

Instrumentos de Política Comercial para el Sector del Acero

Septiembre 2026



para

alacero

Instrumentos de Política Comercial para el Sector del Acero

Resumen ejecutivo

El sistema multilateral que rige el comercio global ha entrado en una fase de transformación acelerada en la última década, un proceso acentuado por la consolidación de China como actor relevante de la economía mundial, cuyo peso en el comercio global ha tensionado desde adentro las disciplinas multilaterales – incluido el debate sobre su reconocimiento como economía de mercado. En este contexto, la política industrial ha vuelto a ocupar un lugar protagónico en el debate global como un instrumento crecientemente empleado y aceptado por las principales economías.

En el sector siderúrgico, este cambio tiene implicancias muy concretas. Tras un período de relativa estabilidad en el comercio (2014-2019) y luego del vaciamiento del Foro Global sobre el Exceso de Capacidad de Acero creado en el marco del G20 – que continúa formalmente en funciones, pero sin la participación de China desde fines de 2019 –, las exportaciones chinas de acero aumentaron de USD 53.000 millones a USD 90.000 millones entre 2019 y 2024 (una suba del 69,4%) Este repunte de la participación china en el mercado global recuerda a lo ocurrido entre 2003 y 2008, cuando sus exportaciones se incrementaron en USD 50.000 millones. .

Por otra parte, un informe reciente de la OCDE¹ confirma que los subsidios al acero en China se duplicaron de los USD 8.000 a los USD 16.000 millones entre 2020 y 2024, superando de esta manera el pico de USD 14.000 millones de 2015. De esta manera, mientras que el apoyo financiero a las empresas de los países en desarrollo se mantiene estable en torno al 0,5% de los ingresos, los subsidios a las empresas chinas significan más del 4% de la facturación del sector – un aumento de más de 1 punto porcentual desde 2020. En 2024, China alcanza el récord de acumular el 80% de los subsidios globales a la industria, cuando en 2015 dicha participación era del 70%. La intervención del Estado chino sobre el sector se encuentra en el marco de una política agresiva de ayuda a la industria. Según un estudio reciente, el apoyo de todos los niveles del Estado alcanza el 5% del PBI.² Esta persistente sobrecapacidad china – que ningún foro multilateral logró disciplinar en más de una década – ha llevado a que las principales economías desplieguen respuestas que van mucho más allá de los instrumentos arancelarios clásicos de la “defensa comercial” (antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias).

En el mundo, el apoyo a la industria siderúrgica se canaliza crecientemente a través de mecanismos menos visibles y crecientemente articulados entre sí: apoyo financiero condicionado, regímenes de compras públicas, consideraciones de seguridad nacional, instrumentos climáticos en frontera y controles a la inversión. Este apoyo, además, se despliega a lo largo de toda la cadena

¹ OECD (2026), OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce94f33b-en>

² China's Industrial Strategy and the Stakes for Latin America, Margaret Myers, 2026.

– insumos, financiamiento, producción y demanda final – mediante movimientos de política cada vez más sofisticados y difíciles de identificar de forma aislada.

Para América Latina, este escenario es relevante por dos motivos. Primero, porque el acero chino que no ingresa a las economías avanzadas busca otros destinos, y la región – con menor coordinación y herramientas más limitadas – se convierte en un receptor natural del desvío de comercio. Segundo, porque estos cambios en la elección de instrumentos están redefiniendo el espacio de acción disponible para los gobiernos a la hora de promover sus industrias, difuminando la clásica distinción entre proteccionismo y libre comercio. Este es un espacio que América Latina necesita reconocer y aprovechar.

Qué está haciendo el mundo. El informe organiza una base de datos de más de dieciocho mil medidas aplicadas sobre la cadena del acero entre noviembre de 2008 y mayo de 2026, y clasifica más de setenta tipos de medidas en dos grandes grupos – “en frontera” y “detrás de frontera” – según actúen en el punto de ingreso aduanero o dentro del mercado doméstico.^{3, 4}

Las medidas “en frontera” – aranceles, cupos y medidas de defensa comercial – condicionan el acceso del acero importado al mercado local, actuando generalmente sobre el precio o la carga tributaria del bien importado en el punto de ingreso. Las medidas “detrás de frontera” – apoyo financiero a productores, compras públicas, requisitos de contenido local o controles de inversión – operan dentro del mercado doméstico y buscan mejorar las condiciones competitivas de la producción local.

Del relevamiento emergen tres patrones transversales. El primero es una migración progresiva desde los instrumentos de frontera hacia las medidas detrás de frontera: el peso relativo de las medidas arancelarias y de defensa comercial se ha ido desplazando hacia el apoyo financiero condicionado, compras públicas y controles de inversión. El apoyo financiero a productores pasó de ser una herramienta complementaria a ser la respuesta dominante: representan hoy el 41,2% de las medidas anuales – contra 29,0% en 2009-2014 –, mientras la defensa comercial cayó del 34,4% al 25,0%.

El segundo es una expansión hacia otros eslabones de la cadena de valor: las intervenciones ya no se concentran únicamente en el acero importado, sino que alcanzan al conjunto de la cadena, incluyendo a los principales sectores proveedores y clientes. Las medidas tanto en frontera como detrás de la frontera que afectan directamente a los aceros básicos son hoy 38% menores que en la poscrisis financiera global (2009-2014), mientras que las que alcanzan a equipos de transporte, maquinaria y fabricaciones de metal son 68% mayores en el mismo período.

³ La base de datos utilizada para el análisis de patrones y tendencias a gran escala cubre el período comprendido entre noviembre de 2008 y mayo de 2026. No obstante, los ejemplos citados específicamente en el texto tienen como fecha de corte general el 30 de junio de 2026 y provienen de una investigación paralela, independiente de dicha base de datos. Excepcionalmente se incluyeron ejemplos posteriores a esa fecha, con el fin de reflejar desarrollos relevantes y mantener la vigencia del panorama descripto.

⁴ Los resultados presentados deben interpretarse teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a cualquier base de datos internacional de monitoreo. En particular, los registros correspondientes a los años más recientes podrían estar sujetos a revisiones o incorporaciones posteriores derivadas de los tiempos de identificación y carga de nuevas medidas. Del mismo modo, el ejercicio no incluyó una verificación sistemática de cada intervención contra fuentes oficiales nacionales, por lo que el análisis se apoya en la cobertura y los procedimientos de validación desarrollados por Global Trade Alert (GTA). Véase el documento de Notas metodológicas.

El tercero es una creciente articulación entre instrumentos: las medidas rara vez operan de forma aislada, sino que se combinan en paquetes de política industrial que integran, por ejemplo, aranceles, trazabilidad de origen, apoyo financiero condicionado y preferencias en las compras públicas. En Estados Unidos, por ejemplo, un mismo producto siderúrgico chino puede acumular la Sección 232 (50%), aranceles de la Sección 301 (típicamente 25%) y, donde existen órdenes antidumping y compensatorias, derechos que superan el 500%. Además, la respuesta global no se canaliza mediante medidas explícitamente dirigidas a China, sino a través de instrumentos horizontales (apoyo estatal sectorial, contenido local, etc.): de las 708 medidas sobre acero que afectan a China que identificamos en este trabajo, solo 166 la tienen como única jurisdicción afectada.

Como derivación aún incipiente de este último patrón, comienza a perfilarse un nuevo “campo de batalla” en el sudeste asiático: a medida que parte de la capacidad productiva china se relocaliza en la ASEAN – en Vietnam e Indonesia en particular – como vía de triangulación y elusión de las medidas contra China, la respuesta global empieza a redirigirse hacia esa región, con un aumento de las medidas dirigidas contra sus exportaciones y los países emergentes como actores cada vez más activos. Indonesia, por caso, exportó en 2024 un volumen equivalente al 30% de lo exportado por China – frente a apenas 4% en 2016 –, y las medidas que afectan a países de la ASEAN sin incluir a China saltaron de un promedio de 10 anuales entre 2009 y 2024 a 83 en los primeros cuatro meses de 2026.

La conclusión central: los países hoy menos expuestos a la competencia china son los que se equiparon antes y mejor para responder, con una capacidad de reacción más rápida que el resto de las economías. Habiendo reducido su exposición con el repertorio clásico, hoy despliegan instrumentos de segunda generación – detrás de frontera y horizontales – mientras otras economías siguen absorbiendo el desvío de comercio. Los países desarrollados explican el 65.7% de las medidas de los últimos cinco años, pese a que su peso como destino de exportaciones chinas de acero entre 2009 y 2024 – último año disponible al momento de corte del estudio – cayó de 51.2% al 21.6%. Estados Unidos, por ejemplo, pasó de recibir 10,1% de las exportaciones chinas de acero a recibir solo 2.4%; la Unión Europea hizo un movimiento similar en el mismo lapso, pasando del 13.1% al 6.1%. La proporción de medidas desde los países avanzados es incluso mayor que durante la poscrisis financiera internacional, cuando aportaban el 46.6% de las mismas.

Qué (no) está haciendo América Latina. La región – junto con buena parte de África y el sudeste asiático – quedó del lado equivocado del “rebalanceo”. China redirigió flujos hacia estos mercados (+90,6% de exportaciones de acero a la región después del COVID, el mayor crecimiento en el mundo) y la región – salvo excepciones – responde poco y con un repertorio acotado: aranceles e investigaciones antidumping. Persisten ausencias clave en materia de instrumentos “puertas adentro” (compras públicas, contenido local, financiamiento productivo), hoy centrales en la respuesta del resto del mundo.

Dentro de América Latina, sin embargo, ese cuadro común se descompone en tres grupos. Un primer grupo – México y Brasil – va un poco más allá del repertorio de defensa comercial e incursiona, todavía de forma incipiente, en herramientas detrás de frontera: México a través de incentivos fiscales a la inversión y requisitos de contenido nacional en compras públicas, y Brasil mediante instrumentos de apoyo a la competitividad industrial. Dentro de este grupo, México aparece como el caso más avanzado de promoción estratégica de la industria, con un uso activo y creciente de instrumentos que combinan frontera, contenido nacional y control aduanero; mientras que Brasil se ubica en una posición más intermedia, con medidas de crédito y

financiamiento público de alcance general, y muestra una mayor actividad en materia de defensa comercial, especialmente a través de medidas antidumping. Un segundo grupo – Chile, Colombia y Perú – se mantiene casi exclusivamente en el plano de la defensa comercial, con investigaciones antidumping como herramienta central, así como aranceles y salvaguardias en algunos casos. Argentina, finalmente, constituye un caso aparte: lejos de ampliar su repertorio de instrumentos, ha adoptado en los últimos años una orientación más liberal, con un menor uso relativo de herramientas de política comercial e industrial frente a otros productores siderúrgicos de la región.

Pero, incluso en los casos más avanzados – México en primer lugar, seguido por Brasil –, ese liderazgo es relativo y de alcance regional: la escala de los instrumentos, el grado de condicionamiento de los apoyos y la articulación entre política comercial e industrial permanecen por detrás de la frontera global. Si esa brecha persiste incluso en los casos más avanzados, el desafío es aún mayor para el resto de América Latina, y opera en dos frentes simultáneos: profundizar y sofisticar las herramientas que la región ya empezó a utilizar e incorporar al mismo tiempo instrumentos nuevos.

Instrumentos de política comercial aplicados al acero, por país y tipo de medida

 Uso establecido
  Incipiente o marginal
  Ausente

	EN FRONTERA			DETRÁS DE FRONTERA		
País	Medidas de defensa comercial (antidumping, subsidios, salvaguardias)	Subas arancelarias y medidas de precio	Restricciones cuantitativas y licencias	Subsidios y apoyo financiero a productores	Requisitos de contenido local y preferencias en compras públicas	Reglas de inversión, control de capitales y otras
EL MUNDO						
• EEUU	✓	✓	⦿	✓	✓	✓
Despliega el arsenal más completo y sofisticado: aranceles de seguridad nacional (Sección 232, del 25% al 50%), defensa comercial con derechos antidumping y medidas compensatorias por subsidios que en ciertos productos superan el 500%, contenido nacional en compras públicas (<i>Build America, Buy America</i>) y control de inversiones vía CFIUS (caso <i>US Steel–Nippon Steel</i>). Es el país que marca la frontera global.						
• Unión Europea	✓	⦿	✓	✓	⦿	✗
Articula una respuesta integral en torno al <i>Steel and Metals Action Plan</i> : salvaguardia con cupos y arancel fuera de cuota (hasta 50%), trazabilidad <i>melt and pour</i> , mecanismo climático en frontera (CBAM) y apoyos implícitos (permisos de emisión gratuitos). Empieza a usar las compras públicas como herramienta industrial (IPI), todavía de forma incipiente.						
• India	✓	✓	✓	✓	✓	✗
India pasó de la aplicación exclusiva de medidas de defensa comercial a una estrategia diversificada muy marcada en los subsidios y las contrataciones públicas. Ejemplos abarcan los requisitos de producción local de acero inoxidable en tuberías y clips elásticos para rieles en el sistema nacional de ferrovías.						
• Turquía	✓	✓	⦿	⦿	✓	✓
En los últimos años, Turquía avanzó en un esquema complejo de licencias y controles de capital que no solo alcanzan a los aceros básicos, sino que permean a lo largo de la cadena, incluyendo vehículos eléctricos, maquinaria agrícola, y aeronavegación.						

País	EN FRONTERA			DETRÁS DE FRONTERA		
	Medidas de defensa comercial (antidumping, antisubsidios, salvaguardias)	Subas arancelarias y medidas de precio	Restricciones cuantitativas y licencias	Subsidios y apoyo financiero a productores	Requisitos de contenido local y preferencias en compras públicas	Reglas de inversión, control de capitales y otras
LA REGIÓN · AMÉRICA LATINA						
• México	✓	✓	ⓘ	ⓘ	✓	✗
México encabeza la respuesta latinoamericana: cerca de 40 medidas antidumping vigentes sobre acero y derivados, subas arancelarias de 25-50% sobre más de 250 fracciones y licencias de importación (AAIPS con verificación de origen), reforzadas por la reforma de la Ley Aduanera de 2025. Su defensa comercial, sin embargo, descansa casi exclusivamente en el antidumping. Es también el caso regional más avanzado detrás de frontera, con incentivos fiscales a la inversión en el marco del Plan México. En compras públicas elevó el contenido nacional al 65% y sumó en 2026 un acuerdo con la industria para orientar la demanda hacia acero local: es la estrategia regional que más se aproxima a los esquemas de punta, aunque todavía a menor escala.						
• Brasil	✓	ⓘ	✓	✓	ⓘ	✗
Brasil es un caso dinámico en la región: uso intenso de la defensa comercial (antidumping escalonado 2024-2026, con antecedentes de derechos compensatorios) combinado con cuotas arancelarias (“cota-tarifa”, 25% fuera de cuota), ampliadas sucesivamente para cubrir las “NCMs de fuga”. Detrás de frontera avanza de forma incipiente, mediante crédito y financiamiento público de alcance general y márgenes de preferencia en compras públicas, con impacto indirecto en el sector siderúrgico.						
• Colombia	✓	✓	✗	✗	ⓘ	✗
Colombia se apoya principalmente en medidas en frontera: defensa comercial con el antidumping como herramienta central y salvaguardias en algunos casos, y más recientemente un alza arancelaria general sobre ciertos productos siderúrgicos. En el plano detrás de frontera, mantiene una preferencia de contenido nacional general en compras públicas.						
• Perú	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Perú se mantiene casi exclusivamente en el plano de la defensa comercial, con investigaciones antidumping como herramienta central. No registra uso relevante de instrumentos detrás de frontera (subsidios, compras públicas con contenido local, controles de inversión).						
• Chile	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Chile se mantiene casi exclusivamente en el plano de la defensa comercial, con investigaciones antidumping como herramienta central, y salvaguardias en algunos casos. No registran uso relevante de instrumentos detrás de frontera (subsidios, compras públicas con contenido local, controles de inversión).						
• Argentina	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Constituye el contrapunto regional: mientras Brasil y México amplían su repertorio, la trayectoria argentina reciente se orienta más a la apertura que a la incorporación de nuevas herramientas. Mantiene derechos antidumping sobre ciertos aceros chinos, pero con un uso más selectivo, y las medidas detrás de frontera no se expanden. El sesgo aperturista (baja de aranceles, el RIGI sin requisitos de contenido local) la deja, en este contexto, comparativamente más expuesta al desvío del acero chino.						

Instrumentos de Política Comercial para el Sector del Acero

1. Introducción

El sistema comercial multilateral que rigió el comercio global durante las tres décadas posteriores a la creación de la OMC ha entrado en una fase de transformación acelerada. Lo que comenzó como un conjunto de respuestas excepcionales a la crisis financiera global de 2008 – rescates bancarios, subsidios a sectores estratégicos, restricciones a la inversión extranjera – se consolidó, después de 2019, en un régimen estructural de intervención estatal. En paralelo, las propias reglas multilaterales se erosionaron: la parálisis del Órgano de Apelación de la OMC desde 2019 dejó sin árbitro efectivo al sistema de solución de diferencias y debilitó la disciplina sobre las medidas que los Estados despliegan unilateralmente. **A esto se sumó la consolidación de China como superpotencia económica y política**, cuyo peso en el comercio global tensionó desde adentro las disciplinas multilaterales – incluido el debate sobre su reconocimiento como economía de mercado. **En este contexto, la política industrial ha regresado al centro de la diplomacia económica**: ya no constituye una excepción transitoria, sino un instrumento crecientemente empleado y aceptado por las principales economías del mundo.

En el sector siderúrgico, este cambio tiene implicancias muy concretas. La persistente sobrecapacidad china – que ningún foro multilateral logró disciplinar durante más de una década – continúa presionando precios y márgenes a escala global. Sin embargo, las medidas que hoy despliegan las principales economías del mundo para enfrentarla van mucho más allá de los instrumentos arancelarios clásicos de “defensa comercial” – antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias.

La promoción de la industria siderúrgica se canaliza crecientemente a través de mecanismos menos visibles y crecientemente articulados entre sí: apoyo financiero condicionado, regímenes de compras públicas, consideraciones sobre seguridad nacional, instrumentos climáticos en frontera y controles a la inversión. Estos instrumentos rara vez aparecen clasificados como “defensa comercial” en los manuales tradicionales, pero cumplen una función equivalente: proteger a la siderurgia doméstica frente a la competencia desleal.

Las compras del Estado constituyen un ejemplo claro. La ley *Build America, Buy America* de 2021 obliga a utilizar hierro y acero producidos en Estados Unidos en toda obra de infraestructura financiada con fondos federales. La Unión Europea, por su parte, decidió en junio de 2025 excluir a empresas chinas de licitaciones públicas de dispositivos médicos por encima de cinco millones de euros y, en paralelo, ha empezado a reorientar las compras públicas como instrumento de política industrial, mediante criterios de bajo carbono y resiliencia de suministro – particularmente en el acero – reflejados en el *Industrial Accelerator Act* y en el debate en curso sobre la futura *Public Procurement Act*.

El arancel tradicional también se está transformando en una herramienta de regulación de la cadena de suministro, de la mano de requisitos de origen y trazabilidad orientados, en buena medida, a contener el acero chino y su elusión a través de terceros países. En Estados Unidos, las tarifas de la Sección 232 sobre acero y aluminio se duplicaron del 25% al 50% en junio de 2025 y la cobertura se amplió a 407 productos derivados adicionales en agosto de ese año. Durante 2025, para los derivados de material mixto, el gravamen recaía sobre el valor del contenido metálico del producto, pero ese cálculo fue reemplazado en abril de 2026 por uno sobre el valor aduanero total.

del producto para categorías simplificadas, pasando a ser más gravoso para productos con contenido metálico relevante. En paralelo, se mantienen requisitos de documentación sobre el origen del metal, incluidos esquemas de trazabilidad basados en el país de fundición y colada (*melt and pour*),⁵ que funcionan como medida antielusión. El efecto agregado sobre China es severo: según el caso, un producto siderúrgico chino puede acumular la Sección 232 (50%), aranceles bajo la Sección 301 (típicamente 25% en acero) y, donde existen órdenes antidumping y compensatorias, derechos que – para ciertos productos – superan el 500%. En la Unión Europea, el régimen que sustituirá a la actual salvaguardia vigente hasta fines de junio de 2026 avanza en la misma dirección: eleva el arancel fuera de cuota del 25% al 50%, recorta cerca de un 47% los volúmenes libres de arancel (a 18,3 millones de toneladas anuales) e incorpora un requisito de trazabilidad *melt and pour* para reforzar la transparencia en la cadena de suministro y limitar prácticas de elusión. La medida apunta explícitamente a la sobrecapacidad global y a la desviación de comercio, asociadas en gran medida a la sobreoferta originada en China y su canalización indirecta a través de terceros mercados. Además, la Comisión evaluará ampliar el alcance aguas abajo a partir de junio de 2027.

A estos instrumentos se suman otras medidas como los mecanismos climáticos y los controles de inversión. El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea, en plena vigencia desde 2026, grava las importaciones de acero según las emisiones de CO₂ incorporadas en su producción – penalizando de hecho a productores con matrices energéticas intensivas en carbón, donde China lleva la delantera –. En materia de inversión, en el marco del creciente uso del *screening* de inversión extranjera por motivos de seguridad nacional – ejemplificado en Estados Unidos por la actividad del *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) –, el caso de US Steel y Nippon Steel ilustra una nueva lógica de intervención estatal en activos industriales estratégicos: la administración Trump aprobó la adquisición a cambio de una “acción dorada” (*golden share*) que otorga al gobierno estadounidense poder de veto sobre decisiones corporativas clave.

Todo ello muestra que el apoyo a la industria se está desplegando a lo largo de toda la cadena – insumos, financiamiento, fabricación y demanda final – mediante movimientos de política cada vez más sofisticados y mutuamente entrelazados.

Para América Latina, este nuevo escenario tiene relevancia por dos razones simultáneas. Primero, porque el acero chino que no ingresa a Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, India o Turquía necesariamente busca otros destinos – y la región, con disciplinas comerciales menos coordinadas y arsenales defensivos más limitados, se convierte en un receptor natural del desvío de comercio. Segundo, porque las herramientas que utilizan los países que resguardan su industria – preferencias en compras públicas, contenidos mínimos domésticos, apoyo financiero condicionado, ajustes climáticos en frontera y controles de inversión – se han vuelto política convencional y ya no excepción. La distinción tradicional entre orientaciones “proteccionistas” y de “libre comercio” se está difuminando en la práctica: las mismas economías que hace una década promovían el desmantelamiento arancelario hoy han ampliado su repertorio hacia instrumentos de promoción industrial más diversos y articulados. **En conjunto, estas transformaciones están redefiniendo el espacio de acción disponible para los gobiernos a la**

⁵ El criterio "*melt and pour*" (fundido y colado) atribuye el origen del acero al país donde el metal fue fundido y colado por primera vez, en vez de aquel donde se realizó la última transformación sustancial. Endurece la trazabilidad al impedir que el acero originario de terceros países (ej. China) adquiera un nuevo "origen" mediante operaciones menores de reprocesamiento en un país intermedio, eludiendo medidas de protección.



hora de promover sus industrias – un espacio que América Latina necesita reconocer y aprovechar.

2. ¿Qué está haciendo el mundo?

Entender la respuesta de los gobiernos en el actual contexto global que impacta sobre la actividad siderúrgica exige adoptar una visión de cadena. Mirar la cadena completa permite captar instrumentos que, aunque no se dirijan al acero de forma directa, terminan condicionando su producción y comercio.

Con este enfoque, el inventario abarca no solo las medidas estatales dirigidas a la producción de acero en sí, sino también las que inciden sobre los sectores que lo demandan – automotriz, maquinaria, construcción – y sobre los que le proveen insumos críticos, como el mineral de hierro. A nivel global, entre noviembre de 2008 y mayo de 2026, se detectaron 18.475 medidas que los gobiernos (excluyendo a China del análisis) aplicaron sobre la cadena del acero; de ellas, 4.934 afectan al acero básico⁶ y 3.345 tienen a China como destinatario explícito o implícito de la medida.

Esta sección presenta una lectura ordenada del inventario global de medidas que afectan a la cadena del acero, con el objetivo de estructurar ese panorama en torno de una pregunta de fondo muy concreta: qué está haciendo el mundo – y, en particular, los países que mueven la aguja en la discusión global del acero – para contrarrestar el reposicionamiento de China en los mercados internacionales.^{7, 8}

Para responderla, primero es necesario ordenar el conjunto de medidas y, luego, entender cómo se distribuyen entre países y bloques. Así, para simplificar un conjunto de más de setenta instrumentos distintos que despliegan los gobiernos, el informe los agrupa en dos grandes categorías – cada una con tres subcategorías – según actúen en la frontera o dentro del mercado doméstico (como muestra el cuadro siguiente).

Las dos grandes “familias” de medidas: medidas “en frontera” y medidas “detrás de frontera”

La distinción entre medidas “en frontera” y “detrás de frontera” ordena el universo de instrumentos según el momento en que actúan sobre la competencia entre acero importado y acero local. Las primeras operan en el punto de ingreso al territorio aduanero: impactando las condiciones de acceso de los productos extranjeros al mercado local. Las segundas se aplican

⁶ La definición de Aceros Básicos corresponde al Sector ISIC 2710 “Industrias Básicas de Hierro y Acero”. La misma clasificación está compuesta por los sectores CPC 411 (“Hierro y acero comunes”) y 412 (“Productos laminados, estirados doblados de hierro y acero”) o, alternativamente, por los Capítulos 72 y las partidas 7301 a 7304 del Sistema Armonizado de Comercio Internacional, a excepción de la partida 7204 (“Desperdicios de hierro y acero”).

⁷ La base de datos utilizada para el análisis de patrones y tendencias a gran escala cubre el período comprendido entre noviembre de 2008 y mayo de 2026. No obstante, los ejemplos citados específicamente en el texto tienen como fecha de corte general el 30 de junio de 2026 y provienen de una investigación paralela, independiente de dicha base de datos. Excepcionalmente se incluyeron ejemplos posteriores a esa fecha, con el fin de reflejar desarrollos relevantes y mantener la vigencia del panorama descripto.

⁸ Los resultados presentados deben interpretarse teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a cualquier base de datos internacional de monitoreo. En particular, los registros correspondientes a los años más recientes podrían estar sujetos a revisiones o incorporaciones posteriores derivadas de los tiempos de identificación y carga de nuevas medidas. Del mismo modo, el ejercicio no incluyó una verificación sistemática de cada intervención contra fuentes oficiales nacionales, por lo que el análisis se apoya en la cobertura y los procedimientos de validación desarrollados por Global Trade Alert (GTA). Véase el documento de Notas metodológicas.

dentro del mercado doméstico, apoyando a la producción local y modificando las condiciones competitivas del sector frente al acero importado. La división no es meramente conceptual: define qué disciplinas multilaterales aplican (típicamente OMC para las de frontera), qué organismos las administran y cuán visibles resultan para los socios comerciales. Esta menor visibilidad tiene una contracara: las medidas detrás de frontera son menos perceptibles, pero, en conjunto, las de mayor magnitud económica.

Esta distinción permite anticipar la conclusión principal y más evidente: que el abanico de medidas que han aplicado los gobiernos del mundo para nivelar el terreno de juego y hacer frente a los efectos distorsivos de la producción de acero china es mucho más amplio y sofisticado que el recurso típico a las denominadas medidas de “defensa comercial” – antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias – que son uno de los tipos de medidas “en frontera” que se detallas más abajo, orientadas a responder a prácticas desleales o a un daño (o amenaza de daño) concreto.

Medidas “en frontera”

- 1 **Medidas de defensa comercial:** Es el repertorio clásico contra la competencia desleal. Su adopción requiere investigación previa que demuestre dumping (ventas por debajo del valor normal), subsidios o un aumento súbito de importaciones que cause daño a la industria doméstica.

En el caso de los derechos antidumping y antisubsidios, las medidas se aplican selectivamente a importaciones originarias de determinados países o de empresas específicas. En cambio, las medidas de salvaguardia se aplican en principio de manera no discriminatoria a todas las importaciones del producto en cuestión. Las medidas antielusión, por su parte, buscan impedir que los derechos antidumping o antisubsidios vigentes sean evadidos mediante el tránsito por terceros países, la modificación menor del producto o el ensamblaje de partes importadas.

Estas medidas suelen tener un horizonte temporal definido (típicamente de hasta cinco años en el caso de antidumping, con posibilidad de revisión) y su aplicación está regulada por los acuerdos de la OMC.

Ejemplos recientes incluyen la intensificación de la actividad antidumping de Brasil sobre productos siderúrgicos de origen chino entre 2024 y 2026 –que culminó en derechos definitivos sobre aceros prepintados, laminados planos en frío y laminados planos revestidos, con una investigación aún en curso sobre laminados en caliente – y la “salvaguardia” aplicada por Colombia sobre el alambrón de acero en octubre de 2024, del 30% ad valorem (adicional al arancel NMF del 5%) por

dos años, a las importaciones originarias de países sin acuerdo comercial vigente, entre ellos China⁹.

- 2 **Aranceles y medidas de precio:** *Son herramientas que actúan sobre el precio o la carga tributaria del bien importado en el punto de ingreso. A diferencia de los instrumentos de defensa comercial, no requieren necesariamente la apertura de una investigación ni la prueba de prácticas desleales, lo que suele otorgarles un mayor margen de discrecionalidad en su aplicación. Entre estas medidas, los aranceles son el instrumento más básico, cuyo uso es generalizado y continuo; lo que varía es su nivel. A ellos se suman los valores de referencia y los precios mínimos – precios oficiales que fijan la base imponible para la mercadería importada para evitar la subfacturación –; los recargos o gravámenes que se suman al arancel; y los tributos internos aplicables al producto importado una vez ingresado al mercado nacional.*

La Sección 232 estadounidense, que aplica aranceles sobre acero y aluminio por razones de seguridad nacional (inicialmente 25%, elevado al 50% en junio de 2025) constituye uno de los ejemplos más relevantes. Asimismo, México mantiene desde 2015 una política arancelaria con medidas orientadas a contener las importaciones de acero que se comercian bajo prácticas consideradas desleales. Las subas dispuestas en abril de 2024 fijaron aranceles temporales de entre 5% y 50% para una amplia gama de productos importados de países sin tratado de libre comercio con México (extra-TLC), entre ellos productos de acero y aluminio, con la siderurgia mayoritariamente en el rango de 25% a 35%. Esos niveles fueron profundizados por la reforma a la Tarifa de la LIGIE en vigor desde el 1 de enero de 2026, con aranceles entre 25% y 50% para el acero y sus productos derivados; en abril de 2026 el Ejecutivo también prorrogó los aranceles de hasta 35% aplicables a unas 185 fracciones vigentes desde abril de 2024. Se trata de otro caso típico de este tipo de instrumentos.
- 3 **Restricciones cuantitativas y licencias:** *cupos, licencias no automáticas, prohibiciones y monitoreo.* *Restringen el acceso al mercado por la vía del volumen o del trámite administrativo, no del precio. Suelen aplicarse de forma temporal o estar atadas a coyunturas específicas, como aumentos súbitos de importaciones o riesgos para la industria local, aunque algunas pueden tener carácter más permanente. En algunos casos su función es estadística y de*

⁹ La salvaguardia colombiana (Decreto 1294/2024) es un caso híbrido: es una medida de derecho interno (Decreto 1407/1999) con arquitectura de defensa comercial, pero – si bien se adopta previa investigación – no es una salvaguardia bajo el Acuerdo de la OMC ya que su aplicación es selectiva y no erga omnes.

trazabilidad: permiten seguir volumen y origen de los flujos y sirven de base para la aplicación de otras medidas.

Los ejemplos más nítidos de esta categoría son los regímenes de licenciamiento y los sistemas de monitoreo de importaciones siderúrgicas. Se destacan el régimen turco de vigilancia por valor (*gözetim*), que exige un certificado del Ministerio de Comercio cuando el valor en aduana cae por debajo de un umbral de referencia; el *Steel Import Monitoring and Analysis* (SIMA) estadounidense, licencia previa gratuita administrada por el Departamento de Comercio que genera datos públicos de tonelaje solicitado por origen; su análogo canadiense, el *Steel Import Monitoring Program*, que desde 2024 exige además declarar el país de fundición y colada (*country of melt and pour*); y el Aviso Automático de Importación de Productos Siderúrgicos (AAIPS) mexicano, orientado al monitoreo estadístico de los flujos de los capítulos 72 y 73, que desde 2024 exige además informar el país donde se fundió y coló el acero (*melted and poured*). En el caso mexicano, el aviso se complementa con la inscripción obligatoria en los padrones de importadores de sectores específicos y, desde 2025, con el Monitor de Comercio de Acero (MoCA MX), plataforma de la Secretaría de Economía que permite consultar las operaciones de importación y exportación por volumen, categoría, producto y país. Por su parte, los cupos arancelarios (TRQ) constituyen un caso de frontera: establecen volúmenes de importación con arancel preferencial y aplican recargos fuera de cuota. Es el esquema que la Unión Europea administra desde la salvaguardia siderúrgica de 2018 y que convive con otros instrumentos como el CBAM en el marco del *policy mix* europeo. Esa salvaguardia expira el 30 de junio de 2026 y será sustituida, a partir del 1 de julio, por un instrumento autónomo de carácter permanente que mantiene la lógica de cuota arancelaria, pero endurece sus parámetros. Asimismo, las medidas implementadas por Brasil desde 2024 sobre ciertos productos siderúrgicos — que establecen cuotas de importación con las alícuotas originales del impuesto de importación y aplican un 25% a los volúmenes que superan el umbral fijado — ilustran el mismo componente cuantitativo. En ambos casos el efecto restrictivo opera por la vía del volumen, aunque la figura jurídica bajo la que cada jurisdicción los adopta difiera.

Medidas “detrás de frontera”

- 1 **Apoyo financiero a productores:** transferencias directas, líneas de crédito preferenciales, garantías, exenciones impositivas, aportes de capital. Constituyen una de las categorías más amplias de intervención económica, agrupando el “apoyo doméstico” que los Estados canalizan hacia la producción – desde subvenciones a pymes hasta grandes programas de financiamiento industrial – y forman el núcleo de las llamadas medidas “detrás de frontera” o “puertas adentro”.

Por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión Europea aprobó en julio de 2023 una ayuda estatal alemana de alrededor de EUR 2.000 millones – una subvención directa de EUR 550 millones más pagos condicionales de hasta EUR 1.450 millones – para el proyecto de descarbonización de ThyssenKrupp Steel en Duisburgo. Por su parte, el gobierno del Reino Unido asumió el control operativo de facto de British Steel en abril de 2025 mediante legislación de emergencia (*Steel Industry (Special Measures) Act 2025*), con el objetivo de evitar el cierre de los últimos altos hornos del país. Desde entonces, ha destinado más de GBP 375 millones (~EUR 440 millones) hasta enero de 2026 (con proyecciones superiores a GBP 600 millones (~EUR 700 millones) durante 2026) para mantener la operación.
- 2 **Compras públicas y requisitos de contenido local:** reservas a proveedores nacionales, márgenes de preferencia, exigencias de contenido local, requisitos de localización productiva o de mano de obra. *Estas medidas condicionan el acceso al gasto público y/o beneficios tributarios al uso de proveedores e insumos nacionales, siendo particularmente relevantes en sectores de infraestructura y proyectos estratégicos.*

Las disposiciones de la *Build America, Buy America Act* (BABA) estadounidense – implementadas progresivamente desde 2022, que exigen el uso de hierro, acero, productos manufacturados y materiales de construcción producidos en EE. UU. en proyectos de infraestructura financiados con fondos federales, y los requisitos de contenido nacional y márgenes de preferencia establecidos en el *Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)* brasileño de 2024, aplicables a cadenas productivas y sectores definidos en el marco del programa (incluyendo insumos clave como el acero), son ejemplos contemporáneos de gran escala. Otro ejemplo relevante en la región es el de México, que, tras elevar el umbral mínimo de contenido nacional del 50% al 65% en licitaciones públicas en abril de 2025, sumó un acuerdo público-privado con la industria siderúrgica en el marco del Plan México en abril de 2026 – el [Acuerdo para el Fomento de la Industria Siderúrgica Mexicana](#) – que fomenta las compras públicas de acero de origen nacional en proyectos de infraestructura federal.

- 3 **Inversión, control de capitales y otras:** reglas sobre inversión extranjera directa (IED), controles de capitales y de cambios, propiedad intelectual, restricciones laborales, "instrumento no especificado".
- Es una categoría residual que agrupa instrumentos heterogéneos pero relevantes en coyunturas de tensión cambiaria o de ajustes regulatorios sobre la inversión extranjera.*
- El bloqueo inicial de la adquisición de U.S. Steel por parte de Nippon Steel en enero de 2025 – tras la revisión del CFIUS, basada en consideraciones de seguridad nacional y resiliencia de las cadenas productivas – ilustra cómo los regímenes de *screening* de IED pueden operar, en la práctica, como herramientas de política industrial. El proceso fue posteriormente reabierto y culminó en una aprobación condicionada en junio de 2025, reflejando el carácter negociado de estos instrumentos.

Compras públicas estratégicas: contenido nacional como herramienta de promoción industrial en el sector siderúrgico

En el contexto del avance de las exportaciones chinas en el mercado global y del exceso de capacidad mundial, **los gobiernos están ampliando su caja de herramientas y recurriendo crecientemente a las compras públicas para promover a sus proveedores domésticos en el sector siderúrgico**. Estas medidas comparten una lógica común: apalancar el poder de compra estatal para reconfigurar las cadenas de suministro, invocando preocupaciones de reciprocidad y seguridad económica.

Estados Unidos es el caso icónico, con la [Build America, Buy America Act](#) (BABA) de 2021, que exige que el hierro, el acero, los productos manufacturados y los materiales de construcción utilizados en toda obra de infraestructura financiada con fondos federales se produzcan en territorio estadounidense. Para el hierro y el acero, el 100% de los procesos de manufactura – desde la fusión inicial (*initial melting*) hasta la aplicación de recubrimientos – deben ocurrir en EE.UU., lo que en la práctica restringe el uso de insumos importados en etapas intermedias, aunque existen excepciones específicas.

Pero los últimos años marcaron un punto de inflexión, con la irrupción de nuevos actores: especialmente Canadá y la UE, ambas partes fundadoras del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, que desde 1996 obliga a sus signatarios a extender trato nacional a los proveedores extranjeros y cuyos principios promovieron durante décadas en las negociaciones comerciales.

Canadá formalizó en diciembre de 2025 su [Buy Canadian Policy](#), que incluye una *Policy on Prioritizing Canadian Materials in Federal Procurement* exigiendo el uso de acero, aluminio y productos de madera de origen canadiense en determinados contratos federales: los materiales deben estar manufacturados o procesados en Canadá, no simplemente comercializados por empresas canadienses.

El giro de Bruselas fue más gradual, pero no menos significativo: el *International Procurement Instrument* (IPI), vigente desde 2022, fue utilizado por primera vez en junio de 2025 para restringir el acceso de empresas chinas a licitaciones de dispositivos médicos. Aunque esa primera aplicación no involucró al acero, el IPI inaugura un mecanismo horizontal que permite cerrar las compras públicas europeas a proveedores de países que no otorgan acceso recíproco a las firmas de la UE – China entre ellos – y que, una vez establecido el precedente, puede extenderse a sectores intensivos en contratación estatal como la siderurgia. Este enfoque se complementa con iniciativas como el *Industrial Accelerator Act* y la revisión del marco de contratación pública, que apuntan a incorporar criterios de sostenibilidad y resiliencia industrial en la asignación del gasto público. En la práctica, estos criterios operan como un filtro adicional frente a la oferta china: al condicionar las compras a estándares ambientales y de cadena de suministro que los proveedores chinos – al menos por ahora – no satisfacen, funcionan como una vía indirecta para excluirlos del gasto público europeo sin recurrir a barreras explícitas por origen.

En la región también hubo avances, destacándose el caso de México, que, tras elevar en abril de 2025 el umbral mínimo de contenido nacional del 50% al 65% en licitaciones públicas – mediante la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público –, en

abril de 2026 sumó un acuerdo público-privado con la industria siderúrgica – el [Acuerdo para el Fomento de la Industria Siderúrgica Mexicana](#) – que fomenta las compras públicas de acero de origen nacional en proyectos de infraestructura federal, con compromisos recíprocos del sector privado en materia de precios, calidad y garantía de abasto.

Para América Latina, esta convergencia ilustra dos cosas. Primero, que el espacio para condicionar las compras del Estado a contenido doméstico ya no es excepcional en el sistema comercial internacional, sino una herramienta convencional de las economías avanzadas. Segundo, que la siderurgia – por su peso en infraestructura, defensa y obra pública – es uno de los sectores donde estos instrumentos tienen mayor impacto. Queda planteada, en cualquier caso, la pregunta sobre cuánto margen de maniobra tiene la región, dentro de los acuerdos comerciales que ya tiene vigentes, para orientar sus compras públicas hacia el acero local. Ese margen incluye herramientas como dar preferencia a proveedores nacionales, reconocerles un sobreprecio acotado o exigir un mínimo de contenido local en la infraestructura financiada con fondos públicos, y este informe lo abordará en la sección dedicada a América Latina.

El Plan de Acción para el Acero y los Metales de la Unión Europea

En marzo de 2025, frente a la presión combinada de la sobrecapacidad china y los altos costos energéticos, la Comisión Europea presentó el [Steel and Metals Action Plan](#) (SMAP), una hoja de ruta sectorial que articula instrumentos de defensa comercial, política energética, descarbonización y estímulo de la demanda en torno a un objetivo central: **preservar y reforzar la competitividad y sostenibilidad de la industria europea**. El plan es una iniciativa sectorial sin precedentes. El enfoque se estructura en torno a varios pilares interrelacionados. En el **frente comercial**, el plan anticipaba la sustitución del régimen de salvaguardas por un nuevo mecanismo de protección: la Comisión presentó la propuesta en octubre de 2025 y, tras el aval del Parlamento Europeo (mayo de 2026) y del Consejo (junio de 2026), el nuevo régimen entró en vigor el 1 de julio de 2026, reemplazando la salvaguardia que expiró el 30 de junio de 2026. El mecanismo reduce significativamente los contingentes arancelarios¹⁰ libres de arancel (en torno al 47% respecto de los niveles de 2024), eleva el arancel fuera de cuota del 25 al 50% e introduce el criterio de origen “melt and pour” para reforzar la trazabilidad y evitar prácticas de elusión.

En materia de apoyo público, el plan se apoya principalmente en instrumentos existentes o en desarrollo a nivel europeo, como el [Innovation Fund](#), que financia proyectos de descarbonización industrial. En este contexto, la Comisión ha lanzado iniciativas específicas, incluyendo un piloto de aproximadamente EUR 1.000 millones para electrificación de procesos industriales, orientado a sustituir el uso de combustibles fósiles por electricidad de origen renovable en sectores intensivos como el siderúrgico. Al subsidiar la descarbonización de la siderurgia europea, estas ayudas reducen el costo de producir “acero verde” dentro del bloque y,

¹⁰ Un contingente arancelario es una cuota de importación que puede ingresar con un arancel reducido o nulo; una vez superado ese volumen, las importaciones adicionales quedan sujetas a un arancel más elevado (el “arancel fuera de cuota”). Reducir el contingente implica achicar el volumen de acero que puede entrar al mercado europeo en condiciones preferenciales.

combinadas con los criterios de bajo carbono que se exigen del lado de la demanda, favorecen al acero local frente al importado de origen chino – considerado más intensivo en emisiones.

En el frente de la demanda, **el plan identifica el potencial de las compras públicas y de los criterios de bajo carbono para estimular mercados para acero bajo en carbono**, abordados en iniciativas posteriores que se encuentran en fase de negociación legislativa y/o vinculadas a iniciativas más amplias de política industrial europea.

En particular, el SMAP se articula con iniciativas más amplias del [Clean Industrial Deal](#), entre ellas el [Industrial Accelerator Act](#), presentado como propuesta legislativa en marzo de 2026, que propone introducir requisitos de contenido “Made in EU” y/o criterios de bajo carbono en las compras públicas y en determinados esquemas de apoyo estatal, con el objetivo de crear “lead markets” para productos industriales descarbonizados en sectores estratégicos como el acero, el aluminio y el cemento. En paralelo, la Comisión prevé proponer para finales de 2026 una revisión de las directivas de contratación pública, orientada a incorporar criterios no basados en el precio en los procesos de licitación.

En el **ámbito energético**, el plan ofrece flexibilidades fiscales y de tarifas de red para industrias intensivas, promueve los contratos de compra de energía a largo plazo (*Power Purchase Agreements*) y la mejora del acceso a infraestructuras energéticas para industrias electrointensivas.

En **descarbonización**, uno de los ejes centrales es la consolidación y ampliación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM): la Comisión propuso extender su alcance, a partir de 2028, a aproximadamente 180 productos aguas abajo intensivos en acero y aluminio, con el objetivo de evitar la relocalización de emisiones a lo largo de la cadena de valor.

Lo distintivo del enfoque europeo es su carácter integrado: no se trata de medidas aisladas, sino de un paquete que coordina instrumentos comerciales, energéticos, regulatorios y de financiamiento, de modo que cada uno refuerce al resto. Este modelo invita a pensar la promoción del sector siderúrgico desde una perspectiva sistémica, articulando defensa comercial, incentivos a la demanda, instrumentos climáticos y financiamiento para la transformación productiva.

Control de inversiones extranjeras: el caso de US Steel y Nippon Steel

En un contexto donde la sobrecapacidad china acelera procesos de consolidación y de venta de activos en jurisdicciones tradicionalmente productoras y reconfigura el mapa de propiedad del sector, los gobiernos están respondiendo con un instrumento que hasta hace poco era marginal – el control sobre quién puede comprar activos siderúrgicos estratégicos y bajo qué condiciones. La adquisición de US Steel por la japonesa Nippon Steel es el ejemplo más nítido.

En diciembre de 2023, la japonesa Nippon Steel – una de las mayores siderúrgicas del mundo – anunció la adquisición de United States Steel Corporation por USD 14.900 millones. La operación fue bloqueada en enero de 2025 por la administración Biden, que invocó motivos de seguridad nacional. Sin embargo, tras un nuevo proceso ante el *Committee on Foreign Investment*

in the United States (CFIUS), la administración Trump revirtió esa decisión y aprobó la transacción en junio de 2025, condicionándola a un Acuerdo de Seguridad Nacional sin precedentes.

Su pieza central es una “*golden share*” o acción dorada – la primera de su tipo en manos del gobierno estadounidense –, que le otorga poder de veto sobre decisiones corporativas estratégicas, como el cierre o traslado de plantas, recortes a la inversión comprometida, reducciones de empleo, cambios de denominación o de sede, y operaciones de comercio y abastecimiento fuera del país. A ello se suman otras condiciones, incluyendo la designación de un director independiente por parte del gobierno, el requisito de que la mayoría de la junta directiva y de los principales ejecutivos sean ciudadanos estadounidenses, y un compromiso vinculante de Nippon de invertir USD 11.000 millones en activos productivos en EE.UU. hasta 2028.

Este precedente invita a evaluar la incorporación de herramientas complementarias orientadas a preservar la capacidad productiva doméstica, en un marco en el que se expande el repertorio de instrumentos para blindar al sector frente a la escalada china, y refleja una tendencia más amplia: el tratamiento de la siderurgia como activo industrial estratégico, sobre el cual el Estado se reserva participación en decisiones de capacidad, localización, empleo y proveedores.

Panorama global: lo que se ve cuando se mira todo el universo

En años recientes, China ha vuelto a ocupar un lugar central. Tras un período de relativa estabilidad en el comercio (2014–2019) y luego del vaciamiento del Foro Global sobre el Exceso de Capacidad de Acero creado en el marco del G20 – que continúa formalmente en funciones, pero sin la participación de China desde fines de 2019 –, las exportaciones chinas de acero aumentaron de USD 53.000 millones a USD 90.000 millones entre 2019 y 2024. Este repunte de la participación china en el mercado global recuerda a lo ocurrido entre 2003 y 2008, cuando sus exportaciones se multiplicaron por catorce.

Por otra parte, un informe reciente de la OCDE¹¹ confirma que los subsidios al acero en China se duplicaron de los USD 8.000 a los USD 16.000 millones entre 2020 y 2024, superando de esta manera el pico de USD 14.000 millones de 2015. De esta manera, mientras que el apoyo financiero a las empresas de los países en desarrollo se mantiene estable en torno al 0,5% de los ingresos, los subsidios a las empresas chinas significan más del 4% de la facturación – un aumento de más de 1 punto porcentual desde 2020. En 2024, China alcanza el récord de acumular el 80% de los subsidios globales a la industria, cuando en 2015 dicha participación era del 70%. La agrupación en medidas “en frontera” y “detrás de frontera” permite mostrar con claridad una de las principales conclusiones: hoy, el grueso de la respuesta global al exceso de capacidad y al reposicionamiento de China en los mercados internacionales ya no se limita a instrumentos aduaneros o “en frontera” (antidumping, aranceles, cuotas, etc.).

Las principales economías productoras de acero están adoptando enfoques de política híbrida que combinan herramientas comerciales con medidas directas e indirectas de apoyo industrial “puertas adentro”, como financiamiento blando, garantías, márgenes de preferencia en compras públicas, requisitos de contenido local y un amplio conjunto de mecanismos de apoyo doméstico.

La complejización de las medidas en respuesta al exceso de acero chino combina factores que son más complementarios que sustitutos. En primer lugar, actúan como una segunda capa de protección sobre las medidas más tradicionales de defensa comercial, como el antidumping y las medidas compensatorias. En estos casos, se evidencia que la defensa comercial es una condición necesaria pero no suficiente como contrapeso al exceso de capacidad en China. En segundo lugar, estas medidas son reflejo de una nueva era en donde la política industrial vuelve a estar en el centro de la escena; en estos casos, la respuesta adquiere un carácter más integral, sustentado en una mirada estratégica de la cadena del acero como fuente de autonomía, seguridad, y liderazgo global.

En lo que sigue, presentamos el análisis separando dos ventanas temporales de igual tamaño tras un *shock* global: la Crisis Financiera de 2009 y el COVID. Así, entre 2009 y 2014, el mundo tomó 131 medidas de defensa comercial contingente, de las cuales 90 (un 68.7%) permanecen vigentes. Sobre esta capa, el mundo adoptó 55 nuevas medidas de defensa comercial entre 2021 y 2026, pero 1.244 adicionales de apoyo financiero y requisitos de compra pública y de inversiones. Más aun, una mirada más cercana muestra que la utilización de medidas detrás de la frontera trasciende la respuesta al comercio con China y abarca a un espectro más amplio de sectores de la cadena.

El Cuadro 1 presenta esta información separa las medidas denominadas “prioritarias” de las totales; se consideran prioritarias aquellas implementadas dentro de una ventana tras un periodo de tres años consecutivos de incremento sustancial de las importaciones de aceros chinos (10% por sobre el promedio de los últimos 3 años). Bajo este criterio, se identifican 708 medidas

¹¹ OECD (2026), OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce94f33b-en>.

prioritarias, sobre un total de 2.974 (poco más del 25%). De esta manera, las medidas se priorizan sobre la base de un criterio “a priori” (es decir, precedidas por un comercio intensificado). Por otra parte, el Cuadro 2 compara las medidas prioritarias en el sector de aceros básicos con las medidas prioritarias a lo largo de toda la cadena. Cabe destacar que en ambos casos se aplica el mismo criterio de identificación: un aumento repentino de las importaciones de *aceros básicos* de origen chino. De esta manera, lo que se busca es inferir una respuesta al exceso de acero chino en forma indirecta, es decir, sobre acciones llevadas a cabo en los sectores domésticos que consumen acero.

CUADRO 1: MEDIDAS QUE AFECTARON LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE CHINA, TOTALES Y PRIORITARIAS POR TIPO Y PERIODO

Medidas		Medidas Totales			Medidas Prioritarias		
		2009–2014	2021–2026	Stock Vigente	2009–2014	2021–2026	Stock Vigente
Total		724	1.407	2.974	352	216	708
En Frontera	Sub Total	213	163	690	150	85	349
	Defensa Comercial	131	55	333	121	54	265
	Aranceles y Medidas de Precio	64	98	312	20	25	64
	Restricciones Cuantitativas y Licencias	18	10	45	9	6	20
Detrás de Frontera	Sub Total	511	1.244	2.284	202	131	359
	Apoyo Financiero	208	586	982	102	89	212
	Compras Públicas y Requisitos de Contenido Local	224	602	1.140	97	29	129
	Inversión, Control de Capitales y Otros	79	56	162	3	13	18

CUADRO 2: MEDIDAS PRIORITARIAS QUE AFECTARON LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE CHINA, TOTAL CADENA Y ACEROS BASICOS POR PERIODO

Medidas		Total Cadena			Aceros Básicos		
		2009–2014	2021–2026	Stock Vigente	2009–2014	2021–2026	Stock Vigente
Total		950	1.600	3.017	352	216	708
En Frontera	Sub Total	462	495	1.222	150	85	349
	Defensa Comercial	223	123	463	121	54	265
	Aranceles y Medidas de Precio	188	305	614	20	25	64
	Restricciones Cuantitativas y Licencias	51	67	145	9	6	20
Detrás de Frontera	Sub Total	488	1.105	1.795	202	131	359
	Apoyo Financiero	320	859	1.336	102	89	212
	Compras Públicas y Requisitos de Contenido Local	124	90	221	97	29	129
	Inversión, Control de Capitales y Otros	44	156	238	3	13	18

La conclusión principal es que la defensa comercial ya no constituye la única cara visible de la respuesta global, como lo fue históricamente. Al comparar las respuestas posteriores a la crisis de 2008 con el mundo post-COVID, se observa que los países desarrollados ya cuentan con un importante acervo de medidas en frontera, con una migración hacia instrumentos más transversales, como aumentos del arancel NMF o medidas generalizadas (por ejemplo, la Sección 232 en Estados Unidos), mientras que han cobrado protagonismo las medidas detrás de frontera, en particular el apoyo doméstico y las compras públicas con contenido local. La disputa por el acero ya no se da solo en los puertos, sino también en los presupuestos públicos: la discusión deja de ser exclusivamente comercial para pasar a ser también fiscal e industrial.

Los hallazgos que se presentan a continuación ordenan ese reacomodamiento a lo largo de tres ejes – qué instrumentos ganaron y perdieron peso en el tiempo, qué países concentran hoy la actividad, y cómo se canaliza la respuesta frente a China:

Los países hoy menos expuestos a la competencia china son los que se equiparon antes y mejor para responder, con una capacidad de reacción más rápida que el resto de las economías. Habiendo reducido su exposición con el repertorio clásico, hoy despliegan instrumentos de segunda generación – detrás de frontera y horizontales – mientras otras economías siguen absorbiendo el desvío de comercio. **Los países desarrollados explican el 65.7% de las medidas de los últimos cinco años, pese a que su peso como destino de exportaciones chinas de acero entre 2009 y 2024 cayó de 51.2% al 21.6%.** Estados Unidos, por ejemplo, pasó de recibir 10,1% de las exportaciones chinas de acero a recibir solo 2.4%; la Unión Europea hizo un movimiento similar en el mismo lapso, pasando del 13.1% al 6.1%. La proporción de medidas desde los países avanzados es incluso mayor que durante la poscrisis financiera internacional, cuando aportaban el 46.6% de las mismas.

Estados Unidos concentra el grueso de la actividad: 37 medidas sobre acero (17.1% del total mundial), de las cuales 27% son apoyo financiero y 57.4% de "Buy American" (compra pública con localización). Es, por lejos, el país más activo en lo que refiere al uso estratégico de las compras públicas.

La defensa comercial perdió peso relativo en el flujo de nuevas medidas. Las medidas antidumping, antisubsidios, salvaguardias y antielusión – el repertorio clásico – pasaron de explicar 34.4% de las nuevas medidas “prioritarias” anuales en 2009–2014 al 25.0% en 2021–2026.

El apoyo financiero a productores pasó de ser una herramienta complementaria a ser la respuesta dominante. En las medidas sobre acero, representan hoy 41.2% de las medidas anuales, contra 29.0% en el período 2009–2014. El apoyo financiero también sobresale por encima del uso estratégico de las compras públicas. En el periodo 2009–2014, ambos instrumentos tenían un peso similar, pero las compras públicas se reducen al 13% de las medidas de protección en los últimos años.

El foco se está corriendo de los aceros básicos a los sectores “aguas abajo” de la cadena. Las medidas que afectan directamente a aceros básicos son 38% menores hoy que en el periodo de la poscrisis financiera global, mientras que las medidas a equipos de transporte, maquinaria, y fabricaciones de metal son 68% mayores.

La gran mayoría de las medidas relevantes para China son medidas que se diseñaron de forma horizontal – sin mencionarla explícitamente – pero que la afectan por su peso en las importaciones del país que las implementa. De las 708 medidas sobre acero que afectan a China, solo 166 tienen al país asiático como única jurisdicción afectada y son, casi siempre, antidumping/antisubsidios particulares contra empresas o productos chinos específicos. Esto implica que la respuesta global no se canaliza mediante medidas explícitamente dirigidas a China, sino a través de instrumentos horizontales (compre nacional, contenido local y apoyo estatal sectorial). Se configura así un mosaico de medidas que, en conjunto, logra generar efectos sustantivos sobre el comercio.

América Latina – junto con buena parte de África y el sudeste asiático – quedó del lado equivocado del “rebalanceo”. China redirigió flujos hacia estos mercados (+90,6% de exportaciones de acero a la región después del COVID, el mayor crecimiento en el mundo) y la región – salvo excepciones – responde poco y con un repertorio acotado: aranceles e

investigaciones antidumping. Persisten ausencias clave en materia de instrumentos “puertas adentro” (compras públicas, contenido local, financiamiento productivo), hoy centrales en la respuesta del resto del mundo.

ASEAN y la triangulación del acero chino: relocalización y primeras reacciones

La creciente actividad de los países contra las exportaciones de acero chinas ha impulsado la relocalización de parte de la capacidad productiva hacia países vecinos, en particular dentro de la ASEAN. **Entre 2019 y 2025, algunos países del sudeste asiático multiplicaron hasta por cuatro sus exportaciones de aceros básicos, con Vietnam e Indonesia como casos destacados.** En 2024, Indonesia exportó un volumen equivalente al 30% de lo exportado por China, frente a apenas 4% en 2016.

En paralelo, en 2025 y 2026 comienza a observarse un crecimiento incipiente de las medidas dirigidas contra exportaciones de países de la ASEAN. Si se consideran aquellas que afectan al menos a un país del bloque, pero no a China, se registra un salto de un promedio de 10 anuales entre 2009 y 2024 a 83 en los primeros cuatro meses de 2026.

Si bien la novedad de estas medidas no permite su entrecruzamiento con la evolución reciente del comercio, lo que limita la comparación con tendencias previas, aun así, pueden extraerse algunas conclusiones al contrastarlas con la base general de aproximadamente 1.500 medidas aplicadas contra China en el período 2021–2026.

En primer lugar, aumenta la participación de los países emergentes como actores activos frente a las exportaciones de la ASEAN: pasan de representar el 15% de las medidas aplicadas contra China a cerca del 35%. En el caso de América Latina, su participación también se incrementa, del 3,1% al 6,1%.

En segundo lugar, crece el peso de las medidas “en frontera”, que explican el 31,5% del total, frente al 16,2% en las dirigidas contra China. Esto refleja tanto la mayor incidencia de los países emergentes —más intensivos en este tipo de instrumentos— como una mayor disposición a utilizarlos frente a la ASEAN que frente a China.

Cabe destacar que todos los países de la ASEAN se ven perjudicados en igual medida. Si bien Indonesia y Vietnam se han posicionado de manera más intensiva en el mercado mundial, el resto de los miembros de la región también ha sido objeto de medidas en proporción similar.

La nueva política industrial alcanza al sector automotriz

El sector automotriz ha sido históricamente presentado como el paradigma de la globalización: producción fragmentada según las ventajas comparativas, con manufactura intensiva en mano de obra en países emergentes y diseño, innovación y consumo en las economías desarrolladas.

Este paradigma comienza a cambiar, y las medidas de defensa comercial en frontera y detrás de la frontera comienzan a aparecer con fuerza en países desarrollados y en desarrollo por igual. En el período 2021–2026, el número anual de medidas más que se duplicó respecto de la etapa posterior a la crisis financiera global, al pasar de 78 a 196.

Dos ejemplos ilustran esta tendencia. En octubre de 2023, la Unión Europea inició una investigación antidumping contra los vehículos eléctricos provenientes de China, que concluyó en julio de 2024 con la imposición de aranceles compensatorios de entre 17,4% y 37,6%, según el fabricante. Por su parte, Estados Unidos está utilizando las compras públicas como instrumento para la transición hacia redes de transporte de bajas emisiones, canalizando fondos federales a nivel de empresa para proyectos a escala subnacional.

Asia también se defiende de China

Si bien los países desarrollados siguen concentrando el stock de medidas de respuesta frente al exceso de acero chino, resulta interesante observar que los países del entorno de China también han incrementado el nivel absoluto de sus acciones. Esto incluye a India – rival geopolítico de China – pero también a los propios miembros de la ASEAN. Sin embargo, la respuesta se concentra mayormente a lo largo de la cadena y, en mucho menor medida, en los aceros básicos. India y la ASEAN pasaron de representar el 8,5% de las medidas que afectan a China en la cadena en 2009–2014 al 9,4% en los últimos años, mientras que en aceros básicos su participación cae al 3,5%.

La excepción es India, que duplica su participación del 0,9% al 1,8% en las medidas que afectan a China en aceros básicos. Ello responde fundamentalmente a una estrategia que, sin abandonar los instrumentos de defensa comercial – como muestra la reciente salvaguardia sobre productos planos de acero del 12%, con tasas escalonadas a lo largo de tres años –, combina apoyo financiero con medidas de compras públicas. Mientras que tras la crisis financiera global el 66% de sus medidas correspondía a defensa comercial, en la etapa post-COVID el 59,3% se vincula a apoyo financiero y el 14,8% a compras públicas.

La creciente actividad defensiva de la ASEAN pone a esta región como un actor dual frente al exceso de capacidad de acero chino. Esta dualidad es propia de una realidad diversa en términos de países y capacidades productivas, incluso al interior de cada miembro individual. En primer lugar, es importante destacar que el fenómeno de “triangulación” visto en el Box anterior es solo incipiente (las medidas de respuesta contra países de la ASEAN surgen con fuerza recién a partir de 2025). En segundo lugar, la ASEAN se compone de 11 países con poder político y decisiones administrativas independientes, por lo que es esperable respuestas diferenciadas y asincrónicas ante un mismo fenómeno. Por último, la respuesta dual es consistente con la estructura de incentivos de los países individuales de la ASEAN, bloqueando importaciones de productos chinos e induciendo a su relocalización en los territorios de la región.

Turquía, un emergente a observar: defensa comercial reforzada y apoyo financiero a la cadena

Turquía – uno de los diez mayores productores mundiales y expuesta al desvío de acero chino tanto en su mercado interno como en sus mercados de exportación – respondió reforzando su repertorio en frontera. La medida más significativa llegó en octubre de 2024, con derechos antidumping definitivos sobre laminados en caliente originarios de China, India, Japón y Rusia.

– con tasas de 15% a 43% para los productores chinos – que alcanzan importaciones por unos 4 millones de toneladas y USD 2.000 millones. A ello se sumaron, a mediados de 2024, una salvaguardia definitiva sobre el alambrón de acero y, a fines de 2025, derechos antidumping sobre los aceros inoxidables laminados en frío de origen chino.

Turquía además combina estas medidas de defensa comercial con un entramado denso de medidas aduaneras: aranceles elevados sobre distintos productos laminados, derechos adicionales para orígenes fuera de su unión aduanera con la UE, cuotas arancelarias sobre productos industriales y un régimen de vigilancia de las importaciones (*gözetim*) basado en precios de referencia, ampliado a comienzos de 2026 a nuevos productos de hierro y acero. Aguas abajo, también se resguarda en frontera: desde 2023 los vehículos eléctricos chinos pagan un derecho adicional del 40%, extendido en 2024 a los restantes vehículos de pasajeros de ese origen – aunque con exención para los fabricantes que invierten localmente –, y su importación está además sujeta a requisitos administrativos y de autorización específicos.

Detrás de frontera, el apoyo financiero se canaliza principalmente a través de incentivos a la inversión, más que hacia la siderurgia de forma directa: un régimen de incentivos por proyecto vigente desde 2016, créditos como el programa de anticipos por compromiso de inversión relanzado en 2023 y convocatorias de financiamiento por USD 5.000 millones cada una para la producción de vehículos eléctricos y semiconductores en 2024. A este entramado se suma una política de compras públicas que permite otorgar preferencias de precio de hasta 15% a oferentes y bienes nacionales en las licitaciones estatales. Asimismo, diversos programas industriales y de inversión incorporan requisitos e incentivos de contenido local y desarrollo de proveedores nacionales en sectores estratégicos, incluidos el transporte ferroviario, la automoción y las energías renovables. Al orientar estos apoyos hacia sectores aguas abajo intensivos en acero – automóviles, electrodomésticos, maquinaria –, Turquía replica la lógica de articulación entre política comercial e industrial que se observa en las economías que marcan la frontera global.

3. ¿Qué (no) está haciendo Latinoamérica?

Frente a este reacomodamiento global, cabe preguntarse dónde se ubica América Latina. Esta sección desplaza el foco desde lo que hace el resto del mundo hacia lo que hace – y deja de hacer – la región, contrastando su estrategia con la de las economías desarrolladas y los principales productores.

El análisis se ordena en dos planos. Primero, se presenta el panorama general, que identifica los patrones transversales de la respuesta regional: qué tipo de instrumentos predomina, sobre qué eslabones de la cadena se interviene y en qué medida se observan – o no – la migración hacia medidas detrás de frontera y la articulación entre instrumentos que caracterizan al resto del mundo. Luego, el apartado sobre las principales economías siderúrgicas de la región examina en detalle los casos de México, Brasil y Argentina, donde esas tendencias adquieren formas particulares.

3.1 PANORAMA REGIONAL

Como antesala del panorama regional, resulta clave observar la dinámica de los flujos comerciales: a medida que las grandes economías levantaron barreras, el excedente de acero chino que dejó de entrar a esos mercados buscó destinos de menor resistencia comercial, y América Latina fue uno de los principales. El desplazamiento no fue abrupto sino paulatino, pero su magnitud ya es estructural: las exportaciones chinas de acero a la región crecieron 90,6% entre 2020 y 2024 y China explica hoy una porción creciente de las importaciones regionales. Como dato de referencia, Alacero estima que en 2025 las importaciones representan alrededor del 39,7% del consumo regional de acero – cuatro de cada diez kilos consumidos – y que China concentra el 45,4% de esas importaciones. El impacto sobre la industria local dejó de ser hipotético: el cierre de Huachipato en Chile, en agosto de 2024, tras siete décadas de operación, es la señal más visible de esa presión.

Ahora bien, cuando se observa qué hace la región frente a ese desvío, aparece el contraste frente a las reacciones de las principales economías. Salvo excepciones, América Latina responde con el repertorio clásico de medidas de defensa comercial (principalmente, investigaciones para la imposición de derechos antidumping) junto con otras medidas aduaneras (principalmente, aranceles). Esto no es algo único de la región, sino que también se observa en buena parte de África y el sudeste asiático.

Salvo casos puntuales que se analizan más adelante – son los instrumentos “detrás de frontera” que hoy mueven la aguja en las economías que apoyan a su industria siderúrgica: márgenes de preferencia y contenido nacional en compras públicas, apoyo financiero condicionado, financiamiento productivo y controles de inversión.

Es decir que la región, con disciplinas comerciales menos coordinadas y un arsenal más acotado, sigue dando la pelea en la frontera mientras el resto del mundo la trasladó a los presupuestos públicos y la política industrial.

Dentro de América Latina, sin embargo, ese cuadro común se descompone en tres grupos. Un primer grupo – México y Brasil – va un poco más allá del repertorio de defensa comercial e incursiona, todavía de forma incipiente, en herramientas detrás de frontera: México a través de incentivos fiscales a la inversión y requisitos de contenido nacional en compras públicas, y Brasil

mediante instrumentos de apoyo a la competitividad industrial. Dentro de este grupo, México aparece como el caso más avanzado de promoción estratégica de la industria, con un uso activo y creciente de instrumentos que combinan frontera, contenido nacional y control aduanero; mientras que Brasil se ubica en una posición más intermedia, con medidas de crédito y financiamiento público de alcance general, y muestra una mayor actividad en materia de defensa comercial, especialmente a través de medidas antidumping. Un segundo grupo – Chile, Colombia y Perú – se mantiene casi exclusivamente en el plano de la defensa comercial, con aranceles e investigaciones antidumping como herramienta central, así como aranceles y salvaguardias en algunos casos¹². Argentina, finalmente, constituye un caso aparte: lejos de ampliar su repertorio de instrumentos, ha adoptado en los últimos años una orientación más liberal, con un menor uso relativo de herramientas de política comercial e industrial frente a otros productores siderúrgicos de la región. El apartado que sigue examina en mayor detalle la respuesta de las tres principales economías siderúrgicas de la región.

3.2 RESPUESTA DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS SIDERÚRGICAS DE LA REGIÓN

México y Brasil representan, dentro de América Latina, los casos más avanzados de ampliación del repertorio de respuesta frente a la presión importadora y al reposicionamiento del acero chino, aunque lo hacen a través de combinaciones distintas de instrumentos.

En ambos países, el núcleo de la respuesta se ha estructurado principalmente en torno al uso de medidas en frontera, en especial al repertorio clásico basado en derechos antidumping y subarancelarias.

En materia de defensa comercial, tanto México como Brasil se han apoyado principalmente en la apertura de investigaciones, y la aplicación de derechos antidumping sobre aceros, incluidos los de origen chino. Dentro de la región, son los países que han aplicado la mayor cantidad de medidas de este tipo. México, por ejemplo, cuenta con cerca de 40 medidas antidumping vigentes sobre acero y sus derivados, en su mayoría contra China y otras economías no de mercado, y continúa iniciando nuevas investigaciones por presuntas prácticas desleales, incluidas la placa de acero en hoja, los aceros laminados en frío, los tornillos de acero y los cables de acero. Asimismo, entre enero y febrero de 2026, Brasil impuso derechos antidumping definitivos sobre aceros prepintados originarios de China e India (Res. GECEX 849/2026), laminados planos revestidos de China (Res. GECEX 856/2026) y laminados planos a frío de China (Res. GECEX 854/2026); estos se suman a otros derechos antidumping vigentes, como los aplicados a las hojas metálicas y al acero eléctrico de grano no orientado (GNO), así como a investigaciones en curso sobre otros productos siderúrgicos.

¹² Además de la “salvaguardia” al alambro de acero (Decreto 1294/2024) mencionada anteriormente, este año Colombia incrementó al 35% el arancel aplicable a 14 subpartidas siderúrgicas y metalmecánicas provenientes de orígenes sin acuerdo comercial (Decreto 0264/2026) e impuso derechos antidumping definitivos sobre determinados productos siderúrgicos chinos, como la tubería conduit (Resolución 149/2026). Por su parte, Perú impuso recientemente derechos antidumping definitivos por cinco años sobre dos productos siderúrgicos originarios de China: el alambro de acero (Resolución 065-2026/CDB-INDECOPI) y los tubos soldados de acero al carbono laminado en caliente (LAC) (Resolución 156-2026/CDB-INDECOPI). En contraste, Chile no cuenta con una medida siderúrgica reciente comparable; el caso más relevante fue una investigación antidumping sobre barras y bolas de acero para molienda originarias de China que, pese a dar lugar a medidas provisionales en 2024, concluyó sin la imposición de derechos definitivos.

En cambio, no consta que estos países hayan recurrido a salvaguardas formales en el sector bajo las disciplinas de la OMC; en México, la única investigación por salvaguardias en el sector concluyó sin la imposición de medidas.¹³ Por otro lado, a diferencia de México,¹⁴ Brasil cuenta además con antecedentes de uso de derechos compensatorios frente a subsidios.

Asimismo, en los últimos tres años, México comenzó a adoptar sucesivos incrementos arancelarios sobre el acero y sus manufacturas, con aranceles de entre 25 y 50% a más de 250 fracciones arancelarias. En menor medida, México también ha recurrido a otros instrumentos en frontera, como las licencias de importación. Desde 2015, el Aviso Automático de Importación de Productos Siderúrgicos (AAIPS) se ha consolidado y ampliado, incorporando controles más estrictos en 2024 y 2025, incluida la verificación de origen para evitar triangulación, junto con un fortalecimiento de los controles¹⁵. En este sentido, el caso mexicano muestra una lógica orientada a reforzar los mecanismos de vigilancia y control del comercio exterior, mediante un monitoreo más riguroso de las importaciones, una mayor fiscalización documental y el fortalecimiento de la trazabilidad de los productos siderúrgicos, apuntalada por la reforma integral a la Ley Aduanera de noviembre de 2025, que refuerza los controles sobre la información declarada en las operaciones aduaneras, amplía los procesos digitalizados e incorpora la declaración electrónica del valor de importación.

Brasil, por su parte, también se ha apoyado fundamentalmente en medidas en frontera, pero con un sello propio: la combinación de un uso intenso de la defensa comercial con la implementación de un mecanismo de cuotas arancelarias ("*cota-tarifa*") en junio de 2024, que fue ampliándose y renovándose de manera sucesiva. El esquema prevé un arancel del 25% sobre una veintena de productos – laminados planos, alambrón, perfiles estructurales y tubos para oleoductos y gasoductos –, habilitando un contingente de importación que ingresa con un arancel reducido: una vez superado el cupo, se aplica el arancel elevado. El mecanismo se fue ampliando para incorporar las llamadas '*NCMs de fuga*', posiciones similares que los importadores empezaban a usar como sustitutas para eludir los cupos. En enero de 2026, el mecanismo se complementó además con la suba a 25% de 9 posiciones arancelarias sin cuota, y a lo largo del año el instrumento siguió ampliándose de manera sucesiva, incorporando nuevas posiciones. La lógica declarada de estas ampliaciones es contener la sustitución de productos ya tarifados por otros similares y de responder al aumento de importaciones, particularmente en un contexto de exceso de capacidad global y creciente presión de las exportaciones chinas. El mecanismo se destaca por su celeridad de aplicación frente a desequilibrios comerciales coyunturales.

¹³ México aplicó una "salvaguardia" siderúrgica entre 2015 y 2019 (que expiró sin renovarse), que era en realidad una medida de naturaleza arancelaria (un arancel del 15% sobre importaciones de países sin acuerdo comercial) selectiva por origen, no erga omnes.

¹⁴ México aún no ha aplicado derechos compensatorios por subsidios en el sector, aunque abrió recientemente una investigación en aceros laminados en frío que combina antidumping (Estados Unidos, Malasia y China) y antisubsidios; esta última recae específicamente sobre el laminado en frío de Estados Unidos.

¹⁵ Este fortalecimiento incluye la validación estricta del certificado de molino (certificado de calidad de fábrica) y de los avisos automáticos de importación. En mayo de 2025, la Secretaría de Economía desincorporó más de mil molinos de acero extranjeros del catálogo de molinos, cerca del 50% de los registrados, por inconsistencias, irregularidades o simulación de procesos productivos detectadas en verificaciones físicas. En paralelo, en el marco de la "Operación Limpieza", el Gobierno depuró el padrón de empresas con programa IMMEX del sector siderúrgico: en marzo de 2026, sobre unas 750 empresas identificadas con presuntas irregularidades, inició el procedimiento de cancelación del IMMEX y suspendió las actividades de importación de 350 de ellas, mientras que las 400 restantes quedaron sujetas a revisión adicional.

Más recientemente, ambos países incursionaron, aunque de forma todavía incipiente, en la aplicación de medidas “detrás de frontera” que buscan articular política comercial e industrial. Sin embargo, a partir de ese patrón común, emergen diferencias relevantes en el modo en que cada uno organiza y despliega su respuesta.

Desde 2023, México ha ampliado su política de incentivos fiscales para fomentar nuevas inversiones en el marco del Plan México, cuyo objetivo es fortalecer la industria nacional, aumentar el contenido regional y consolidar sectores estratégicos, como el acero, dentro de las cadenas globales de valor. A ello se suma, en 2026, en línea con las tendencias observadas a nivel global, un acuerdo con la industria para fomentar las compras de acero nacional, una iniciativa que representa un avance significativo en la articulación entre política comercial e industrial, al orientar la demanda hacia proveedores domésticos en proyectos de infraestructura federal. Esta medida se complementa con la elevación del umbral mínimo de contenido nacional en las licitaciones públicas, del 50% al 65%, reforzando una orientación común hacia el fortalecimiento de la producción local. En conjunto, el caso mexicano configura una estrategia de articulación entre política comercial e industrial que, dentro de la región, es la que más se aproxima a los esquemas desplegados por las economías que hoy se ubican en la frontera global¹⁶.

Brasil, por su parte, canaliza su incursión en herramientas “puertas adentro” principalmente a través de instrumentos de crédito y financiamiento público, encuadrados en su política industrial de alcance general más que en esquemas de promoción dirigidos específicamente al acero. El apoyo se materializa fundamentalmente a través de la banca de desarrollo, mediante líneas de propósito general como BNDES Finem, Mais Inovação y FINEP, que se aplican caso por caso a nivel de empresa y que, recientemente, han puesto un énfasis creciente en la descarbonización y la modernización de plantas. A ello se suman medidas que actúan sobre la demanda. En el ámbito de las compras públicas, los márgenes de preferencia para manufacturas nacionales y las exigencias de contenido local reactivadas entre 2024 y 2025 impactan sobre la industria siderúrgica de manera indirecta, tanto a través de la obra pública impulsada por el *Novo PAC* como mediante el estímulo a sectores manufactureros intensivos en el uso de acero. Este efecto se ve reforzado por líneas de crédito orientadas a actividades aguas abajo, como la renovación de flotas y la adquisición de maquinaria agrícola, que sostienen la demanda desde el lado de los compradores privados. **En conjunto, estos pasos – aunque de alcance todavía acotado – marcan una incipiente transición hacia instrumentos que el resto del mundo ya utiliza de forma sistemática y sugieren un mayor alineamiento con estrategias que operan no solo en la frontera, sino también sobre la demanda y la organización de la cadena productiva.**

Argentina, por su parte, constituye el contrapunto de esos dos casos: mientras México y, en menor medida, Brasil ampliaron sus instrumentos de respuesta, la trayectoria argentina reciente va en sentido inverso y se caracteriza más por el repliegue que por el uso de nuevas herramientas de política comercial. Desde fines de 2023, el sesgo dominante de la política comercial es de apertura: el repertorio clásico de defensa comercial subsiste, pero su uso se ha vuelto más selectivo y escéptico, y las medidas detrás de frontera – lejos de expandirse – están en repliegue, sin mayores distinciones respecto de si la competencia externa es leal o no.

¹⁶ A este repertorio se sumó recientemente la NOM-251-SE-2025, norma oficial mexicana publicada el 13 de febrero de 2026 y de cumplimiento obligatorio, que exige certificar la calidad del acero destinado a la construcción —fabricado, importado o comercializado en México—, con entrada en vigor escalonada a partir de agosto de 2026.

En materia de defensa comercial, Argentina mantiene derechos antidumping sobre ciertos aceros chinos, pero con un uso marcadamente más restrictivo que el de sus vecinos. Recientemente se levantaron medidas de larga data en otros productos, con el argumento de que la protección prolongada no se tradujo en mayor competitividad. Tampoco ha recurrido a derechos compensatorios frente a subsidios ni a salvaguardas en el sector.

Por otro lado, mientras México y Brasil elevaron aranceles, Argentina avanzó en una agenda de liberalización –reduciendo aranceles en diversas líneas, como electrodomésticos y bienes de capital – y no estableció medidas específicas para el acero, por lo que su mayor exposición responde más a la ausencia de barreras que a una apertura dirigida al sector.

En el terreno de las medidas detrás de frontera, el rumbo es igualmente divergente. Allí donde el resto del mundo expande el apoyo doméstico, Argentina lo reduce: el DNU 70/2023 y la Ley Bases, por ejemplo, removieron un amplio conjunto de regulaciones, y el nuevo Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI, 2024) ofrece beneficios a las grandes inversiones sin imponer requisitos robustos de contenido local ni de compra a proveedores nacionales.

Así, Argentina se distingue del patrón observado en este informe. Mientras México y Brasil han ampliado progresivamente su abanico de instrumentos, la estrategia argentina reciente ha estado más enfocada en la apertura económica que en la incorporación de nuevas herramientas de política comercial e industrial. El resultado es una siderurgia comparativamente más expuesta al desvío de comercio chino, justo en el momento en que las economías que mueven la aguja global adoptan medidas para nivelar la cancha y la región se vuelve un destino natural de ese excedente.

En resumen, incluso en los dos casos más dinámicos el liderazgo es regional y, a la vez, relativo. México encabeza la respuesta latinoamericana, seguido por Brasil, pero la brecha respecto de los estándares de punta sigue siendo amplia: la escala de sus instrumentos, el grado de condicionamiento de sus apoyos y la articulación entre política comercial e industrial permanecen por detrás de lo que despliegan las economías que marcan la frontera global. Si esa brecha persiste incluso en los casos más avanzados, el desafío es aún mayor para el resto de América Latina, y opera en dos frentes simultáneos: profundizar y sofisticar las herramientas que la región ya empezó a utilizar e incorporar al mismo tiempo instrumentos nuevos.

4. Conclusiones

El relevamiento realizado a lo largo de este informe permite extraer una conclusión de fondo: **existe una brecha persistente entre el arsenal de política comercial e industrial que despliegan las principales economías siderúrgicas del mundo y las herramientas que América Latina efectivamente utiliza.** Mientras los grandes productores combinan medidas en frontera con un repertorio cada vez más amplio de instrumentos “detrás de frontera”, la región – salvo excepciones – continúa apoyándose, en lo esencial, en el núcleo clásico de la defensa comercial y las subas arancelarias.

Más allá de la enumeración de medidas, del relevamiento emergen tres patrones transversales. **El primero es una migración progresiva desde los instrumentos de frontera hacia las medidas detrás de frontera:** el peso relativo de las medidas arancelarias y de defensa comercial se ha ido desplazando hacia el apoyo financiero condicionado, compras públicas y controles de inversión. **El segundo es una expansión hacia otros eslabones de la cadena de valor:** las intervenciones ya no se concentran únicamente en el acero importado, sino que alcanzan al conjunto de la cadena, incluyendo a los principales sectores proveedores y clientes. **El tercero es una creciente articulación entre instrumentos:** las medidas rara vez operan de forma aislada, sino que se combinan en paquetes de política industrial que integran, por ejemplo, aranceles, trazabilidad de origen, apoyo financiero condicionado y preferencias en las compras públicas. A ello se añade un fenómeno todavía incipiente: la relocalización de capacidad productiva china hacia la ASEAN como vía de elusión comienza a desplazar la respuesta global hacia el sudeste asiático, con un aumento de las medidas dirigidas contra sus exportaciones.

Como se señaló al inicio, **este reordenamiento interpela a América Latina en dos planos que operan en simultáneo.** Por un lado, el excedente siderúrgico chino desplazado de los grandes mercados que cerraron sus puertas presiona ahora sobre destinos alternativos, y la región – con coordinación comercial más débil y defensas más acotadas – queda especialmente expuesta a recibirlo. Por otro, el repertorio de promoción industrial al que recurren los países que apoya a su industria siderúrgica dejó de ser excepcional para volverse práctica corriente, al punto de erosionar la vieja línea divisoria entre vocación “proteccionista” y “aperturista”: las economías que hace una década promovían el desmantelamiento arancelario hoy han ampliado su repertorio hacia instrumentos de promoción industrial más diversos y articulados.

En conjunto, estas transformaciones están redefiniendo el espacio de acción disponible para los gobiernos a la hora de promover sus industrias. Reconocer ese espacio – y aprovecharlo con instrumentos a la altura de los que despliegan las economías que marcan la frontera global – es, para América Latina, la principal implicancia de política que se desprende de este informe. Los propios casos relevados sugieren algunas líneas de acción posibles: el refuerzo del monitoreo del comercio y de la trazabilidad de las importaciones siderúrgicas, el papel de las aduanas en el control del comercio desleal, una mayor agilidad en los procedimientos para la investigación y aplicación de remedios comerciales y, sobre todo, una mayor coordinación entre los gobiernos de la región – hoy más débil que en otros bloques –, tanto para intercambiar información y buenas prácticas como para actuar en conjunto.