja de proveer solamente bienes de bajo valor agregado a la Unión Europea y Estados Unidos, para comenzar a exportar también manufacturas de mayor desarrollo tecnológico a países más chicos.

La estrategia comercial definida por China con relación al bloque latinoamericano fue intensificar el esquema que existía. Es decir, asegurar la obtención de materia prima que necesitaba para abastecer a su enorme industria; y aprovechar estos mercados como destino de su producción. Además, para garantizar que su contraparte aceptara el trato, Pekín ofrecía un jugoso paquete de inversiones. Debido a la desesperación de los gobiernos latinoamericanos por la entrada de capital chino, permitieron que sus mercados se inunden de productos orientales, sin elaborar una estrategia al respecto (Connelly, 2006).

Para fines de 2004, el 46,2% de la inversión extranjera directa china hacia el mundo estaba dirigida hacia América Latina. De 3,7 mil millones dólares, 1,67 mil millones iban a esta región. (Connelly, 2006).

Los principios establecidos para su relación con el bloque fueron: fortificar los vínculos políticos por medio de contactos de alto nivel; la exploración y desarrollo de nuevos canales de cooperación económica; la promoción de intercambios culturales y educacionales; el aumento de consultas con el propósito de mejorar la coordinación en el ámbito internacional para así defender los intereses mutuos como países en desarrollo (Connelly, 2006)

Con respecto al impacto de China en el mundo en vías de desarrollo los autores presentan evaluaciones encontradas. La visión optimista sostiene lo significativo que es el crecimiento del mercado chino para los exportadores en el sur. El aumento de la demanda china por materias primas en 2002, benefició a muchos países en desarrollo y, particularmente para Latinoamérica, significó la salida de las crisis de finales de los noventa de numerosos miembros del bloque como Argentina y Brasil. China es vista como complementaria a las economías de los países emergentes que buscan beneficiarse del crecimiento de la primera (Jenkins, 2010).

Un estudio del Banco Mundial detalló que el crecimiento del PBI Chino entre 2000 y 2004 explica el 7% de crecimiento de las exportaciones en América Latina. También, el crecimiento de las exportaciones chinas a terceros mercados fue acompañado de un aumento en las exportaciones de América Latina a esos mercados equivalente a un 32% de sus exportaciones. Es decir, las exportaciones chinas no reemplazaron las de América Latina en el mercado global, sino que las complementaron. (Jenkins, 2010)

En el corto plazo, América Latina no está amenazada por las exportaciones chinas en el extranjero porque la composición (o estructura) de las exportaciones latinoamericanas son muy diferentes a las chinas (excepto México). En el largo plazo, se puede decir que lo preocupante es que la región se vuelva dependiente de la exportación de materias primas (Gallagher & Porzecanski, 2008). Y otro signo de preocupación es la balanza comercial bilateral. Desde 2008 América Latina ha pasado de tener un superávit neto comercial con China a un déficit.

La visión pesimista sostiene que China representa una doble amenaza hacia los productores manufactureros del Sur. Por un lado, compiten con sus exportaciones industriales en terceros mercados y por el otro compiten en el mercado doméstico a través de importaciones.

El alto nivel de competencia en bienes manufacturados y el boom de demanda de materias primas han provocado la tendencia a reprimarizar las economías de los países emergentes, especializándose en commodities que no proveen los mismos beneficios dinámicos del sector manufacturero. A esto se suma que la inversión directa de china en estos países solo refuerza la primarización, mientras que otros inversionistas de terceros países redirigen sus inversiones de base industrial hacia China (Jenkins, 2010).

Ortiz analiza esta corriente y sus efectos, utilizando la teoría de la dependencia de Singer y Prebisch. Esta teoría de 1950 puede explicar el estancamiento y los procesos de “stop and go” a través de los desiguales términos de intercambio comercial que se llevan a cabo cuando países periféricos recaen en exportaciones de bajo valor agregado, como materias primas, a países del centro, mientras realizan importaciones de alto valor, como bienes manufacturados de esos países.

China mantuvo una sostenida demanda de bienes primarios a América Latina, la cual llegó a representar aproximadamente el 35% las exportaciones regionales. Si bien esto llevó a un aumento del precio en las commodities y con ellos al avance de las economías latinoamericanas, la creciente importación de productos manufacturados y su especialización en materias primas empujó a América Latina a desajustes en su balanza comercial y está perjudicando su habilidad para desarrollar ventajas comparativas dinámicas. Además, también generó dependencia. América Latina ya no puede desacoplarse de China cuando lo necesite. (Ortiz, 2012).

Habiendo discutido el impacto económico en los párrafos precedentes, a continuación nos proponemos desarrollar el impacto político que China ha tenido en el bloque latinoamericano.

La influencia política de China en América Latina es analizada por Paz a través de la teoría de “Hegemonic Challenge” (Desafío Hegemónico). En Latinoamérica hubo cinco desafíos hacia el hegemón de la región. El primero fue a fines del siglo XIX cuando Estados

Unidos desafió la hegemonía de Gran Bretaña sobre la región. Esta fue la única vez que Estados Unidos fue el desafiante, en los siguientes casos es Estados Unidos el desafiado. Entre 1930 y 1940, el desafiante fue la Alemania Nazi, luego fue la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Le siguió Japón en la década de los 80, y finalmente la actual China. (Paz, 2012)

El caso de Japón se asemeja bastante al de China. En primer lugar, la caída relativa de la economía norteamericana a principios de los 90 y la emergencia de Japón provocó que muchos vean al país nipón como adversario más que como un aliado.

Los gobiernos latinoamericanos en general han apreciado el rol más activo de Japón en la región, no solo por su hambre de capital, sino también por sus esfuerzos constantes por reducir su dependencia económica hacia Washington. El interés que tuvo América Latina por fuentes alternativas de capital durante la emergencia de Japón es similar a los intereses que tuvo la región en esta fase de crecimiento chino. Sin embargo, se diferencian estos casos en el sector de la seguridad. La relación militar cercana entre Estados Unidos y Japón difiere enormemente al caso de China, la cual representa una amenaza.

Hasta aquí hemos tratado las perspectivas teóricas que definen la temática política y los actores involucrados en el caso de estudio. A continuación nos introduciremos en el sector económico en cuestión, el siderúrgico, para entenderlo y comenzar a desentrañar las relaciones específicas que China y Latinoamérica poseen en este plano.

CAPÍTULO V: EL ACERO

DEFINICIONES

Es necesario para cumplir con los objetivos de este trabajo acordar definiciones sobre el sector siderúrgico, a saber: Qué entendemos por acero, en qué consiste su producción

tanto química como económicamente, características de su organización industrial, mercado e historia.

Por ello intentaremos describir sucintamente el sector económico en cuestión y sus particularidades más importantes en relación a nuestro estudio.

El acero es el material más ampliamente utilizado a nivel mundial para ingeniería y construcción. Está presente en la gran mayoría de los aspectos de la vida cotidiana de las personas, forma parte del concreto de las calles y edificios, armas, puentes, autos, aviones, hasta de los bisturíes y elementos quirúrgicos.

Está compuesto químicamente a través de una aleación de hierro (Fe) y carbono (C), conteniendo necesariamente menos del 2% de carbono. Además de pequeñas cantidades de manganeso (Mn) silicio (Si), fósforo (P), azufre (S) y oxígeno (O).

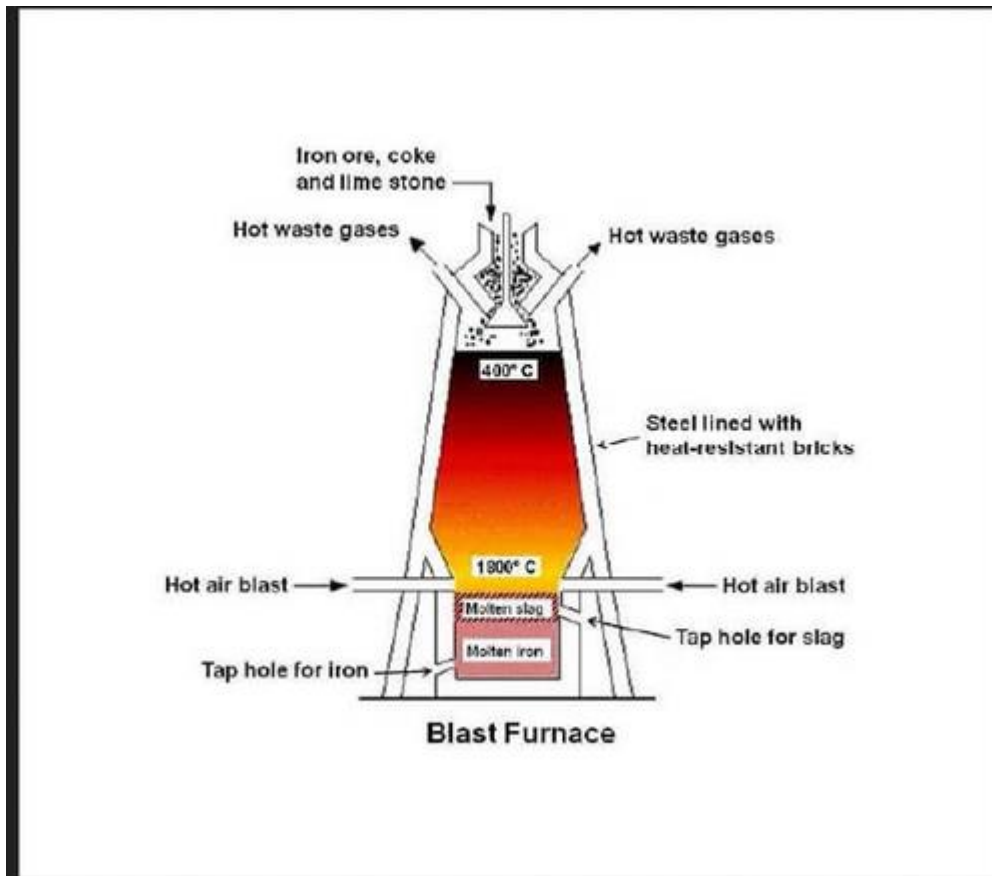
Es un material sumamente versátil, ya que cambiando ligeramente su composición química se puede lograr muy distintas propiedades relacionadas a su dureza, maleabilidad, resistencia o durabilidad.

MÉTODOS DE PRODUCCIÓN ACTUALES

El proceso comienza minando el mineral de hierro que suele ser el insumo principal de la acería (aunque puede haber otros). Este mineral puede ser procesado para formar pequeñas bolas llamadas “pellets”, si el proceso industrial así lo requiere. El hierro es un elemento inestable que en estado natural se encuentra en forma de óxido (Fe_2O_3), pero para poder formar la aleación con el carbono (aceración) es necesario extraer el oxígeno en un proceso llamado reducción. Uno de los métodos más difundidos es el de Reducción Directa, donde los pellets son tratados con gas natural a presión para lograr el objetivo.

El hierro ahora puro puede pasar por dos procesos distintos para lograr la aceración:

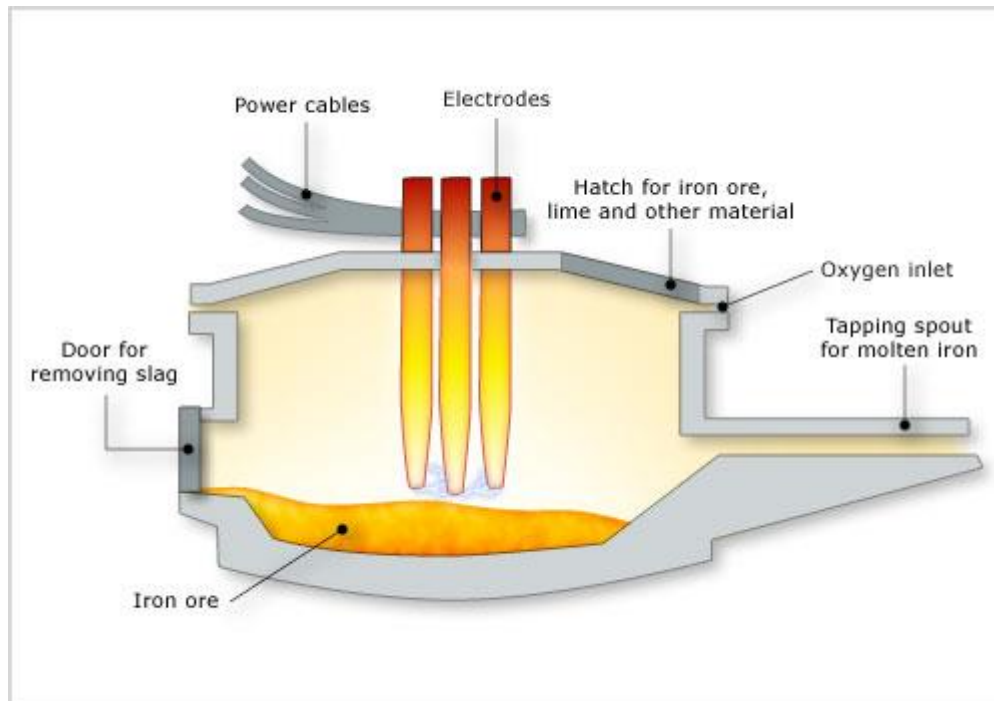
El método de Alto Horno o Blast Furnace, donde se mezcla el hierro con coque (combustible) y caliza (aleante), y se calienta hasta alcanzar 1900°C durante aproximadamente dos horas. Para producir una tonelada de acero líquido se necesitan aproximadamente 1370 kg de mineral de hierro, 780 kg de coque, 270 kg de caliza y 125 kg de chatarra.



De aquí se obtiene arrabio o acero líquido con alto contenido de carbono (>2%) y otras impurezas, que lo hace quebradizo y frágil. Por lo que el arrabio pasa por un convertidor de oxígeno básico o BOF, donde se calienta nuevamente y se le inyecta oxígeno a alta presión para que las impurezas entren en combustión y abandonen la mezcla. El producto final de este proceso es acero de buena calidad, listo para moldear. Con el sistema BF-BOF se produce aproximadamente el 72% del acero del mundo.

La otra técnica de acería ampliamente difundida es la de Horno de Arco Eléctrico o Electric Arc Furnace “EAF”. En este horno se introducen pellets de acero ya reducidos o

chatarra ferrosa (o ambos), para luego insertar electrodos que generan un arco eléctrico con el objetivo de derretir el metal hasta lograr la aceración. El producto final ya está listo para moldear.

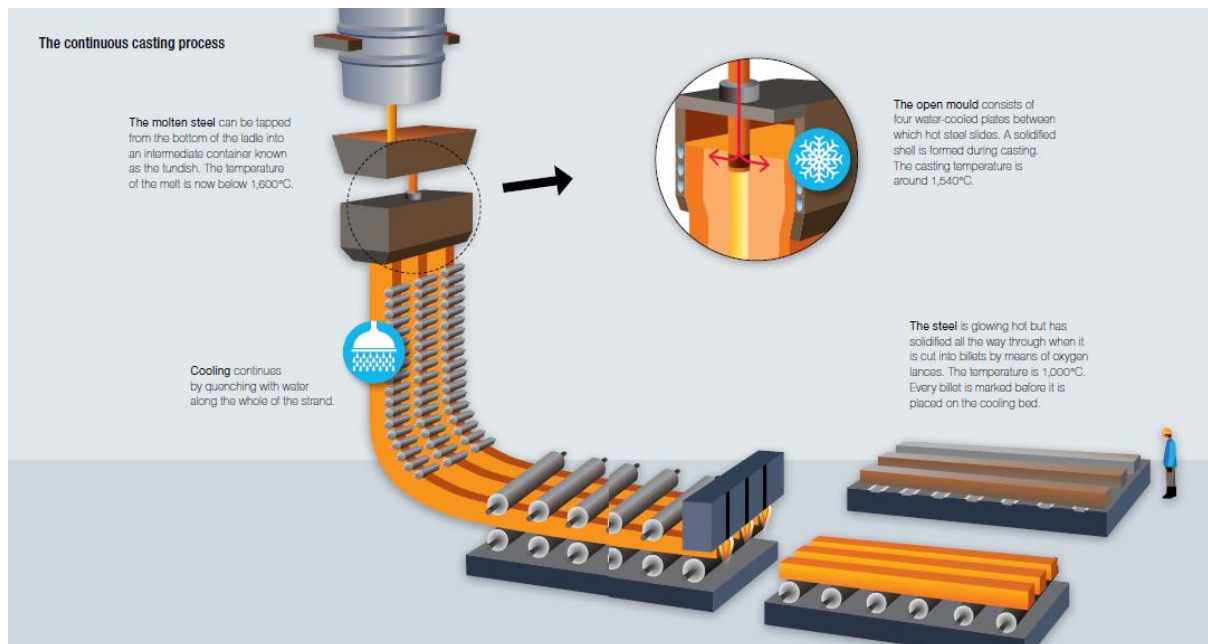


Para lograr una tonelada de acero se necesitan aproximadamente: 710 kg de chatarra, 586 kg de mineral de hierro en pellets, 150 kg de coke, 88 kg de caliza y 2,3 GJ de electricidad. Con este sistema se produce el 28% del acero del mundo.

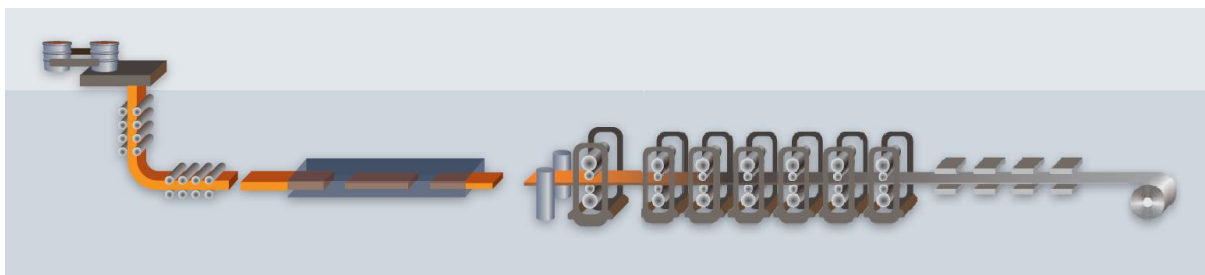
En ambos casos el acero líquido puede pasar por un paso más de refinamiento donde se le agregan los componentes necesarios para lograr las especificaciones requeridas por el cliente.

Posteriormente el acero es vertido en el sistema de colada continua. Este proceso tiene por objetivo moldear el acero en lingotes semiterminados de diferentes dimensiones, conocidos como palanquillas, planchones o tochos de acuerdo a su forma. La característica principal del sistema de colada continua es que no utiliza moldes fijos para elaborar los lingotes, sino que el acero es enfriado con agua y va siendo transportado a través de una serie

de rodillos que modelan el material, dándole una forma de viga (en el caso de las palanquillas) para ser seccionada al final del proceso.



Estos productos semiterminados, pasarán normalmente al proceso de laminado en caliente. Aquí el material se calienta nuevamente hasta los 800°C y vuelve a pasar por una serie de rodillos que lo estiran y presionan para lograr la forma requerida. Siguiendo con el ejemplo de las palanquillas, éstas son estiradas y modeladas hasta lograr una fina barra que al final del proceso se enrolla.



El rollo de alambón o bobina de chapa ya se consideran productos terminados. Pero pueden (y suelen) ser tratados nuevamente para lograr las especificaciones necesarias para la

aplicación. El acero cambia sus propiedades mecánicas cuando se lo calienta, enfría o trabaja físicamente. Por ejemplo, el alambón puede ser trefilado para lograr mayor flexibilidad y resistencia; galvanizado, para protegerlo; o recocido para aumentar más aún su flexibilidad (alambre para ataduras).

Existen la actualidad más de 3500 diferentes tipos y graduaciones de acero, que pueden utilizarse para infinidad de productos.



PARTICULARIDADES ECONÓMICAS DEL SECTOR SIDERÚRGICO

Para dimensionar el mercado del acero en cifras, en 2015 se produjeron 1.621 millones de toneladas y representó alrededor de 900.000 millones de dólares. Para describir las particularidades específicas del mercado seguiremos a Michael Porter (Estrategia Competitiva, 1980)

Entendemos, en concordancia con la CEPAL, que las principales características que determinan el sector siderúrgico se relacionan con las altas barreras de entrada para nuevos competidores (Comisión Económica para América Latina, 1966).

Actualmente la industria siderúrgica se ha desarrollado hasta ser totalmente capital-intensiva. Los procesos modernos involucran maquinaria pesada en todas sus etapas con muy pocos operadores, como se pudo ver en el apartado anterior. Al mismo tiempo, el nivel de eficiencia competitivo según el actual *estado del arte*, se alcanza integrando verticalmente la

cadena de valor. Por lo que el capital requerido para instalar una fábrica de productos terminados es muy alto.

Los grupos empresarios dominantes, como ser ArcelorMittal, poseen integrado el proceso de principio a fin, desde la mina de hierro hasta la comercialización al público.

Al mismo tiempo es un sector de rentabilidad en escala y costos cambiantes. El mineral de hierro, chatarra, coque, caliza, o energía eléctrica se necesitan en grandes cantidades y están sujetos a precios internacionales, lo que hace necesario un enfoque permanente en los costos de operación y los proveedores tienen altos poderes de negociación.

Por otra parte, la producción también posee una barrera técnica en cuanto a escala. La mayoría de los hornos, sin importar su tecnología, no pueden producir menos de 100 toneladas por colada. Es decir que se necesita una demanda voluminosa y constante para que sea no solo rentable, sino también posible operar una acería.

Teniendo en cuenta las barreras antes mencionadas, el mercado está lógicamente concentrado en pocos jugadores. Para el año 2015, el 66% de la producción mundial estaba concentrado en 3 países y 50 empresas (World Steel Association, 2016)

Esta concentración sumada a la sobreproducción imperante (tema que será desarrollado en profundidad posteriormente) potencia fuertemente la rivalidad del mercado, especialmente a escalas internacionales. Es decir, dentro de fronteras nacionales, la especificación que ha tomado cada empresa en el rubro hace que la competencia sea un poco menor, sin embargo, se compite fuertemente con la importación.

Por último, el acero compite en la mayoría de sus aplicaciones con otros materiales sustitutos como los polímeros plásticos o el aluminio. Ambos productos tienen su ventaja competitiva en el peso y se han desarrollado compuestos que aumentan superlativamente su resistencia física, por lo que se los utiliza en estructuras edilicias o industria automotriz, antes mercado exclusivo del acero. Por ello, la inversión fuerte y constante en investigación y desarrollo es considerada una necesidad prioritaria.

HISTORIA:

ETAPA PREINDUSTRIAL

No existe documentación cierta sobre su descubrimiento, pero se cree que fue por accidente durante el trabajo de herreros indios 1800 años antes de Cristo.

La tecnología a partir de la cual se agregaba carbono al hierro en busca de aumentar su dureza y resistencia fue cambiando con el tiempo. Durante la era preindustrial, el método varió en base a prueba y error, cimentado sobre el descubrimiento de que calentar, doblar y enfriar repetidamente el material lograba el objetivo. Los avances tecnológicos rondaron no sobre la variación de la composición química de la aleación, sino sobre la eficiencia de los hornos para crear y transmitir las altas temperaturas necesarias. En este período, el proceso era arduo y lento, por lo que los objetos artesanales fabricados con acero poseían un valor superlativo. Para el siglo XV, el acero era conocido a nivel mundial y su producción estaba destinada principalmente a la actividad militar. (World Steel Association, 2020)

PRIMERA ETAPA INDUSTRIAL

Recién en el año 1740 DC Benjamin Huntsman descubrió que utilizando un crisol se podían alcanzar las temperaturas necesarias para derretir el acero. Este hallazgo, sumado a la invención de los hornos reverberantes, dio el puntapié inicial para la fabricación en masa y la utilización del acero en la construcción y la industria.

Para 1778 se había construido en Shropshire, Inglaterra, el primer puente íntegramente hecho de acero. (World Steel Association, 2020)

Este material proveyó a la Revolución Industrial uno de sus insumos más necesarios y al mismo tiempo se benefició tecnológicamente del contexto de inventiva y creatividad del momento. Durante el siglo XIX, se amplió notablemente el volumen de producción y las aplicaciones del acero. Sin embargo, seguía siendo un material “de nicho”, utilizado

solamente en casos donde sus propiedades fueran de extrema necesidad. (World Steel Association, 2020)

Para 1870, a partir de los descubrimientos de Henry Bessemer, el acero de buena calidad estaba disponible masivamente y a buen precio. Reemplazó al hierro en prácticamente todas las aplicaciones de éste material, desde rieles de tren, hasta barcos y todo tipo de construcciones edilicias, posibilitando también el alcance de nuevos límites, como los rascacielos.

Inglaterra creció hasta convertirse en el principal productor de acero del mundo, pero para fines del siglo XIX Estados Unidos lo sobrepasó. En gran medida esto fue posible a partir del boom de construcción sucedido después de la Guerra Civil Americana y la expansión hacia el oeste.

Durante las dos Guerras Mundiales, el acero probó su eficiencia e importancia estratégica para la industria bélica. Casi la totalidad de los bienes necesarios para la empresa militar incluían una parte de este material, desde la comida enlatada hasta el blindaje de los tanques.

Por ello, muchas empresas productoras fueron nacionalizadas y se crearon nuevos emprendimientos a partir de capital público. Un ejemplo elocuente es el de Magnitogorsk Iron & Steel Works, creada por Joseph Stalin en la ciudad homónima, al este de los Montes Urales. Si bien geográficamente la factoría se encontraba lejos del frente y esto representaba un desafío logístico, la ubicación estratégica respondió no sólo a su cercanía con una reserva importante de mineral de hierro, sino también a la dificultad que representaba para su captura por el enemigo. Stalin comprendía la importancia crítica de este recurso para la seguridad nacional.

SEGUNDA ETAPA INDUSTRIAL

Luego de la austeridad de las guerras y con la explosión del consumo masivo, se desarrollaron nuevos bienes de uso que utilizaban aceros especiales, como ser automóviles, electrodomésticos o herramientas eléctricas. También el desarrollo automotriz impulsó la industria petrolera que utilizaba tubos de acero para el transporte de petróleo y gas. Y al mismo tiempo la migración urbana potenció desarrollos constructivos más audaces en infraestructura y edificaciones. El minucioso control del proceso industrial y la investigación científica hicieron posible la creación de nuevos tipos de aleaciones de acero con casi infinitas aplicaciones. (World Steel Association, 2020)

En paralelo, el sector siderúrgico tomó gran importancia para la vida económica y política no sólo a nivel nacional sino también internacional. En 1951 Francia, Alemania Occidental, Italia y los países de la Benelux conformaron la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, piedra fundamental de la organización política regional que llegaría a ser la Unión Europea moderna. (World Steel Association, 2020)

ETAPA CONTEMPORÁNEA

Sobre finales del siglo XX y principios del XXI el mercado mundial se diversificó en cuanto a participantes. Si bien Japón y Corea del Sur siguen siendo líderes en producción e innovación, en Rusia, empresas desinvertidas durante décadas se privatizaron y con fuertes inyecciones de capital, fueron modernizadas y tecnificadas. El crecimiento del país apuntaló la demanda interna y contribuyó a que el país se ubicara entre los cinco mayores productores del mundo. (World Steel Association, 2020)

Turquía, creció hasta convertirse en el principal productor de acero para la construcción y abastece a gran parte del Globo. En Latinoamérica, Brasil finalizó un proceso de privatizaciones en 1994, donde usinas locales se asociaron con grupos internacionales para

llevar a este país a ser el noveno productor mundial y el quinto exportador. (World Steel Association, 2020)

Pero ninguna descripción de este período estaría completa sin la mención a China, la cual será descrita en profundidad en el apartado siguiente.

SECCIÓN II: CHINA EN EL MERCADO MUNDIAL DEL ACERO

CAPITULO VI: DATOS ECONÓMICOS

Si bien se tienen registros de que en el país oriental se produce acero desde la era antigua, China fue irrelevante para el mercado mundial moderno hasta las reformas impulsadas por Deng Xiaoping, a fines de los años setenta.

Sin embargo, desde su asunción al gobierno, puede verse una aceleración notable en la participación de China en el mercado mundial siderúrgico como podemos ver en el siguiente acápite.

País	2000	
	Ranking	MT
China	1	127.2
Japon	2	106.4
Estados Unidos	3	101.8
Rusia	4	59.1
Alemania	5	46.4
Corea del Sur	6	43.1
Ucrania	7	31.8
Brasil	8	26.9
India	9	27.9
Italia	10	26.8

*Elaboración propia con datos de WSA

Para el año 2000 la producción mundial de acero alcanzaba los 847 millones de toneladas (Mt) y China ya era el principal productor con 128,5 Mt, representando el 15% del mercado. Para tener un punto de comparación, Japón era el segundo productor con 106,4 Mt (13%) y Estados Unidos el tercero con 101,8 Mt (12%).

Sin embargo, China consumía más de lo que producía. El consumo aparente de acero crudo para el año 2000 fue de 138,086 Mt, lo que nos deja ver un déficit de 7%, el cual era suplido con importación de productos terminados y semiterminados. En el mismo año el volumen importado fue de 20,905 Mt.

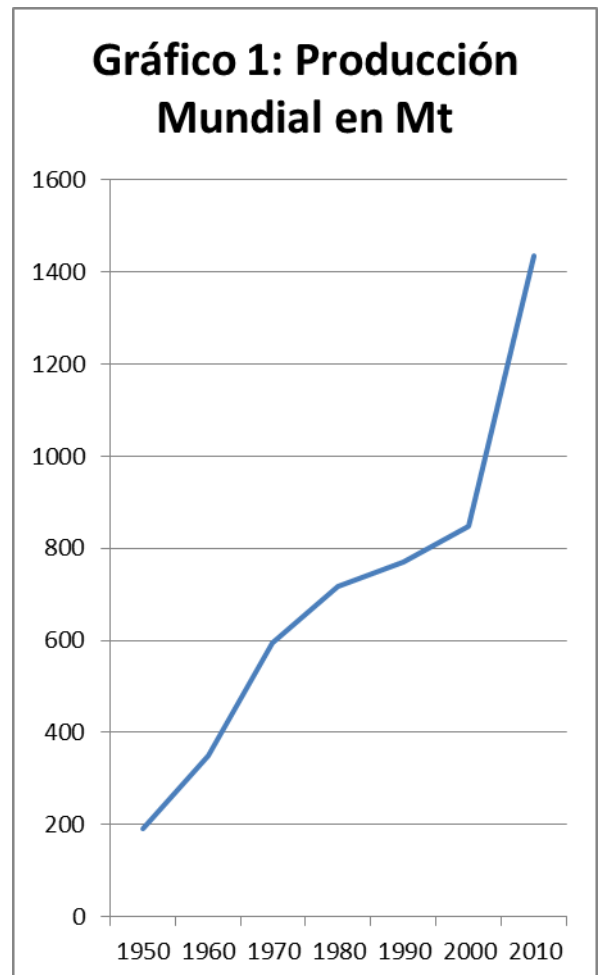
A partir de este punto observamos un proceso acelerado de instalación de capacidad industrial en China, promediando el 13% anual durante el período analizado, es decir hasta 2015, alcanzando en este último año una producción de 803,825 Mt. (crecimiento acumulado de 626%).

En el gráfico N°1 puede apreciarse que el ratio normal de crecimiento, hasta ese momento, estaba alrededor de 1,5% anual para la siderurgia mundial. Con China participando fuertemente, el mercado creció en promedio 5% anual durante todo el período analizado.

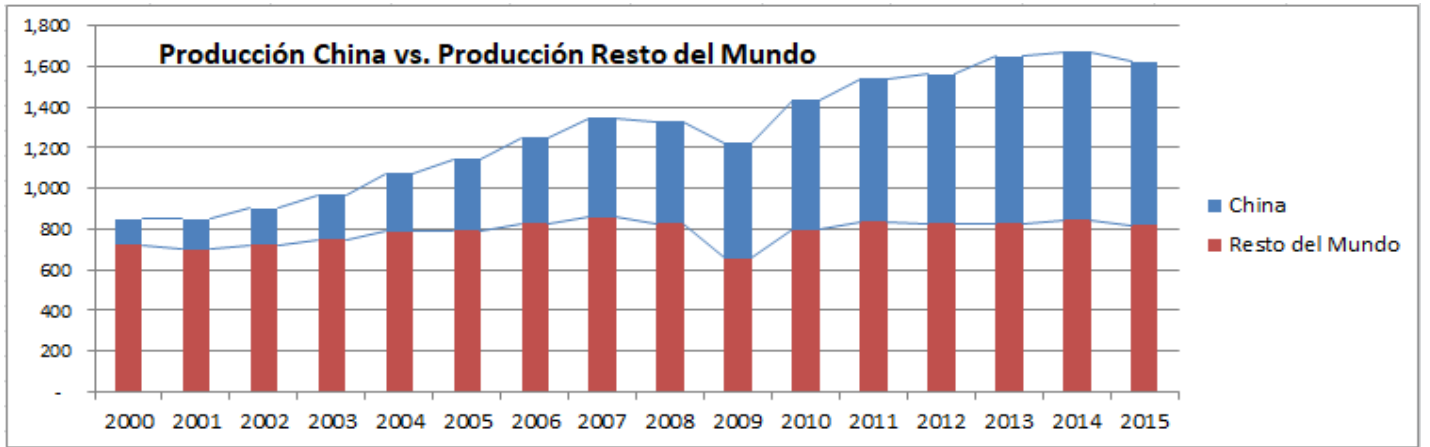
A la industria siderúrgica mundial le llevó cincuenta años crecer desde 200 Mt a 800 Mt, y desde la irrupción China se duplicó el volumen de producción llegando a 1600 Mt en sólo quince años.

La tasa de crecimiento China, no se reflejó en la de otro país productor. El crecimiento del mercado mundial se debió casi en su totalidad al desempeño chino.

La producción de otros países se encontró estancada o cayendo como puede observarse en el gráfico N°2:



*Elaboración propia con datos de WSA



*Elaboración propia con datos de WSA

Gráfico 2: Comparación producción China vs. Resto del mundo. Acero crudo en Mt

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	848	851	904	969	1,071	1,144	1,247	1,346	1,329	1,224	1,433	1,538	1,560	1,650	1,669	1,620
China	128	151	182	222	282	353	419	489	500	567	638	701	731	822	822	803
Resto del Mundo	720	699	721	747	788	790	828	856	828	65	794	836	829	828	847	816

La producción de China creció a mayor ritmo que su demanda interna hasta igualarla en el año 2006. Sin embargo, es llamativo observar cómo el ritmo de crecimiento en instalación de capacidad y producción no se ajusta en los años posteriores al haber alcanzado la autosuficiencia, sino que continúa acelerándose generando excedentes de hasta el 13%, lo cual en términos relativos no parece significativo, aunque en términos absolutos significó 100 Mt en el año 2015, volumen similar al total de producción de Japón, el segundo productor mundial.

En el gráfico N°3 puede apreciarse la desviación:

*Elaboración propia con datos de WSA

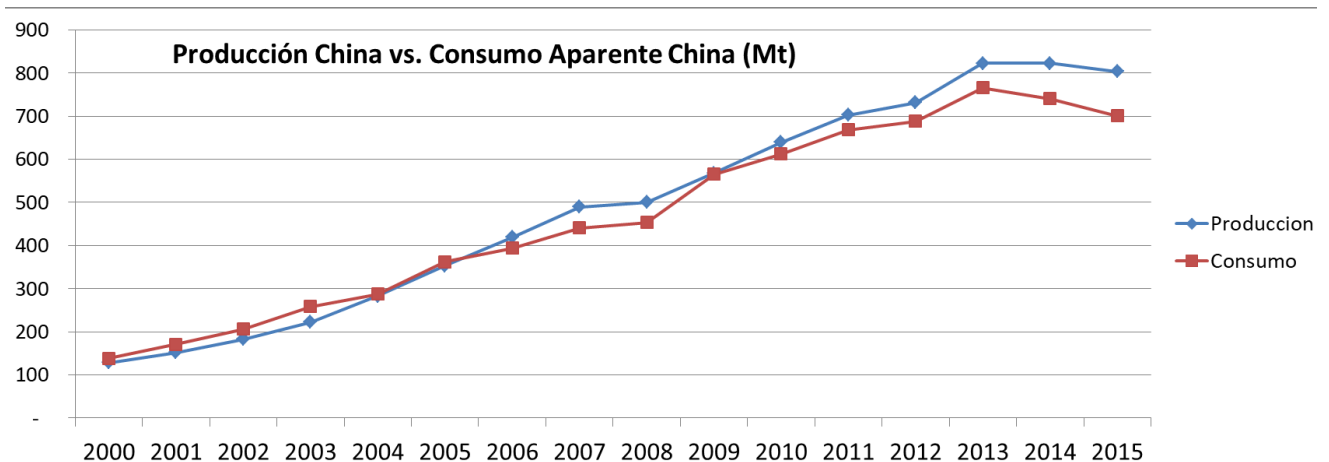


Gráfico 3: Producción China vs. Consumo Aparente China. Acero Crudo en Mt

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prod.	129	152	182	222	283	353	419	489	500	568	639	702	731	822	823	804
Cons. Apar.	138	171	206	259	287	362	393	440	453	565	612	668	688	766	740	700
Dif. (Mt)	-10	-19	-23	-36	-4	-9	26	49	47	3	27	34	43	56	82	103
Dif. (%)	-7%	-13%	-13%	-16%	-2%	-2%	6%	10%	9%	1%	4%	5%	6%	7%	10%	13%

Este excedente de producción fue volcado al mercado internacional a partir del año 2005, donde China se convierte en exportador neto.

En el Gráfico N°4 puede verse claramente el cambio de tendencia a partir de este año:

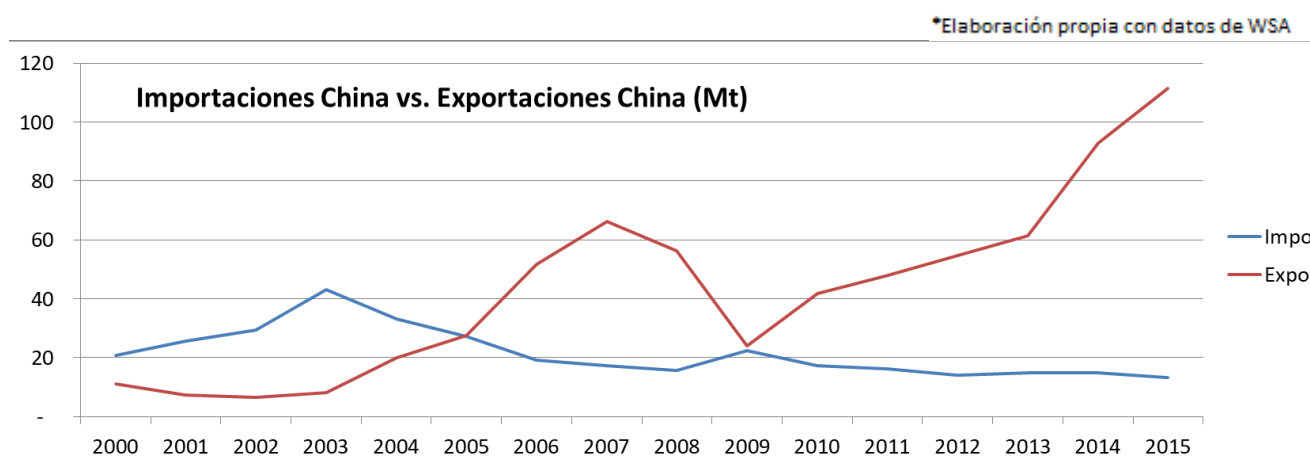


Gráfico 4: Importaciones China vs. Exportaciones China. Aceros terminados y semiterminados en Mt

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impo	21	26	29	43	33	27	19	17	16	22	17	16	14	15	15	13
Expo	11	7	7	8	20	27	52	66	56	24	42	48	55	62	93	112

Para dar un poco de contexto y perspectiva, es interesante comparar las exportaciones chinas de acero con el total de las exportaciones mundiales. El volumen de las

exportaciones chinas fue en crecimiento hasta representar el 24% del total de exportaciones mundiales, como puede apreciarse a partir del gráfico N°5:

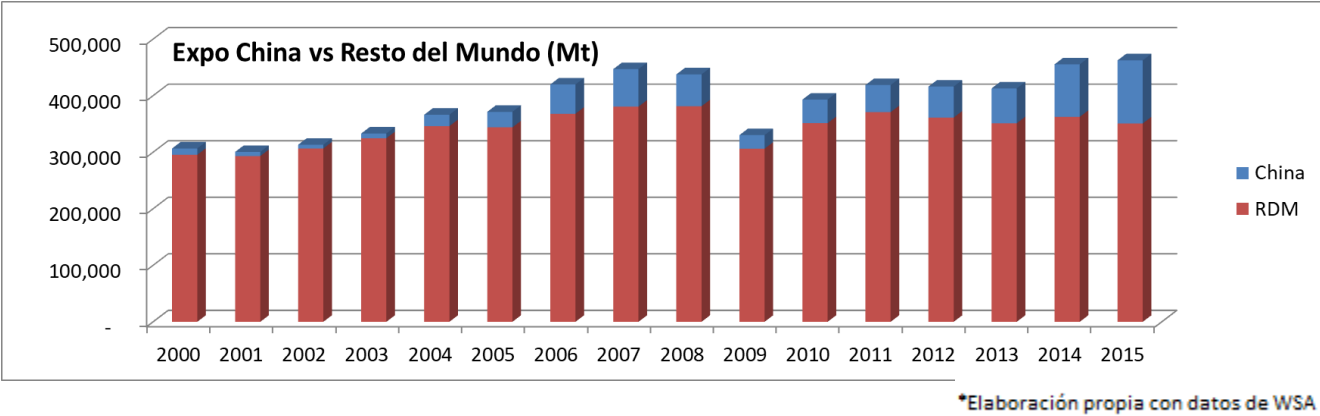


Gráfico 5: Exportaciones China vs Exportaciones Resto del Mundo. Aceros terminados y semiterminados en Mt

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	307	300	313	333	366	371	420	447	438	330	393	419	416	413	455	462
China	11	7	7	8	20	27	52	66	56	24	42	48	55	62	93	112
RDM	295	293	306	325	346	344	368	381	381	306	351	371	361	351	362	351
China/ Total	4%	2%	2%	2%	5%	7%	12%	15%	13%	7%	11%	11%	13%	15%	20%	24%

Sin embargo, un dato importante relacionado a las prácticas de dumping es que sus exportaciones estuvieron directamente relacionadas con el excedente de producción por período, como puede apreciarse en el gráfico N°6:

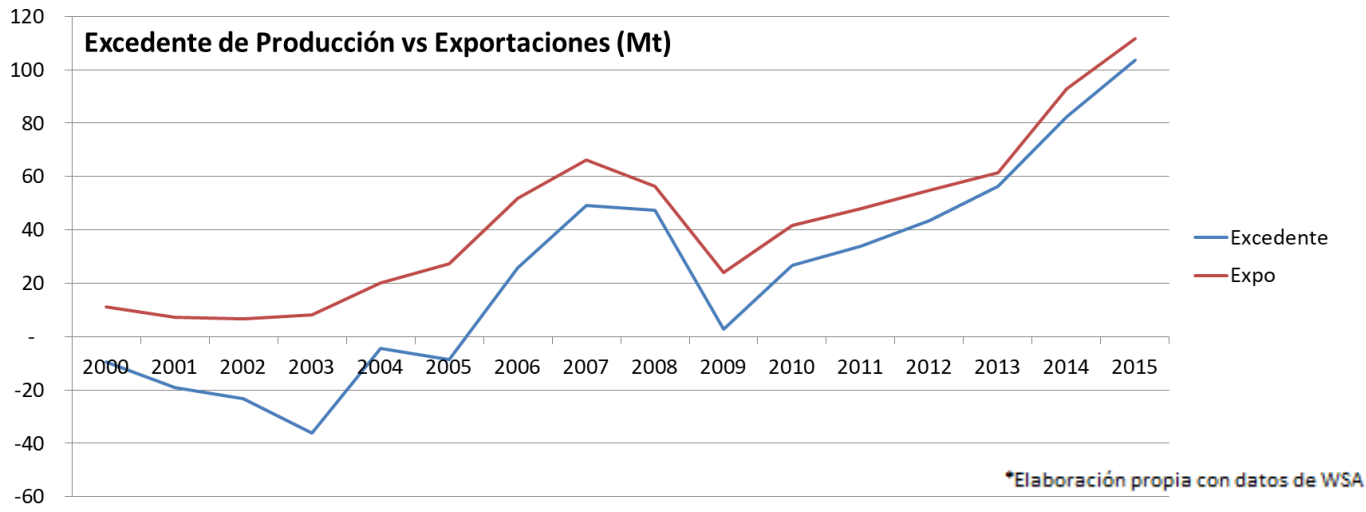


Gráfico 6: Excedente de producción china vs. Exportaciones chinas. Aceros terminados y semiterminados en Mt

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exced.	-10	-19	-23	-36	-4	-9	26	49	47	3	27	34	43	56	82	103
Expo	11	7	7	8	20	27	52	66	56	24	42	48	55	62	93	112

Esta comparación sumada a la cantidad de denuncias y medidas antidumping presentadas contra China en el mismo período hace deducir que el excedente se está volcando al mercado internacional a precio vil. Punto que será tratado con mayor profundidad en el apartado siguiente.

CAPÍTULO VII: ANÁLISIS

La política industrial y comercial de China tuvo efectos negativos en el mercado mundial de productos terminados y semiterminados haciendo caer el precio hasta mínimos históricos y generando tensiones con otros países. En 2015 se iniciaron 37 investigaciones por Antidumping contra China, generadas por grandes Estados productores, y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) inició un foro de debate acerca de la sobrecapacidad siderúrgica.

Para entender las razones que motivaron este accionar, seguiremos el trabajo de Haimin Liu y Ligang Song, (Issues and Prospects for the Restructuring of China ' s Steel Industry, 2015). En este artículo, los autores plantean que, durante una primera fase de desarrollo de la economía china, inducida desde la inversión en infraestructura e industria pesada, la instalación de capacidad y el crecimiento de la producción siderúrgica acompañaron las necesidades de la demanda interna. Pero desde 2008 la economía nacional empezó a enseñar signos de desaceleración, al mismo tiempo que la crisis financiera global determinó una caída en la demanda a las exportaciones siderúrgicas, lo que provocó un ciclo de sobrecapacidad resultante, muy dañino para la industria, donde las empresas grandes y

medianas del sector en China incurrieron en enormes pérdidas, muchas de ellas deteniendo sus operaciones o entrando en bancarrota. (Liu & Song, 2015)

Si bien la exportación del excedente quitó presión a la sobrecapacidad China en una primera etapa, el enorme volumen volcado al mercado internacional generó después consecuencias adversas inclusive para las empresas nacionales. No obstante, habiendo pagado los costos por su accionar, las exportaciones continuaron creciendo alcanzando récords en 2015 (Liu & Song, 2015).

Nos gustaría detenernos aquí un momento. Es necesario resaltar que en este momento se dieron las primeras señales, muy claras, de que aparato industrial siderúrgico de China estaba siendo sobre invertido y que esta capacidad resultante generaba rentabilidad negativa a las empresas. En otras palabras, a la industria china no le convenía económicamente excederse como lo estaban haciendo, sin embargo, el proceso de instalación de capacidad continuó. No podemos probar con datos empíricos si existió una razón de Estado para ello, pero es evidente que ante las alarmas, el Estado no reaccionó para evitar las consecuencias negativas de este accionar. Más responsabilidad le cabe, siendo que la mayor parte de la industria siderúrgica China está en control del Estado, como veremos seguidamente.

Los autores citados plantean que la raíz del problema se encuentra en la organización sistémica del sector en China. En particular, la participación del Estado en las empresas siderúrgicas, ya sea de manera total o mixta. (Liu & Song, 2015)

Las empresas de propiedad estatal (EPE en adelante) representan una falla de mercado con graves implicancias en la relación de oferta y demanda. Los productos siderúrgicos son un insumo crítico para gran parte de la industria manufacturera y la construcción, con una muy baja elasticidad de demanda. Por lo que los ajustes en la relación de oferta y demanda son en gran medida responsabilidad de los oferentes. Particularmente, el

productor marginal juega un papel importante decidiendo, de acuerdo al estado de la relación oferta-demanda-precio, si se entra o sale del mercado. (Liu & Song, 2015)

En un mercado de competencia perfecta, los productores marginales deberían haber salido del mercado cuando la relación oferta-demanda se tornó improductiva, pero en este caso no fue así. Los productores marginales, en su mayoría grandes EPE, sufrieron enormes pérdidas pero siguieron produciendo, volcando su excedente al mercado, bajando los precios de los productos, subiendo los precios de los insumos y generando pérdidas para todo el sector incluyendo las empresas privadas. Del top diez de las empresas siderúrgicas con mayores pérdidas para el año 2015 en China, nueve fueron EPE. (Liu & Song, 2015)

¿Por qué estas empresas no abandonaron el mercado en estas circunstancias? En primer lugar cabe decir que la industria siderúrgica se caracteriza por ser capital-intensiva, consumidora continua a escala masiva de energía y dirigida por empleados, lo que se traduce en altas barreras de salida. Esto significa una traba importante, propia de las características del sector. Pero las EPE en particular, fueron capaces de soportar estos niveles sostenidos de rentabilidad negativa por contar con el apoyo del Estado, el cual se traduce en subsidios o préstamos de bancos estatales. (Liu & Song, 2015)

Podemos considerar varias razones estratégicas para que el Estado contenga este tipo de actividad, pero la esgrimida por Liu y Song es la generación de empleo y actividad económica a nivel regional. De hecho, los costos laborales son uno de los principales factores de improductividad de una EPE versus una empresa privada. El costo por empleado es en promedio 34% mayor que en el sector privado y la dotación de personal de una EPE suele ser del doble de lo requerido. (Liu & Song, 2015)

El problema toma dimensión, cuando consideramos que las EPE representan prácticamente la mitad de la capacidad siderúrgica instalada en China. Para el año 2015 la producción agregada de este tipo de empresas equivalió a 353 Mt, es decir el 44% del total. (Liu & Song, 2015)

A grandes rasgos podemos concluir hasta aquí, que el Estado chino a través de las EPE, fue el responsable de las distorsiones de mercado que pusieron en crisis al sector acerero no solo interno, sino también internacional. Es patente la necesidad de reforma, sin embargo, llama la atención que el gobierno chino no intervino decididamente en la problemática hasta fines del 2015, siendo que las señales y los reclamos (tantos internos como internacionales) estuvieron presentes desde 2007.

Reiteramos, que no podemos verificar empíricamente la voluntad política que motivó el accionar del Partido Comunista en este sector. Sin embargo, es posible intuir que la falta de acción ante señales tan claras, hace caer en cabeza del Gobierno la responsabilidad por omisión, cuando menos.

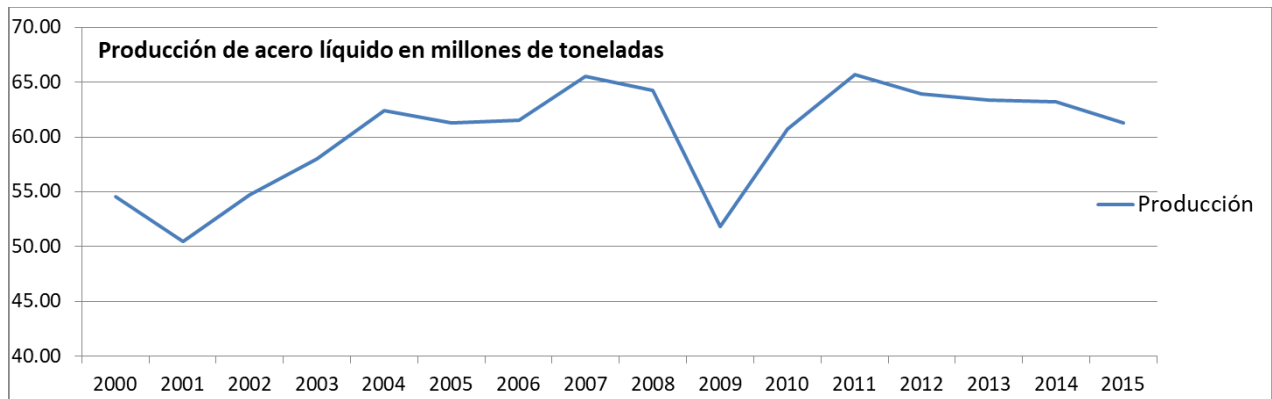
CAPÍTULO VIII: EFECTOS EN LATINOAMÉRICA

La industria siderúrgica en Latinoamérica tiene sus inicios en el Siglo XX. Específicamente la primera empresa siderúrgica integrada fue la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, México, fundada el 7 de febrero de 1903 y entrando en producción al año siguiente. Seguidamente se dieron emprendimientos en Brasil y Chile, pero puede decirse que la producción latinoamericana no sobrepasó las 200.000 toneladas hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, donde se produjo el trastorno de abastecimientos de importación y surgió la necesidad impostergable de establecer empresas locales que sustituyan esos bienes. (Comisión Económica para América Latina, 1966)

Entre 1946 y 1964 se da la ola de industrialización siderúrgica en los países que primero entraron al mercado y hasta el día de hoy siguen siendo los principales productores: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Por contar con la serie de datos completa para el período 2000-2015, de producción de acero líquido, consumo aparente, importación y exportación de productos comprendidos en el capítulo 72 del Nomenclador Común del Mercosur (NCM), y por ser los principales protagonistas latinoamericanos del

mercado internacional del acero, focalizaremos el análisis económico en estos seis países representando al bloque. (Comisión Económica para América Latina, 1966)

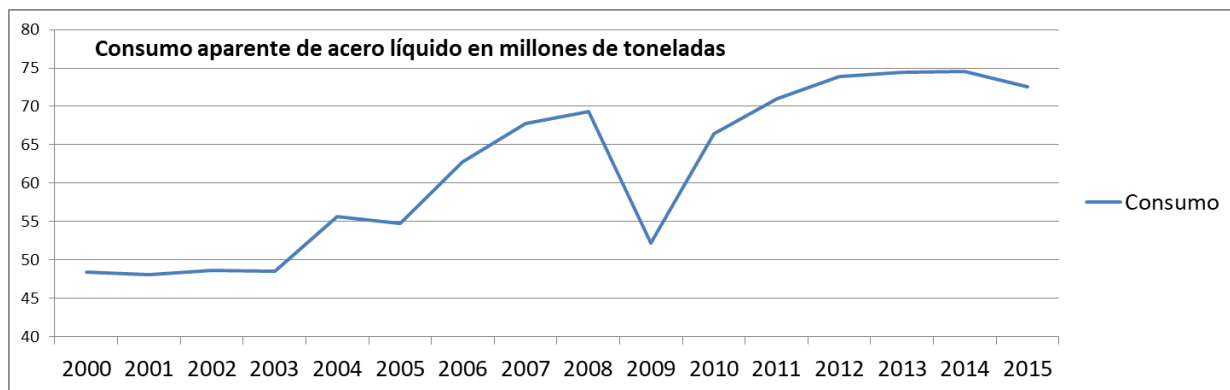
Para el año 2000 la producción combinada de Latinoamérica alcanzaba 54,5 Mt. Durante el período analizado, el volumen producido en general se mantuvo oscilando alrededor de las 60 Mt, con un crecimiento hasta el año 2007, una pronunciada caída en 2009 del 20%, y recuperándose hasta llegar a su pico en 2011, para luego ir lentamente cayendo a las 61 Mt en 2015.



*Elaboración propia con datos de WSA

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Producción	54.5	50.5	54.6	57.9	62.3	61.2	61.4	65.5
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Producción	64.2	51.8	60.6	65.7	63.9	63.3	63.1	61.2

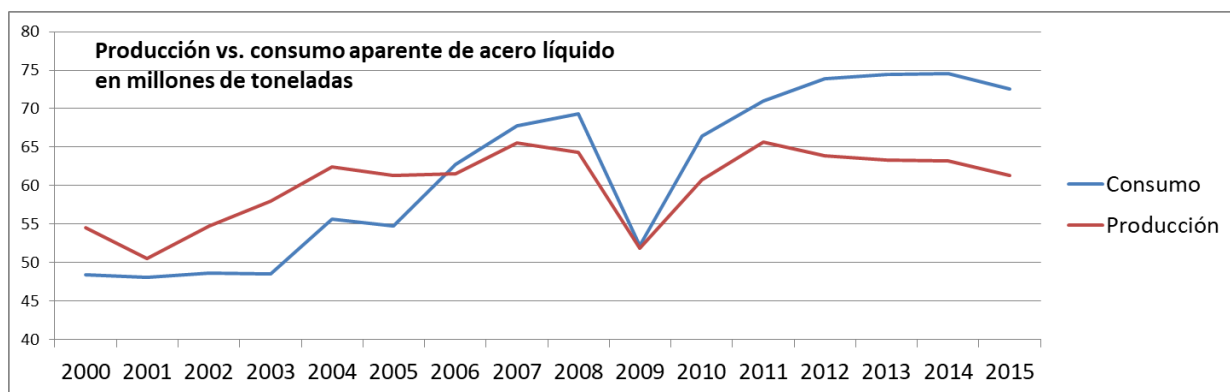
El consumo para el mismo período, también describe una caída entre el año 2008 y 2009 sin embargo, es evidente el ascenso en los volúmenes requeridos. Pasando de 48,4 Mt en 2000 a 72,6 en 2015. Un crecimiento de 49,9%.



*Elaboración propia con datos de WSA

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consumo	48.4	48.1	48.5	48.4	55.5	54.7	62.7	67.7
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consumo	69.3	52.1	66.4	71.0	73.9	74.4	74.6	72.5

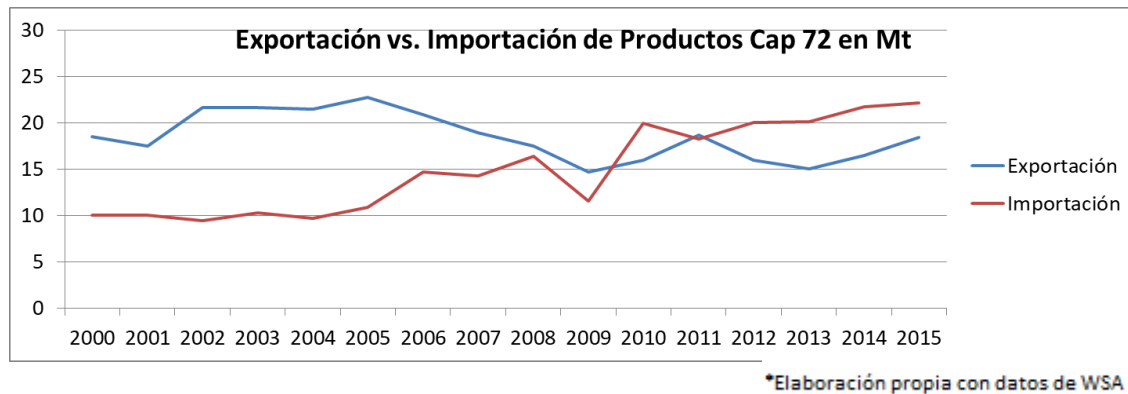
Cuando contrastamos ambos datos podemos ver que al principio de la serie la producción excedía la demanda interna, pero no acompañó el crecimiento de ésta. Dejando de lado la crisis de 2009, se observa que a partir del año 2006 el déficit fue aumentando progresivamente hasta alcanzar el 18% en 2015.



*Elaboración propia con datos de WSA

¿Qué participación tuvo el mercado exterior en esta tendencia? En la siguiente serie de datos podemos observar que Latinoamérica pasó de ser exportador neto a importador neto de acero. Las exportaciones agregadas cayeron desde su pico de 22,7 Mt en 2005 a 15 Mt en 2013, para luego recuperarse levemente. Las importaciones agregadas escalaron a partir de

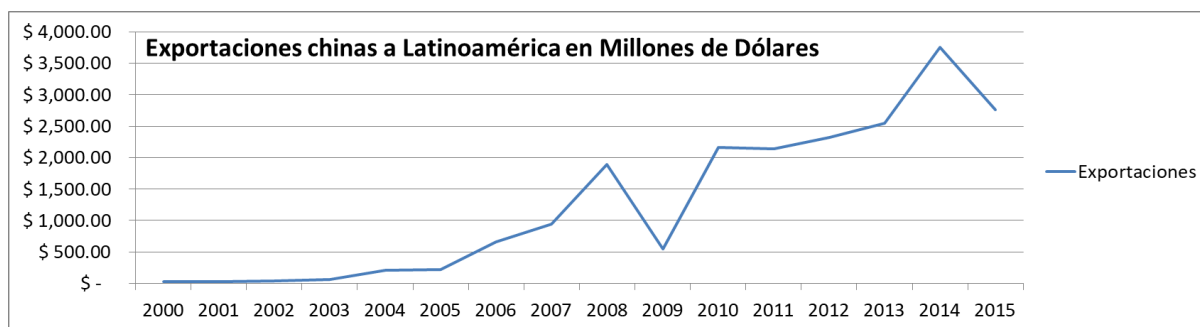
2004 arrancando en 9,6 Mt y terminando en 22,1 Mt en 2015, tras una caída en 2009. El aumento representa 122%



Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportación	18.5	17.5	21.6	21.7	21.4	22.8	20.9	18.9
Importación	10.0	10.1	9.5	10.3	9.7	10.9	14.7	14.3
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exportación	17.5	14.7	16.0	18.6	16.0	15.0	16.5	18.4
Importación	16.4	11.6	19.9	18.2	20.0	20.1	21.7	22.2

Pero lo más interesante para el objeto de estudio de esta tesis es relacionar el crecimiento de las importaciones con el aumento de la exportación china a Latinoamérica. En el año 2000, medido en millones de dólares, la exportación de productos contenidos en el capítulo 72 NCM fue de USD 29 M. Del año 2003 al 2004 puede observarse un crecimiento de 272%, y es allí donde comienza un proceso exponencial de aumento de importaciones provenientes de China, no sólo creciendo sobre sí mismas sino también ganando participación sobre las importaciones provenientes de otros países.

En 2014 se registró el pico de importaciones provenientes de China alcanzando U\$S 3.755 millones. Es decir, un crecimiento de 12.473% con respecto al año 2000.



*Elaboración propia con datos de COMTRADE

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones	\$29	\$24	\$40	\$55	\$208	\$221	\$655	\$943
China hacia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Latinoamérica.	\$1,894	\$545	\$2,163	\$2,134	\$2,318	\$2,550	\$3,755	\$2,761

Este notable crecimiento en las exportaciones chinas hacia Latinoamérica generó daños directos muy fuertes para la industria siderúrgica de la región que, agrupada en la Asociación Latinoamericana del Acero, desde 2006 le prestó mucha atención al tema.

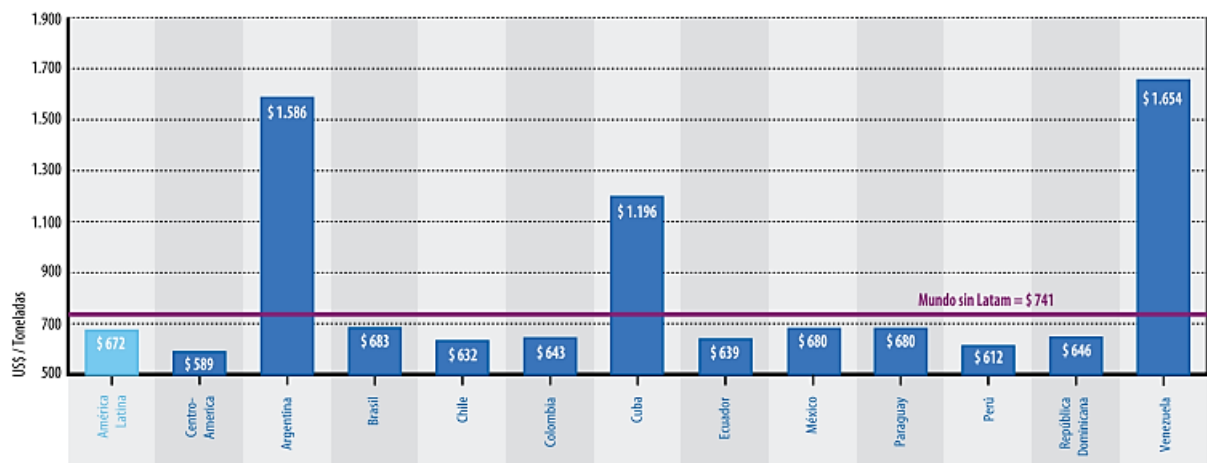
Desde ese año, esta Institución comenzó un monitoreo estadístico trimestral del comercio (que luego pasó a ser mensual) y a través de comunicados de prensa y declaraciones políticas en foros internacionales mostró su disconformidad con lo que entendía como comercio desleal.

El comunicado de prensa emitido luego del Congreso Anual de Alacero celebrado en noviembre del 2014 reza:

“La creciente importación de productos desde China, en un contexto en que el consumo en la región se mantiene estable y la industria local se está viendo perjudicada por prácticas de dumping y subsidios ha estimulado la acción de las empresas en busca de asegurar para América Latina un comercio acorde con las reglas OMC. En el mercado de acero laminado, actualmente, son 15 las denuncias y solicitudes ante actividades de comercio desleal contra China (el 44% de las acciones en curso en la región). Por otro lado, existen actualmente 24 medidas vigentes contra China en América Latina (tomadas por los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y México), que representan el 44% del total de las acciones vigentes”.

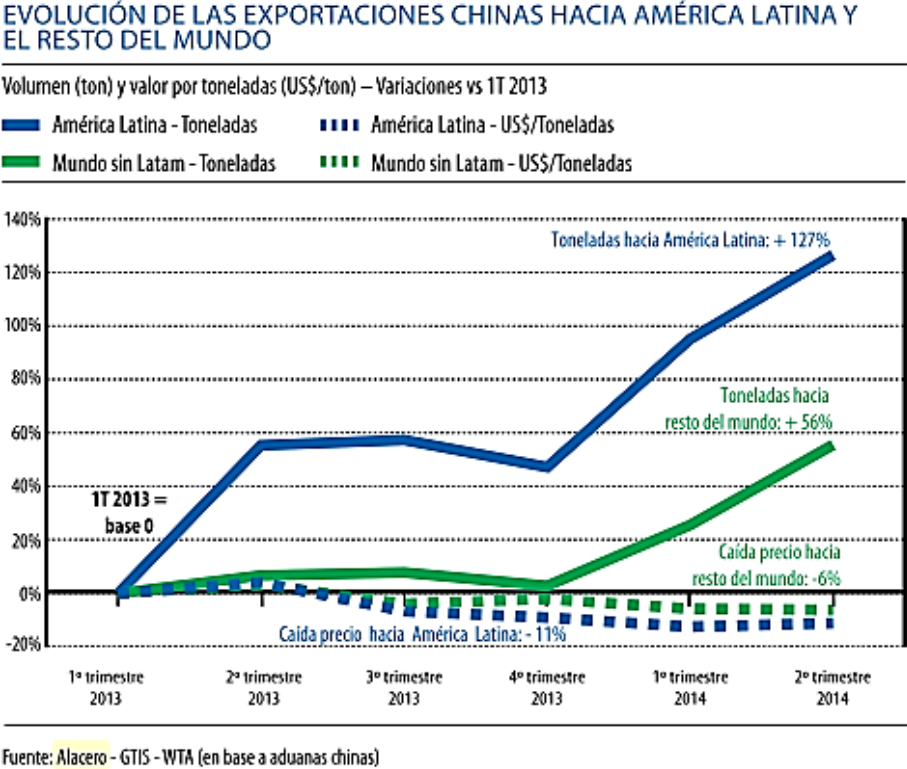
EXPORTACIONES DE ACERO LAMINADO POR DESTINOS ORIGEN: CHINA

1º semestre 2014



Fuente: Alacero - GTIS - WTA (en base a aduanas chinas)

Según declaraciones de la misma entidad, el precio promedio de las exportaciones de acero laminado era 14% más bajo que para el resto del mundo y en el caso de Centroamérica específicamente, era 20% menor. (Asociación Latinoamericana del Acero, 2014) Al mismo tiempo, la participación de Latinoamérica como destino de las exportaciones chinas creció hasta alcanzar el 11% del total en 2014, sólo superada por Corea del Sur. (Asociación Latinoamericana del Acero, 2014)



En economías chicas, el daño fue enorme. Según un comunicado de ALACERO en razón de la visita de su Presidente a Guatemala en 2014, la importación de acero desde China pone en riesgo la actividad productiva de este país. En 2014 Guatemala recibió importaciones provenientes de China por un total equivalente al 37% del consumo anual. (Asociación Latinoamericana del Acero, 2014)

“...Una producción local creciendo por debajo de la expansión de la demanda y la fuerte alza en las importaciones desde China dejan en evidencia el riesgo que éstas significan para la industria local, ...”- Sostuvo Rafael Rubio, Director General de ALACERO en su visita al país y agregó: *“... que este fenómeno se observa en todo el continente, donde las importaciones de acero laminado desde China crecieron 65% entre 2013 y 2014, según el monitoreo realizado por la Organización”*.

El *market share* de la producción local se vio reducido a lo largo de toda la cadena de valor del acero. El Ing. José Giraudó, autoridad de ALACERO durante el período en estudio, en una entrevista realizada a los efectos de este trabajo, aseveró que la mayoría de los países del bloque tuvieron que tomar medidas para poder defender su industria y conservar puestos de trabajo. Aquellos países que no lo hicieron, vieron como la cadena de valor comenzaba a comprar material importado y la participación de la siderurgia local sobre el consumo aparente caía. *“El caso paradigmático se dio en Chile, donde una empresa insignia a nivel internacional tuvo que cerrar su negocio de aceros largos por no poder competir con China”*, refiriéndose a la empresa CAP. *“Los países de la Costa del Pacífico fueron los que más sufrieron y la capacidad productiva que se perdió no se recupera más”* (Giraudó, 2020).

Al mismo tiempo, Sebastián Diéguez, Gerente de Asuntos Públicos de ArcelorMittal Acindar (Argentina) durante parte del período analizado planteó en una entrevista realizada para este trabajo, que:

“Los países desarrollados cuentan con sistemas de información de comercio exterior en tiempo real y procesos menos burocráticos a la hora de generar una denuncia de dumping. Esto permite una rápida respuesta y control del comercio desleal. En los países de Latinoamérica, el control de este tipo es difícil y lleva mucho tiempo, por lo que unas pocas

operaciones de gran tamaño pueden generar mucho daño antes de ser controladas”. (Dieguez, 2020).

CAPITULO IX: SINTESIS

Llegado este punto, podemos observar que, durante el período analizado, China en base a subsidios aumentó su producción de acero superlativamente, superando con creces su demanda interna y generando un excedente que fue volcado al mercado a precio de dumping. Esto generó graves problemas para la industria siderúrgica de algunos países de Latinoamérica que no podían competir ni defenderse lo suficiente. Al mismo tiempo, la cadena de valor del acero aguas abajo adaptó su producción y estructura de costos a la importación de China en volúmenes importantes.

Lo antedicho nos permite intuir que existe dependencia asimétrica del sector acerero en Latinoamérica con respecto a China, condición necesaria para que sea posible una estrategia de Geoeconomía, y que ésta puede profundizarse de continuar las políticas del país asiático.

SECCIÓN III: CONCLUSIONES

En el desarrollo del Marco Teórico planteamos que China es actualmente un contrincante para Estados Unidos en la hegemonía mundial. Sus tasas de crecimiento de dos dígitos sostenidas vinieron acompañadas con desarrollo social y tecnificación productiva. Pero también con políticas de ampliación de su influencia a escala regional y global.

En un mundo donde las reglas las había confeccionado Estados Unidos, la China moderna supo encontrar las grietas para ganar más que el dueño del juego. En este proceso de desafío (challenge) al hegemón, y de posible cambio sistémico en palabras de Gilpin, el país

asiático está utilizando todos los medios a su alcance para construir poder de manera silenciosa y oblicua, evitando enfrentamientos directos con el hegemon.

Su estrategia de cercamiento, tantas veces practicada desde la Edad Antigua, llevó al Dragón de Oriente a inclinarse para absorber dentro de su esfera de influencia a un grupo numeroso de países pequeños, las naciones emergentes del sudeste asiático, África y Latinoamérica.

Pero precisamente con este último bloque ha de tener especial cuidado debido a que, históricamente, ha sido de influencia casi exclusiva de Estados Unidos y éste se ha mostrado particularmente celoso a la hora de que otra potencia intervenga políticamente en la Región.

Por lo que China utilizó nuevamente las reglas de Estados Unidos en su contra. El paladín del capitalismo de libre mercado no podía oponerse al comercio. China, consciente de sus fortalezas utilizó el enorme tamaño de su economía para ofrecer atractivos lazos comerciales a estos pequeños países de mediano y bajo desarrollo. Ofreció su enorme mercado para hacer negocios.

Sin embargo, la asimetría en el tamaño relativo de las economías con las que se relacionó rápidamente derivaron en dependencia, tanto de oferta como de demanda. En otras palabras, si China deja de comprar o si deja de vender genera pérdidas insostenibles para estas pequeñas economías.

Nuevamente, consciente de sus fortalezas, el país asiático utilizó esta ventaja en la relación económica para imponer disciplina política a sus “aliados puramente comerciales”.

En el caso de Latinoamérica, esta herramienta aún no ha sido utilizada de manera coercitiva. Sin embargo, las condiciones están dadas. En varios sectores, de la mayoría de los países, existe plena dependencia hacia el comercio con China, especialmente cuando hablamos de materias primas. Algunos ejemplos son Chile con sus exportaciones de cobre, Brasil con sus exportaciones de mineral de hierro, Argentina con sus exportaciones de soja.

Del lado de las importaciones, China ya se posicionó como el mayor proveedor de manufacturas de la economía chilena, colombiana y peruana, entre otras.

No obstante, con lo observado en el transcurso de este trabajo, China también ha generado dependencia en el sector siderúrgico de América Latina. Un sector sumamente estratégico para el desarrollo económico, la industria y la infraestructura, pero también para la seguridad nacional.

Si bien en este trabajo se presentaron tesis de autores que proponen que la sobrecapacidad de la industria china es poco menos que un accidente, producto del desorden burocrático y sistémico que significa administrar un país tan grande (Liu & Song, 2015), nosotros nos inclinamos a pensar que el Gobierno Chino ha demostrado en otro tipo de políticas, como la de control de natalidad, ser tremendamente efectivo y capilar si considera un problema de máxima prioridad.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que las señales de la sobrecapacidad existieron durante diez años al término del período estudiado, entendemos que su política industrial y comercial fue deliberada o cuando menos, no significó para ellos un problema grave.

Más aún, si relacionamos su política comercial con los resultados que estaba teniendo en los países de su interés geopolítico, vemos que hasta fue positivo en términos estratégicos.

De cualquier manera, es decir, haya sido deliberado sostener una sobreproducción tan grande durante diez años o no, la dependencia en la cadena de valor del acero latinoamericano se generó efectivamente.

A esto se le suma la dependencia generada en otros sectores económicos que exceden el objeto de este trabajo, pero que con el correr de la investigación pudimos notar y quedarán para posteriores análisis que complementarán al presente.

Estas dependencias, junto a otras herramientas, pueden ser efectivamente utilizadas para forzar políticamente a los gobiernos de América Latina a colaborar con la consecución

de los objetivos políticos de la República Popular China. Es imposible entrar en la mente de Xi Jinping para tener plena certeza acerca de su estrategia. Sin embargo, la presente investigación nos permite ver que los elementos necesarios para ejecutar una táctica de Geoeconomía hacia Latinoamérica, están presentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G. (2017). *Destined for War*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Asociación Latinoamericana del Acero. (2014). *América Latina : Importaciones de acero laminado desde China crecen 11 % en septiembre y Alacero llama a la acción de los gobiernos*. Santiago de Chile: ALACERO.
- Asociación Latinoamericana del Acero. (2014). *China exporta acero laminado a América Latina a precios sensiblemente menores que al resto del mundo*. Santiago de Chile: ALACERO.
- Asociación Latinoamericana del Acero. (2014). *Importación de acero desde China pone en riesgo la actividad productiva de Guatemala*. Guatemala: ALACERO.
- Asociación Latinoamericana del Acero. (2017). *América Latina en Cifras 2017*. Retrieved octubre 26, 2018, from https://www.alacero.org/sites/default/files/publicacion/america_latina_en_cifras_2017_0.pdf
- Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press.
- Banco Mundial. (2014). *Life Expectancy at Birth, Total (Years)*. Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?LOCATIONS=CN>
- Banco Mundial. (2015). *Adult Literacy Rate, Population 15+ Years, Both Sexes (%)*. Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?locations=CN>
- Blackwill, R., & Harris, J. (2016). *War by Other Means*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Clark, I. (2011). China and the United States: a succession of hegemonies? *International Affairs, Volume 87, Issue 1*, 13–28.
- Comisión Económica para América Latina. (1966). *La Economía Siderúrgica de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Connelly, M. (2006). China and Latin America: The Economic Dimension. In *Multiregionalism and Multilateralism: Asian-European Relations in a Global Context*. Amsterdam University Press.
- Dieguez, S. (2020, febrero 15). Entrevista para Tesis de Maestría. (F. Lucero, Interviewer)
- Economist Intelligence Unit. (2011). *Building Rome in a Day: The Sustainability of China's Housing Boom*. Retrieved from www.eiu.com/Handlers/Whitepaper-Handler.ashx?fi=Building_Rome_in_a_day_WEB_Updated.pdf
- Fondo Monetario Internacional. (2016, Octubre). *World Economic Outlook Database*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>
- Gallagher, K. P., & Porzecanski, R. (2008). China Matters: China's Economic Impact in Latin America. *Latin American Research Review*, 43(1), 185-200.
- Giles, C. (2014, octubre 7). *The New World Economy in Four Charts*. Retrieved octubre 26, 2018, from Financial Times: <http://ftalphaville.ft.com/2014/10/07/1998332/moneysupply-the-new-world-economy-in-four-charts/>
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. London: Cambridge University Press.

- Giraud, J. I. (2020, enero 20). Entrevista para Tesis de Maestría. (F. Lucero, Interviewer)
- Guajardo, J., Molano, M., & Sica, D. (2016). *La industria latinoamericana. ¿Y el rol de China cuál es?* Retrieved from Atlantic Council:
<http://publications.atlanticcouncil.org/china-industria-latinoamericana/>
- Ikenberry, J. (2008). *The Rise of China and the Future West - Can the liberal System survive?* *Foreign Affairs*.
- Jenkins, R. (2010, Noviembre). China's Global Expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(4), 809-837.
- Kissinger, H. (2011). *On China*. New York: The Penguin Press.
- Lima, J. D., & Pellandra, A. (2017). *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial de Latinoamérica*. Retrieved from CEPAL:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028_es.
- Liu, H., & Song, L. (2015). Issues and Prospects for the Restructuring of China 's Steel Industry. In L. Song, R. Garnaut, & C. Fang, *China's New Sources of Economic Growth: Vol. 1* (pp. 337-359). Canberra: ANU Press.
- National Science Board. (2016). *Science and Engineering Indicators*.
- Ortiz, J. (2012). Déjà Vu: Latin America and Its New Trade Dependency... This Time with China. *Latin American Research Review*, 47(3), 175-190.
- Paz, G. S. (2012, Marzo). China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. *The China Quarterly, From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*(209), 18-34.
- Piccone, T. (2016). *The Geopolitics of China's Rise in Latin America*. Retrieved from Geoeconomics and Global Issues: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/11/the-geopolitics-of-chinas-rise-in-latin-america_ted-piccone.pdf
- Porter, M. (1980). *Estrategia Competitiva*. Mexico: Grupo Editorial Patria.
- Reilly, J. (2013). *China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power*. *Lowy Institute*.
- Rodham Clinton, H. (2011, Octubre 14). *Economic Statecraft. Discurso en el Club Económico de Nueva York*. New York, Estados Unidos.
- Tzu, S. (Año desconocido). *El Arte de la Guerra*.
- Wen, Y. (2016). *The Making of an Economic Superpower:Unlocking China's Secret of Rapid Industrialization*.
- World Steel Association. (2015). *World Steel in Figures 2015*. Retrieved octubre 10, 2018, from <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:4f060d8b-3602-4ffe-9e87-7e93e0659449/Word+Steel+in+-Figures+2016.pdf>
- World Steel Association. (2016). *Steel Statistical Yearbook 2016*. Bruselas .
- World Steel Association. (2020). *The White Book of Steel*. Bruselas.
- World Trade Organization. (2016). *Noticias*. Retrieved octubre 26, 2018, from Las preocupaciones relativas al acero siguen dominando los debates sobre las medidas antidumping en la OMC:
https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/anti_01nov16_s.htm
- World Trade Organization. (2018). *Estadísticas sobre Antidumping*. Retrieved from Medidas antidumping según sector y exportador:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm
- Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Thousands Oaks: Sage.