

La política comercial de Trump y sus implicaciones para la UE y España

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas X

Federico Steinberg | Catedrático Príncipe de Asturias, Universidad de Georgetown; Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf X

Tema

La visión del comercio internacional de la Administración Trump está llena de contradicciones e imprecisiones, y tiene profundas implicaciones para la economía estadounidense y para sus socios comerciales como la Unión Europea y, dentro de ésta, España.

Resumen

Este artículo analiza la Agenda de Política Comercial de la nueva Administración Trump y [critica su visión](#) de una economía global de suma cero, su obsesión por reducir los déficits comerciales bilaterales y su defensa de los aranceles como principal medida de política comercial. Estos no generarán grandes ingresos, ni traerán empleo de vuelta a Estados Unidos e, incluso, pueden dañar gravemente la economía estadounidense, al igual que el comercio con [la Unión y con España](#).

Análisis

1. La Agenda de Política Comercial 2025 de Trump

La lectura de la [Agenda de Política Comercial 2025](#) del presidente Trump resulta realmente sorprendente. El documento, tras señalar en su primer párrafo que Estados Unidos (EEUU) es “la nación más extraordinaria que el mundo jamás ha conocido”, con “un tremendo poderío industrial alimentado por la innovación y bendecido con abundantes recursos agrícolas y energéticos”, señala que, por desgracia, ha visto como el empleo industrial ha ido cayendo y el déficit comercial aumentando como consecuencia de “un asalto” de “las élites globalistas” que “han aplicado políticas, incluidas las comerciales, con el objetivo de enriquecerse a expensas de los trabajadores”, lo que ha “atrofiado la clase media” y ha puesto “la seguridad nacional a merced de las frágiles cadenas de suministro internacionales”. Por suerte, añade, el presidente Trump “ha sido el único que ha reconocido el papel que ha desempeñado la política comercial en la creación de estos desafíos y en cómo la política comercial puede solucionarlos”.

Para ello la agenda promueve una aplicación estricta del comercio “contra los países que piensan que pueden aprovecharse de Estados Unidos y salirse con la suya”. El documento señala que EEUU “debe tener una economía centrada en la producción”

porque una economía de producción “es una economía de altos salarios”, “crea trabajos para todos”, “es una bendición para la innovación” y “es un componente vital de nuestra defensa nacional”. Por ello se centra en “la amenaza que supone el déficit comercial” e insta al ministro de Comercio Exterior (USTR, por sus siglas en inglés) y a otras agencias a que “investiguen las causas de los grandes y persistentes déficits comerciales anuales de bienes”, así como “las implicaciones y riesgos económicos y de seguridad nacional que resultan de dichos déficits”, de modo que, “revirtiendo el flujo de riqueza estadounidense a los países extranjeros en forma de déficit comercial, Estados Unidos puede recuperar su ventaja tecnológica, económica y militar”.

El documento deja clara la visión de la Administración Trump del proceso de globalización vivido en las últimas décadas, obviando su papel crucial en la reducción mundial de la pobreza y en la mejora de prácticamente todos los indicadores socioeconómicos de desarrollo. Para Trump, la industria manufacturera es la clave del crecimiento económico y el origen de los salarios altos, obviando la distinción entre las actividades de puro ensamblaje (y bajo valor añadido) de las de alto valor añadido (generalmente servicios asociados, como I+D, logística de compras, marketing, logística de ventas y servicios posventa). De hecho, [los servicios](#) son la partida más dinámica del comercio internacional desde que muchos de ellos, en particular los servicios intermedios y de alto valor añadido, se han vuelto comercializables internacionalmente gracias a las nuevas tecnologías.

Esta visión anticuada del comercio y del desarrollo también se ve en las recientes [declaraciones](#) del secretario de Comercio, Howard Lutnick, quien insiste en exigir a los estadounidenses que produzcan localmente para evitar el coste de los aranceles, olvidando no sólo que en las economías modernas hace falta importar para poder producir y exportar (en el caso de EEUU, el 20% del valor de sus exportaciones industriales son *inputs* previamente importados), sino obviando que habrá que pagar mucho más por producir localmente. Cuando se le indicó que los salarios eran mucho más elevados en EEUU, su única respuesta fue que en el futuro serán los robots los que produzcan las manufacturas, pero que las fábricas de robots crearán “millones de empleos” que no requerirán formación superior.

Trump, que se denomina a sí mismo el “hombre-arancel” (el que utilizaba el presidente McKinley, con el que se identifica plenamente y al que mencionó durante el [discurso de inauguración](#)), piensa que los aranceles son un instrumento inmejorable para lograr todos sus objetivos: generar ingresos que le permitan reducir los impuestos directos a las empresas, reducir el déficit comercial de bienes (que no de servicios) con sus principales socios comerciales, forzar el regreso de empresas manufactureras a EEUU, impulsar la producción nacional y revitalizar el empleo industrial e, incluso, usarlos como arma geopolítica para lograr objetivos diversos (desde el alto el fuego en Ucrania hasta la incorporación de Canadá como 51º Estado, la anexión de Groenlandia o la resolución del complejo problema del fentanilo en EEUU). Finalmente, Trump continúa despreciando los acuerdos comerciales, tanto preferenciales (como el USMCA con Canadá y México) como multilaterales (la Organización Mundial de Comercio, OMC). Ya ni se molesta en mencionarlos cuando aprueba medidas que van en contra de su normativa.

En el fondo, la Agenda de Política Comercial 2025 de Trump y sus responsables comerciales se basa en una lógica neomercantilista de suma cero cuya idea central es que exportar es bueno e importar es malo. Además, parten de una visión de los aranceles que se corresponde con el comercio del siglo XX y no con el del siglo XXI, en al menos siete ámbitos.

2. Siete concepciones equivocadas sobre los aranceles

En primer lugar, los aranceles no son un buen sustitutivo de los impuestos directos. Por lo pronto, no generan muchos ingresos: incluso seleccionando las partidas que más ingresos generaran y utilizando un arancel medio del 50% (que fuera pagado íntegramente, sin modificar las importaciones, lo que además es poco probable), los aranceles **jamás llegarían a aportar** más del 40% de los ingresos actuales por la imposición sobre la renta y sociedades. Además, la sustitución de impuestos directos por aranceles sería esencialmente regresiva, ya que los primeros son generalmente progresivos, mientras que los aranceles (como los impuestos indirectos) afectan proporcionalmente más a los individuos de rentas más bajas, que consumen un porcentaje mayor de su renta. Es posible que el plan de Trump sea precisamente bajar los impuestos a las clases altas y subírseles a las clases medias y bajas, pero eso es exactamente lo contrario de lo que prometió en la campaña electoral. Por último, los impuestos directos pueden, como mucho, desincentivar marginalmente el esfuerzo, pero no alteran la asignación de los recursos, ya que no distorsionan los precios relativos; por el contrario, los aranceles sobre partidas específicas generan cambios artificiales en la estructura productiva y en el consumo relativo.

En segundo lugar, los aranceles no los paga el resto del mundo, sino los importadores, ya sean consumidores o productores locales que usan *inputs* importados. El argumento de que los exportadores, para mantener su cuota de mercado, reducirán su precio de venta y por tanto su margen, no se verifica con carácter general. Los múltiples estudios que se han realizado sobre los aranceles impuestos durante el primer mandato de Trump (2017-2021) concluyen que los importadores trasladaron el efecto de los aranceles a las empresas y a los hogares. Así, por ejemplo, [Cavallo y Gopinath](#) utilizaron microdatos recopilados en frontera y en los comercios para estimar el impacto sobre los precios de los aranceles y encontraron que la transferencia de aranceles a precios fue mucho mayor que el efecto sobre el tipo de cambio, y que los exportadores (por ejemplo, China) no redujeron apenas sus precios en dólares, pese a la apreciación del dólar. Por el contrario, los exportadores estadounidenses sí que redujeron significativamente sus precios en los bienes afectados por los aranceles de represalia extranjeros. El efecto sobre el comercio estadounidense fue sin embargo más limitado, sugiriendo una cierta reducción de los márgenes minoristas. En cualquier caso, el coste lo sufrieron los consumidores estadounidenses, no el resto del mundo.

Esto es más claro en el caso de los aranceles contra Canadá y México, ya que estos países están fuertemente integrados en las cadenas de producción estadounidenses. Ambos países exportan más del 30% de su PIB a EEUU. Además, EEUU importa de Canadá entre el 20% y el 30% de su acero, y el 37% de su aluminio, por lo que un arancel del 25% (ya no digamos del 50%) dañaría a numerosas industrias como la construcción y la automovilística, que utilizan intensivamente estas materias primas.

En tercer lugar, los aranceles no mejoran el déficit comercial. Los aranceles dificultan las importaciones, pero, a diferencia de una depreciación de la moneda, no facilitan las exportaciones. Por el contrario, suelen deteriorarlas, al tener estas que enfrentarse a las represalias arancelarias de los países afectados. De hecho, los aranceles a menudo – aunque no siempre– aprecian la moneda, ya que reducen la demanda de divisas extranjeras para pagar importaciones (disminuyendo la oferta de la moneda nacional en el mercado), deteriorando aún más las exportaciones. También pueden llevar al banco central a anticipar una subida de precios por los mayores costes de los bienes importados y subir los tipos de interés, lo que tiende a apreciar la moneda a corto plazo. Además, en un contexto como el actual, de cadenas de valor globales, las exportaciones requieren en gran medida de *inputs* importados, de manera que encarece los costes de producción de dichas exportaciones, volviéndolas menos competitivas. Así, por ejemplo, las exportaciones estadounidenses de manufacturas están compuestas en un 20% de su valor por *inputs* extranjeros.

Ya hemos visto como los aranceles de Trump han provocado las represalias de Canadá, China y la Unión Europea (UE) en exportaciones cruciales para EEUU como las de soja, equipamiento agrícola, automóviles y motocicletas, y gas natural licuado (GNL). La evidencia empírica muestra que las guerras comerciales, en última instancia, suelen deteriorar y reducir el comercio mundial, más que alterar los saldos comerciales relativos. También son letales para la confianza mutua y las perspectivas de cooperación internacional futuras, sobre todo si dañan las reglas comerciales acordadas, ya sea en el ámbito multilateral o preferencial/regional.

Conviene, además, señalar que los aranceles no afectan a los fundamentales macroeconómicos que subyacen bajo los déficits por cuenta corriente, que son las diferencias entre el ahorro y la inversión domésticas. Los aranceles suelen reducir el consumo, pero el saldo por cuenta corriente no varía a menos que el ahorro aumente en proporción superior a la inversión (puede haber cambios concretos en los saldos comerciales con países específicos si los aranceles son discriminatorios, pero no afectarán a la cuenta corriente. Así, por ejemplo, un arancel estadounidense al textil chino reducirá las importaciones desde China, pero las aumentará en la misma medida desde Vietnam o Bangladesh). De hecho, si los aranceles se traducen en una mayor inversión extranjera para evitar aranceles (un claro objetivo de los aranceles actuales), la entrada de capital podría conducir incluso a un mayor déficit en la medida en que los extranjeros prefieran destinar sus dólares a comprar activos en lugar de bienes o servicios estadounidenses.

La idea de que EEUU mantiene un elevado déficit comercial porque el dólar es la principal moneda de reserva y eso crea una demanda artificial de bonos del Tesoro estadounidense –como argumenta Stephen Miran, presidente del Consejo de Asesores Económicos de Trump en un [informe](#) muy citado para intentar entender la política económica trumpista– resulta demasiado simplista: evidentemente, el dólar y los bonos estadounidenses actúan como activo seguro, pero el déficit comercial estadounidense se mantiene relativamente estable desde los años 70, coincidiendo con un elevado déficit público paralelo; el sentido de la causalidad, por tanto, no va de lo financiero a lo real, sino probablemente en ambos sentidos: los déficits públicos estadounidense jamás se han planteado como forma de aumentar la liquidez mundial de dólares, sino que más

bien se han considerado fácilmente financiables por el resto del mundo. Por otro lado, la propuesta de Miran de promover una depreciación concertada del dólar por los bancos centrales mundiales no resultaría muy compatible con la financiación del déficit público estadounidense ni con el actual clima de desconfianza entre EEUU y el resto de grandes economías del mundo.

En cuarto lugar, y en relación con lo anterior, los déficits comerciales bilaterales de bienes no son un buen indicador de la relación económica bilateral. En un mundo en el que más de la mitad del comercio de bienes son insumos intermedios, es muy posible que un saldo deficitario, expresado en términos de valor añadido (que es el relevante) se convierta en superavitario. Pensemos, por ejemplo, en un país A que produce un chasis con motor que es exportado al país B, donde se fabrica y monta la carrocería para después reexportar el vehículo terminado al país A. El saldo comercial bruto reflejaría un déficit para A (ya que el valor del automóvil final es superior al del chasis), pero en realidad la mayor parte del valor añadido (y por tanto los salarios y beneficios) se ha generado en A, ya que el precio del automóvil terminado y exportado por B incorpora mucho valor añadido previamente importado de A. Así, el déficit comercial de EEUU con Canadá y con México es entre un 30% y un 40% inferior si se expresa en términos de valor añadido.

En quinto lugar, el concepto de arancel recíproco utilizado por Trump no tiene sentido. La comparativa entre aranceles de dos países no puede hacerse partida a partida, ya que lo relevante a efectos de protección es la estructura arancelaria completa. La estructura arancelaria actual (por ejemplo, entre EEUU y la UE) es el resultado de 80 años de negociaciones comerciales en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), primero, y de la OMC, después, en los que el concepto de *reciprocidad* implica que, cada rebaja arancelaria de un país (extensible al resto de países, por el principio de Nación Más Favorecida) debe dar lugar a una rebaja equivalente por parte del resto de países y no a una rebaja idéntica en el mismo sector. Así, por ejemplo, una reducción de los aranceles a automóviles puede dar lugar a una rebaja en maquinaria industrial (que implique el mismo grado de liberalización comercial). Exigir que otro país aplique el mismo arancel para cada tipo de producto no sólo no tiene lógica multilateral, sino que distorsiona el equilibrio alcanzado durante décadas. Y si EEUU efectivamente igualara todos los aranceles que establecen sus socios comerciales, perdería toda autonomía en política comercial. Por ejemplo, si la UE decidiera eliminar los aranceles en un producto concreto, EEUU debería hacer lo mismo.

En sexto lugar, los aranceles no aumentan el empleo. La fragmentación internacional de la producción desde los años 90 ha cambiado para siempre la estructura del empleo mundial. Ya en 2012, Obama *le preguntó* a Steve Jobs por qué no producía los iPhones en EEUU y su respuesta fue clara: “Esos trabajos ya no volverán”, no sólo porque los trabajadores extranjeros sean más baratos, sino también porque la industria extranjera ha superado a la estadounidense en flexibilidad, la diligencia y habilidades industriales, de modo que el *reshoring* sólo sería rentable si los trabajadores fueran sustituidos por máquinas. En la misma línea, *Faber, Kozliakov y Marin* demuestran que, aunque hablar de *reshoring* y *friendshoring* está cada vez más moda por el creciente riesgo geopolítico y la incertidumbre, éste sólo se produce si se puede automatizar la producción en los

países avanzados. Si no se puede, los menores costes laborales en los países emergentes y en desarrollo siguen siendo determinantes en la ubicación del empleo manufacturero.

Más aún, en el caso de aranceles que afectan a *inputs* intermedios como el acero y el aluminio, el efecto positivo sobre el empleo de las industrias productoras de dichas materias primas podría ser compensado por la destrucción de empleo en las empresas que utilizan acero o aluminio de forma intensiva. [Russ y Cox](#) han estimado que, por cada nuevo puesto de trabajo que se creó en las plantas siderúrgicas estadounidenses que se beneficie de la protección arancelaria durante el primer mandato, se destruyeron 80 empleos en las industrias transformadoras que utilizaban acero de forma intensiva, perjudicando por tanto el empleo manufacturero total estadounidense. Por otro lado, la obsesión por el empleo en el sector manufacturero olvida también que más del 80% de los trabajadores en los EEUU están empleados en sectores de servicios, frente a apenas un 8% en la industria manufacturera. En números absolutos, 146 millones de personas trabajan en empleos no manufactureros no agrícolas, frente a 13 millones en la industria manufacturera, de modo que Trump estaría dispuesto a perjudicar al 80% de los trabajadores que compran bienes por beneficiar –sólo en teoría– a un 8%.

Finalmente, los aranceles actuales están produciendo, sobre todo, incertidumbre. Pensemos, por ejemplo, en un fabricante de automóviles estadounidense que utiliza acero y aluminio, que suponen de media entre un 10% y el 20% de los costes de fabricación de un automóvil y que los importa de Canadá. ¿Cómo podrá estimar sus costes en los próximos 12 meses? No hay forma de saber si se aplicarán aranceles del 25%, del 50% o ninguno en absoluto. Tampoco puede sustituir esas materias primas importadas por locales, porque la mayor demanda nacional tenderá a presionar al alza el precio e incluso podría tener problemas de disponibilidad que implicaría disrupciones en la cadena productiva. Importarlo de Alemania o de Corea del Sur tampoco es seguro, ya que no está claro qué aranceles se aplicarán al acero y al aluminio de esos países en los próximos meses. Por tanto, cualquier decisión de inversión, o reinversión, se aplazará indefinidamente.

Los vaivenes en la política comercial de Trump en los primeros meses de su mandato están, de hecho, asustando a los mercados, que esperaban un uso más comedido y, sobre todo, más previsible, de las herramientas comerciales. El proteccionismo podría ser el principal elemento que generara una recesión, tanto por la vía de la aceleración de importaciones (en previsión de futuros aranceles) como por la de la reducción y posposición del consumo y de la inversión, por no hablar de su efecto devastador sobre la confianza. Las declaraciones de Trump sobre la necesidad de un cierto “ajuste” no ayudan a tranquilizar a los inversores internacionales.

3. Implicaciones para la UE y para España

El presidente Trump ha sido siempre bastante claro respecto a sus intenciones de imponer aranceles contra la UE, que considera que fue creada no con el objetivo de evitar nuevas guerras o desarrollar la economía, sino con el único propósito de [perjudicar a EEUU](#). Los primeros aranceles al acero y al aluminio han sido respondidos por la UE con medidas de represalia por valor de 26.000 millones de euros, centrados

en productos sensibles para EEUU, algunos ya usados en el primer mandato de Trump (y que fueron congelados durante la Administración Biden). Además, la UE ha abierto una consulta con los Estados miembros para añadir más bienes. Pero la guerra comercial se intensificará a lo largo de 2025 con la imposición de aranceles a diversos productos europeos por parte de EEUU, que llevarán a una respuesta contundente por parte de la UE, que podría incluso utilizar por primera vez el llamado [instrumento anticoerción](#) para tomar contramedidas que vayan más allá de los aranceles.

En todo caso, conviene señalar que las diferencias arancelarias entre EEUU y la UE no son muy elevadas. En 2022, EEUU se enfrentaba a un arancel medio ponderado de la UE del 0,9% en productos no agrícolas y del 4,2% en agrícolas, mientras que las exportaciones de la UE se encuentran con un arancel medio ponderado de EEUU del 1,4% en productos no agrícolas y de del 2,7% en agrícolas. La balanza comercial bilateral de la UE y EEUU tiene un saldo de 235.000 millones de dólares favorable a Europa (16.000 millones en agroalimentarios y 100.000 millones en automóviles), aunque la balanza de servicios arroja un saldo de 134.000 millones favorable a EEUU. Esto sugiere, [como han explicado diversas fuentes europeas](#), que la relación está relativamente equilibrada y debería haber lugar para una negociación que evitara una guerra comercial abierta. Pero, por el momento, no parece que la Administración Trump comparta este diagnóstico.

España está menos expuesta de forma directa a EEUU en materia comercial que otros países europeos como Alemania, Francia e Italia. España tiene un déficit de 22.000 millones de dólares, muy especialmente elevado en los sectores energético (67.000 millones), farmacéutico (6.000 millones) y del automóvil (400 millones), aunque tiene superávit en los sectores de bienes de equipo (1.000 millones) y agroalimentario (900 millones). Además, España destina menos del 5% de sus exportaciones de bienes al mercado estadounidense, la mitad que países como Alemania y por debajo de la media de la UE. Y, aunque la inversión bilateral sí ha crecido en los últimos años, sobre todo la española en EEUU, estos flujos no parecen preocupar demasiado a la Administración Trump, más bien al contrario.

Todo ello sugiere que España podría verse menos afectada que otros países ante los aranceles, aunque, como el daño se concentraría en sectores muy concretos y a menudo regionalizados, como el agroalimentario, sería importante que se pudieran establecer apoyos específicos a estos sectores, a ser posible financiados desde Bruselas.

Conclusiones

El caos de la política comercial de Trump en los primeros meses de su mandato está generando mucha incertidumbre y asustando a los mercados, que esperaban un uso más estratégico de los aranceles y menos improvisación en materia económica. El hecho de que las medidas de Trump sigan una estrategia ya anunciada (como el [Proyecto 2025](#) de la *Heritage Foundation* o varias de las propuestas del [Informe Miran](#)), incluyendo un profundo nacionalismo económico, el uso masivo de aranceles o una cierta depreciación del dólar, no significa en absoluto que las medidas aplicadas tengan lógica económica, coherencia interna o efectos positivos para la economía

estadounidense. Lo malo, sin embargo, es que la guerra comercial no es el único riesgo: el caos económico puede terminar afectando gravemente a la UE y a la estabilidad económica mundial.