

Las leyes de seguridad nacional en la política comercial estadounidense hacia sus socios norteamericanos

National Security Laws as Part of U.S. Trade Policy toward Its North American Partners

DERZU DANIEL RAMÍREZ ORTIZ*

RESUMEN

Este artículo aborda el uso de la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial y de la Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales (IEEPA, por sus siglas en inglés), en la política comercial estadounidense de la presidencia de Donald Trump, hacia sus socios norteamericanos. Desde un enfoque de economía política y a partir de abordar casos de estudio, en este artículo se argumenta que dichas leyes se han transformado de herramientas para lidiar con países rivales, a recursos de poder para obtener concesiones por parte de Canadá y México, tanto en el ámbito comercial, como en otros ámbitos de su relación. Específicamente, para la Sección 232, se aborda el caso de los aranceles al acero y aluminio en contra de Canadá y México. Para el caso de la IEEPA, se hace referencia a las amenazas arancelarias interpuestas por Estados Unidos contra México en el año 2019. A partir de ello, el artículo identifica las formas en que las autoridades estadounidenses han reinterpretado las disposiciones de las leyes para utilizarlas como recursos que hacen valer su poder de mercado en las negociaciones regionales. Al finalizar, este trabajo explica, de forma general, un curso estratégico disponible para Canadá y México, para contrarrestar el uso contemporáneo que Estados Unidos ha hecho de sus leyes de seguridad nacional.

Palabras clave: sección 232, IEEPA, seguridad nacional, medidas arancelarias, poder de mercado.

ABSTRACT

This article deals with the Trump administration's use of Section 232 of the Trade Expansion Act and the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) in its trade policy toward its North American partners. Using a political economy approach and based on case studies, the author argues that these laws have gone from being tools for dealing with rival countries to power resources for obtaining concessions from Canada and Mexico both in trade and in other

* Profesor-investigador de Relaciones Internacionales en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), <derzudaniel.ramirez@upaep.mx>.

spheres of their relations. Specifically, in looking at Section 232, he examines the case of tariffs on steel and aluminum levied against Canada and Mexico. Regarding the IEEPA, he refers to the tariffs the United States threatened to levy against Mexico in 2019. Based on that, the article identifies the ways in which U.S. authorities have reinterpreted the stipulations in the laws in order to use them to bring their market power to bear in regional negotiations. The article concludes with a general explanation of a strategy available to Canada and Mexico to counter the United States' current use of its national security legislation.

Key words: Section 232, IEEPA, national security, tariffs, market power.

Durante la presidencia de Donald Trump sucedió algo inédito en la política comercial estadounidense: las leyes de seguridad nacional –específicamente la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial y la Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales (IEEPA)– se utilizaron para amenazar e imponer aranceles en contra de sus vecinos y socios comerciales norteamericanos.¹

Fue inédito debido a que, históricamente, esas disposiciones de seguridad habían sido dirigidas hacia países con los cuales Estados Unidos sostenía una dinámica de conflicto relacionada con el contexto de la guerra fría. El régimen legal referido había formado parte de una estrategia de seguridad y de rivalidad geopolítica distinta.

Es posible afirmar, entonces, que ha habido un cambio en la naturaleza y propósito político del régimen de seguridad nacional estadounidense, por lo cual es necesario examinar su aplicación contemporánea en las relaciones con Canadá y México. En este sentido, dada la interconexión económica, las asimetrías prevalecientes entre los tres países y el impacto de la relación económica en productores y trabajadores de las tres sociedades, es necesario comprender la lógica subyacente, así como las especificidades de la instrumentación de estas piezas legales.

Para cumplir con los objetivos, en un primer apartado se puntualizan los elementos jurídicos y políticos internacionales que posibilitan la puesta en práctica de este tipo de leyes entre socios comerciales. En el segundo apartado, se describen los principales rasgos procedimentales que cada una de las leyes establece, así como las características principales de su instrumentación a través del tiempo. En el tercer acápite se discute un marco contextual y analítico que permite situar las implicaciones políticas de dichas leyes, en una región unida por un tratado comercial e integrada económicamente hablando. En el cuarto apartado se aborda detalladamente la

¹ Como más adelante se explica, las leyes en cuestión permiten suspender el acceso al mercado estadounidense y el cumplimiento de los principios de desgravación arancelaria y nación más favorecida por razones de seguridad nacional.

utilización de la Sección 232 en contra de Canadá y México y de la IEEPA² en contra de este último país. Por último, en las conclusiones se señala una línea de acción para que Canadá y México lidien de forma más efectiva e incluso contrarresten el recurso de poder estadounidense aquí analizado.

LAS EXCEPCIONES POR CUESTIONES DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Desde su redacción original, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) incluyó hipótesis de excepción a los preceptos del libre comercio. Específicamente en el artículo XX, se incluyeron diversas justificaciones –la protección a la salud pública, a la vida de las personas, a la moral pública y a la seguridad nacional–, para la instrumentación de medidas de obstaculización o prohibición del comercio transfronterizo (Esplugues, 2020). Tiempo después, las medidas de seguridad nacional se depositaron en un capítulo aparte, el XXI, el cual establece que ninguna de las disposiciones del GATT deberá interpretarse en el sentido de que “impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad” (GATT, 1947).

A lo largo de la historia, pocos países se han atrevido a invocar el artículo XXI. En este aspecto, conviene reconocer que, aunque teóricamente tal precepto se encuentra disponible para la totalidad de los miembros del sistema multilateral de comercio, en los hechos su uso depende de factores reales de poder, siendo el principal el poder de mercado, definido como la capacidad de un actor para influir directa o indirectamente en el funcionamiento de un mercado, con el objeto de conseguir una meta específica (Hveem, 2019).³

Lo anterior se debe a que la invocación de la excepción puede perseguir dos objetivos: primero, imponer una sanción que busque cambiar el comportamiento económicamente amenazante de un Estado a través de causarle un daño económico; y segundo, un país con motivos genuinos de seguridad podría verse disuadido de invocar el artículo XXI por la posible represalia comercial de un Estado con mayor poder de mercado.

² En algunos análisis de seguridad y comercio, se considera a la Sección 301, sin embargo, aquí no se aborda, ya que su estatuto se orienta a la protección de la seguridad de las industrias y no propiamente a la seguridad nacional.

³ En el ámbito en cuestión, el poder de mercado se refleja en la capacidad de un Estado de intervenir en su mercado de importaciones, con el fin de influir en el comportamiento de otros estados, para quienes el primero funge como destino importante de sus exportaciones.

Por ello, dadas las asimetrías prevalecientes entre las economías mundiales, se argumenta que la cláusula XXI es una medida al alcance sólo de los países con poder de mercado relativo, situación que involucra obviamente a Estados Unidos.

Aun así, dicho Estado fue reacio a invocar tal medida durante buena parte del siglo xx.⁴ Con fundamento en la Sección 232, no fue sino hasta el 2017 cuando, por primera vez, se implementó una sanción en contra de un miembro del sistema multilateral de comercio.⁵ En lo tocante al uso de la IEEPA, en sus primeros veinte años de existencia, solamente en el 11 por ciento de los casos se dirigió en contra de miembros activos del GATT.⁶ En otras palabras, las leyes en cuestión se instrumentaron, en su mayor parte, contra países adversarios de Estados Unidos, entre los que se hallan Irán, Libia o Rusia.

Quizá debido al hecho de que el artículo XXI ha sido históricamente poco invocado, su texto ha permanecido inmutable (Esplugues, 2020). No obstante, y en gran medida por el uso contemporáneo que Estados Unidos ha hecho de la cláusula de excepción, se ha articulado un debate doctrinal en la Organización Mundial del Comercio (OMC) respecto a si un Estado miembro puede retar, a través de los procedimientos de resolución de controversias del organismo, la instrumentación de excepciones de seguridad nacional, prevaleciendo hasta hace algunos años la postura maximalista.⁷

A pesar de lo anterior, el artículo XXI se ha replicado en diversos acuerdos comerciales, de inversión o de propiedad intelectual alrededor del mundo. En la región que nos concierne, en el artículo 2102 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se replicó de forma literal la norma del GATT en cuestión. En el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) —que reemplaza al TLCAN desde el 1° de julio del 2020—, en su artículo 32.2 se redactaron las excepciones a la seguridad en una forma más genérica, cuando establece que nada en ese tratado restringirá a una parte de tomar acciones que “considere necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al mantenimiento, restauración de la paz y seguridad internacional o la protección de sus intereses esenciales de seguridad” (Gobierno de México, 2020).

⁴ La rivalidad con el bloque socialista y las exigencias de expansión de mercados para sus productores llevaron a que Estados Unidos tuviera una política de fomento a la liberalización comercial por medio del fortalecimiento de mecanismos multilaterales.

⁵ En 1983 fue la primera ocasión en la que la Sección 232 arrojó un resultado positivo contra un país miembro del GATT (véase en dicho Acuerdo el anexo para el caso de Maquinaria de corte contra Japón y Taiwán), sin embargo, Estados Unidos no invocó el artículo XXI, debido a que difirieron la sanción comercial por una medida de restricción voluntaria de exportaciones.

⁶ Fueron los casos de Nicaragua (guerra civil, 1985), Sudáfrica (*apartheid*, 1985) y Haití (golpe militar, 1991).

⁷ La tesis maximalista plantea que el mecanismo de controversias no se encuentra facultado jurídicamente para pronunciarse sobre la invocación del artículo XXI. La tesis minimalista argumenta que las excepciones por seguridad nacional pueden conllevar intenciones encubiertas de proteccionismo y, por ende, la OMC puede determinar el cese de su aplicación y medidas compensatorias para los afectados. Para una explicación más a detalle sobre este debate, véase Alford (2011).

A continuación, se presenta una descripción sobre el contenido y la instrumentación de la Sección 232 y de la IEEPA, para después discutir sobre sus implicaciones para las relaciones de Estados Unidos con sus socios.

ASPECTOS GENERALES DE LAS LEYES DE SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSES

La Sección 232

Como ya se mencionó, la Sección 232 pertenece a la Ley de Expansión Comercial que el Congreso estadounidense aprobó en 1962. Dicha pieza legal es la extensión de la Ley de Expansión del Comercio de 1958, cuyo propósito fue que el Poder Legislativo delegara al Ejecutivo poderes en materia de comercio internacional. Específicamente, la Sección 232 posibilita al presidente para imponer restricciones, como aranceles, cuotas o cancelación de licencias de importación a mercancías que estén siendo importadas en cantidades o en circunstancias tales que las convierten en una amenaza a la seguridad nacional. Cabe aclarar que la ley no contiene una definición clara ni precisa sobre el significado de seguridad nacional.

De acuerdo con lo dispuesto, la Sección 232 puede ser activada por los siguientes actores: 1) cualquier agencia o departamento del gobierno de Estados Unidos, incluyendo al presidente en funciones; 2) un particular, empresa o representante de una industria o 3) por iniciativa propia del secretario de Comercio (sc).

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DEL USO DE LA SECCIÓN 232
EN CINCO PERIODOS PRESIDENCIALES RECIENTES

Periodo presidencial	Porcentaje del total histórico de investigaciones	Porcentaje del total histórico de sanciones
Donald Trump (enero 2017-julio 2020)	16	25
Barack Obama (enero 2009-enero 2017)	0	0
George W. Bush (enero 2001-enero 2009)	3	0
William J. Clinton (enero 1993-enero 2001)	6	0
George H.W. Bush (enero 1989-enero 1993)	9	0
Ronald Reagan (enero 1981-enero 1989)	26	25

Fuente: Elaboración propia, con datos del anexo del T-MEC.

Posteriormente, la investigación es conducida por el sc en estrecha consulta con la Secretaría de Defensa y con otros funcionarios, de acuerdo al tipo de importación que se trate. El sc cuenta con 270 días para preparar un informe en el que concluya si las importaciones bajo investigación amenazan la seguridad nacional. En este mismo informe, el secretario debe presentar recomendaciones al presidente sobre acciones a tomar.

A pesar de lo anterior, el presidente cuenta con una amplia discrecionalidad en cuanto a las medidas que se ejecutarán, en caso de que el escenario de la investigación haya llegado a un veredicto positivo (que la importación sí vulnera la seguridad nacional), puesto que es libre de elegir si implementa las recomendaciones sugeridas en el informe, toma otras acciones o no instrumenta acción alguna.⁸

Hasta junio de 2020, la Sección 232 se ha activado en 31 ocasiones desde su promulgación. Esto equivale a que la ley se ha instrumentado en promedio 2.1 veces cada cuatro años. Sin embargo, como lo muestra el cuadro 1, en los últimos años es clara una tendencia al alza de la puesta en práctica del estatuto, siendo el periodo del presidente Trump en el que se han instrumentado la mayor parte de investigaciones y sanciones en las últimas décadas.

En cuanto al origen de los procesos, el 58 por ciento ha sido a petición de representantes de industrias o empresas, de los que sólo un 33 por ciento llegó a un veredicto positivo. El restante 42 por ciento de las investigaciones han sido iniciadas por entidades gubernamentales, de las cuales el 61 por ciento llegaron a una conclusión positiva.

Dentro del universo de investigaciones con veredicto positivo (45 por ciento del total), el presidente ha ejercido acción solamente en el 57 por ciento de los casos,⁹ por lo que se puede suponer que, al momento de decidir las sanciones económicas, operan en el campo de discrecionalidad del presidente diversos tipos de consideraciones (ya sean de índole económica, política o diplomática) que lo pueden llevar a ejercer, o no, medida alguna.

Ley de poderes económicos para emergencias internacionales

Por otra parte, la IEEPA es una ramificación de la Ley de Comercio con el Enemigo (Trading with the Enemy Act, TWEA, por sus siglas en inglés) de 1917, que tuvo el objetivo de facultar al presidente para imponer sanciones económicas durante la primera

⁸ Aunque invariablemente dicha decisión debe de hacerse pública e informar al Congreso. Para un recuento más detallado sobre el proceso burocrático de la Sección 232, se puede consultar en Bureau of Industry and Security (2007).

⁹ El anexo del T-MEC incluye todas las investigaciones de la Sección 232.

guerra mundial. En 1930, durante la crisis económica, el Congreso estadounidense expandió los poderes del Ejecutivo fundamentados en la TWEA, con el objetivo de que pudiera declarar emergencias nacionales en tiempos de paz y de que contara con poderes extensos para bloquear transacciones económicas nacionales e internacionales (Congressional Research Service, 2020).

En los años setenta, el involucramiento de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, la confirmación de espionaje político, el asesinato de políticos extranjeros y el hecho de que diversas emergencias nacionales declaradas por el presidente habían estado activas durante más de tres décadas (Congressional Research Service, 2020), llevaron al promulgación de la Ley de Emergencia Nacional (NEA, por sus siglas en inglés) de 1976 y de la IEEPA de 1977, que facultan al Legislativo para terminar con la emergencia nacional declarada por el presidente, pero preservando, al mismo tiempo, las facultades de este último para utilizar las sanciones económicas con motivos de seguridad nacional. Específicamente, el estatuto de la IEEPA faculta al presidente para:

- a) Investigar, regular o prohibir: transacciones de divisas, créditos o pagos entre instituciones bancarias, importaciones o exportaciones de monedas o valores.
- b) Investigar, regular o prohibir cualquier adquisición, transferencia, importación o exportación de una propiedad en la que un país o nacional tenga interés.
- c) Confiscar propiedad sujeta a la jurisdicción de una persona, organización o Estado hostil a Estados Unidos.¹⁰

De acuerdo con el texto legal, estos poderes serán ejercidos “para lidiar con una amenaza inusual y extraordinaria, cuya fuente se encuentra totalmente o en parte, fuera de Estados Unidos, en contra de la seguridad nacional, la política exterior o la economía de Estados Unidos, siempre y cuando el presidente declare una emergencia nacional con respecto a dicha amenaza” (Congressional Research Service, 2020), bajo los términos y procedimientos de la NEA.

A través del tiempo, el uso de la IEEPA se ha expandido en escala, frecuencia y alcance. De 1977 a junio de 2020, el presidente utilizó la ley en 54 de 61 declaraciones de emergencia nacional invocadas por la NEA, concentrándose en los últimos once años el 25 por ciento de las emergencias nacionales y el 38 por ciento de las órdenes ejecutivas fundamentadas en la IEEPA.

¹⁰ Por cuestiones de espacio, se presentan sólo algunas hipótesis de la ley. En el Congressional Research Service (2020) se pueden consultar todas.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DE EMERGENCIAS NACIONALES Y ÓRDENES EJECUTIVAS
BASADAS EN LA IEEPA EN LOS SEIS PERIODOS PRESIDENCIALES MÁS RECIENTES

Periodo presidencial	Porcentaje del total histórico de emergencias nacionales	Porcentaje del total histórico de órdenes ejecutivas
Donald Trump (enero 2017-julio 2020)	5	8
Barack Obama (enero 2009-enero 2017)	20	30
George W. Bush (enero 2001-enero 2009)	22	24
William J. Clinton (enero 1993-enero 2001)	28	24
George H.W. Bush (enero 1989-enero 1993)	9	9
Ronald Reagan (enero 1981- enero 1989)	11	6

Fuente: Elaboración propia, con información de Congressional Research Service (2020).

Asimismo, en los últimos veinte años, la duración de las emergencias nacionales se ha extendido a más de diez años, lo cual deja ver que el Congreso es reacio a terminar las emergencias nacionales decretadas por el Poder Ejecutivo (Congressional Research Service, 2020). Esto ha llevado a especialistas del orden constitucional estadounidense a argumentar que, en la práctica, el presidente cuenta con un amplio campo de discrecionalidad para declarar emergencias nacionales y para actuar según su lectura de intereses y prioridades, a pesar de que la NEA y la IEEPA tuvieron la intención de restringirlo.¹¹ Así lo indica el hecho de que, entre 1990 a 2019, se han ejecutado, en promedio, casi cinco órdenes ejecutivas anualmente.

En cuanto al alcance, baste señalar que las amenazas invocadas han pasado de ser geográficamente específicas a difusas, al definir como amenazas contra la seguridad nacional a actores no estatales, como grupos terroristas, organizaciones criminales transnacionales o flujos de migrantes indocumentados (Congressional Research Service, 2020). En referencia a esto último, en 2019 se produjo un escenario inédito: por primera vez en la historia de América del Norte, un presidente estadounidense utilizó la IEEPA como un recurso de amenaza contra México, uno de los miembros del tratado económico trilateral, arguyendo la imposición de aranceles en caso de que éste no implementara medidas para reducir significativamente el flujo de migrantes provenientes de Centroamérica.

Por lo antes mencionado, convendría dilucidar el impacto político que tiene el uso de la Sección 232 para el esquema de integración norteamericana y la utilización

¹¹ Por ejemplo, Jason Luong (2000) y Jules Lobel (1989) son dos de los autores más citados, quienes argumentan la excesiva discrecionalidad que tiene el Poder Ejecutivo al momento de utilizar la IEEPA.

de la IEEPA para las relaciones entre Estados Unidos y México, por lo que a continuación se desarrolla un breve marco contextual y analítico.

LAS LEYES DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA: MARCO CONTEXTUAL Y ANALÍTICO

Factores contextuales y de economía política

Desde hace décadas, la economía estadounidense ha transitado por tres tendencias estructurales distintas, pero interrelacionadas, que actúan como lógica subyacente en el comportamiento unilateral y proteccionista que Estados Unidos ha tenido en los últimos años. La primera de ellas es un paso de una economía industrial a una posindustrial, reflejada en el incremento del peso relativo de la economía terciaria y en un decremento del sector manufacturero como componente del PIB, y como fuente de empleo. De 1982 a 2016, la participación de los productores estadounidenses al valor agregado de la manufactura global cayó de un 25 a un 18 por ciento, y el nivel de empleo en Estados Unidos generado por las manufacturas descendió en un 25 por ciento entre 1990 y 2016 (Levinson, 2018).¹² Las tendencias referidas tienden a agudizar las presiones proteccionistas por parte de productores y trabajadores domésticos. De hecho, cabe resaltar que una parte importante de la base electoral del presidente Donald Trump se encuentra en aquellas regiones manufactureras golpeadas por el fenómeno de desindustrialización ya señalado.

La segunda de las tendencias se refiere a la relocalización de cadenas de producción y suministro de Estados Unidos hacia economías extranjeras, varias de éstas emergentes, que se orientan, a su vez, a la satisfacción de la demanda del mercado estadounidense. Al respecto, mientras que en 1990 la importación de bienes intermedios representaba un 20 por ciento del comercio global, en la última década dicho valor se incrementó al doble. Esto ha contribuido a que, por un lado, Estados Unidos registre un déficit comercial crónico, que en 2018 alcanzó la cifra de 887 300 000 000 de dólares (Portal Santander Trade, s.f.). Y, por el otro, a que el mercado estadounidense se consolide como destino principal de exportaciones para las economías más grandes del mundo, consolidando así su poder de mercado y, en consecuencia, aumentando la fuerza de las leyes de seguridad como recurso de poder.

¹² Asimismo, la manufactura sólo representó el 12 por ciento del PIB; mientras que el sector terciario representó cerca del 70 por ciento.

Cuadro 3
POSICIÓN DEL MERCADO ESTADOUNIDENSE EN RELACIÓN CON SUS PRINCIPALES PAÍSES PROVEEDORES (2018)

Países proveedores en orden descendente	Posición del mercado estadounidense como destino de exportación	Porcentaje del mercado estadounidense del total de exportaciones
China	1 ^a	19.2
México	1 ^a	76.5
Canadá	1 ^a	75
Japón	1 ^a	19.5
Alemania	1 ^a	8.6
Corea del Sur	2 ^a	12.1
Reino Unido	1 ^a	15.7
Irlanda	1 ^a	27.8
India	1 ^a	16
Italia	3 ^a	9.1

Fuente: Elaboración propia, con datos de Portal Santander Trade (s.f.).

La tercera se refiere a un progresivo desequilibrio en la relación comercial con la economía china. De acuerdo con la Oficina del Censo de Estados Unidos, desde 2001 (cuando China ingresó a la OMC), las importaciones provenientes de China se han quintuplicado, sumando de esa forma presiones a la balanza de pagos estadounidense equivalentes a 375 000 000 000 de dólares en 2017 (Palumbo, 2018).

Aunado a lo anterior, el pensamiento dominante en los responsables de la toma de decisiones de la política económica estadounidense se ha transformado notoriamente. Desde la creación del GATT, hasta la presidencia de Barack Obama, el consenso en el *establishment* estadounidense se había orientado al fomento del libre comercio y sus reglas (sin dejar de reconocer las posiciones proteccionistas que Estados Unidos ha instrumentado en diversas coyunturas). Sin embargo, la llegada de Donald Trump al poder, evidenció un distanciamiento de dicho consenso.¹³ Aunque un análisis detallado sobre el asunto rebasa los objetivos de este texto, baste mencionar que las reglas de comercio libre, tanto mundiales como regionales, los déficit comerciales y los competidores extranjeros se convirtieron en el núcleo de un patrón narrativo de inseguridad económica, que a la postre derivó en un patrón de

¹³ Sin la intención de hacer una lista exhaustiva del viraje, mencionamos el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico, el discurso hostil y sistemático hacia la OMC y el sabotaje de su mecanismo de solución de controversias, la escalada de aranceles contra los exportadores chinos, o la renegociación del TLCAN ejerciendo posturas coercitivas.

comportamiento mercantilista, proteccionista y unilateral de Estados Unidos hacia sus socios comerciales.¹⁴

Elementos conceptuales sobre los alcances y efectos políticos de las leyes de seguridad nacional en las relaciones entre Estados Unidos y sus socios norteamericanos

¿Cuál es el impacto de la instrumentación de las leyes de seguridad nacional en el esquema de integración norteamericano? Para contestar esta pregunta, en primera instancia conviene conceptualizar que las reglas de libre intercambio son resultado de un proceso de cooperación política entre países que responden a la existencia de intereses armónicos y discordantes¹⁵ respecto de los flujos de mercancías, servicios e inversiones.

De acuerdo con los preceptos teóricos del institucionalismo liberal, los regímenes internacionales –definidos por Stephen Krasner (1982) como los principios, normas y reglas que prescriben patrones de comportamiento y moldean las expectativas de los actores involucrados en un área específica–, estabilizan los esquemas de cooperación, pues en respuesta a la decisión conjunta de hacer que las políticas y comportamientos converjan, los países pueden conseguir objetivos mutuos en plazos de tiempo más cortos y con mayores niveles de certidumbre en lo que respecta al comportamiento de la contraparte (Keohane, 1984)¹⁶ y (Prado, 2016: 376).

En el ámbito de la integración norteamericana, uno de los objetivos compartidos de tener un tratado comercial es dotar a los exportadores, inversionistas y consumidores de la predictibilidad de contar con menores costos de acceso a los mercados, que garantice el retorno de sus inversiones, mayor creación de empleo y un acceso eficiente a bienes de consumo. Sin embargo, a pesar de la gama de intereses armónicos surgida de las ventajas del libre comercio, al mismo tiempo es factible que en la

¹⁴ El enfoque mercantilista de los responsables de la toma de decisiones estadounidenses se refleja en la siguiente declaración del representante comercial del actual gobierno: “Modern free traders [...] embrace their ideal with a passion that makes Robespierre seem prudent. They embrace unbridled free trade, even as it helps China become a superpower [...]. They see nothing but dogma – no matter how many jobs are lost, how high the trade deficit rises or how low the dollar falls” (Donnan, 2017).

¹⁵ En la literatura académica se habla de escenarios de armonía, “donde las políticas de los actores convergen en automático y facilitan el logro de objetivos en común”, y de escenarios en los que predomina la discordia de intereses, lo cual exige cooperación que se refleja en ajustes de comportamiento, de acuerdo a preferencias de otros actores (Prado, 2016).

¹⁶ Bajo la normatividad de un tratado de libre comercio, los países se encuentran sujetos a protocolos de actuación, “mismos que buscan disminuir los márgenes de discrecionalidad en la cooperación, incrementando, en consecuencia, la predictibilidad del comportamiento y de los resultados del proceso colaborativo” (Prado, 2016: 376).

trayectoria de los procesos de integración surjan configuraciones de discordancia que pueden convertirse en prácticas proteccionistas y de obstrucción del libre intercambio.¹⁷

En este orden de ideas, los intereses discordantes regularmente se gestionan dentro de relaciones de poder desiguales, no siempre reconocidas por las perspectivas teóricas liberales. En contraste, la perspectiva realista sí las reconoce al argumentar que, en un proceso de integración regional, es frecuente que impere una inequitativa distribución de poder. En este sentido, en procesos de integración en los que participan uno o unos estados poderosos, junto con otros estados débiles (como es el caso del proceso norteamericano), la teoría presupone que la estructura de principios, normas y reglas será moldeada estratégicamente, de acuerdo con los intereses de los estados con mayor poder, lo cual derivará en una distribución inequitativa de beneficios entre los estados participantes.¹⁸

Incluso, la perspectiva realista establece que, si en algún punto el Estado poderoso percibe que se encuentra en desventaja relativa frente a sus contrapartes, tomará la decisión de desincorporarse del régimen de integración –a costa de renunciar a la predictibilidad y a la obtención de ganancias–¹⁹ o, en su defecto, utilizará su poder para replantear la estructura del régimen, en favor de sus intereses nacionales y con el objetivo de incrementar los beneficios o los pagos laterales a su favor (Cohn, 2005: 100-102).

En este escenario, el Estado poderoso, por un lado, buscará eludir las reglas del libre intercambio, con el objetivo de revertir su posición de desventaja, como fue el caso del nuevo proteccionismo estadounidense.²⁰ Y, por el otro, podrá desarrollar estrategias y tácticas para obligar a sus contrapartes a adherirse a nuevos esquemas normativos y de distribución de beneficios a conveniencia.

En el caso de Estados Unidos, es posible afirmar que tres son las racionalidades que lo han impulsado a instrumentar medidas dirigidas a transgredir o manipular las normas de los regímenes de libre intercambio en los que ha participado: 1) aminorar la competencia externa frente a productores nacionales considerados como estratégicos en términos militares, económicos, sociales o político-electorales; 2) la amenaza o uso de medidas proteccionistas, con el fin de obtener ventajas estratégicas en

¹⁷ Como lo argumentan los modelos Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson o la Teoría del comercio estratégico, los factores de la producción, así como las instituciones de una economía nacional cuentan con incentivos racionales para demandar e instrumentar protección comercial ante la competencia extranjera (Cohn, 2005: 222-225).

¹⁸ Véase la crítica a la teoría liberal de regímenes internacionales que se hace en Strange (2009).

¹⁹ La decisión soberana para abandonar un tratado de libre comercio siempre se encuentra presente en el plano jurídico. En el plano fáctico, el efecto acumulado de las transacciones económicas derivadas de un tratado, puede elevar los costos de salida para un gobierno y, por ende, disuadirlo de hacerlo.

²⁰ Período de los años setenta y ochenta en el que Estados Unidos ejerció diversas acciones proteccionistas distintas a las arancelarias, como barreras no arancelarias o restricciones de exportaciones, que le permitieron eludir la normatividad del GATT.

una negociación económica frente a uno o un grupo de países y 3) como parte de una estrategia para obstaculizar o sabotear el ascenso de un país competidor que se perciba impacte en la posición relativa de primacía de Estados Unidos.

Para el caso específico del proceso de integración norteamericano, ha sido frecuente que Estados Unidos recurra a estrategias para eludir las reglas del TLCAN, por medio de los siguientes mecanismos como recursos para ejercer proteccionismo encubierto o como medidas de presión en negociaciones sectoriales con sus contrapartes: medidas no arancelarias como las fitosanitarias, sus leyes sobre derechos compensatorios y sus estipulaciones *antidumping*.

En este sentido, se argumenta que el uso contemporáneo de las leyes de seguridad debe ser tratado e interpretado como la instrumentación de un recurso de poder regional que Estados Unidos utiliza para moldear a su favor la estructura de beneficios del proceso de integración en diversos frentes. Respecto de esto, cabe señalar que este recurso es cualitativamente distinto de los otros recursos ya señalados. En esta línea, en el análisis de los procesos de integración se suele articular una lectura exclusivamente *hobbessiana* sobre la soberanía y los recursos de poder que ejercen los estados al involucrarse en dichos procesos.²¹ Sin embargo, la naturaleza de la Sección 232 y de la IEEPA refleja otra dimensión de poder: la de decidir sobre la situación excepcional. Es decir, dado que las leyes de seguridad estadounidenses tienen el potencial de suspender no sólo las reglas del libre comercio, sino también los mecanismos de resolución de disputas, su instrumentación equivale a que el Ejecutivo ejerce un poder de naturaleza *schmittiana*²² –en adición a la *hobbessiana*–, haciendo una doble decisión: por un lado, determinando cuándo se cumplen los supuestos fácticos de la suspensión de la normatividad económica regional y, en segundo, decidiendo cómo afrontar dicha situación de excepcionalidad (Campderrich, 2007) para conseguir objetivos específicos.

Lo anterior redonda en una nueva normalidad poco reconocida, en la que la predictibilidad generada por el régimen económico puede sustituirse con un estado de potencial anulación temporal, que le permite a Estados Unidos imponer su visión y sus intereses en la agenda comercial con sus socios norteamericanos, como se muestra a continuación.

²¹ Esto abarca a las perspectivas liberales sobre regímenes y cooperación arriba descritas, pues parten del supuesto de la soberanía del estado como una serie de facultades para dictar, y revocar normas jurídicas internacionales, incluyendo aquí la potestad de someterse, interpretar, reformular y abandonar los protocolos de actuación pactados con otros.

²² Para Carl Schmitt la soberanía moderna se hace visible en el paso de la normalidad a la excepcionalidad, proceso que consta de dos dimensiones. La constitutiva del estado de excepción pues la excepcionalidad no resulta de una constatación objetiva o técnica, sino de una manifestación de voluntad. Y la sustantiva por medio de la cual el soberano decide las consecuencias sustantivas de la situación de excepción (Campderrich, 2007).

LA INSTRUMENTACIÓN DE LA SECCIÓN 232 Y DE LA IEEPA HACIA LOS SOCIOS NORTEAMERICANOS

La Sección 232 en el contexto norteamericano

La Sección 232 se ha activado en seis ocasiones en contra de Canadá o México.²³ Como lo muestra el cuadro 4, en sólo dos de los seis procesos de investigación se llegó a un dictamen positivo y a sanciones comerciales. Ambos casos ocurrieron durante la presidencia de Donald Trump.

	Importación bajo investigación	Año de inicio	Entidad que activa la ley	Determinación de Comercio	Sanción presidencial	País de origen de la importación
1	Manganeso, aleaciones de cromo y metales relacionados	1981	Asociación de Aleaciones	Negativa	–	México, Corea del Sur, Portugal
2	Rodamientos antifricción	1987	Asociación de productores de rodamientos antifricción	Negativa	–	Canadá, Japón, Italia
3	Uranio	1989	Secretaría de Energía	Negativa	–	Canadá, Australia
4	Hierro y acero acabado	2001	Representantes James Oberstar y Bart Stupak	Negativa	–	Canadá, México, Brasil
5	Acero	2017	Secretaría de Comercio	Positiva	Imposición de aranceles del 25% para importaciones de acero hacia todos los países exportadores	China, Canadá, México
6	Aluminio	2017	Secretaría de Comercio	Positiva	Imposición de aranceles del 10% para importaciones de acero hacia todos los países exportadores	China, Canadá, México

Fuente: Elaboración propia, con información del anexo del T-MEC.

²³ Considerando solamente los casos de 1979 a la fecha que es en los que se cuenta con información completa por parte de los sitios de Internet de las autoridades.

En las primeras cuatro investigaciones operaron supuestos de seguridad nacional que habían prevalecido históricamente y que la definían de acuerdo a dos criterios claros: primero indicaba riesgo de dependencia en productos sensibles para la seguridad nacional; hacia países proveedores no confiables, lo cual llevaría a la interrupción del suministro; el segundo se refería a que las importaciones son riesgosas cuando amenazan la viabilidad de industrias domésticas que fungen como proveedores de insumos clave para la industria militar estadounidense (Congressional Research Service, 2019).

Por citar dos ejemplos, en el caso de las importaciones de rodamientos antifricción utilizados en la producción de giroscopios para sistemas de misiles, que provenían de Alemania, Japón y Canadá, la SC concluyó que la industria nacional sería capaz de satisfacer casi en su totalidad la demanda en un escenario de guerra convencional, por lo cual desestimaba el uso de aranceles (USDC, 1988). En el caso de la investigación sobre hierro y acero de 2001, que involucraba a Canadá y México, se concluyó que no existían evidencias que probaran que dichas importaciones afectaran las capacidades de la industria doméstica, sobre todo considerando que la Secretaría de Defensa ya había activado lineamientos de compras gubernamentales en favor de productores nacionales (USDC, 2001).

En contraste con lo anterior, en el caso del acero y del aluminio del año 2017, se modificaron y ampliaron de forma considerable los preceptos de la seguridad nacional y, por consiguiente, del recurso de poder *schmittiano*, como a continuación se trata.

El caso de los aranceles al acero y al aluminio

En 2017, la SC autoinició investigaciones sobre el daño a la seguridad nacional por parte de importaciones de acero y aluminio. En el proceso de deliberación participó la Secretaría de Defensa, así como las partes interesadas. Por el lado de los productores de acero, en lo general apoyaron la implementación de tarifas a las importaciones. En el caso de los productores de aluminio, manifestaron su preocupación por los efectos perniciosos que los aranceles tendría en sus cadenas de suministro al ser industrias altamente integradas.

Por parte de los consumidores, siendo la industria automotriz uno de los más importantes, existió una fuerte oposición a razón del costo económico que las medidas arancelarias representarían para sus procesos productivos (Congressional Research Service, 2019).

Después de evaluar asuntos como la capacidad de producción doméstica, la sobrecapacidad global o los requerimientos presentes y futuros para la defensa nacional y para dieciséis sectores de infraestructura estratégicos, la SC llegó a la conclusión de

que las importaciones de ciertos productos de acero y de ciertos tipos de aluminio en bruto amenazaban la seguridad nacional de Estados Unidos (Congressional Research Service, 2019). Por consiguiente, siguió el reporte, la única forma de remover dicha amenaza era reducir las importaciones en un grado “que permitiera a los productores de acero estadounidenses aumentar la producción promedio del 73 al 80 por ciento y del 48 al 80 por ciento para los productores de aluminio” (USDC, 2018a).

Para el caso de ambas industrias, la sc recomendó dos posibles cursos de acción. El primero fue la imposición de cuotas y tarifas globales. En el caso del acero, se propusieron cuotas del 63 por ciento y tarifas globales a todas las importaciones de acero a una tasa del 24 por ciento (USDC, 2018c). Para el caso del aluminio, se recomendó la imposición de una cuota global del 86.7 por ciento y tarifas de 7.7 por ciento a todo el aluminio en bruto proveniente del extranjero (USDC, 2018b). La segunda alternativa fue la imposición de tarifas a las importaciones de países en específico entre los cuales no figuraron Canadá ni México.²⁴

En las investigaciones referidas, la sc amplió y modificó los supuestos con base en los cuales se define una amenaza a la seguridad nacional. Los preceptos utilizados, marcaron que una importación afecta la seguridad nacional cuando amenaza “la seguridad y el bienestar general de ciertas industrias, que no necesariamente deben de estar relacionadas con los requerimientos de la seguridad nacional, y que son críticas para las operaciones indispensables de la economía y del gobierno” (USDC, 2018c).

Esta reinterpretación extensa y discrecional sobre el concepto de seguridad nacional ha prevalecido en casos subsecuentes. Por ejemplo, en la investigación que involucró a las importaciones de autos, camionetas y refacciones de China, Japón y la Unión Europea, el secretario de Comercio Wilbur Ross justificó las recomendaciones de imposición de tarifas aduciendo que en el gobierno “la seguridad nacional es definida de forma amplia para incluir el impacto al empleo y para incluir una variedad de asuntos [puesto que] la seguridad económica es seguridad militar. Y sin seguridad económica no se puede tener seguridad militar” (Lovelace, 2018).

Una vez ampliados los preceptos para la suspensión de las reglas de libre comercio para el acero y aluminio, en marzo de 2018, el presidente estadounidense eligió la alternativa de las tarifas globales, excluyendo temporalmente al acero y aluminio procedentes de Canadá, México y de la Unión Europea, a pesar de que en la recomendación original de la sc no figuraban los países norteamericanos. Sin embargo, en junio de ese mismo año, el Ejecutivo decidió aplicar a los socios norteamericanos

²⁴ Para el caso del acero, se recomendó imponer aranceles del 53 por ciento a las importaciones de Brasil, Corea del Sur, China, Costa Rica, Egipto, India, Malasia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Vietnam (USDC, 2018c). En el caso del aluminio, la sc recomendó la imposición de un arancel del 23.6 por ciento en las importaciones de China, Hong Kong, Rusia, Vietnam y Venezuela (USDC, 2018b).

aranceles del 25 por ciento para las importaciones de acero y del 10 por ciento para las de aluminio, potenciando con ello un considerable poder de mercado, por la dependencia que los sectores acereros canadienses y mexicano tienen hacia el mercado estadounidense, la cual se explica a continuación.

El sector acerero canadiense generó, en 2018, 23 000 empleos directos (Government of Canada, 2020) y el 93 de las exportaciones canadienses de productos planos de acero se dirigieron hacia el mercado estadounidense (ITA, 2020). El sector acerero mexicano, por su parte, generó en el mismo año 672 000 empleos directos e indirectos, y el 67 por ciento de sus exportaciones se dirigieron a su vecino del norte (Canacero, 2019). En lo que respecta al sector del aluminio, el 76 por ciento de las exportaciones canadienses se dirigieron a Estados Unidos (Government of Canada), mientras que para el caso de México la producción de dicho material fue escasa y ha registrado históricamente una dependencia hacia las importaciones estadounidenses (WEDC, 2019).

De acuerdo con lo anterior, conviene ponderar el propósito subyacente que tuvo Estados Unidos en la aplicación de los aranceles y la interrupción de la regla de desgravación arancelaria en contra de sus socios norteamericanos. En este aspecto, se argumenta que el propósito no tenía relación con preocupaciones genuinas de seguridad nacional, vinculadas a la dependencia hacia proveedores poco confiables de recursos estratégicos.²⁵

Tampoco se puede afirmar que el propósito único fue el de proteger a los productores nacionales contra las importaciones de los socios norteamericanos.²⁶ En marzo de 2019, la SC había recibido más de setenta mil peticiones de exclusión de los aranceles por parte de productores y usuarios de acero y aluminio, entre los que se encontraban la industria automotriz y el gigantesco productor de aluminio estadounidense Alcoa, que argumentó fuertes problemas en su cadena de suministro con proveedores canadienses (Congressional Research Service, 2019).

Más bien, el propósito del uso de la Sección 232 contra Canadá y México respondió al objetivo de allegarse de un recurso de poder, con el fin de obtener de aquellos países concesiones estratégicas en tres escenarios de negociación: el primero fue la negociación trilateral del T-MEC. Si bien es complicado saber el peso específico del asunto del acero y del aluminio en el proceso de negociación,²⁷ sí es verificable que

²⁵ Dificilmente se argumentaría que Canadá y México sean proveedores no confiables bajo el paraguas de un tratado de libre comercio que ha hecho que sus exportaciones de acero y aluminio a Estados Unidos se mantengan estables y crecientes (a excepción del aluminio mexicano); incluso, la economía canadiense es considerada por las autoridades estadounidenses parte de la base industrial de defensa de Estados Unidos.

²⁶ En 2017, la economía estadounidense estaba lejos de ser autosuficiente en producción de acero y aluminio. Ese año, Canadá y México proveían alrededor del 26 por ciento de las importaciones estadounidenses de acero, y Canadá proveía del 36 por ciento de las importaciones de aluminio (Chinn, 2017).

²⁷ Transcurrió formalmente de agosto de 2017 al 30 de noviembre de 2018.

el proceso de la investigación de la Sección 232 acompañó, paralelamente, como una amenaza latente, a buena parte de la renegociación en la que prevaleció una retórica amenazante por parte del presidente y propuestas rupturistas por parte de la delegación estadounidense.²⁸ Incluso, en marzo, el presidente estadounidense declaró que eximiría de los aranceles a los productores de acero y aluminio canadienses y mexicanos, bajo la condición de que se lograra un nuevo acuerdo trilateral antes de finalizar el mes de mayo (Morales, 2018), situación que finalmente no ocurrió en ese periodo, aunque en el texto final del tratado prevalecieron demandas de Estados Unidos relativas al contenido regional de acero en la producción automotriz.²⁹

El segundo escenario en el que la Sección 232 fue funcional, tuvo que ver con el proceso de ratificación del T-MEC en el Congreso estadounidense, en donde había fuertes reticencias hacia lo negociado por el Ejecutivo y donde alzaba la voz una Cámara Baja recuperada por los demócratas a finales del 2018. Así lo parece indicar el hecho de que, a pesar de las amenazas de no firmar el documento por parte de México y Canadá hasta que no se retiraran los aranceles a los metales, Estados Unidos no retiró las tarifas impuestas, bajo el argumento de que las tarifas al acero y aluminio se continuarían negociando “como parte de un esquema más amplio de discusiones legislativas para la ratificación del tratado comercial” (McCarten, 2019).³⁰

En tercer lugar, las tarifas al acero y al aluminio finalmente sirvieron para obtener concesiones bastante favorables para Estados Unidos en el tratamiento regional sobre dichos sectores. Como ya se señaló, en junio de 2019, Donald Trump decidió levantar los aranceles, con la condición de que Canadá y México se comprometieran a lo siguiente: 1) vigilar el cumplimiento de las reglas de origen vigentes para evitar que el acero chino se exportara a Estados Unidos a través de su territorio; 2) retirar las represalias y denuncias comerciales en la OMC, que habían instrumentado ante la imposición de los aranceles; 3) establecer mecanismos de consultas que dieran pie a la imposición de nuevos aranceles, en caso de que las importaciones de acero o aluminio hacia Estados Unidos rebasaran volúmenes históricos y 4) a no responder con represalias en sectores ajenos al acero y aluminio, en caso de que el escenario del punto anterior ocurriera (Lynch *et al.*, 2019).

²⁸ Tales como la cláusula *sunset* (“vigencia limitada), la eliminación de mecanismos de solución de controversias, reglas de origen ventajosas para la industria estadounidense, aranceles estacionales para productos agropecuarios, entre otras.

²⁹ En el texto definitivo del T-MEC, se estableció que los automóviles y camiones provenientes de México y Canadá tendrán que elevar a un 70 por ciento el contenido regional de planchón de acero, a partir del quinto año de la entrada en vigor del tratado comercial (Industry Week, 2019).

³⁰ Cabe señalar que Estados Unidos también utilizó las tarifas al acero y al aluminio como palanca de negociación para la fijación de cuotas de importación con Corea del Sur, Brasil y Argentina (Congressional Research Service, 2019).

En pocas palabras, tal como el enfoque realista lo propone, en respuesta a la percepción de pérdida en un proceso de integración, el Estado poderoso apeló a la interrupción de las reglas del libre comercio del acero y del aluminio, como un recurso que permitió al Ejecutivo estadounidense a conseguir concesiones favorables en la negociación del T-MEC y en la gestión regional del mercado del acero y aluminio. Todo ello a través de operar en un margen de legalidad, dado por el resquicio jurídico de las cláusulas de suspensión de la normatividad del GATT y del TLCAN, así como por la discrecionalidad con la que el presidente puede invocar razones de seguridad nacional bajo la Sección 232.³¹

La IEEPA, el comercio y la migración entre Estados Unidos y México

En lo que respecta a la IEEPA, el 30 de mayo del 2019, el presidente manifestó en su cuenta de Twitter su intención de imponer aranceles progresivos que comenzarían siendo del 5 por ciento a todas las importaciones provenientes de México, en caso de que este país no instrumentara medidas para reducir los flujos de migración indocumentada por su frontera norte.

La combinación de los fenómenos de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica, aunado a la retórica descuidada de Andrés Manuel López Obrador, enviando señales de atracción a los flujos migrantes,³² más la importancia que la migración indocumentada tuvo en el discurso político de Donald Trump y en los intereses de su base electoral; provocaron que, en febrero de 2019, el Ejecutivo estadounidense declarara bajo los preceptos de la NEA –y sin invocar la IEEPA– una emergencia nacional. En dicha declaración se manifestó textualmente que la frontera sur se había convertido en una amenaza a intereses centrales de la seguridad nacional estadounidense, puesto que era el punto de entrada de criminales, miembros de pandillas y drogas (EOP, 2019).

Cuatro meses después, el gobierno formalizaba una amenaza, apelando a la IEEPA en contra de un país socio y vecino. En dicha declaración, Donald Trump manifestó que el 10 de junio los aranceles entrarían en vigor, en caso de que México no tomara las medidas para contener el flujo, cuya efectividad sería calificada unilateralmente por la Casa Blanca. En esa misma comunicación, se anunció que los aranceles podían

³¹ El objetivo de este apartado del artículo fue mostrar cómo la reinterpretación de los preceptos de la Sección 232 generan un recurso de poder para Estados Unidos. Sin embargo, analizar desde un enfoque comparativo las alternativas y las respuestas de Canadá y México, debe abordarse en posteriores investigaciones para informar, empírica y teóricamente, cómo los estados débiles enfrentan dichos procesos asimétricos.

³² Por ejemplo, en 2018, como presidente electo, aseguró que en su presidencia se iba a ofrecer empleo y visas de trabajo para los migrantes centroamericanos (Monroy, 2018).

escalar hasta un 25 por ciento hacia octubre, si es que no surgía una respuesta convincente por parte del vecino del sur (Anderson y Claussen, 2019).

El 7 de junio, ambos países llegaron a un acuerdo en el que la amenaza arancelaria quedaba suspendida, a cambio de que México endureciera sus fronteras para contener la crecida de los flujos migratorios, prolongara el acuerdo “Remain in Mexico”, a través del cual los peticionarios de asilo a Estados Unidos esperan su resolución en territorio mexicano, e instrumentara un plan de desarrollo económico en Centroamérica (Marcial, 2019).

Como se aprecia, la sola amenaza del uso de la IEEPA originó que México diera importantes concesiones para evitar las sanciones económicas, a pesar de que una constante en la relación bilateral había sido la de no permitir que los temas de la agenda se entrelazaran. Esto último a causa de que la debilidad económica de México frente al poder de mercado estadounidense podía orillarlos a hacer fuertes e inconvenientes concesiones en los otros temas de la agenda bilateral.

En este caso específico, queda en tela de juicio la credibilidad de la amenaza. No sólo por las afectaciones que los aranceles hubieran tenido hacia la economía estadounidense,³³ sino también porque, desde un punto de vista jurídico, el hecho de que la declaración de emergencia nacional vigente no invocaba la IEEPA, generaba dudas razonables sobre la factibilidad legal de la amenaza, pues sólo invocando dicha ley podía justificar el uso de aranceles.³⁴

En este sentido, aunque el Ejecutivo no formuló oficialmente los supuestos de la IEEPA, la amenaza involucraba una potencial ampliación de los criterios de seguridad nacional de dicha ley. Mismos que habían estado acotados a la defensa contra estados rivales, grupos terroristas, proliferación de armas de destrucción masiva, o la intromisión en dinámicas conflictivas como la toma de rehenes en Irán. Y que pudieron extenderse a la defensa contra flujos de gente empobrecida y en gran riesgo, ya que atraviesan el territorio de un vecino aliado.³⁵

Para México, cuya economía reflejaba signos de debilidad, los posibles efectos de la amenaza materializada –que, de acuerdo con Goldman Sachs, hubieran sido de 18 000 000 000 de dólares de reducción del monto de exportaciones, por cada 5 puntos

³³ De acuerdo con la firma Perryman Group, los aranceles propuestos pudieron provocar la pérdida de 400 000 empleos en Estados Unidos, así como impactos negativos a consumidores y cadenas de suministro (Daniels, 2019).

³⁴ Es decir, para llevar a cabo la amenaza, el Ejecutivo estadounidense tendría que haber establecido una declaración de emergencia nacional casi idéntica a la vigente, pero invocando la IEEPA, lo cual hubiera desatado tensiones políticas sobre abuso de facultades constitucionales.

³⁵ Quizá algo que aumentó la credibilidad de la amenaza es que existía un antecedente jurídico sobre las facultades del presidente de aplicar sanciones comerciales contra países aliados, cuando, bajo el mandato de la TWEA, el presidente Nixon impuso a los miembros del G-7 un arancel *ad valorem* del 10 por ciento, cuando suspendió la convertibilidad dólar-oro (Congressional Research Service, 2020).

porcentuales de arancel (Linares, 2019)– lo llevaron a subordinar, como pocas veces en la historia contemporánea, su política migratoria a las prioridades de la Casa Blanca.

COMENTARIOS FINALES: UN MÉTODO DE DEFENSA CONTRA EL RECURSO DE PODER SCHMITTIANO DE ESTADOS UNIDOS

Como se explicó a lo largo de este trabajo, el uso de las leyes estadounidenses de seguridad nacional se ha transformado: de ser herramientas para lidiar con estados rivales, se han convertido en un recurso para obtener concesiones de sus socios norteamericanos y modificar a su favor las reglas de la integración que operan en un contexto de asimetría económica. En los casos aquí presentados, se evidenció que, a partir de una reinterpretación de los preceptos de seguridad nacional de la Sección 232 y de la amenaza de utilizar la IEEPA contra México, Estados Unidos logró obtener concesiones importantes en la agenda bilateral con sus contrapartes.

Sobre todo, la Sección 232 fue la ley predilecta para potenciar el poder de mercado estadounidense, a costa de someter a la relación comercial de Estados Unidos con sus socios, a una situación de potencial interrupción unilateral de los principios económicos que la gobiernan.

Ante ello, ¿qué opción existe para contrarrestar dicha situación? Como se mencionó en el primer apartado, la tesis que había prevalecido en la OMC y en los tratados comerciales es que los mecanismos de resolución de controversias no debían abordar casos de invocación de seguridad nacional por considerarse elementos básicos de la soberanía nacional. Situación que, jurídicamente hablando, dejaba indefensos a los países afectados por la invocación unilateral de leyes de seguridad nacional por parte de autoridades de mercados meta relevantes.

Sin embargo, en abril de 2019, el procedimiento de resolución de controversias de la OMC, Grupo Especial sobre la disputa Rusia-Ucrania sobre medidas que afectan al tráfico en tránsito, modificó la tesis ya señalada. En el razonamiento de la resolución, se delimitó el uso del artículo XXI, con el objeto de restringir el posible uso de las leyes de seguridad nacional con motivos encubiertos y como medio para eludir las obligaciones del GATT o de los acuerdos regionales.

En este aspecto, tres son las modificaciones importantes para nuestro caso de estudio: en primer lugar, el panel de la OMC resolvió que el artículo XXI es aplicable sólo en concurrencia cronológica, con una grave tensión internacional. En este aspecto, las meras diferencias políticas y económicas entre miembros no son suficientes para sostener que las exportaciones de un país amenazan la seguridad nacional y, por ende, no justifican por sí mismas la interrupción de los compromisos de libre intercambio.

En segundo lugar, la resolución delimitó el significado de “intereses esenciales de la seguridad”; en aquella se concluyó que se refiere a los relacionados con las funciones fundamentales del Estado, como protección frente a amenazas externas o el mantenimiento del orden público (Esplugues, 2020). Con esta relectura, se acota el espacio de discrecionalidad en el que un gobierno puede fincar la invocación del artículo XXI.

En tercer lugar, el fallo de la OMC es, en sí mismo, un precedente que valida la judicialización ante dicha institución del uso unilateral de leyes de seguridad nacional. Ello en el caso de que un país afectado perciba que están siendo utilizadas con fines distintos a las consideraciones genuinas de seguridad nacional.³⁶

Por todo lo antes expuesto, para Canadá y México debe ser un objetivo estratégico fortalecer el desarrollo de la jurisprudencia, de la tesis antes mencionada, en los mecanismos de resolución de disputas de la OMC. Asimismo, hacerla prevalecer, tácticamente, en los primeros casos de resolución de controversias en la era del T-MEC, que traten sobre disputas relacionadas con la suspensión de la normatividad del libre comercio por cuestiones de seguridad nacional, esto con la finalidad de acotar la legitimidad y los alcances de la reinterpretación de la Sección 232 aquí analizada, además de evitar la conformación de interpretaciones abusivas de la IEEPA.

Lo anterior obedece a que, como ya se evidenció, el poder de establecer una suspensión de la normatividad del libre comercio enfatiza el poder de mercado que Estados Unidos ejerce sobre sus socios norteamericanos, lo que, a su vez, puede producir resultados profundamente asimétricos en las negociaciones y arreglos bilaterales y trilaterales.

Para concluir, cabe señalar que este trabajo se concluyó un mes antes de la elección presidencial de Estados Unidos, en noviembre de 2020. De acuerdo con lo aquí analizado, las elites gubernamentales son un factor coyuntural, que sí resultó determinante en la transformación del uso de supuestos y objetivos subyacentes en el uso de las leyes de seguridad estadounidenses. Por lo que, al no reelegirse Donald Trump, sus sucesores demócratas optarían por acotar su instrumentación a los parámetros prevalecientes antes de la administración de Trump. Sin embargo, también es posible que, si las circunstancias lo requieren, se recurrirá de nuevo a un efectivo recurso de poder, que ya probó dar resultados como medio para imponer los intereses estadounidenses en las agendas con Canadá y México.

³⁶ Quizá dicho laudo sea una de las razones del antagonismo de la presidencia de Donald Trump contra la OMC, aunque ése es un tema a analizarse en otro espacio.

FUENTES

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)

1947 <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf>, consultada el 3 de mayo del 2020.

ALFORD, ROGER

2011 "The Self-Judging WTO Security Exception", *Utah Law Review*, no. 3, pp. 697-759.

ANDERSON, SCOTT R. y K. CLAUSSEN

2019 "The Legal Authority Behind Trump's New Tariffs on Mexico", *Lawfare*, 3 de junio, en <<https://www.lawfareblog.com/legal-authority-behind-trumps-new-tariffs-mexico>>, consultada el 5 de junio del 2020.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY (BIS)

2007 "Section 232 Investigations, Program Guide", en <<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/86-section-232-boo-klet/file>>, consultada el 8 de mayo del 2020.

s. f. "Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security", en <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>>, consultada en mayo y junio de 2020.

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL HIERRO Y DEL ACERO (CANACERO)

2019 "Radiografía de la industria del acero en México", en <<https://www.google.com/search?q=c%C3%A1mara+nacional+de+la+industria+del+hierro+y+del+acero&oq=camara+nacional+de+la+industria+del+hie&aqs=chrome.1.69i57j0l4.14103j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>, consultada el 18 de junio del 2020.

CAMPDERRICH, RAMÓN

2007 "Soberanía, 'Estado dual' y excepcionalidad. De Carl Schmitt a los Estados Unidos del siglo XXI", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, no. 15, en <https://www.uv.es/cefd/Index_15.htm>.

CHINN, MENZIE

2017 "Import Limits on Steel and Aluminum: Protecting National Security or Protectionism?", *Econofact*, en <<https://econofact.org/import-limits-on-steel-and-aluminum-protecting-national-security-or-protectionism>>, consultada el 9 de marzo del 2020.

COHN, THEODORE

2005 *Global Political Economy. Theory and Practice*, 3ª ed., Nueva York, Pearson Longman.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

2020 “The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) and Tariffs: Historical Background and Key Issues”, en <<http://crsreports.congress.gov>>, consultada el 7 de mayo del 2020.

2019 “Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress”, 24 de agosto, en <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R45249.pdf>>.

DANIELS, JEFF

2019 “Trump Tariffs on Mexican Goods Could Cost Texas and California Thousands of Jobs, A New Study Says”, *CNBC*, 3 de junio, en <<https://www.cnb.com/2019/06/03/trump-tariffs-on-mexico-could-cost-us-more-than-400000-jobs-study.html>>, consultada el 24 de junio del 2020.

DONNAN, SHAWN

2017 “Trump Chooses Protectionist-Leaning Trade Representative”, *Financial Times*, 3 de enero, en <<https://www.ft.com/content/e1487162-d170-11e6-9341-7393bb2e1b51>>, consultada el 17 de julio del 2020.

ESPLUGUES, CARLOS

2020 “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI del GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 12, no. 1, pp. 170-202.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT (EOP)

2019 “Proclamation 9844. Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States”, 15 de febrero, en <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/20/2019-03011/declaring-a-national-emergency-concerning-the-southern-border-of-the-united-states>>.

GOBIERNO DE MÉXICO

2020 “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, en <<https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>>, consultada el 5 de julio del 2020.

GOVERNMENT OF CANADA

2020 "Steel and Aluminum", mayo, en <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-controles/steel_alum-acier_alum.aspx?lang=eng>, consultada el 22 de julio del 2020.

HVEEM, HELGE

2019 "Global Market Power", en T. Shaw *et al.*, eds., *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

INDUSTRY WEEK

2019 "Steel Rules for Cars Stall USMCA", en <<https://www.industryweek.com/supply-chain/article/22028689/steel-rules-for-cars-stall-usmca-progress>>, consultada el 28 de septiembre del 2020.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (ITA)

2020 "Global Steel Trade Monitor", en <<https://www.trade.gov/global-steel-monitor>>.

KEOHANE, ROBERT

1984 *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

KRASNER, STEPHEN

1982 "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol. 36, no. 2, pp. 185-205.

LEVINSON, MARC

2018 "U.S. Manufacturing in International Perspective", Congressional Research Service.

LINARES, ALBINSON

2019 "Si los aranceles de Estados Unidos superan el 10 por ciento, México podría entrar en recesión", *The New York Times*, 5 de junio, en <<https://www.nytimes.com/es/2019/06/05/espanol/trump-mexico-economia.html>>, consultada el 17 de junio del 2020.

LOBEL, JULES

1989 "Emergency Power and the Decline of Liberalism", *The Yale Law Journal*, vol. 98, no. 7, mayo, pp. 1385-1433, en <<https://doi.org/10.2307/796748>>.

LOVELACE, BERKELEY

2018 “Commerce Secretary Wilbur Ross on Auto Import Probe: ‘Economic Security Is Military Security’”, *CNBC*, 24 de mayo, en <<https://www.cnn.com/2018/05/24/wilbur-ross-on-auto-import-probe-economic-security-is-military-security.html>>, consultada el 26 de junio del 2020.

LUONG, JASON

2000 “Forcing Constraint: The Case for Amending the IEEPA”, *Texas Law Review*, vol. 78, no. 5, abril, pp. 1181-1187.

LYNCH, DAVID, E. RAUHALA y D. PALETTA

2019 “Trump Did Something Unusual on the Trade Front: He Removed a Tariff”, *The Washington Post*, 17 de mayo, en <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trump-delays-auto-tariff-threat-for-up-to-180-days/2019/05/17/95432e8e-78a7-11e9-b7ae-390de4259661_story.html?arc404=true>, consultada el 20 de julio del 2020.

MARCIAL, DAVID

2019 “Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles”, *El País*, 7 de junio, en <https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html>, consultada el 4 de junio de 2020.

MCCARTEN, JAMES

2019 “Tariffs Impeding Passage of USMCA Deal Through Parliament, Garneau Warns U.S. Governors”, *Global News*, 24 de febrero, en <<https://globalnews.ca/news/4994165/tariffs-usmca-deal-parliament-marc-garneau/>>, consultada el 20 de julio del 2020.

MONROY, JORGE

2018 “AMLO promete visa y trabajo para migrantes centroamericanos”, *El Economista*, 17 de octubre, en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-promete-visa-y-trabajo-para-migrantes-centroamericanos-20181017-0067.html>>, consultada el 3 de agosto del 2020.

MORALES, ROBERTO

2018 “Estados Unidos presiona con el acero negociación del TLCAN”, *El Economista*, 6 de marzo, en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-presiona>>

con-el-acero-negociacion-del-TLCAN-20180306-0032.html>, consultada el 21 de julio del 2020.

PALUMBO, DANIELE

2018 “China vs. Estados Unidos: seis gráficos que explican la dimensión de la “mayor guerra comercial en la historia”, *BBC*, 7 de julio, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-44747895>>, consultada el 30 de abril del 2020.

PORTAL SANTANDER TRADE

s.f. “Cifras del comercio exterior”, en <<https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/estados-unidos/cifras-comercio-exterior>>, consultada en junio del 2020.

PRADO LALLANDE, JUAN PABLO

2016 “El liberalismo institucional”, en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, 2ª ed., México, AMEI/BUAP/CIDE/UABC/UANL.

STRANGE, SUSAN

2009 “Cave! Hic Dragones: una crítica del análisis de regímenes”, *Relaciones Internacionales*, no. 12, octubre, pp. 125-143.

TRUMP, DONALD

s. f. <<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1134240653926232064?s=21>>.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (USDC)

2018a “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House”, 16 de febrero, en <<https://www.moldmakingtechnology.com/cdn/cms/Section-232-2018.pdf>>.

2018b “The Effect of Imports of Aluminum on the National Security. An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended”, en <https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf>, p. 240.

2018c “The Effect of Imports of Steel on the National Security. An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended”, en <<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>>, p. 263.

- 2001 “The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-finished Steel on the National Security. An Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended”, en <<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/81-iron-ore-and-semi-finished-steel-2001/file>>.
- 1988 “The Effect of Imports of Anti-friction Bearings on the National Security. An Investigation under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended”, en <<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/technology-evaluation/61-the-effect-of-imports-of-anti-friction-bearings-on-the-national-security-1988/file>>.

WISCONSIN ECONOMIC DEVELOPMENT CORPORATION (WEDC)

- 2019 “Mexico Relies on Imported Aluminum”, en <<https://wedc.org/export/market-intelligence/posts/mexico-relies-on-imported-aluminum/>>, consultada el 23 de julio del 2020.