

RESUMEN

Estudio de defensa comercial de América Latina

Noviembre 2025



Germano Mendes de Paula
Universidad Federal de Uberlândia – MG, Brasil

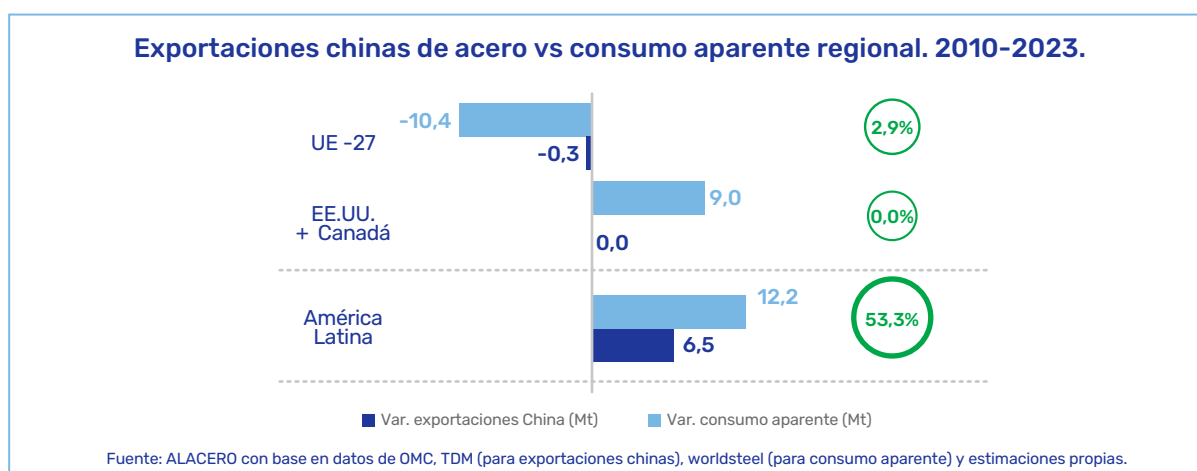
alacero

Objetivo

Revelar información sobre las medidas de defensa comercial (MDC) aplicadas a productos siderúrgicos en América Latina (LATAM) y en el resto del mundo, comparar las características de dichas medidas y los procesos de investigación, con el objetivo de identificar una forma eficaz de defensa comercial para LATAM en el contexto del avance de las exportaciones chinas en el mercado global y exceso de capacidad mundial.

Conclusión

- LATAM debe implementar una estrategia de defensa comercial ágil y efectiva para nivelar el campo de juego, con **medidas más rápidas y contundentes** (elevación de aranceles), siguiendo el ejemplo de los países desarrollados. Aplicar medidas de derechos compensatorios (CVD), salvaguardias (SG) de mayor alcance y *anti-elusión* (AC), las cuales han sido aplicadas con menor frecuencia en comparación con medidas *antidumping* (AD) en la región.
- Reducir el plazo entre el inicio de la investigación y la aplicación de medidas AD**, acercándose al promedio global (de 462 para 398 días) y acortar la duración de las etapas previas a la apertura de la investigación, que en LATAM totalizan un 27,4% de tiempo más que en economías desarrolladas.
- Fijar márgenes *ad valorem* más altos para medidas AD y en las CVD contra países que no compiten en condiciones equitativas, como se ha verificado en el caso de China.
- Hasta el momento, la reacción de LATAM fue insuficiente y como resultado, más de la mitad del incremento en la demanda de acero (12 Mt) entre el 2010 y el 2023 fue capturada por productos chinos (6,5 Mt).



- Estados Unidos, Canadá y la UE-27 lograron aislarse del avance de las exportaciones chinas gracias **a la combinación de medias AD, SG, CVD, AC y el uso de aranceles, como reflejo de la importancia estratégica del sector siderúrgico para estos países.**
- China es el país con más medidas en su contra.** De los 618¹ casos totales de medida AD al acero aplicados entre el 2010 y el 2023, el 29,1% se dirigió específicamente al gigante asiático. En los CVD, con un total de 85 casos aplicados, la participación china fue del 45,9%. Por último, en las SG, del total de 34, al menos un 76,5% incluyó a China.

¹ Es importante aclarar que, si un país inició o aplicó una MDC contra dos países, se contabilizó dos veces, ya que los impactos sobre el flujo comercial son distintos para los diferentes países objetivo.

Flujos de comercio: China captura el mercado a base de subsidios

Entre 2010 y 2024, China aumentó su producción de acero crudo en un 57%, alcanzando 1.005 Mt, lo que representó el 53% del total mundial en 2024. En un escenario de caída del consumo interno chino, sus ventas externas aumentaron un 181% entre el 2010 y el 2024 (de 42 Mt a 117 Mt). En el mismo periodo, **las exportaciones chinas a América Latina de acero laminado y semielaborados crecieron de 4,2 Mt a 14,1 Mt (233%)**.

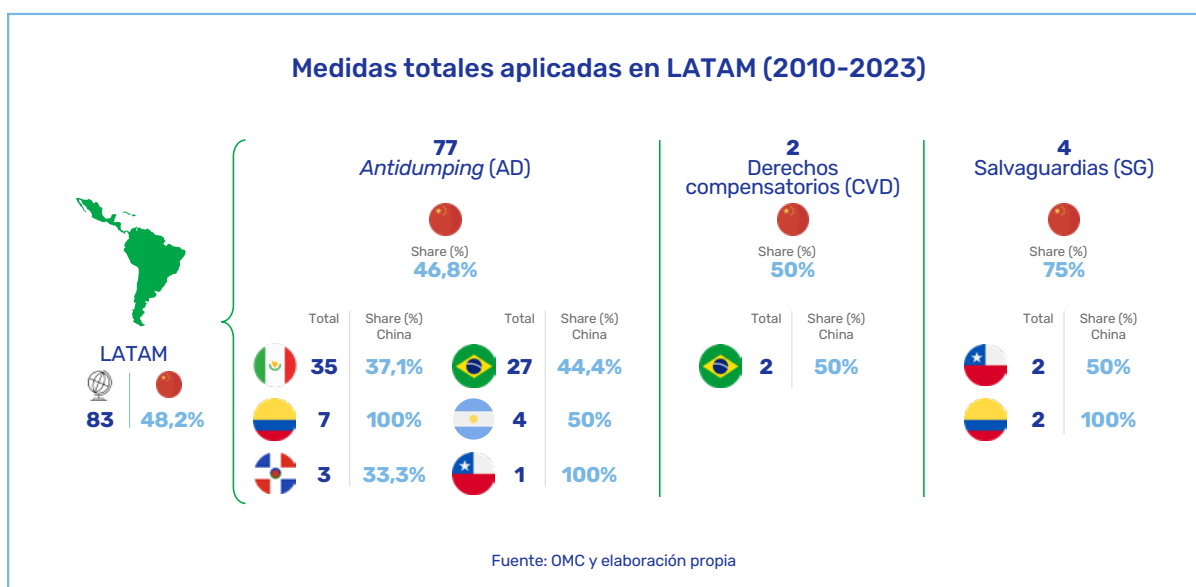
En 2024, las ventas externas de acero chino se incrementaron con un crecimiento anual de +24,5% frente a 2023 (117 Mt, representando el 26,1% del total global) mientras que el resto del mundo (excluyendo China) registró un leve retroceso del -0,4%.

Además del avance de las exportaciones, el sector enfrenta un escenario caracterizado por un **exceso de capacidad global** -estimado en 721 Mt de acero para 2027- , agravado por el aumento de la producción en China **sostenido por subsidios hasta diez veces** superiores a los de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),² incluso en condiciones adversas, como la fuerte caída que registra su demanda interna.

² OECD (2025), *OECD Steel Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris Mayo 2025. Disponible: <https://doi.org/10.1787/28b61a5e-en>. Entre las principales formas de subsidios, menciona: a) préstamos, líneas de crédito, tasas de interés y garantías preferenciales; b) premios; c) exenciones y reducciones de impuestos; d) programas dirigidos a impuestos a las importaciones y aranceles indirectos; e) garantía de valores artificialmente bajos de bienes y servicios, incluidos insumos, uso de la tierra, agua y electricidad; f) programas de equalización.

Medidas de defensa comercial: experiencia global y lecciones para LATAM³

El retraso en la adopción de MDC en LATAM ha dejado a la región más expuesta al exceso de oferta global. Mientras que las economías más avanzadas recurren a aranceles de aplicación inmediata, medidas de SG con amplia cobertura, además de acciones AD y AC, LATAM ha tardado en responder y, por ello, las exportaciones se han redirigido hacia la región.



El 93% de las medidas de defensa comercial en la región se dieron en el ámbito empresas contra empresas, mediante la aplicación de 77 medidas AD concentrados en dos países, México y Brasil (el 80,5% del total regional).

Además, las medidas AD suelen requerir más tiempo de investigación en comparación con otros tipos de instrumentos de defensa comercial, el tiempo promedio de duración de los procesos AD a nivel mundial fue de 398 días. En LATAM, este mismo procedimiento se extendió más, alcanzando un promedio de 462 días. Por otra parte, los países latinoamericanos tardaron aproximadamente un 27,4%⁴ más que el promedio global entre el período inicial objeto de análisis (período de daño) y la aprobación del inicio de las investigaciones, conocida como la etapa previa a la investigación.

³ Existen diversos estudios relativos al rol chino en el comercio global y a las medidas de defensa comercial (MDC) adoptadas en su contra. Este estudio desarrolla indicadores para el acero.

⁴ De las 618 medidas se verificaron las fechas de 60 procesos aleatorios: 30 de países latinoamericanos y 30 de países del bloque UE, EE. UU. y Canadá, y se comparó el tiempo promedio entre el período objeto de estudio (la fecha inicial) en el que se identificó el daño, y el inicio de las investigaciones por parte de los gobiernos.

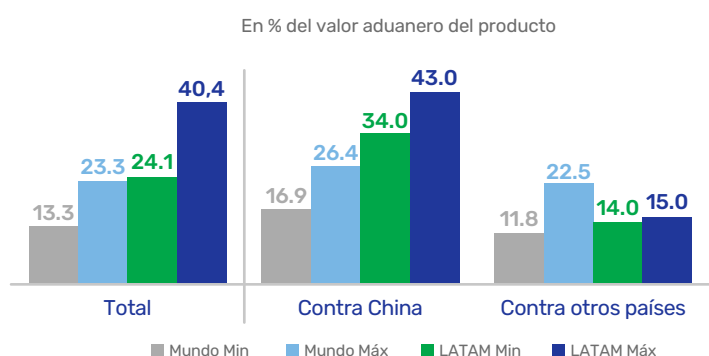
Etapas previas de un proceso de investigación de AD



Fuente: ALACERO con base en datos de OMC

Otro aspecto observado es que las tasas *ad valorem* aplicadas en las medidas AD son más elevadas en los países de LATAM. Este dato no refleja necesariamente una mayor rigidez en la aplicación de la medida, sino una **actuación en casos extremos que requieren tasas más altas para restablecer el equilibrio**. Al analizar las tasas aplicadas específicamente a China, los porcentajes son aún más elevados. El gráfico que se presenta a continuación ilustra de manera detallada la información expuesta.

Mediana de los márgenes mínimos y máximos *ad valorem* de medidas AD aplicadas en el mundo y LATAM. 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC

Entre las medidas que operan en el ámbito país por país, se aplicaron dos CVD en Brasil y cuatro SG, de las cuales, dos fueran aplicados en Colombia y dos en Chile. Lo que caracterizó las SG en LATAM, durante el período 2010-2023, fue el número limitado de productos cubiertos por la medida y tiempo limitado de vigencia.⁵

⁵ Los productos especificados corresponden a los siguientes códigos aduaneros: Chile (2015, vigente por 200 días): 72132000, 72139110, 72139120, 72139190, 72271000, 72272000 y 72279000; Chile (2016, vigente por 6 meses), sobre los mismos códigos que en 2015; Colombia (2013): 7214200000 y 7213100000; y Colombia (2013): 7213200000, 7213911000, 7213919000, 7213990010, 7213990090 y 7227900010. Estas dos últimas fueron publicadas el mismo día, aunque sin fecha de vigencia disponible en el sitio de la OMC.

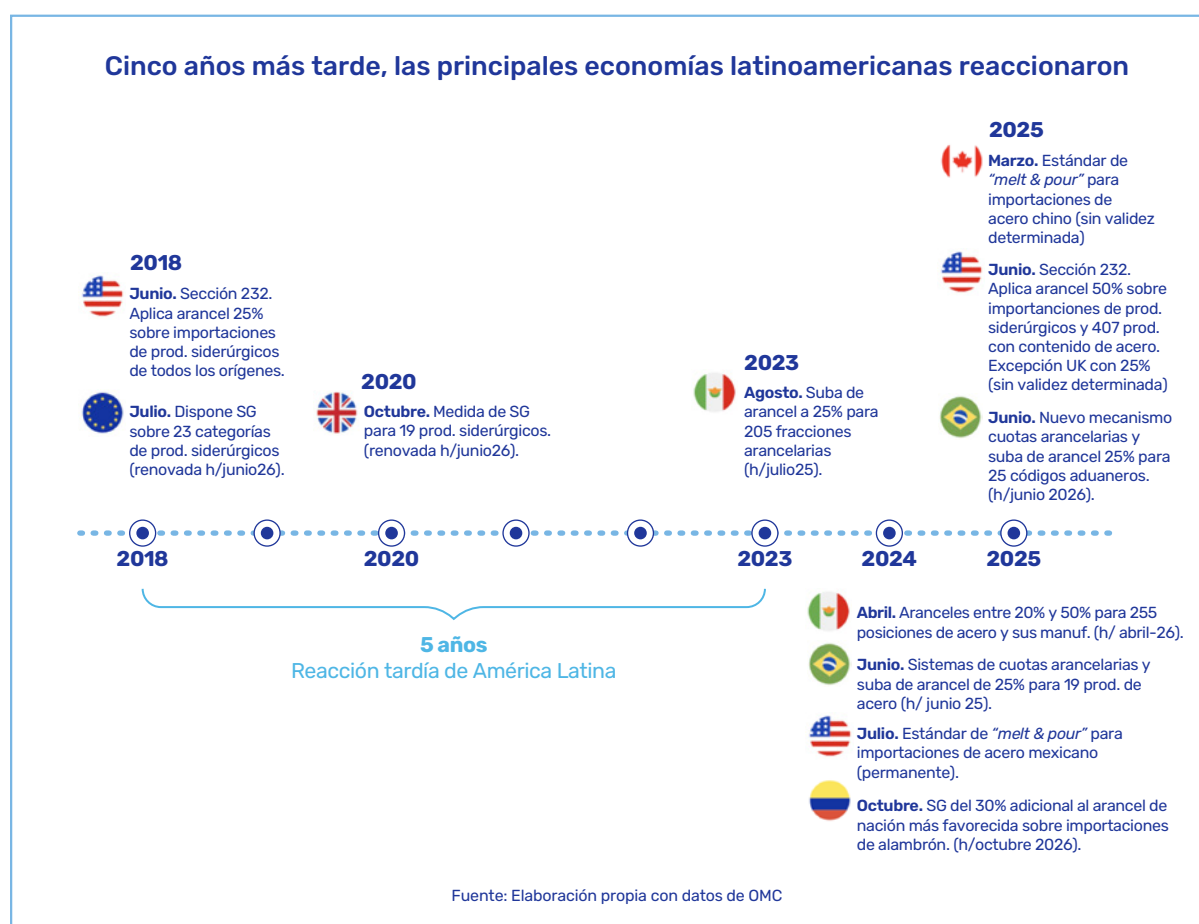
En relación con las medidas CVD, lo que se desprende de este estudio es la escasa utilización de este instrumento en la región, así como las tasas *ad valorem* significativamente más altas contra China a nivel global, en comparación con otros países, lo que **refleja el elevado nivel de subsidios que caracteriza la industria siderúrgica china.**



Tendencias recientes: aranceles y nuevas MDC

La Sección 232 de 2018 implementada por EE. UU. marcó un hito en la industria del acero porque, combinada con otras medidas (131 AD y 52 CVDs), logró frenar el avance de las exportaciones del gigante asiático. Además, esta acción llevó a otros países a reforzar sus propias defensas, ya que con las puertas del mercado estadounidense cerradas, el exceso de inventario chino se acumuló aún más, buscando nuevos destinos y mercados. En este contexto:

- **En julio-18:** La UE impuso un amplio mecanismo de medida SG⁶ sobre 23 productos siderúrgicos.
- **Octubre -20:**⁷ Tras la decisión de dejar de participar en la UE ("Brexit"), el Reino Unido adoptó una amplia medida SG para 19 productos siderúrgicos.



⁶ 23 categorías de productos siderúrgicos (incluidas bobinas, chapas, barras corrugadas, alambrones, rieles, tubos sin costura, tubos con costura, alambres, entre otros) Disponible: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S007.aspx?MetaCollection=WTO&Id=246854&Language=

⁷ La medida se aplicó sobre los siguientes códigos arancelarios: 7208, 7209, 7210, 7211, 7212, 7213, 7214, 7215, 7216, 7217, 7221, 7222, 7225, 7226, 7227, 7228, 7302, 7305 y 7306.

México aumentó, en agosto-23, los aranceles de importación al 25% en 205 fracciones arancelarias hasta julio-25. La medida fue interpretada como una respuesta al exceso de importaciones provenientes de países como China, Corea del Sur e India sin acuerdos comerciales. Más tarde, en abril de 2024 y con vigencia por dos años, se determinaron aranceles de entre 20% y 50% para 544 fracciones arancelarias, de las cuales 255 correspondieron a acero⁸ y manufacturas de acero. El objetivo del aumento es estabilizar la industria mexicana y eliminar distorsiones en el comercio.

El gobierno brasileño, en junio-24, introdujo por un plazo de un año una medida temporaria de elevación tarifaria (+25%) y cuotas arancelarias para 13 productos de acero⁹ y la elevación tarifaria para otros 06 productos. En junio-25, **Brasil renovó este mismo mecanismo por 12 meses más**, pero agregando seis¹⁰ códigos que estaban siendo utilizados para evadir los aranceles existentes, totalizando 25 posiciones arancelarias, siendo 19 cuotas y la elevación tarifaria y seis la elevación tarifaria (+25%). Bajo el método de cálculo para la cuota, se estableció una cuota equivalente al 130% del volumen promedio de importación de 2020 a 2022. Si bien la medida fue relevante, el grado de defensa de la industria doméstica fue bajo, porque la cuota se aplicó sobre los volúmenes de importación 2020-2022, que ya eran elevados.

Colombia adoptó una SG del 30% en octubre-24,¹¹ adicional al arancel de nación más favorecida (el 5%), sobre las importaciones de alambrón provenientes de países sin acuerdo comercial vigente, entre los que se encuentra China. La medida dispuesta tiene una vigencia de dos años.

Finalmente, durante el primer semestre de 2025, el gobierno estadounidense adoptó nuevas disposiciones en el marco de la Sección 232, orientadas a reforzar la defensa de su industria siderúrgica nacional. En junio-25, se oficializó el incremento de los aranceles aplicables a las importaciones de acero y aluminio, duplicando la tasa vigente del 25% al 50%¹² *ad valorem*. Asimismo, se amplió el alcance de la medida para incluir 407 categorías adicionales de productos

⁸ Quedó establecido en 25% para bobinas laminadas en frío y en caliente; y entre 25% y 35% (dependiendo el caso) para los perfiles, el material revestido, las barras de refuerzo, el alambrón y los tubos.

⁹ La medida se aplicó sobre los siguientes códigos arancelarios: 72083700, 72083890, 72083910, 72083990, 72091600, 72091700, 72104910, 72106100, 72139190, 73041900, 73051100, 73051200 y 73061900, que incluyen productos como placa gruesa, bobina laminada en caliente, bobina laminada en frío, chapa galvanizada en caliente, Galvalume y alambrón; así como otros productos de acero incluidos en los códigos 72172090, 72173010, 72299000, 73084000, 73143100 y 73170090, que abarcan alambres, estructuras metálicas, mallas y cercas metálicas soldadas, galvanizadas, además de clavos, grapas y artículos similares de acero.

¹⁰ Códigos sumados en junio-25: Chapas y bobinas de otros aceros aleados: 72253000, 72255090, 72259200 y 72259990. Códigos sumados en agosto-25, perfiles: 72163200 y 72163300. Aunque estos dos últimos fueron aprobados apenas en agosto-25, tienen el mismo plazo de vigencia que los demás códigos, hasta junio de 2026.

¹¹ Disponible: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/decretos/2024/decreto-1294-del-18-de-octubre-de-2024>.

¹² Disponible: <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel>.

derivados del acero y del aluminio, los cuales quedaron sujetos a una tarifa adicional del 50% sobre el valor del contenido metálico. Esta disposición busca impedir que las tarifas sobre el acero terminen estimulando las importaciones de mercancías intensivas en productos siderúrgicos, es decir, la importación indirecta de acero.

En respuesta a las decisiones implementadas por el segundo gobierno de Donald Trump, **Canadá** ha tomado medidas,¹³ entre ellas: como se anunció el 19 de junio-25, redujo las cuotas arancelarias para el acero de países que no tienen acuerdo de libre comercio (ALC) del 100% al 50% de los volúmenes de 2024. Una vez alcanzado ese límite, se aplicará un arancel del 50%. Para países con ALC -excepto EE.UU.- introducirá cuotas arancelarias para el acero con un arancel de 50% una vez alcanzado el 100% de los volúmenes de 2024. Finalmente, para EE.UU., se aplicará un arancel del 25%¹⁴ como tarifa recíproca, en coincidencia con la aplicada por dicho país. A su vez, en julio-25, aplicó aranceles adicionales de 25% a las importaciones de acero de todos los países, excepto EE.UU., que contengan acero fundido y vertido (*melted & poured*) en China. **Esto marca otra tendencia creciente: el intento de bloquear la triangulación o el desvío comercial (*circumvention*) en un escenario en el que China enfrenta restricciones crecientes sobre el acero que produce.**

¹³ Disponible: <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2025/07/16/prime-minister-carney-announces-new-measures-protect-and-strength>

¹⁴ Disponible: <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=47105&lang=en>

Recomendaciones

Para nivelar el campo de juego, LATAM debe implementar una estrategia de defensa comercial ágil y efectiva:

- **Actuar siempre que se compruebe un daño y no solo en casos extremos.**
- **Aumentar los aranceles aduaneros**, dado que, es un instrumento más rápido y completo que los derechos AD y CVD;
- **Aplicar medidas de CVD, SG y AC de mayor alcance**, las cuales han sido aplicadas con menor frecuencia en comparación con AD. Las medidas CVD permiten contrarrestar los efectos de los subsidios otorgados por gobiernos extranjeros, las SG son instrumentos eficaces para limitar el aumento repentino de las importaciones que cause daño a la industria nacional, y las medidas *anti-elusión*, buscan reforzar la efectividad de las acciones de defensa comercial previamente adoptadas, evitando que sean burladas mediante prácticas como el desvío de comercio o la mínima transformación del producto;
- **Reducir el plazo** entre el inicio de la investigación y la aplicación de medidas, acercándose al promedio global (de 462 para 398 días);
- **Reducir la duración de las etapas previas de la investigación** entre la identificación del daño y el inicio efectivo de las investigaciones de un promedio de 529 en América Latina para 415 días (EE. UU., EU y Canadá).
- **Fijar márgenes *ad valorem* más altos para AD y en las CVD contra países que no compiten en condiciones equitativas**, como se ha verificado en el caso de China. Además, los países que adoptan MDC contra China deben ser conscientes del riesgo de transbordo o elusión a través de terceros países con importantes inversiones de origen chino, en particular en los países de la ASEAN.
- **Monitorear de manera continua las importaciones directas e indirectas de acero, y las medidas de defensa comercial asociadas**, ante el posible impacto en la cadena de valor industrial.