



EL RETO DE LOS CONTROLES DE LAS EXPORTACIONES

Las economías en desarrollo necesitarán ayuda para orientarse entre el creciente número de sanciones y controles de las exportaciones

Chad P. Bown

La Organización Mundial del Comercio (OMC) está teniendo dificultades para definir su función en un clima geopolítico muy cambiante. El sistema multilateral se enfrenta ahora a las implicaciones tanto de guerras comerciales como de guerras reales. La OMC ya habrá logrado mucho si consigue ayudar a los países a mantener el *statu quo*, por no hablar de facilitar una mayor liberalización del comercio a corto plazo.

El resurgimiento de las restricciones a la exportación (prohibiciones, controles y sanciones) es una cuestión especialmente preocupante para el sistema de comercio basado en normas. Las políticas que acaparan titulares están aflorando en una gran variedad de contextos novedosos. A veces estas políticas obligan a los países a adoptar otras medidas —a menudo en conflicto con otras normas de la OMC— para protegerse de futuras restricciones, corriendo el riesgo de caer en un círculo vicioso.

La OMC debería seguir instando a sus miembros a limitar el uso de las restricciones a la exportación y a cerciorarse de que sean focalizadas y temporales cuando deban aplicarse límites a las ventas. No obstante, la OMC también debe hacerse presente en ámbitos nuevos y delicados, sobre todo para proteger a los países más vulnerables en el sistema de comercio.

Numerosos ejemplos

Las restricciones a la exportación no son nuevas. Lo preocupante es que pueden estar tornándose más severas. Unos pocos ejemplos con diferentes causas ilustran los numerosos retos a los que se enfrenta la OMC.

En respuesta al aumento de los precios de los productos básicos entre 2007 y 2011, los países restringieron las exportaciones de diversos productos agropecuarios. Esto aumentó aún más los precios mundiales, lo que contribuyó a agravar la inseguridad alimentaria. Un resultado positivo de esta política fue la puesta en marcha del Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA) por parte de los ministros de Agricultura del Grupo de los Veinte (G20), el cual ha permitido mejorar el seguimiento de las reservas mundiales de alimentos. Las restricciones a las exportaciones agrícolas son una preocupación constante ya que el mundo no deja de enfrentarse a shocks climáticos y de otro tipo, pero desde que se cuenta con esa información han disminuido la incertidumbre y los círculos viciosos de restricciones a la exportación de productos agropecuarios, pese a múltiples factores que han llevado a imponerlas, como la pandemia de COVID-19 y la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

Históricamente, China se ha servido de diversas políticas para restringir las exportaciones de materias primas y otros insumos esenciales, a veces en respuesta a presiones transitorias sobre los precios en el país. Al desviar los suministros a los mercados internos, las restricciones otorgaban una subvención implícita a las industrias de elaboración avanzada de China, proporcionándoles una ventaja con respecto a sus competidores extranjeros. China adoptó estas medidas a pesar de haberse comprometido en el marco de su adhesión a la OMC en 2001 a *no* restringir las exportaciones. Perdió dos casos formales de diferencias en la OMC por esta cuestión y se enfrentaba a un tercero en 2016 cuando Estados Unidos abandonó completamente el sistema de solución de diferencias.

En abril de 2021, India prohibió repentinamente las exportaciones de vacunas contra la COVID-19. La motivación de salud pública era comprensible: India estaba

siendo azotada por una brusca e inesperada oleada de infecciones. El problema era que las fábricas de vacunas de India, que habían sido subvencionadas por entidades extranjeras, incluida la Fundación Bill y Melinda Gates, habían prometido exportar cientos de millones de dosis al Mecanismo COVAX, el instrumento multilateral de desembolso creado para suministrar vacunas a países de ingreso bajo. Esas exportaciones cesaron, abandonando al Mecanismo COVAX a su suerte, y el financiamiento internacional que podría haberse destinado a acelerar la producción de vacunas en otros lugares fue efectivamente requisado.

Rusia utilizó las exportaciones de gas natural como arma en 2022. Paralelamente a su invasión de Ucrania, Rusia interrumpió los envíos de energía a Europa a través de sus gasoductos, lo que creó una presión político-económica sobre los países que dependían del gas ruso. Vistas las implicaciones de una vulnerabilidad

Las normas de la OMC que podrían limitar el uso de las restricciones a la exportación por parte de los países son relativamente débiles.

de este tipo, otros países decidieron adoptar políticas para reducir el abastecimiento de otros productos esenciales procedentes de “países motivo de preocupación”. El ejemplo más claro hasta la fecha ha sido la decisión de Estados Unidos de ofrecer créditos tributarios selectivos en la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 para procurar que los insumos para las baterías de vehículos eléctricos no provinieran ni de Rusia ni de China, algo que resulta costoso dado que es precisamente ahí donde está concentrada la producción actualmente.

Por último, Estados Unidos y otras economías industrializadas han impuesto controles a las exportaciones de productos de alta tecnología aduciendo que esas medidas son necesarias para proteger la seguridad nacional. A veces, esas medidas se han impuesto *a posteriori*, como después de un acto de guerra. Muchos países prohibieron las exportaciones de productos de alta tecnología a Rusia, por ejemplo, en un intento de poner fin a la guerra. Otras veces, los controles de las exportaciones se imponen de forma proactiva. Por ejemplo, ante la

política de “fusión militar-civil” del presidente chino Xi Jinping, Japón y los Países Bajos acordaron con Estados Unidos restringir conjuntamente las exportaciones de los equipos que se utilizan para producir semiconductores de nodos avanzados.

Normas débiles y experiencia limitada

Las normas de la OMC que podrían limitar el uso de las restricciones a la exportación por parte de los países son relativamente débiles.

El artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por ejemplo, permite hacer excepciones en el caso de las “prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos *esenciales para la parte contratante exportadora*” (cursiva añadida). Sin embargo, no define los “productos esenciales”. Además, en el artículo XXI se establece una excepción relativa a la seguridad nacional que permite a los países invocar políticas y justificarlas como necesarias para proteger los intereses esenciales de su seguridad.

La propia experiencia del sistema de la OMC puede servir de ayuda.

En la práctica, el sistema multilateral de comercio que se desarrolló durante la Guerra Fría nunca tuvo que afrontar cuestiones complejas relacionadas con controles de las exportaciones, adversarios militares y sanciones conexas. Esos problemas, que prácticamente habían desaparecido cuando países como China (2001) y Rusia (2012) se adhirieron a la OMC, han retornado.

Entonces, ¿cómo puede la OMC desempeñar un papel más útil?

Fuera del ámbito de la seguridad nacional, los gobiernos suelen aplicar nuevas restricciones a la exportación cuando carecen de información y temen que se produzca una escasez en el mercado. Por consiguiente, siempre que sea posible, la OMC debería fomentar iniciativas adicionales de vigilancia y transparencia del mercado, como el SIMA, para reducir estos casos.

La cuestión es más compleja en el caso de las medidas de política motivadas por preocupaciones relacionadas con la seguridad. Los fallos jurídicos que han resultado de la impugnación de tales medidas por parte de los países a través del procedimiento formal de solución

de diferencias de la OMC no han hecho sino ejercer más presión sobre un sistema multilateral ya de por sí sometido a tensiones. En vez de recurrir a la vía contenciosa, en una declaración reciente ante la OMC, Estados Unidos ha recomendado que los socios comerciales perjudicados recurran a las denominadas reclamaciones “no basadas en una infracción”.

La idea es que, después de que un país invoque la defensa de la seguridad nacional para justificar su política, la disputa pase inmediatamente al arbitraje y se realicen concesiones para “reequilibrar” el comercio. El resultado seguiría el principio de reciprocidad de la OMC: si un país intenta restringir sus exportaciones, se espera que los socios comerciales hagan lo mismo. Este tipo de represalias tendría la ventaja de evitar las escaladas.

Su costo supondría un incentivo adicional para desalentar el uso excesivo de las restricciones a la exportación con fines de seguridad nacional en primera instancia, sobre todo si este paso al arbitraje se hace rápidamente, en lugar de esperar años a que se complete el proceso jurídico normal de la OMC.

Nuevas vulnerabilidades

Las diversas sanciones y controles de las exportaciones que han aflorado en el contexto de la invasión rusa de Ucrania tienen graves implicaciones para las economías en desarrollo “no alineadas”. ¿Cómo puede la OMC ayudar a los países con capacidad limitada a desenvolverse en este nuevo entorno? En principio, es probable que muchos países quieran mantenerse neutrales. En la práctica, es necesario adoptar medidas para evitar que los países cometan errores involuntarios y se vean sometidos a sanciones accesorias. Tres casos diferentes ilustran la complejidad de la cuestión.

En primer lugar, tomemos por ejemplo los alimentos y los abonos, de los que Rusia es un importante proveedor mundial. La retirada del trigo ruso de los mercados mundiales, por ejemplo, perjudicaría la seguridad alimentaria mundial. Desde el principio, los países sancionadores trataron de dejar claro que, desde un punto de vista legal, se podía comerciar con esos productos. Para estos y otros bienes de carácter humanitario se establecerían excepciones en las sanciones.

En segundo lugar, el comercio de petróleo crudo y sus productos derivados es más complejo. Retirar los suministros energéticos rusos de los mercados mundiales aumentaría los precios y ejercería presión sobre la economía mundial, por lo que las economías desarrolladas del Grupo de los Siete (G7) elaboraron un plan para inducir a los países a comprar esos productos rusos, pero solo si los precios se situaban por debajo de un tope. Seguir ese

proceso es complicado. Los posibles países compradores deben mantenerse al tanto de una mayor cantidad de información. El tope podría variar. Pero el diferencial para los países capaces de realizar transacciones a ese precio —muy inferior al precio de acceso a la energía de otras fuentes— podría ser bastante considerable desde el punto de vista económico y, por tanto, merecer la pena desde el punto de vista de su desarrollo económico.

En tercer lugar, existen otros bienes de doble uso cuyo comercio está estrictamente controlado. Tomemos como ejemplo los insumos de alta tecnología, como los semiconductores, que suelen ser bastante pequeños, estar incorporados a otros objetos y pueden tener fines tanto civiles como militares (“doble uso”). Cuando Estados Unidos envía a un tercer país un producto cuya exportación está controlada, la legislación estadounidense suele impedir que ese país reexporte ese producto a otro lugar, como Rusia o usuarios finales específicos en Rusia, como por ejemplo proveedores militares.

Aun así, las empresas de terceros países a menudo se encuentran con fuertes incentivos económicos para participar en el arbitraje y facilitar ese comercio a pesar de todo. Sin embargo, si su gobierno no forma parte de la coalición que impone las sanciones, es posible que no comprendan todas las consecuencias de participar en esas transacciones.

Es probable que estos países necesiten ayuda para comprender tanto sus derechos como las disyuntivas a las que se enfrentan. Es posible que, por ejemplo, sus gobiernos quieran establecer procedimientos internos de control para evitar que las empresas reexporten esos productos. En cambio, si no disponen de asesoramiento jurídico, es posible que lleven el cumplimiento demasiado lejos. No comerciar cuando es legal hacerlo también tiene un costo.

Velar por los más vulnerables

La propia experiencia del sistema de la OMC puede servir de ayuda.

En primer lugar, la OMC ha fomentado el comercio de las economías en desarrollo mediante la reducción de los obstáculos burocráticos en el marco del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. De forma análoga, podría colaborar con las autoridades fronterizas para ayudar a los miembros a cumplir las sanciones porque, a fin de cuentas, respetar las sanciones —incluso si eso significa obstruir parte del comercio mediante una barrera reglamentaria— supone mantener abierto el resto de los flujos comerciales del país, que no se verán penalizados por sanciones accesorias.

Una segunda cuestión es la de la imparcialidad, y las enseñanzas extraídas de la organización hermana de la

OMC, el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL). El ACWL, que proporciona asistencia jurídica altamente subvencionada a los países pobres, ha apoyado los esfuerzos de estos por observar las normas de la OMC y los ha representado en docenas de procedimientos formales de solución de diferencias de esta organización durante más de 20 años.

Además, el ACWL ha establecido normas de gobernanza para abordar posibles inquietudes relativas a conflictos de intereses. El ACWL cuenta con un sistema que le permite apoyar a una economía en desarrollo como reclamante en un caso y a otra economía en desarrollo en un caso diferente en el que la primera es la demandada. De este modo, el ACWL ha conseguido proporcionar asesoramiento jurídico sólido, mantenerse al margen de la política e incluso, en ocasiones, respaldar a litigantes con posturas políticas impopulares (como ocurre en los países cuando los defensores públicos deben representar a clientes acusados de actos atroces).

Por supuesto, prestar asistencia jurídica subvencionada destinada al cumplimiento de sanciones o el control de las exportaciones sería delicado desde una perspectiva política. Sin embargo, para los países con capacidad limitada y pocos recursos, desentenderse del problema podría tener graves consecuencias económicas. En el nuevo entorno geopolítico, caracterizado por un mayor número de sanciones y controles de las exportaciones, el entorno comercial se vuelve inevitablemente más caro y legalista. Para seguir comerciando en aras de su desarrollo económico, las economías de mercado emergentes necesitarán aún más asesoramiento jurídico.

Otros ámbitos

La situación rusa es complicada, pero no es la única. Más allá de los actos de guerra, el panorama se vuelve aún más complejo cuando la cuestión es, por ejemplo, los controles de las exportaciones con el fin de evitar futuros conflictos. Imaginemos cuestiones similares sobre controles de las exportaciones que afectasen las ventas a China.

Estas son las preocupaciones a las que se enfrenta ahora gran parte del mundo y gran parte de los miembros de la OMC. La OMC no puede interferir con las políticas que los países aplican en nombre de su seguridad nacional. Sin embargo, puede hacer más para evitar que las partes no implicadas se conviertan en víctimas colaterales, y para preservar y promover las ventajas de la globalización. [FD](#)

CHAD P. BOWN es investigador principal de la cátedra Reginald Jones del Instituto Peterson de Economía Internacional.