

Controles multilaterales de las exportaciones: mejorar la coordinación entre proveedores industriales afines y optimizar la legitimidad a nivel mundial

Gonzalo de Salazar | Diplomático y doctor en Ciencias Políticas

Tema

La eficiencia de los regímenes multilaterales existentes de control de las exportaciones de tecnología militar y de doble uso exige optimizar la coordinación entre los proveedores afines pertinentes y entre estos últimos y los no miembros de esos mecanismos, mediante una labor de acercamiento y cooperación.

Resumen

Los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, creados en el siglo XX para encontrar un equilibrio entre los intereses comerciales y las preocupaciones legítimas en materia de seguridad, están ahora en el candelerero. Los últimos [hallazgos sobre el uso de tecnología occidental](#) en armas empleadas por países que suscitan preocupación han sembrado dudas acerca de la eficacia de los mecanismos actuales de control de las exportaciones. Esos mecanismos seguirán siendo los pilares del comercio mundial seguro de tecnologías sensibles en un mundo cada vez más cambiante y un entorno en el que tendrán lugar importantes debates técnicos entre los proveedores industriales importantes, entre ellos los competidores estratégicos. No obstante, ha llegado el momento de mejorar los mecanismos de control de las exportaciones mediante una coordinación internacional avanzada entre proveedores industriales afines. Al mismo tiempo, debe actuarse más en el plano de una diplomacia de acercamiento para optimizar la cooperación con los no miembros y recabar su apoyo para dar legitimidad a los controles de exportación, evitando así recibir las críticas de quienes señalan que los mecanismos de control actuales no resultan adecuados.

Análisis

Después de la Segunda Guerra Mundial, se creó el primer régimen multilateral de control de las exportaciones, el Comité de Coordinación de los Controles Multilaterales a las Exportaciones (COCOM), concebido en principio en 1949 por Estados Unidos (EEUU), el Reino Unido y Francia para coordinar con éxito una política de embargo contra la URSS. El COCOM era un régimen informal para coordinar los controles nacionales a las exportaciones de tecnologías militares y de doble uso y de materiales estratégicos.¹

¹ Los miembros del COCOM eran Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EEUU, Francia, Grecia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Turquía. Ver: "Technology and East-West Trade: Multilateral Export Control Policy: The (cont.)"

Incluía tres listas de control: la lista nuclear, la lista internacional de municiones y la lista industrial (en esta última figuraban artículos de doble uso no incluidos en las otras dos listas). Los miembros del COCOM llevaban a cabo revisiones periódicas de cada una de estas listas de control para adaptarlas a la evolución tecnológica.

A continuación, se crearon otros regímenes de control de las exportaciones. El Tratado de No Proliferación (TNP) entró en vigor en 1970 y las consultas multilaterales derivaron en la creación del Comité Zangger en 1971 bajo los auspicios del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Entre 1975 y 1987 se fundaron tres mecanismos: el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), el Grupo de Australia (GA) y el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM). En 1992, en un contexto geopolítico distinto tras el final de la Guerra Fría, los miembros del COCOM aceptaron abrir la participación a países de Europa central y de la antigua Unión Soviética. El COCOM acabó siendo sustituido por el Arreglo de Wassenaar en 1996. Estos cuatro mecanismos comparten algunas características: están basados en acuerdos informales (no proceden ni de organizaciones internacionales ni de tratados); incluyen directrices para la exportación, listas de control y un sistema de intercambio de información; celebran reuniones periódicas; su objetivo principal es encontrar un equilibrio entre los intereses comerciales legítimos y las preocupaciones comunes en materia de seguridad; y todas sus decisiones se toman por consenso. EEUU, Japón, la República de Corea, Canadá, Australia y la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) son gobiernos participantes en todos ellos, por lo que conforman el “núcleo duro” de los Estados afines. La India y Rusia participan en tres de los mecanismos, mientras que China solamente es miembro del GSN.

El GSN se creó en 1975 para implantar controles a la exportación de la tecnología nuclear [controles a la exportación de la tecnología nuclear](#).² Poco a poco, el GSN ha ido convirtiéndose en el régimen de control de exportaciones nucleares más importante, dejando al Comité Zangger, que todavía existe, en un segundo plano. En estos momentos está compuesto por 48 países que comparten el objetivo de contribuir al régimen de no proliferación nuclear a través de directrices para el control de las exportaciones relacionadas con la tecnología nuclear. Tanto Rusia como China forman parte del GSN. En los últimos años, las interacciones en el seno de este régimen multilateral se han visto dominadas por diversas razones por las distintas situaciones geopolíticas. En primer lugar, la aplicación de medidas restrictivas para la tecnología nuclear dirigidas a Irán y Corea del Norte ha sido fuente de tensiones diplomáticas en el seno del grupo. En segundo lugar, la candidatura de la India para sumarse al grupo fue rechazada por China en 2016 después de unas negociaciones tensas y farragosas. Por último, la agresión militar rusa contra Ucrania en febrero de 2022 introdujo otro factor de zozobra en la dinámica del GSN. A pesar de estos escollos, la labor técnica ha seguido

Coordinating Committee (CoCom)”, Princeton University, 1979, <https://www.govinfo.gov/>; Henshaw, John H., *The Origins of COCOM: Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*. Washington: The Henry L. Stimson Center, 1993, <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1979/7918/791810.PDF>.

² El punto de contacto se ubica en la Embajada de Japón en Viena. The Nuclear Suppliers Group: Its Guidelines, Origins, Structure, and Role, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1997/infcirc539r7.pdf>.

su curso, si bien el ritmo de las decisiones y actualizaciones necesarias (por consenso) siempre ha ido a la zaga de la innovación tecnológica y de la realidad del mercado mundial.

El **GA** se creó en 1985 cuando varios gobiernos occidentales aprobaron medidas específicas para regular la exportación de productos químicos industriales que se podrían utilizar para fabricar armas químicas.³ El GA está comprometido con el cumplimiento de los tratados internacionales existentes sobre la no proliferación química ni biológica.⁴ Los competidores estratégicos nunca se unieron a este mecanismo, por lo que el GA presenta una composición más homogénea y resulta más eficiente desde el punto de vista práctico. La admisión de la India en 2018 sirvió para incrementar su alcance mundial. Sin embargo, algunos analistas consideran que la ausencia de potencias industriales importantes como China y Rusia supone un punto débil. Estos dos países pueden actuar como proveedores principales a nivel mundial de los productos incluidos en la lista de control al verse limitados únicamente por la CABT y la CAQ, por lo que muchos productos de doble uso quedan fuera del alcance de los controles. En comparación con el GSN, la ventaja que proporciona la eficiencia técnica del GA queda contrarrestada por su composición restringida.

El **RCTM** se creó en 1987 y cuenta en la actualidad con 35 miembros entre los que figuran Rusia, uno de los grandes proveedores de tecnología aeroespacial y de misiles, y la India.⁵ Sin embargo, China no forma parte de este grupo. Al igual que el GSN y el GA, el RCTM no cuenta con una secretaría, sino con un punto de contacto. Ahora bien, a falta de un tratado multilateral que regule las transferencias de misiles y tecnologías afines, carece de un marco jurídico universal de referencia. En teoría, los miembros comparten los mismos objetivos de no proliferación de vectores de armas de destrucción masiva mediante la coordinación de sus respectivos sistemas nacionales de control de las exportaciones, con directrices y listas de control comunes. El RCTM se ha considerado durante muchos años un régimen de control eficiente, pero las controversias geopolíticas con Rusia han abierto la puerta a tensiones en el seno del grupo: en concreto, por la aplicación de medidas restrictivas contra Irán y Corea del Norte, la agresión militar rusa contra Ucrania y, más recientemente, la transferencia de misiles y vehículos aéreos no tripulados entre Corea del Norte, Irán y Rusia.

El **Arreglo de Wassenaar (AW)** se creó en 1996 y sustituyó al COCOM con la idea de contribuir a la seguridad y estabilidad internacionales a través de medidas de transparencia y criterios de rendición de cuentas en la gestión nacional de las exportaciones de armamento convencional y tecnología de doble uso. El AW cuenta en

³ La motivación subyacente de este proceso fue la violación por parte de Irak del Protocolo de Ginebra de 1925 durante la guerra con Irán, así como las pruebas de que Irak había obtenido una gran parte del material necesario para sus programas de armas químicas a través del comercio internacional. Las listas del GA incluyen productos químicos, biológicos y de doble uso.

⁴ Los 42 Estados miembros son Partes del Protocolo de Ginebra de 1925, la Convención sobre Armas Bacteriológicas y Tóxicas y la Convención sobre las Armas Químicas. La UE también es miembro del GA, pero Rusia y China no lo son.

⁵ El punto de contacto del RCTM está en el Ministerio de Asuntos Exteriores francés en París.

la actualidad con 42 miembros, entre los que figuran Rusia, un proveedor importante de tecnología militar, y la India, pero China no se ha sumado a este grupo. Las tensiones y controversias en torno a las transferencias militares comenzaron en 2014 tras la invasión rusa de Crimea y se han exacerbado desde la invasión a gran escala de Ucrania en 2022, que en opinión de la mayoría de los miembros supone una infracción de los principios del AW.⁶

1. Retos para los regímenes multilaterales de control de las exportaciones: situación actual

Los regímenes multilaterales de control de las exportaciones son el fruto de decenios de experiencia en el control de las exportaciones, con estructuras que reflejan diferentes ritmos de desarrollo, diferentes ámbitos de competencia sectorial y una composición diversa. En algunos casos, se ha dado prioridad a la inclusión de los proveedores más importantes. En otros regímenes, se dio prioridad a la eficacia de los mecanismos a la hora de identificar y gestionar las tecnologías objeto de control (como ocurre en el GA). A medio camino entre esos dos modelos, el RCTM y el AW se acercaron más a una solución de compromiso entre los dos criterios (al admitir a Rusia como miembro). En este momento, todos ellos se enfrentan a varios retos importantes:

- Las tensiones entre Rusia, China y los países occidentales por sus diferencias de opinión en torno a la estabilidad mundial y regional, y las implicaciones de las transferencias internacionales de armamento y tecnología militar.⁷
- Rusia forma parte del GSN, el RCTM y el AW, pero su agresión militar contra Ucrania en 2022 no ha hecho sino exacerbar las tensiones. El uso de la fuerza para modificar las fronteras internacionales y las transferencias de armamento a las milicias armadas del Dombás constituyen una violación del Derecho internacional y de los principios del AW.
- Además, el acercamiento entre Rusia, Irán y Corea del Norte desde 2022 está basado en la cooperación y en las transferencias bilaterales de armas y tecnologías sensibles (nuclear, convencional, de misiles y de vehículos aéreos no tripulados), y suscita preocupación en otros gobiernos participantes.
- La mayor relevancia militar y el creciente comercio mundial de las tecnologías de doble uso diseñadas en principio para fines comerciales civiles incrementa la dificultad de controlar con eficacia las transferencias internacionales sensibles.

⁶ La secretaría del AW se encuentra en Viena. Los principios del AW aparecen incluidos en los Elementos Iniciales, <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2021/12/Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf>

⁷ Existen interpretaciones divergentes sobre la definición de una “transferencia desestabilizadora”. Estas interpretaciones dependen de la posición de un Estado en el orden mundial y son una cuestión central en las controversias geopolíticas; además, las herramientas jurídicas existentes para evitar las exportaciones de tecnologías de doble uso no incluidas en las listas son más bien escasas. Asimismo, varios países se mueven en una “zona gris” en la que acatan formalmente las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, pero no respetan ni las sanciones ni las directrices de control de las exportaciones procedentes de otros mecanismos. Por último, las redes de tráfico ilícito con ánimo de lucro se aprovechan de las lagunas existentes en los controles a las exportaciones y las medidas restrictivas. Los últimos dos problemas –las transacciones de riesgo en redes de tráfico transnacional ilícito y las transferencias de tecnología en la “zona gris” – merecerían más atención por parte de los regímenes de control de las exportaciones.

- La ausencia de normas jurídicas vinculantes a nivel mundial o de tratados multilaterales sobre transferencias de armamento y de misiles que podrían servir de marco jurídico de referencia para el RCTM y el AW.⁸
- Con el tiempo, estos regímenes de control de las exportaciones presentan carencias frente al surgimiento de nuevos proveedores de tecnología como China, país que ha protagonizado un auge industrial y tecnológico considerable en las últimas décadas. En consecuencia, se aprecia ahora un desfase cada vez mayor entre la necesidad de controlar las transferencias tecnológicas sensibles y las herramientas operativas que tienen a su disposición los proveedores occidentales afines, habida cuenta de la naturaleza, la composición y las disfunciones de estos regímenes de control.
- La existencia de proveedores e intermediarios ajenos a los regímenes de control que, aparte de no regirse por las directrices comunes, las conculcan abiertamente, aprovechando cualquier laguna posible para llevar **mercancías ilícitas hasta su destino**, o bien para situarse en la cadena de suministro “alternativa”. En el pasado, las tecnologías originarias de países occidentales industrializados y de Rusia se han dispersado por otros rincones del planeta a través del comercio legítimo. En algunos casos, esta difusión ha conllevado la fabricación ilícita de réplicas o el desarrollo autóctono de tecnologías sensibles, a menudo sobre la base de conocimientos y equipos adquiridos a proveedores más avanzados.
- Por último, un grupo de países con China a la cabeza ha propuesto elaborar unas directrices internacionales para crear un mecanismo universal de composición abierta de control de las exportaciones, poniendo en tela de juicio los regímenes de control actuales basados en una composición restringida de los proveedores.

En las últimas décadas, los cuatro regímenes descritos han constituido el marco de la cooperación multilateral para un control eficaz de las exportaciones. Sin embargo, ahora son el escenario de una fuerte confrontación geopolítica que distorsiona sus objetivos y funciones originales y socava sus mecanismos de toma de decisiones.⁹

⁸ No existen normas aceptadas en todo el mundo para impedir la proliferación ni controlar las transferencias de misiles, vehículos aéreos no tripulados o armamento convencional, más allá de las medidas restrictivas establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU para países específicos. Esas resoluciones se aplican a países como Irán o Corea del Norte. El Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras (2001), que no es vinculante, proporciona el marco para las actividades destinadas a combatir el comercio ilícito de esas armas, mientras que el Tratado sobre el Comercio de Armas tiene un alcance y un propósito distintos, ya que regula el comercio internacional del armamento convencional (las siete categorías del registro de las Naciones Unidas sobre armas convencionales y las armas pequeñas y ligeras) y aspira a prevenir y erradicar el comercio y el desvío ilícitos de armamento convencional mediante el establecimiento de normas internacionales que regulan las transferencias de armas. Los dos exportadores principales de armas a nivel mundial, que son EEUU y la Federación Rusa, no son Partes del Tratado.

⁹ La complejidad de los mecanismos de trabajo y de la toma de decisiones consensuadas complica y prolonga los procesos internos en un contexto de disputas geopolíticas y diferentes percepciones sobre la seguridad y la estabilidad internacionales. A juicio personal del autor, tras haber participado en más de 30 reuniones plenarias de los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, el aspecto más (cont.)

La cooperación y las transferencias militares entre Rusia, Corea del Norte e Irán son determinantes para las disensiones actuales en estos foros. La toma de decisiones por consenso en estos regímenes confiere una mayor legitimidad a sus directrices y, en algunos casos, supone una aplicación más eficaz de las políticas de control de las exportaciones.

En cualquier caso, hace falta contar con mecanismos de coordinación más avanzados y ágiles, además de una estrategia más ambiciosa de acercamiento a los no miembros. Los regímenes de control actuales continuarán desempeñando una función importante en el ámbito de los controles multilaterales a las exportaciones, puesto que en el futuro seguirán siendo necesarios los acuerdos y las negociaciones entre los proveedores importantes, entre ellos China y Rusia.

2. Composición e interacción en los controles multilaterales a las exportaciones

Los criterios de membresía son una cuestión esencial, pero algo complicada. En teoría, los regímenes de control de las exportaciones deberían incluir a todos los proveedores y todos los centros de transbordo importantes para poder ser eficaces. También deberían estar abiertos a la incorporación de nuevos proveedores cuando sea necesario, adaptándose a la evolución del mercado. En la práctica, las realidades geopolíticas limitan esta opción. Los cuatro regímenes existentes son el producto de un periodo histórico concreto (1975-1996) y reflejan una fase determinada de las relaciones interestatales. Todas las decisiones se toman por consenso, los miembros de estos mecanismos pueden impedir la admisión de determinados Estados cuando consideren que podrían interferir en el proceso de toma de decisiones o que utilizarían al grupo para cumplir otros objetivos políticos contrapuestos. Cabe señalar tres tendencias principales en ese sentido:

- a) Quienes están a favor de mantener una *composición restringida de Estados afines* para priorizar la eficiencia (a costa de unos resultados limitados a nivel mundial), dejando fuera del grupo a proveedores no afines. Estos últimos no aplicarían las mismas directrices ni las mismas listas de control. Este es el modelo que sigue el GA. Podría ser un planteamiento menos problemático en caso de que los regímenes se basasen en tratados, con convenciones internacionales que estableciesen el mínimo común denominador.¹⁰ No obstante, esa es siempre una dificultad para los regímenes de control de las exportaciones que no cuentan con un marco

sorprendente de estos métodos de trabajo es el tiempo y el esfuerzo que dedican las delegaciones a sus declaraciones en plenaria o a sus comunicados de prensa. Los jefes de las delegaciones invierten casi la mitad de su tiempo en negociar un documento de dos páginas que se acaba haciendo público y refleja la “opinión común” sobre las cuestiones examinadas en plenaria, pero que, en realidad, no pasa de ser un mínimo común denominador. Los analistas que conocen los regímenes multilaterales de control de las exportaciones también han señalado otras deficiencias, como la lentitud y la complejidad de la toma de decisiones, las disfunciones políticas entre sus miembros, la secuencia y la frecuencia de las reuniones (grupos de trabajo, reuniones entre sesiones y reuniones en plenaria), la longitud de los discursos y la escasa interacción durante los debates.

¹⁰ El mínimo común denominador se encuentra en el TNP, en el OIEA y en los acuerdos de salvaguardias para las exportaciones relacionadas con la tecnología nuclear, así como en la CAQ y la CABT para las exportaciones relacionadas con productos químicos y biológicos.

internacional basado en tratados específicos (como el RCTM y AW), debido a las distintas interpretaciones de sus compromisos internacionales. En cualquier caso, la fórmula de la composición restringida podría derivar en el desarrollo de un mercado paralelo por parte de los no miembros con sus propias directrices (por ejemplo, en China y Rusia). Una composición restringida también es una consecuencia de los objetivos de los regímenes de control existentes, puesto que la membresía universal no es el propósito último de ninguno de ellos.

- b) Una segunda tendencia consiste en *abrir la composición a todos los proveedores y todos los centros de transbordo importantes*. En este modelo, los miembros están dispuestos a admitir nuevas candidaturas en función de su capacidad como proveedores, con independencia de sus posturas geopolíticas. La implantación de directrices y listas de control comunes se conseguiría a costa de un aumento de las tensiones políticas internas y de seguir un proceso de toma de decisiones más difícil y complejo. En la práctica, las distintas interpretaciones de las directrices y la ausencia de mecanismos de verificación adecuados limitarán los resultados en torno a los objetivos de no proliferación. La experiencia demuestra que las posibles ventajas de contar con una composición más inclusiva suelen verse contrarrestadas por los inconvenientes que plantean las opiniones políticas divergentes, la diversidad de interpretaciones de las directrices y los intereses comerciales contrapuestos. En otros foros multilaterales, la presencia de todos los interlocutores importantes complica la toma de decisiones, pero el proceso acaba siendo más sólido y eficaz cuando se llega a un acuerdo. No es siempre el caso en los regímenes actuales de control a las exportaciones. La ampliación a todos los proveedores y todos los Estados que sean centros de transbordo implicaría el riesgo cierto de convertirse en una cámara de resonancia de todas las controversias geopolíticas activas en el planeta, desviando la atención de la agenda técnica y bloqueando la interacción en el seno del grupo. La membresía universal, tal y como la planteó China en 2022, no sería viable en ninguna circunstancia.
- c) La *iniciativa de un acuerdo multilateral y universal sobre los controles a la exportación* fue el pistoletazo de salida de la tercera tendencia: la membresía universal. Tras un primer debate y una resolución sobre los controles a la exportación en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2021, China presentó una segunda resolución en 2022 sobre la *promoción de la cooperación internacional para usos pacíficos*.¹¹ Esta última reconoce “el derecho inalienable de todos los Estados miembros a participar del intercambio más amplio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para fines pacíficos” y “la importancia de la tecnología como motor clave del desarrollo sostenible”. La resolución también señala con preocupación “que persisten las [restricciones indebidas a las exportaciones a países en desarrollo de materiales,](#)

¹¹ Asamblea General de la ONU (2022), “Promoción de la cooperación internacional para los usos pacíficos en el contexto de la seguridad internacional”, A/77/393 Asamblea General, Septuagésimo séptimo período de sesiones, tema 107 del programa, Nueva York, 10/IX/2022. La representación de China argumentó que “se ha prestado una atención insuficiente a las restricciones poco razonables impuestas a los países en desarrollo”. “First Committee Considers Constraints on Dual-Use Technology Exports, Divergent Proposals for Countering Cyberspace Threats” (2022), Septuagésimo séptimo período de sesiones, 29ª sesión (mañana) GA/DIS/3704, Oficina de Prensa de la ONU, 2/IX/2022.

equipo y tecnología para fines pacíficos”¹², haciendo hincapié en que “la mejor forma de afrontar las inquietudes relacionadas con la proliferación es negociar acuerdos multilaterales de carácter universal, amplio y no discriminatorio”. La resolución se aprobó con 88 votos a favor, entre ellos los de Rusia y Sudáfrica (ambos miembros del GSN, el RCTM y el AW) y los de algunos países que participan directamente en programas de proliferación sometidos a sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU.¹³ China es miembro del GSN y en el pasado intentó –sin éxito– entrar a los demás regímenes de control de las exportaciones.

Los modelos (a) y (b) de los regímenes de control (*composición restringida y composición abierta a proveedores y centros de transbordo importantes*, respectivamente) han recibido críticas injustificadas por parte de muchos países del denominado sur global. Los detractores señalan que los regímenes de control de las exportaciones “son un obstáculo para el comercio mundial”, que funcionan como “un cártel” defendiendo los intereses de la industria o que “están motivados por intereses políticos y comerciales”. Esta retórica (injusta) –y contraria a los hechos– la respaldan muchos países del Movimiento de los No Alineados, espoleados en ocasiones por determinados miembros de esos mecanismos de control que muestran una doble cara: por un lado, participan en estos regímenes de control de las exportaciones y, por el otro, apoyan o alientan las críticas en otros foros internacionales. Con frecuencia, se suman activamente a los detractores cuando critican alguno de los regímenes a los que no pertenecen, pero guardan silencio cuando las críticas se dirigen a un mecanismo del que sí forman parte.

Las limitaciones de los dos primeros modelos (composición restringida o composición abierta a proveedores importantes) se compensan en parte gracias a las políticas de acercamiento. El acercamiento de los regímenes multilaterales de control de las exportaciones a los no miembros tiene lugar en el entorno que se ha descrito, y se enfrenta a escollos que en ocasiones se pueden sortear al dirigirse directamente a cada una de las partes. En ese formato, liberados de la “presión de grupo” de sus vecinos geográficos en los organismos de la ONU, algunos países se muestran dispuestos a entablar un diálogo constructivo. Se incluirían aquí los contactos diplomáticos, las actividades de concienciación y los programas de desarrollo de capacidades para los no miembros. Las políticas de acercamiento también buscan interactuar con los no miembros que se atengan a las normas (básicamente, a las directrices y a las listas de control) pese a no haber participado en su elaboración.

Conclusiones

En el presente artículo se describe el contexto mundial en el que desarrollan su actividad los regímenes multilaterales de control de las exportaciones:

¹² Aquí se incluye una crítica velada a los regímenes de control de las exportaciones. Al explicar su voto contrario a esta resolución, la UE defendió la función de estos regímenes de control, basados en directrices y listas de control claras.

¹³ Entre los 88 Estados partidarios de la resolución A/77/393 se encontraban Corea del Norte, Irán y Siria, mientras que 54 Estados votaron en contra y 31 se abstuvieron.

- un comercio mundial en expansión;
- un mundo cambiante con nuevos proveedores, nuevas tecnologías, nuevas aplicaciones de las tecnologías existentes y nuevos métodos para las transferencias de tecnología;
- el uso de agentes no estatales como herramientas e intermediarios estatales;
- el incremento de las medidas restrictivas; y
- un entorno geopolítico adverso.

Otras deficiencias afectan también a la eficacia de los regímenes de control de las exportaciones, en parte como consecuencia de dos décadas de cambio tecnológico y rápida revolución cognitiva.

Intereses comerciales frente a preocupaciones en materia de seguridad en un sistema multipolar

Los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, creados sobre unas bases sólidas entre 1975 y 1996, se han visto superados por la realidad, lo que ha derivado en un debate sobre eficiencia frente a legitimidad en el que se debe mantener un difícil equilibrio entre las cuestiones técnicas y políticas al lidiar con los criterios, las directrices, las comunicaciones estratégicas y sus implicaciones para los regímenes sancionadores.

Occidente debe mantener espacios de comunicación abiertos con potencias como China y Rusia. Aun así, los gobiernos participantes deben prestar más atención al ritmo y el alcance de la evolución de estos regímenes de control para interactuar con proveedores tecnológicos y centros de transbordo importantes, así como a la necesidad de revitalizar las relaciones con otros Estados no miembros. Se pueden dar pasos adicionales para mejorar la eficiencia de los controles a las exportaciones, como optimizar la coordinación entre proveedores afines y seguir desarrollando estrategias de acercamiento para promover la concienciación, la capacitación y la adhesión voluntaria a las directrices.

Puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre proveedores afines

Después de dos décadas de cambio geopolítico, la era posterior a la Guerra Fría está abriendo la puerta a retos específicos a medida que surgen nuevas fuerzas impulsoras. Los Estados miembros de la UE cuentan con mecanismos de control de las exportaciones y coordinación de sanciones, pero no es ese el caso en sus relaciones con otros proveedores importantes afines, como EEUU, Japón, la República de Corea, el Reino Unido, Australia y Canadá, más allá de las actividades de los cuatro regímenes multilaterales de control de las exportaciones aquí descritos. Lo que suelen mantener son consultas e intercambios informales, con frecuencia encontrándose en los pasillos durante reuniones en plenaria sobre el control de las exportaciones y otros foros internacionales. Sin embargo, carecen de mecanismos formales de coordinación entre los proveedores industriales afines.

La mayoría de los proveedores occidentales comparten los mismos intereses en materia de seguridad, así como una capacidad industrial y unos conocimientos técnicos

especializados mercedores de un entorno avanzado de coordinación multilateral e intercambio de información, así como de un marco para la interacción entre observatorios tecnológicos nacionales o multilaterales. Un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre proveedores afines podría mejorar la eficiencia de los controles a las exportaciones al establecer criterios más exigentes, actualizar las listas de control para hacerlas más precisas y abordar otras cuestiones ajenas al ámbito de actuación de los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, como, por ejemplo, las inversiones en sectores tecnológicos sensibles y la posibilidad de evitar que las tecnologías sensibles se fabriquen bajo licencia en Estados no comprometidos con esas políticas. Ese mecanismo de coordinación podría coexistir con los cuatro regímenes conforme a un *modelo de geometría variable*, siempre que se logre evitar la duplicación de las actividades.

Elaboración de estrategias de acercamiento específicas en el mecanismo de coordinación de proveedores afines: concienciación, legitimidad y desarrollo de capacidades

Las estrategias de acercamiento de los regímenes de control de las exportaciones se reafirman conforme a un mandato de la plenaria, abordando la concienciación y subrayando la importancia de estos regímenes de control para el comercio mundial que preservan también la estabilidad internacional. Asimismo, sientan las bases para una cooperación plurinacional destinada a mejorar las prácticas en materia de aplicación: detectar y cerrar las empresas tapadera y las redes de adquisición encubiertas; prevenir el uso de certificados de usuario final falsos y procedimientos ilícitos; y disuadir a terceros países de facilitar la reexportación o el transbordo de mercancías controladas a los países que suscitan preocupación.

El *mecanismo de coordinación de proveedores afines* que se describe en el párrafo anterior podría apostar por estrategias de acercamiento más ambiciosas, más allá del mandato de los regímenes de control específicos, aplicables por parte de grupos o participantes individuales en ámbitos que los miembros no afines de uno de esos regímenes seguramente no aprobarían ni respaldarían. En ese sentido, se podrían tener en cuenta dos cuestiones en particular:¹⁴

- a) Las relaciones con los Estados proveedores y en los que haya centros de transbordo sin ser miembros de un régimen de control de las exportaciones determinado,

¹⁴ Las relaciones con centros de transbordo y Estados no proveedores ya forman parte de las actividades de acercamiento periódicas de los regímenes multilaterales de control de las exportaciones, ofreciéndoles ayuda para crear, actualizar o reforzar su legislación relativa al control de exportaciones y los mecanismos de ejecución correspondientes en sus propios países. Incluye, asimismo, promover la adhesión voluntaria a las directrices de los regímenes de control. En cualquier caso, este acercamiento lo lleva a cabo la presidencia de cada régimen dentro de los límites del mandato que le conceda la Plenaria. Como es obvio, este mandato –aprobado por consenso– limita el alcance de las actividades de acercamiento. En el entorno geopolítico actual, donde hay ciertos miembros de estos mecanismos que cuestionan los controles a las exportaciones, los Estados afines deberían ser capaces de poner en marcha una diplomacia de acercamiento más ambiciosa.

siempre que estén dispuestos a entablar un diálogo constructivo y no figuren en los regímenes sancionadores.

- b) Un acercamiento para reforzar la legitimidad multilateral de los regímenes de control de las exportaciones. Podría conseguirse mediante la adhesión voluntaria y unilateral a una “declaración de principios” de los Estados interesados, un modo eficaz de interactuar con los no miembros si a cambio se les proporcionan algunas ventajas (en transferencias de tecnología, inversiones en industria, integración en las cadenas de suministro transnacionales, desarrollo de las capacidades, etc.).

En resumen, ha llegado el momento de plantearse una actualización gradual de los mecanismos de control de las exportaciones mediante la coordinación internacional de un núcleo duro de proveedores industriales afines, así como de desarrollar estrategias de acercamiento específicas para reforzar las relaciones con los no miembros que estén dispuestos a entablar una relación constructiva con el fin de impulsar y fortalecer la legitimidad internacional de los controles a las exportaciones.