



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



# **ESTADOS UNIDOS IMPONE ARANCELES A LAS IMPORTACIONES DE ACERO Y ALUMINIO: CONSECUENCIAS PARA LA INDUSTRIA Y EL PANORAMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

**20 DE MARZO DE 2018**

## **NOTA DE COYUNTURA**



*El 1º de marzo, el Presidente estadounidense Donald Trump anunció la inminente imposición de aranceles de 25 y 10 por ciento a las importaciones de acero y aluminio, respectivamente. Se trató de la más reciente acción por parte del mandatario de Estados Unidos que confirma su predilección por el proteccionismo económico. Después de repetidas protestas por parte de varios aliados de ese país, el Presidente Trump signó el decreto el 8 de marzo, teniendo como únicas excepciones a México y a Canadá, bajo la condición de que se logre alcanzar un acuerdo satisfactorio en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con todo, la medida aprobada por Estados Unidos amenaza con desatar una guerra comercial, lo que indudablemente tendría efectos nocivos no sólo para la industria del acero, sino para el panorama comercial en general.*

***The United States imposes tariffs on steel and aluminum imports: consequences for the industry and global trade scenario***

*On March 1<sup>st</sup>, U.S. President Donald Trump announced the imminent imposition of 25 and 10 per cent tariffs on steel and aluminum imports respectively. The measure was the most recent reminder of President Trump's preference towards economic protectionism. After several protests by key U.S. allies, the President signed the decree on March 8<sup>th</sup>, exempting only Mexico and Canada from the tariffs, conditioning this exemption on reaching a satisfactory renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Nonetheless, this U.S. announcement threatens to trigger a trade war that will undoubtedly have negative effects on world steel industry, and in the general panorama of global trade.*

## Introducción

El 1º de marzo, el Presidente estadounidense Donald Trump anunció su intención de imponer aranceles de 25 y 10 por ciento, respectivamente, a las importaciones de acero y aluminio, con el argumento de fortalecer a la industria estadounidense de estos materiales. Inmediatamente después del anuncio, diversas economías – notoriamente Canadá y la Unión Europea – externaron su molestia ante las intenciones de Estados Unidos y amenazaron con implementar acciones de retaliación si sus exportaciones hacia ese país fuesen gravadas. En última instancia, cuando el Presidente Trump firmó el decreto al respecto el 8 de marzo, los únicos países exentos de pagar los nuevos aranceles fueron México y Canadá, exención que sólo tendrá carácter temporal, pues fue condicionada por el mandatario estadounidense a un resultado satisfactorio en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A la luz de estos acontecimientos, la presente Nota de Coyuntura pretende estudiar las implicaciones de esta nueva medida tanto para la industria del acero a nivel mundial, como para el panorama comercial global. Con ese objetivo, en la primera parte se presenta una descripción general de importancia de la industria para Estados Unidos. Posteriormente, se reseña cronológicamente el anuncio de la Casa Blanca y las reacciones que suscitó a nivel internacional para, en las consideraciones finales, discutir las potenciales consecuencias de esta reforma al régimen comercial estadounidense.

## La industria del acero y su importancia histórica para Estados Unidos

Históricamente, la industria del acero estuvo en el centro del desarrollo industrial moderno, pues todo país que aspiraba a la industrialización de su economía debía, en primer lugar, promover el establecimiento de una sólida industria nacional acerera. No obstante, ya desde las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, las economías comenzaron a notar cómo esta industria se estaba quedando notablemente rezagada en sus prácticas y procedimientos organizacionales en el tránsito de las economías desarrolladas hacia un nuevo estadio de la división del trabajo mundial, específicamente a una mayor concentración en el sector de servicios, y el consecuente traslado de los centros industriales a países en desarrollo. De entrada, y como Michael Hawes advirtió desde la década de los ochenta, la industria del acero se mantenía organizada en términos nacionales cuando las cadenas de producción mundial estaban dando el paso hacia una organización internacional.<sup>1</sup>

Desde principios del siglo XX y hasta la década de los sesenta, Estados Unidos como la principal economía del mundo, fue el primer productor y consumidor de acero a nivel mundial, sin que ningún otro país siquiera se le acercara. Esta situación comenzó a cambiar a partir de principios de la década de los sesenta del siglo pasado, cuando Europa y Japón, ya habiendo superado su periodo de reconstrucción después del fin de la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a alcanzar a Estados Unidos en términos de capacidad de producción instalada y de productividad, de tal suerte que los productores estadounidenses de acero comenzaron a enfrentar crecientes presiones económicas como consecuencia de un también creciente volumen de importaciones de acero, procedentes

---

<sup>1</sup> Michael K. Hawes, "The steel industry: change and challenge", *International Journal*, vol. 42, núm. 1, invierno 1986-1987, p. 25.

precisamente desde países de Europa Occidental y Japón.<sup>2</sup> Acostumbrados a operar sin mayor competencia externa, ante los crecientes desafíos, la respuesta de la industria local fue ejercer presión política para garantizar su posición en el mercado interno. Paradójicamente, el primer influjo masivo de acero importado a Estados Unidos se dio en 1959, como consecuencia directa de una larga huelga convocada por el Sindicato Unido de Trabajadores del Acero (USW, por sus siglas en inglés). A partir de entonces, se convirtió en una tendencia que las importaciones mensuales de acero incrementaban considerablemente con relación al resto del año, específicamente en los periodos en los que se desarrollaba la renegociación del contrato colectivo de USW.<sup>3</sup>

Para finales de la década de los sesenta, era claro que los problemas de la industria estadounidense eran estructurales, pues no sólo los costos laborales de producción eran considerablemente más altos a los del acero importado, sino que las acereras de Estados Unidos comenzaron a quedarse rezagadas en materia tecnológica. La respuesta de la industria ante estos incrementos, sin embargo, siguió siendo política antes que económica. Durante la década de los setenta, la industria desplegó una campaña mediática contra las importaciones de acero que, entre otras cosas, consiguió la aprobación de diversas leyes estatales y federales que promovían el principio de “compra estadounidense”, así como una reforma en 1974 a la legislación comercial estadounidense, mediante la cual se estableció que toda venta de acero en Estados Unidos por debajo del costo de producción local sería considerada *dumping* (previamente, el calificativo de *dumping* se daba sólo a aquellas importaciones que eran vendidas a un precio menor al que tenían en el país donde se producían).<sup>4</sup>

Con todo, estas medidas otorgaron algunos años de vida artificial a la industria estadounidense de acero. En 1980, la economía estadounidense consumía alrededor de 100 millones de toneladas de productos de acero,<sup>5</sup> cifra no muy alejada de los niveles actuales (el más reciente pico histórico, en 2014, fue de 117 millones de toneladas).<sup>6</sup> Entonces, la penetración de las importaciones en el mercado interno estadounidense fue de 15.4%, cifra que se ha duplicado para posicionarse alrededor del 30% durante el último lustro (registrando también en 2014, el máximo histórico de 34%). Ahora bien, lo cierto es que la evolución tanto de la producción como del consumo de acero en Estados Unidos se ha mantenido relativamente estable en las últimas dos décadas y media; es decir, el ajuste estructural en el mercado estadounidense de acero no ha sido gradual, sino que más bien dio un giro drástico durante la década de los ochenta.

En su estudio sobre la industria en Estados Unidos y Canadá, publicado en 1986, Hawes describe dicha década como una de crisis para los acereros estadounidenses. Para mediados de la década, la industria había perdido casi la mitad de sus empleos, pasando de una fuerza de trabajo de 450 mil a 216 mil en menos de cinco años.<sup>7</sup> Es cierto que los primeros años de esa década representaron una importante recesión para la economía estadounidense; sin embargo, mientras que la tasa de desempleo general era de 9.6%, para la industria del acero alcanzó un máximo de 29.2% en 1983. Conviene señalar que, de acuerdo con estudios posteriores, esta crisis estructural en la industria

---

<sup>2</sup> Hans G. Mueller, “The Steel Industry”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 460, marzo de 1982, p. 74.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 76.

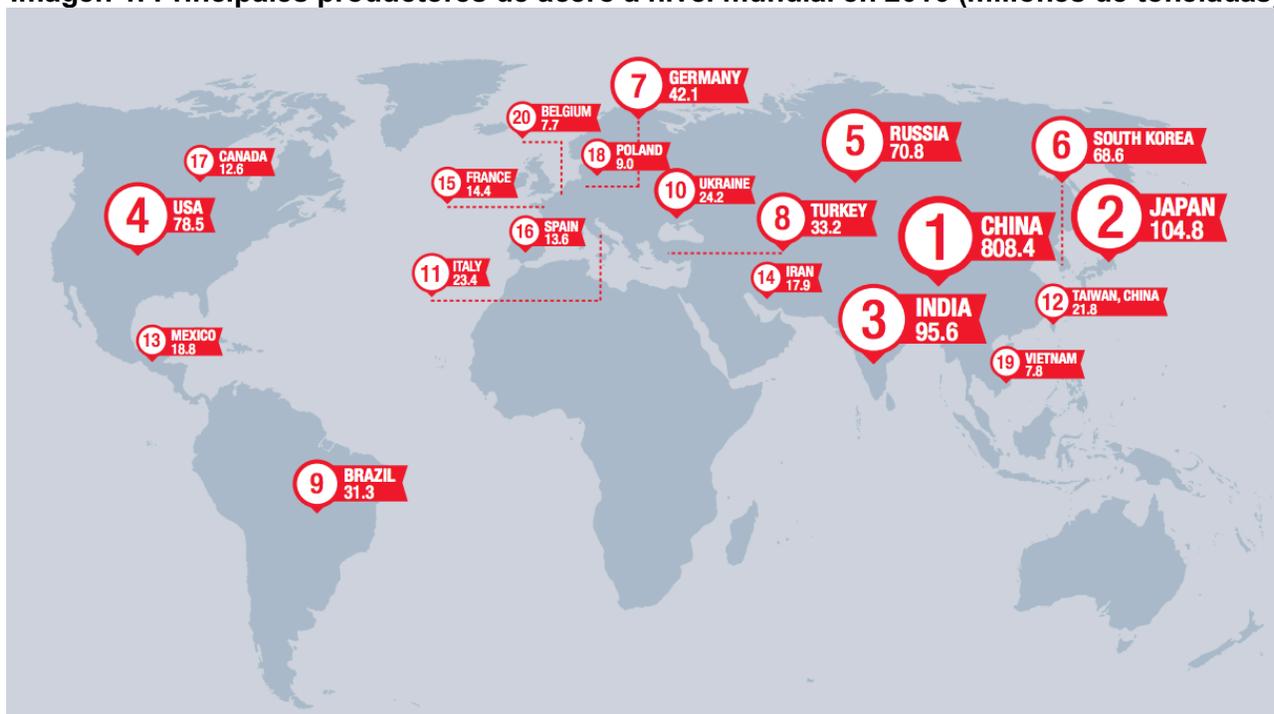
<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>6</sup> International Trade Administration, “Steel Imports Report: United States”, *Global Steel Trade Monitor*, U.S. Department of Commerce, marzo de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2018 en: <https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/imports-us.pdf>

<sup>7</sup> Michael K. Hawes, *op. cit.*, p. 37.

estadounidense del acero provocó un incremento notable en la desigualdad de ingresos en las comunidades relacionadas con la industria del acero.<sup>8</sup> Esto último es importante si se recuerda que, en la elección presidencial estadounidense de 2016, las entidades donde se concentraban las comunidades acereras que más sufrieron la crisis de la industria durante la década de los ochenta (Pensilvania, Ohio o Michigan, el llamado Cinturón del Óxido) fueron decisivas al decantarse por Donald Trump. El declive en la industria nacional del acero, entonces, vino aparejado de una reorganización internacional del mercado. Es decir, el acero fue perdiendo progresivamente su carácter de industria estratégica nacional – orillando a los países a buscar la autosuficiencia – para convertirse en una más sujeta a la doctrina a favor del libre comercio que marcó la segunda mitad de la década de los ochenta y toda la de los noventa. Esta tendencia es muy notoria cuando se revisan las cifras. Así, mientras que en 1980 el volumen de acero que era comerciado internacionalmente era de poco menos de 150 millones de toneladas, para el año 2000 estaba por superar las 300 millones de toneladas y, antes de la crisis financiera de 2008, el comercio internacional de acero ya había alcanzado la marca de 450 millones de toneladas anuales.<sup>9</sup>

**Imagen 1. Principales productores de acero a nivel mundial en 2016 (millones de toneladas)**



Fuente: *World Steel Association*.

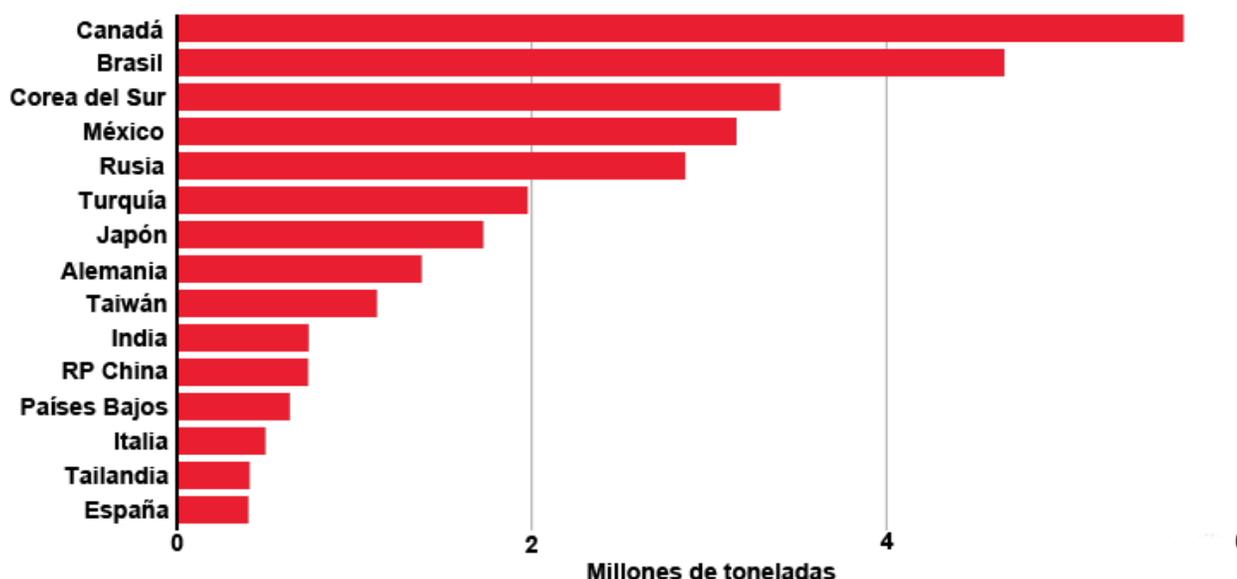
Además de esta importante modificación estructural, hay otro factor que debe ser tomado en cuenta para entender el panorama actual en la industria global del acero, a saber, el ascenso y consolidación de China como el principal productor y consumidor de acero a nivel mundial. En 1990, China producía alrededor de 100 millones de toneladas de acero al año. Hoy esa cifra supera los 800 millones de toneladas al año. Más aún, de los veinte principales productores de acero retratados en la Imagen 1,

<sup>8</sup> Patricia Beeson, Lara Shore-Sheppard y Kathryn Shaw, "Industrial change and wage inequality: evidence from the steel industry", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 54, núm. 2A, 2001, pp. 466-483.

<sup>9</sup> World Steel Association, *World Steel in Figures 2017* (folleto), p. 26. Consultado el 15 de marzo de 2018 en: <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/World+Steel+in+Figures+2017.pdf>

China produce 115 millones de toneladas más que los otros 19 países combinados. Planteado de otra manera, China produce 49% del total de acero a nivel mundial.<sup>10</sup> La diferencia es tal que, a pesar de que ese país también representa el 45% del consumo mundial de acero, el producto remanente que puede exportar es todavía muy superior al total de la producción nacional de varios de los países incluidos en la Imagen 1. Es decir, en el supuesto hipotético de que el total del consumo chino de acero proviniera de la producción nacional, a ese país le restarían todavía 66 millones de toneladas que podría destinar a la exportación; este remanente sería equivalente al total de la producción anual de Corea del Sur, sexta potencia acerera a nivel mundial.

**Gráfico 1. Principales proveedores de acero a Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia a partir del original de Reuters.

Volviendo al panorama estadounidense, actualmente ese país consume poco más de 100 millones de toneladas de acero al año, de las cuales alrededor del 30% son importaciones. En el Gráfico 1 aparecen los principales proveedores externos de acero hacia Estados Unidos, así como la cantidad que exportan a ese país. Vale la pena recuperar dos datos del gráfico. El primero: que México y Canadá, socios de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se encuentran dentro de los primeros cuatro exportadores de acero hacia Estados Unidos; y el segundo, la baja posición de China en ese *ranking*.

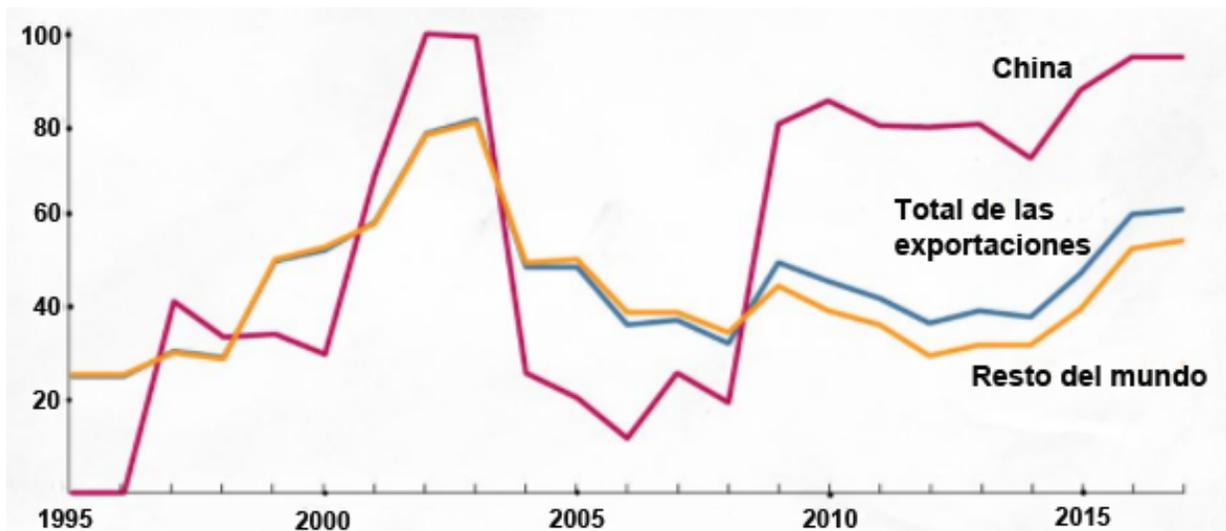
Con respecto al primer dato, es importante destacar que el comercio intrarregional de acero en América del Norte fue de 17 millones de toneladas en 2016. Con excepción de la Unión Europea – cuyo proceso de integración económica es mucho más profundo que un tratado de libre comercio, y de hecho inició con la integración de los mercados del carbón y el acero – América del Norte es la región que más comercio de acero registra a nivel mundial.<sup>11</sup> Esto sugiere que la liberalización trilateral del comercio en la región ha propiciado una progresiva integración del mercado del acero – a ello abona en parte el hecho de que la industria automotriz, el ejemplo de industria

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

norteamericana por antonomasia, es responsable por hasta el 13% de la demanda de acero a nivel mundial.<sup>12</sup> Esta integración, no obstante, es considerablemente más notoria entre Estados Unidos y Canadá pues, a pesar de que México está varios lugares por encima de Canadá en producción de acero a nivel mundial, éste exporta a Estados Unidos 2.3 millones de toneladas más que aquél. La explicación detrás de esta tendencia estriba no sólo en que Canadá y Estados Unidos firmaron un tratado de libre comercio bilateral casi 8 años antes de la entrada en vigor del TLCAN, sino en el hecho de que, en medio de la ya referida reestructuración global de la industria del acero durante la década de los ochenta, Canadá reconfiguró su política industrial para pensarla en términos continentales, de modo que exportar acero a Estados Unidos se convirtió en una de sus prioridades estratégicas desde entonces.<sup>13</sup>

**Gráfico 2. Porcentaje de las importaciones estadounidenses de acero sujetas a aranceles**



Fuente: Modificado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques a partir del original del Instituto Peterson para la Economía Internacional (<https://goo.gl/VKnEjx>).

Por su parte, la posición de China como el decimoprimer proveedor de Estados Unidos a pesar de ser el principal productor a nivel mundial se explica en gran medida por las medidas proteccionistas estadounidenses, en vigor desde hace varios años, contra las importaciones chinas de acero. Como se observa en el Gráfico 2, desde el inicio del gobierno del Presidente Barack Obama (2009) hasta hoy, más del 80% de las importaciones provenientes de China han estado gravadas con aranceles, alcanzando un nivel apenas por debajo del 100% a partir de 2016. En contraste, sólo la mitad de las importaciones provenientes del resto del mundo están gravadas con aranceles.

<sup>12</sup> Alanna Petroff, "The global steel industry by numbers", *CNN Money*, 2 de marzo de 2018. Consultado el 16 de marzo de 2018 en: <http://money.cnn.com/2018/03/02/news/economy/steel-industry-statistics-us-china-canada/index.html>

<sup>13</sup> Michael K. Hawes, *op. cit.*, p. 26.

## Nuevos aranceles estadounidenses y reacciones internacionales

Como ya se adelantó, el 1º de marzo, la Casa Blanca anunció la inminente imposición de aranceles a las importaciones de acero y aluminio – de 25 y 10 por ciento respectivamente – con el argumento de que se trataba de una industria ligada a la seguridad nacional, que por lo tanto no podía depender considerablemente de importaciones. La decisión fue resultado de un reporte divulgado a mediados del pasado mes de enero por parte del Departamento de Comercio, cuyas conclusiones fueron las siguientes:<sup>14</sup>

- La industria del acero es importante para la seguridad nacional de Estados Unidos (en vista de su utilización para la producción de infraestructura crítica y materiales para la defensa nacional);
- El nivel de importaciones actuales impacta de manera adversa el bienestar económico de la industria nacional del acero;
- El desplazamiento de los productores nacionales de acero por parte de sus competidores en el exterior tiene un “efecto serio” de debilitamiento de la economía estadounidense;
- Los excedentes globales de acero – la mayoría de ellos responsabilidad de China – es una circunstancia que contribuye al debilitamiento de la economía estadounidense.

A partir de esto, el Secretario de Comercio Wilbur Ross recomendó al Presidente “tomar acciones inmediatas para ajustar el nivel de las importaciones mediante el establecimiento de cuotas o aranceles”. Estas cuotas o aranceles deben ser suficientes para que, aún después de cualquier exención considerada, permitan a los productores estadounidenses de acero operar al 80% o más de su capacidad instalada según los niveles de 2017” (entre 2011 y 2016, la utilización de la industria nacional de su capacidad instalada promedió un 74%).<sup>15</sup> Específicamente, el reporte presentó al Presidente Trump dos alternativas arancelarias para conseguir los objetivos planteados: 1) un arancel global de 24% a las importaciones de acero, con lo cual se estima podría reducirse en 37% el volumen de importaciones; y 2) un arancel de 53% destinado a las importaciones de un grupo de países (Brasil, Corea del Sur, Rusia, Turquía, India, Vietnam, China, Tailandia, Sudáfrica, Egipto y Malasia). Llama la atención que en esta última opción se incluyó a tres de los principales cinco proveedores de acero a Estados Unidos – Brasil, Corea del Sur y Rusia – pero no a los otros dos que, coincidentemente, son Canadá y México (véase Gráfico 1 *supra*).

En última instancia, el anuncio a principios de marzo dejó ver que el Presidente Trump había optado por la primera opción arancelaria, gravando toda importación sin dejar países exentos. En el anuncio, el mandatario dijo que las importaciones “habían destruido nuestra industria del acero y del aluminio, y muchas otras industrias”, por lo que la medida a imponerse estaría en vigor “durante un largo tiempo”. Amén del impacto inmediato que el anuncio tuvo en los mercados financieros, la respuesta política interna e internacional no se hizo esperar. Mientras que prominentes republicanos en el Congreso, como el Presidente del Comité de Finanzas del Senado Orrin Hatch y el también Senador

<sup>14</sup> U.S. Department of Commerce, *The effect of imports of steel on national security*, Washington, D.C., 11 de enero de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2018 en: [https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf)

<sup>15</sup> *Idem*.

Ben Sasse, lamentaron el anuncio por apartarse de la posición histórica del partido en materia de comercio. Igualmente, prácticamente la mitad de la bancada republicana en la Cámara Baja firmó una carta en la que manifestaban su oposición a ese curso de acción del Presidente.<sup>16</sup> En contraste, el Senador Sherrod Brown, demócrata de Ohio, respaldó la decisión del Presidente Trump y la calificó como una “acción pendiente desde hace muchos años” para con los trabajadores acereros de su estado, uno de los integrantes del llamado Cinturón del Óxido.<sup>17</sup> Incluso dentro del propio equipo del Presidente, esta medida atizó la rivalidad entre los asesores económicos, a tal punto que analistas estiman que fue este tema el que motivó la salida de Gary Cohn, principal asesor económico del Presidente, de la Casa Blanca.<sup>18</sup>

En el plano internacional, una de las respuestas más encendidas provino de Canadá que, en voz de la Ministra de Exteriores Chrystia Freeland, dijo que considerar el comercio con Canadá como una amenaza para la seguridad nacional estadounidense era “por completo inapropiado”, al tiempo que afirmó que, si los aranceles en cuestión fuesen aplicados contra importaciones canadienses, ese país tomaría medidas de represalia. En el mismo sentido se pronunció durante su participación en la conferencia de prensa ministerial con motivo del cierre de la séptima ronda de negociación del TLCAN, junto a sus contrapartes Ildefonso Guajardo y Robert Lighthizer, en la Ciudad de México. De hecho, la coincidencia de fechas entre esta ronda (celebrada entre el 26 de febrero y 5 de marzo) y el anuncio de la Casa Blanca fue un factor de irritación que sin duda contaminó las negociaciones; el Secretario Guajardo, de hecho, viajó a Washington a la mitad de los trabajos de la ronda en la Ciudad de México a fin de entrevistarse con el Secretario de Comercio Ross y discutir sobre los alcances del entonces inminente anuncio por parte del Presidente Trump.<sup>19</sup>

En el mismo sentido se pronunció la Unión Europea, por medio de la declaración del Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, quien señaló que “[la UE] no se sentará pasivamente a observar cómo su industria es golpeada con medidas injustas que pondrán miles de empleos europeos en riesgo”.<sup>20</sup> El Presidente del Comité de Comercio del Parlamento Europeo, el socialdemócrata alemán Bernd Lange, calificó la medida estadounidense como una “declaración de guerra”.<sup>21</sup> Al respecto, conviene recordar que sólo tres miembros de la Unión Europea – Alemania, Italia y España – se encuentran dentro de los principales quince proveedores de acero a Estados Unidos, sumando poco menos de 3 millones de toneladas exportadas entre los tres países durante 2016. Con todo, aunque parezca una cifra modesta en comparación con los 6 millones de toneladas que Canadá exporta a

<sup>16</sup> *The Economist*, “Donald Trump imposes levies on metal imports”, 8 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2018/03/tariff-time-0>

<sup>17</sup> Ana Swanson, “Trump to Impose Sweeping Steel and Aluminum Tariffs”, *The New York Times*, 1 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.nytimes.com/2018/03/01/business/trump-tariffs.html>

<sup>18</sup> *BBC Mundo*, “Por qué dimitió Gary Cohn, el principal asesor económico de Donald Trump”, 7 de marzo de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2018 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43312511>

<sup>19</sup> Al respecto, se sugiere consultar Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La séptima ronda de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): tres nuevos capítulos concluidos en medio de la incertidumbre por amenazas arancelarias de Estados Unidos”, *Nota de Coyuntura*, Senado de la República, 6 de marzo de 2018. Consultado el 18 de marzo de 2018 en: [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC\\_TLCAN\\_7aRonda\\_060318.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_TLCAN_7aRonda_060318.pdf)

<sup>20</sup> Juncker citado en Ana Swanson, *op. cit.*

<sup>21</sup> Simon Denyer y Rick Noah, “China grumbles at Trump’s tariff move, but Europe takes aim at Harleys and bourbon”, *The Washington Post*, 2 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: [https://www.washingtonpost.com/world/china-steel-slams-trumps-stupid-protectionism-but-trade-war-is-unlikely/2018/03/02/33ec5274-1d94-11e8-98f5-ceecfa8741b6\\_story.html?utm\\_term=.ff8d86b61a18](https://www.washingtonpost.com/world/china-steel-slams-trumps-stupid-protectionism-but-trade-war-is-unlikely/2018/03/02/33ec5274-1d94-11e8-98f5-ceecfa8741b6_story.html?utm_term=.ff8d86b61a18)

su vecino del sur, los analistas están incluyendo a la Unión Europea, junto con Corea del Sur y Brasil (proveedores 2 y 3 de Estados Unidos) como las economías potencialmente más afectadas.<sup>22</sup>

China, por su parte, mostró una posición oficial cautelosa en reacción al anuncio estadounidense. La portavoz del Ministerio de Exteriores Hua Chunying simplemente lamentó la medida e hizo un llamado a la cooperación y el diálogo a fin de garantizar la recuperación completa de la economía global, en lugar de tomar medidas comerciales restrictivas de manera unilateral. Con todo, un alto funcionario de la Asociación de Acero y Hierro de China fue más lejos y calificó la imposición de aranceles como “una decisión extremadamente estúpida” que simplemente provocará que la industria estadounidense de acero se rezague más a nivel mundial en términos de competitividad.<sup>23</sup>

En última instancia, el 8 de marzo el Presidente Trump firmó los decretos mediante los cuales se aprobó el establecimiento de los aranceles, concediendo la exención únicamente a Canadá y a México, en virtud de “las circunstancias especiales que existen” con relación a esos países, en referencia obvia al actual proceso de renegociación del TLCAN. En ambos decretos – tanto el del acero como el del aluminio – el Presidente incluyó un considerando específico sobre la relación con México y Canadá, que a continuación se cita *in extenso*:<sup>24</sup>

“Concluyo que Canadá y México presentan un caso especial. En vista de nuestro compromiso compartido para respaldarnos mutuamente en el enfrentamiento de amenazas a nuestra seguridad nacional, nuestro compromiso compartido para hacer frente a los excedentes globales de acero y aluminio en el mercado, la vecindad geográfica de nuestras respectivas plataformas industriales, la robusta integración económica entre nuestros países, las exportaciones de acero y aluminio estadounidense hacia México y Canadá, y la estrecha vinculación entre el bienestar económico y la seguridad nacional de Estados Unidos [...], he determinado que los medios adecuados y necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad nacional que representan las importaciones de acero y aluminio provenientes de México y Canadá, son continuar las discusiones en curso con esos países y exentarlos del arancel, al menos por el momento. Espero que Canadá y México tomen las acciones necesarias para evitar fungir como países de tránsito de importaciones provenientes de terceros países hacia Estados Unidos”.

Llaman la atención dos elementos del considerando en cuestión, que hasta cierto punto conllevan implícitos mensajes contradictorios. Por un lado, el Presidente reconoce la “robusta integración económica” entre los tres países norteamericanos, lo que sin duda representa un guiño a la concepción que, tanto México y Canadá, tienen de la industria – a saber, pensarla en términos regionales más que nacionales. Por otro, y en directa oposición, Donald Trump insiste en llamar “amenazas a la seguridad nacional” a las importaciones de acero y aluminio provenientes de sus socios del TLCAN, a la vez que no cierra la puerta a la posibilidad de rescindir la exención en cualquier momento. Acaso conscientes de ello, tanto México como Canadá han dejado claro que

---

<sup>22</sup> Alexia Fernández Campbell y Zeeshan Aleem, “Trump’s tariffs hammer the EU – and leave Canada and Mexico alone”, *Vox*, 8 de marzo de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2018 en: <https://www.vox.com/2018/3/8/17096510/trump-tariffs-nafta-steel-aluminum>

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Los decretos se pueden consultar en The White House, *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States*, 8 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>; y *Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States*, 8 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>

esta exención no modificará en absoluto sus posiciones de renegociación sobre el TLCAN, y que consideran al tema como algo por completo ajeno al proceso de diálogo trilateral.<sup>25</sup>

La exención arancelaria para México, por lo pronto, significa que al menos 50 mil empleos que podrían haber sido potencialmente perdidos en la industria siderúrgica se mantendrán.<sup>26</sup> Con todo, México no quedará completamente libre del impacto que esta medida estadounidense tendrá en los flujos de comercio en la industria a nivel mundial, resultado del encadenamiento productivo internacional. Basta recordar que, del total del acero que se produce en el mundo, el 13% está destinado a la industria automotriz<sup>27</sup> que, como se sabe, es un puntal de la industria mexicana y uno de los temas contenciosos en el marco de la renegociación del TLCAN. Así, el potencial impacto a México podría darse por dos vías que tienen que ver con las importaciones de acero y aluminio de con las que trabaja la industria automotriz mexicana. La mayoría de estas provienen de Estados Unidos; sin embargo, si a su vez éstas son re-exportaciones que fueron importadas en primer lugar hacia territorio estadounidense desde un tercer país al que sí se le aplique el arancel, los costos para la industria mexicana incrementarían.<sup>28</sup> A su vez, si la industria mexicana utiliza acero importado de un tercer país para fabricar automóviles que se exportarán a Estados Unidos, se corre el riesgo de que – aún si el proceso respetase las reglas de origen vigentes del TLCAN – Washington recurra al argumento político de que México está sirviendo de país puente para otros exportadores que buscan evitar el arancel, y actúe en consecuencia.

## Consideraciones finales: implicaciones para el panorama del comercio mundial

Desde el punto de vista analítico, los nuevos aranceles estadounidenses han sido recibidos con escepticismo sobre su capacidad de revitalizar la industria de acero en Estados Unidos, y con preocupación sobre los posibles efectos en el panorama del comercio internacional. De entrada, se espera que prácticamente todos los países que se vean afectados por esta nueva medida acudan a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a fin de establecer medidas compensatorias cuanto antes. Sobre el primer punto, conviene recuperar el Gráfico 2, donde no sólo se demuestra que las importaciones chinas son fuertemente castigadas por aranceles estadounidenses, sino también queda claro que, en términos generales, la industria del acero se mantiene considerablemente protegida por medidas de este tipo. Específicamente, en 2017 más del 60% de todas las importaciones estadounidenses de acero y 20% de las de aluminio (aunque 90% de aquellas procedentes de China) se encontraban sujetas a algún arancel.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Peter Baker y Ana Swanson, "Trump Authorizes Tariffs, Defying Allies at Home and Abroad", *The New York Times*, 8 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.nytimes.com/2018/03/08/us/politics/trump-tariff-announcement.html>

<sup>26</sup> Fernanda Celis, "¿Y si Trump impusiera aranceles al acero y aluminio de México?", *Forbes*, 12 de marzo de 2018. Consultado el 19 de marzo de 2018 en: <https://www.forbes.com.mx/y-si-trump-impusiera-aranceles-al-acero-y-aluminio-de-mexico/>

<sup>27</sup> Alana Petroff, *op. cit.*

<sup>28</sup> Dainzú Patiño, "El cobro de aranceles al acero de otros países afectará a México", *Expansión*, 6 de marzo de 2018. Consultado el 19 de marzo de 2018 en: <https://expansion.mx/economia/2018/03/06/los-aranceles-al-acero-que-eu-imponga-a-otros-paises-afectaran-a-mexico>

<sup>29</sup> Chad P. Brown, "Trump's Steel and Aluminum Tariffs Are Counterproductive. Here Are 5 More Things You Need to Know", The Peterson Institute for International Economics, 7 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://piee.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-counterproductive-here-are>

Como se refirió en el primer apartado de este documento, la situación actual de la industria acerera estadounidense no responde principalmente a los flujos comerciales, sino a la más profunda reestructuración de la economía internacional, que ha llevado a que industrias como ésta se internacionalicen. En tal sentido, los aranceles aprobados por el Presidente Trump posiblemente no tengan los efectos esperados – revitalizar la industria acerera y crear empleo dentro de la misma – de manera generalizada y permanente. Es cierto que, por lo pronto, la compañía *U.S. Steel* anunció su intención de volver operacionales dos hornos que habían quedado en desuso en una planta en el estado de Illinois, lo que potencialmente podría crear hasta 500 empleos. Sin embargo, la compañía *NLMK*, subsidiaria de una firma rusa cuya materia prima importa precisamente de ese país, ha señalado que los nuevos aranceles podrían orillar a la compañía a eliminar hasta mil 200 puestos de trabajo en sus plantas en territorio estadounidense.<sup>30</sup> Es decir, las compañías que cuenten con infraestructura instalada para desarrollar todo el proceso productivo del acero dentro de las fronteras de Estados Unidos sí podrían beneficiarse en el corto plazo de la medida del Presidente Trump; sin embargo, aquellas empresas cuyas cadenas de producción están distribuidas regional o globalmente podrían perder competitividad en el mercado estadounidense y abandonarlo. La apuesta del gobierno de Estados Unidos es que relocalicen su proceso productivo en ese país; sin embargo, para empresas de capital principalmente extranjero, como en el ejemplo de la referida firma rusa, no es claro que ese vaya a ser el caso.

Al final, más allá de las consecuencias específicas de la industria, los analistas temen que la medida desate una guerra comercial, cuyas implicaciones irían más allá de los precios y puestos de trabajo en la industria del acero, pues contaminarían otros sectores e industrias – dentro y fuera de Estados Unidos. En opinión del semanario británico *The Economist*, históricamente de ideología liberal en términos económicos, el desprecio del Presidente Trump por el sistema comercial internacional podría tener graves consecuencias si son varios los países que siguen el ejemplo estadounidense y comienzan a implementar políticas proteccionistas, así sea como legítima defensa ante la avanzada anunciada por Donald Trump. En el mediano plazo, el régimen internacional de comercio estaría en riesgo si la OMC, o una coalición de países con suficiente peso en la economía internacional, no lleva a cabo acciones contundentes de respaldo a las reglas vigentes y a los principios de libre comercio.<sup>31</sup> Por lo pronto, un buen termómetro para medir los efectos de corto plazo del anuncio estadounidense es el comunicado con el que concluyó el 20 de marzo la reunión de ministros de finanzas del G20, celebrándose al momento de la redacción de este documento en Buenos Aires, Argentina. Tanto el país anfitrión, Presidente del G20 durante 2018, como Alemania (anterior Presidente del grupo), manifestaron previamente su resuelta intención por incluir un lenguaje de respaldo incondicional a las reglas multilaterales de comercio.<sup>32</sup> Sin embargo, así como durante 2017 los representantes estadounidenses lograron suavizar el lenguaje, siendo previsible que esa presión se haya mantenido e incluso incrementado durante la primera reunión ministerial del año.

---

<sup>30</sup> Nick Carey, “Trump steel tariffs may leave these U.S. steelworkers jobless”, *Reuters*, 9 de marzo de 2018. Consultado el 17 de marzo de 2018 en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-steel-jobs/trump-steel-tariffs-may-leave-these-u-s-steelworkers-jobless-idUSKCN1GL2V9>

<sup>31</sup> *The Economist*, “The rules-based System is in grave danger”, 8 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.economist.com/news/leaders/21738362-donald-trumps-tariffs-steel-and-aluminium-would-be-just-start-rules-based-system>

<sup>32</sup> David Lawder y Luc Cohen, “U.S. tariffs, China trade tensions overshadow G20 finance meeting”, *Reuters*, 18 de marzo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.reuters.com/article/us-g20-argentina/u-s-tariffs-china-trade-tensions-overshadow-g20-finance-meeting-idUSKBN1GU0WH>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Coordinación y revisión**  
Arturo Magaña Duplancher  
Ana Margarita Martínez Mendoza

**Investigación y elaboración**  
J. Enrique Sevilla Macip

**Marzo de 2018**

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>