

La Unión Económica Euroasiática (UEEA) y las relaciones interbloques El Memorándum de entendimiento con el MERCOSUR¹

Por Gustavo Carrizo Adris²

Alexandra Eropunova

I.

Argentina y Rusia pertenecen a sendos procesos de integración bajo la forma de unión aduanera, el MERCOSUR y la Unión Económica Euroasiática (UEEA), respectivamente. Se observa que un gran número de los acuerdos de integración comerciales regionales asumen la forma de zonas de libre comercio (ZLC) y en menor medida unión aduanera (UA). El MERCOSUR y la Unión Económica Euroasiática (UEEA) se encuentran entre las más importantes.

Un aspecto positivo de la integración regional es la competitividad que las economías nacionales pueden lograr gracias a la eliminación de las barreras comerciales mutuas. De manera que la integración regional es una herramienta útil para mitigar los efectos negativos de la globalización.

¹ El presente artículo es parte del trabajo de investigación desarrollado en el Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) por el docente investigadores Gustavo Carrizo Adris y la colaboración de la estudiante Alexandra Eropunova.

² Gustavo Carrizo Adris. Doctor en Derecho (UBA). Profesor Titular Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho Universidad Nacional de Lomas. Profesor Titular Derecho Internacional Privado, Facultad de Ciencias Jurídicas, UADE.

Este hecho refleja la importancia de la integración para el desarrollo (o incluso para el mantenimiento) de los distintos sectores de la economía nacional y en particular la industria manufacturera local en condiciones de creciente competencia en los mercados globales.

Como elemento distintivo se puede afirmar que los acuerdos comerciales regionales (ACR) a menudo son asimétricos. Esta característica suele ser consecuencia del papel dominante que ejercen los socios participantes más grandes en términos económicos, territoriales o políticos. Esta asimetría a la que hacemos mención suele manifestarse en el papel ejercido por estos países miembros en el proceso de elaboración del acuerdo, o en las concesiones mutuas y las eventuales ventajas a obtener. El país de mayor gravitación suele tener mayor influencia en la elaboración de las decisiones, que son importantes para todos los países miembros dentro del acuerdo comercial regional. A manera de ejemplo citamos el caso del arancel externo común de la Unión Aduanera entre Rusia Bielorrusia y Kazajstán, predecesora de la UEEA³, que si bien fue negociado por los tres países, y todos ellos hicieron concesiones, el arancel final fue mucho más similar al arancel pretendido por Rusia, que con aquellos propuestos por Bielorrusia o Kazajstán⁴.

Las asimetrías se presentan tanto en los acuerdos comerciales regionales bilaterales como multilaterales. Algunos de estos acuerdos comerciales regionales asimétricos son acuerdos de libre comercio (TLC). La posición dominante de un país - líder regional (Estados Unidos, Brasil, Rusia) se ve como una objeción a la creación de instituciones

³ BUTORINA, Olga; ZAKHAROV, Alexander, *Scientific basis of the Eurasian Economic Union*, Stat'I YEEI, N° 2 (27), mayo 2015.

[http://instituteofeurope.ru/images/stories/structura/butorina/Butorina_Zakharov_Scientific_Basis_of_the_Eurasian_Economic_Union_Eurasian_Economic_Integration_2015_N2\(27\).pdf](http://instituteofeurope.ru/images/stories/structura/butorina/Butorina_Zakharov_Scientific_Basis_of_the_Eurasian_Economic_Union_Eurasian_Economic_Integration_2015_N2(27).pdf). (Consultado 20/04/2016).

⁴ SHEROV-IGNATYEV, Vladimir, *Mercosur and Russia-Belarus-Kazakhstan Customs Unions: some common features and their implications*, ponencia presentada en el "III Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas América Latina: Processos civilizatórios e crises do capitalismo contemporâneo". "Latinskaia Amerika", N° 12, diciembre 2013, Moscú, Rusia, pp. 44 a 52.

supranacionales regionales: el principal país no está dispuesto a compartir su soberanía con los vecinos más pequeños mientras que los socios menores no están prestos a delegar parte de su propia soberanía al "jefe" regional. Lógicamente, esto explica por qué los acuerdos comerciales regionales que asumen la forma de libre comercio no se transforman en uniones aduaneras tan fácilmente. Para avanzar en pos de la constitución de una integración con estas características es necesaria una coordinación seria de la política comercial, lo cual es imposible sin instituciones con cierto grado de supranacionalidad.

Los motivos que llevan al establecimiento de un esquema de integración económica regional por lo general son complejos, e incluyen consideraciones de índole económica, política y cultural y hasta psicológica⁵.

Tanto el MERCOSUR como la UEEA pertenecen a las Uniones Aduaneras (UA) de características asimétricas como las descriptas. En ambos casos los países participantes tienen economías basadas en la exportación de las materias primas y cuentan con un nivel medio de la competitividad. El arancel externo común y la eliminación de los controles aduaneros en las fronteras internas pueden ayudar a sostener los choques externos y para mantener vivo y desarrollar su industria manufacturera. Dada que las asimetrías existentes claramente benefician a los principales países miembros, explicar el hecho de que la mayoría de UA no sean los integrales. De esta manera los socios menores tienen más posibilidades de equilibrar los eventuales desequilibrios que puedan generarse en el bloque comercial.

II.

El Tratado constitutivo de la Unión Económica Euroasiática (T. UEEA) entró en vigencia el 1 de enero de 2015, poniendo en marcha un nuevo proceso de integración económica en

⁵ DOUGHERTY, J., PFALTZGRAFF, R., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, Harper & Row, 1990 p. 440.

la región de Eurasia. La unión está formada entre Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajstán y Kirguistán. En el futuro se prevé el ingreso de Tayikistán a la UEEA⁶. La UEEA no es simplemente una reencarnación de la U.R.S.S. como aparece a simple vista. Como ya se dijo, la UEEA tiene como antecedente más próximo la Unión Aduanera formada por la Federación Rusa, Bielorrusia y Kazajstán en 2010.

De manera que la UEEA no es el primer proyecto de integración económica que se inicia en la región post-soviética⁷. Los procesos de integración económica regional en este espacio se iniciaron casi al mismo tiempo con la disolución de la URSS. En primer lugar, se inició con la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), seguido de las iniciativas regionales de las repúblicas de Asia Central y proyectos sub-regionales en el CIS impulsadas por Rusia. Sin embargo, antes de la creación de la UEEA, los proyectos de integración económica mostraron deficiencias significativas en el diseño institucional. La creación de la UEEA muestra que el nuevo enfoque de Rusia hacia la integración económica regional en el espacio post-soviético se lleva a cabo con un alto grado de institucionalización y legalización y en una emulación del proyecto europeo en la arquitectura institucional de las nuevas instituciones. En efecto, la influencia del proceso de integración de la UE se manifestó en la creación de la U.A. entre Rusia, Bielorrusia Kazajstán, y luego en la decisión de establecer la UEEA. El tratado constitutivo de esta organización de integración regional contempla un régimen legal institucionalizado con efectos vinculantes, la creación de una burocracia supranacional con un especial énfasis en los mecanismos de solución de diferencias. A semejanza de otros procesos de integración, como la Unión Europea (UE), se regula de manera más amplia la

⁶ Treaty on the Eurasian Economic Union (versión en inglés no oficial).

<http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/ses.aspx>. (Consultado 11/05/2016)

⁷ ZAGORSKI, Andrey, *Caught between the Economy and Geopolitics*, en HETT, Felix; SZKOLA Susanne (Ed.), "The Eurasian Economic Union - Analyses and Perspectives from Belarus, Kazakhstan, and Russia", Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Dialogue, Berlín, Alemania, 2015, www.library.fes.de/pdf-files/id-moe/11181.pdf. Consultado el 10/05/2016.

estructura institucional de la UEEA, así como se establece una política de consenso para la adopción de decisiones que asegure un alto grado de coordinación y armonización de las políticas económicas⁸.

A diferencia de anteriores procesos de integración desarrollados en el espacio postsoviético, la UEEA es una organización internacional de integración económica regional y tendrá personalidad jurídica internacional (TUEEA, art. 1, par. 2).

De acuerdo con el art. 4 del Tratado UEAA, los principales objetivos de la Unión son:

- 1) el desarrollo estable de las economías de los países participantes y la mejora de las condiciones de vida de la población de los Estados miembros;
- 2) la formación de un mercado único de bienes y servicios, capital y la mano de obra;
- 3) la modernización y el aumento de la competitividad de las economías nacionales en la globalización.

Los miembros de la UEEA esperan que la integración regional sea una herramienta capaz de maximizar los beneficios de la globalización y la minimizar sus costos.

Uno de los principios fundamentales de la UEEA es el de la "integración a varias velocidades", lo cual permite a los Estados miembros adaptarse poco a poco a la normativa común. De esta manera los efectos del proceso de integración serán diferentes en cada Estado miembro, habida cuenta que el nivel de integración de cada economía será diferente. De hecho, una tarea propuesta a gran escala es la armonización del marco legislativo, la estandarización de los requerimientos técnicos y la erradicación de las barreras para el comercio entre los países miembros. Se espera que hacia 2025 se hayan eliminado las barreras comerciales existentes.

⁸ VICARI, Madalina Sisu, *The Eurasian Economic Union- approaching the economic integration in the post-Soviet space by EU-emulated elements*, "Revue Interventions économiques", N° 55, 2016.

<http://interventionseconomiques.revues.org/2823>. Consultado el 10/05/2016.

En cuanto al sistema normativo de la Unión, el art. 6 del TUEEA establece que el derecho de la Unión consistirá en:

- el Tratado constitutivo;
- los Tratados internacionales dentro de la Unión;
- los Tratados internacionales de la Unión con terceros;
- las Decisiones y disposiciones del Consejo Económico Supremo de Eurasia, del Consejo Intergubernamental Eurasiático y de la Comisión Económica Euroasiática, adoptados dentro de los poderes previstos en el presente Tratado y en los tratados internacionales dentro de la Unión.

A semejanza del sistema jurídico del MERCOSUR en cuanto a las normas de derecho secundario, las decisiones del Consejo Económico Supremo de Eurasia y del Consejo Intergubernamental Eurasiático serán ejecutadas por los Estados miembros en el procedimiento previsto por su legislación nacional (art. 6 TUEEA).

En cuanto a los tratados internacionales de la Unión con terceros partes, estos no podrán estar en contradicción con los objetivos, principios y normas fundamentales del funcionamiento de la Unión (art. 6 TUEEA).

El Tratado en su art. 6, asimismo, establece las reglas para los eventuales conflictos que pudieran darse entre el derecho primario y el derecho secundario de la Unión. Así, en caso de conflicto entre los tratados internacionales dentro de la Unión y el Tratado de la UEEA prevalecerá este último. Las decisiones y disposiciones de la Unión no serán incompatibles con el presente Tratado y los tratados internacionales dentro de la Unión.

Finalmente la misma norma establece que en caso de conflicto entre las decisiones del Consejo Económico Supremo de Eurasia, del Consejo Intergubernamental Eurasiático o de la Comisión Económica Euroasiática: las decisiones del Consejo Económico Supremo eurasiático prevalecerán sobre las decisiones del Consejo Intergubernamental Euroasiático y de la Comisión Económica Euroasiática; Las decisiones del Consejo Intergubernamental eurasiático prevalecerán sobre las decisiones de la Comisión Económica Euroasiática.

Por su parte en lo que respecta a la estructura orgánica de la Unión, el art. 8 regula como órganos de la Unión:

- Consejo Económico Supremo de Eurasia Consejo Supremo);
- Consejo Intergubernamental Eurasiático (Consejo Intergubernamental);
- Comisión Económica Euroasiática (la Comisión o la CEE);
- Tribunal de la Unión Económica Euroasiática (Tribunal de la Unión).

Se dispone que los órganos de la Unión actuarán con arreglo a las facultades que les atribuyen el presente Tratado y los tratados internacionales dentro de la Unión. Los órganos de la Unión actuarán sobre la base de los principios enunciados en el art. 3 del TUEEA, a saber, el respeto de los principios universalmente reconocidos del derecho internacional, incluidos los principios de igualdad soberana de los Estados miembros y su integridad territorial; el respeto de las características específicas de las estructuras políticas de los Estados miembros; la garantía de la cooperación mutuamente beneficiosa, la igualdad y el respeto de los intereses nacionales de las Partes; el respeto de los principios de economía de mercado y de competencia leal.

En cuanto a la presidencia del Consejo Supremo, del Consejo Intergubernamental y de la Comisión se organizará rotativamente, en el orden alfabético ruso, con un Estado Miembro que presida dentro de un año civil sin derecho a prórroga.

En cuanto al lugar de sede y las condiciones de permanencia de los órganos de la Unión en los territorios de los Estados miembros se regularán en tratados internacionales entre la Unión y los Estados de recepción.

Los efectos vinculantes del régimen institucional de la UEEA se derivan de las decisiones del Consejo Intergubernamental, de las decisiones de la CEE, de los poderes de la CEE para supervisar la aplicación del Derecho de la UEEA y de las decisiones del Tribunal de la Unión. Lo cual están basados en las disposiciones del Derecho de la UE. Por lo tanto, si un Estado miembro viola las disposiciones del Tratado de la UEEA o una decisión de la CEE,

el Estado infractor será notificado a fin de dar término al incumplimiento. El Consejo, en el caso en el que el incumplimiento del Estado miembro persista, puede remitir el caso al Tribunal de la Unión cuyas decisiones son vinculantes para las partes⁹.

En suma, la UEEA tiene elementos tomados del proyecto de integración de la UE, intentando establecer un régimen jurídico más institucionalizado en comparación con los proyectos anteriores, el reconcomiendo de efectos vinculantes a las normas de derecho secundario, la transferencia de competencias a la burocracia supranacional y la creación mecanismo de solución de controversias.

Estas características sugieren una similitud con el modelo de integración europea, que se basa en la legalización y la institucionalización, con rígidos procesos de toma de decisiones y traslado de funciones a nuevas áreas de integración¹⁰.

III.

Las buenas relaciones diplomáticas y comerciales entre Argentina y Rusia son de antigua data. Además del Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscripto entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la Federación de

⁹ BLOCKMANS, Steven, KOSTANYAN, Hrant, VOROBIOV, Yevgen, *Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity*, "CEPS Special Report", N° 75 (2012).

<http://www.ceps.eu/publications/towards-eurasian-economic-union-challenge-integration-and-unity>

Consultado 03/04/2016.

¹⁰ DRAGNEVA, Rilka, WOLCZUK, Kataryna, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, "Chatham House Briefing Paper", August 2012.

http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf. Consultado el 19/04/2016.

Rusia vigente entre ambos países¹¹, se suscribieron numerosos convenios y declaraciones en distintas áreas, entre los cuales se pueden mencionar, por su particular incidencia:

- El Plan de acción de cooperación estratégica integral entre la República Argentina y la Federación de Rusia¹²

Abarca las esferas de cooperación institucional; interacción política, económico - comercial y de inversiones; cooperación en el área de las altas tecnologías como la nuclear y espacial; científico-técnica; técnico-militar; cooperación en la esfera de la cultura, educación, deporte y turismo.

En su art. 19 establece la promoción de emprendimientos conjuntos entre empresas argentinas y rusas para la producción de bienes y la provisión de servicios para ambos mercados o para su exportación a terceros países. Por su parte, según el art. 20, los países se comprometen a incentivar las inversiones recíprocas y la cooperación en sectores prioritarios del desarrollo económico, entre ellos el de tecnologías innovadoras, sobre la base del "Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y el Ministerio de Desarrollo Económico de la Federación de Rusia sobre la cooperación en materia de inversiones", firmado el 23 de mayo de 2011 e iniciar estudios sobre las posibilidades de las inversiones, en particular en los sectores prioritarios de cada una de las Partes, así como intercambiar experiencias prácticas para la atracción y seguimiento de las inversiones.

- El Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Industria de la República Argentina y el Ministerio de Industria y Comercio de la Federación de Rusia¹³.

¹¹ Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscripto entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la Federación de Rusia el 25/06/1998, aprobado por Ley 25.353 del Congreso Nacional del 01/11/2000. En vigencia desde el 20/11/2000.

¹² Firmado en Nueva York, el 22/09/2011.

¹³ Firmado en Moscú el 23/04/2015.

Por este instrumento se busca promover la cooperación en el ámbito de la industria mediante, entre otros, la ejecución y promoción de proyectos de modernización, la construcción de las unidades industriales, así como el suministro de equipos en las siguientes áreas prioritarias: metalurgia; minería; extracción, transporte y conservación de gas natural y petróleo; refinería de petróleo; licuefacción de gas; ingeniería mecánica y de transporte; farmacéutica e industria aeronáutica.

- El Acuerdo Marco entre YPF y Gazprom en Materia de Cooperación en la Esfera de Energía y Formación de Personal

Con este instrumento se acuerda trabajar conjuntamente para la realización de nuevos proyectos de exploración geológica, extracción, transporte de hidrocarburos, generación de energía en territorio argentino, estudio de mercado el sector del petróleo y gas y construcción, mantenimiento y modernización de la infraestructura asociada al transporte de gas y petróleo en Argentina.

Las buenas relaciones entre ambos países se replican a nivel regional en las intenciones de crear vínculos más fluidos entre el MERCOSUR y la UEEA generándose así oportunidades a la colaboración entre empresas de ambos países dentro del marco de los procesos de integración MERCOSUR – UEEA.

En este sentido, el 26 de noviembre de 2014 se realizaron negociaciones encaminadas a arribar a un Memorándum de entendimiento entre la UEEA y el MERCOSUR. La implementación de este instrumento promoverá el desarrollo económico y estimulará el comercio, la cooperación económica y la inversión entre los estados miembros de ambos esquemas de integración.

El Memorándum es un instrumento que permitirá allanar el camino para arribar a un acuerdo comercial más amplio que facilite el comercio y elimine los obstáculos al

comercio, así como estimule la cooperación de inversión entre los agentes económicos de los Estados miembros¹⁴.

Si bien cualquier acuerdo sobre comercio e inversión entre los dos esquemas de integración económica regional pueden llevar varios años de negociaciones, la expansión de las relaciones económicas entre la UEEA y el MERCOSUR implicará un aumento del comercio para Rusia¹⁵.

Considerada desde un punto de vista geopolítico la relación entre la UEEA – MERCOSUR ofrece beneficios para ambas partes. En efecto un vínculo sólido con los miembros del MERCOSUR daría a Moscú un apalancamiento adicional en conversaciones con otro bloque de América Latina regional de comercio, la Alianza del Pacífico (AP), así como en las relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea. Para Rusia significa un punto de apoyo regional en América del Sur¹⁶.

Una exitosa asociación con el MERCOSUR podría ayudar a Rusia a obtener en el futuro acceso a los restantes mercados de América Latina, especialmente en la AP si se tiene en cuenta el proceso de acercamiento iniciado entre ambas aéreas de integración. Chile,

¹⁴ SLEPNEV, Andrei, *Mercosur and Eurasian Economic Union work towards cooperation*, <http://www.eurasianbusinessbriefing.com/mercosur-and-urasian-economic-union-work-towards-cooperation/>. Consultado 20/04/2016.

¹⁵ SOLOVAROV, Viktor Vladimirovich, *Mercosur Heading for the Agreement with the Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan: Experience of Negotiating with the EU and China*, “Upravlenets”, N° 2/42, 2013, p. 34.
<http://cyberleninka.ru/article/n/merkosur-na-puti-k-soglasheniyu-s-tamozhennym-soyuzom-rossii-belorussii-i-kazahstana-opyt-sotrudnichestva-s-es-i-kitaem#ixzz4YrekOkvT>
Consultado 20/04/2016.

¹⁶ HUCHET, Jean-François, RICHET, Xavier, RUET, Joel, *Globalisation in China, India, and Russia: Emergence of National Groups and Global Strategies of Firms*, Academic Foundation, Jan 1, 2007.

miembro fundador de la AP, en ejercicio de la presidencia pro tempore y a su vez asociado del MERCOSUR, lleva adelante junto a Argentina, quien también ejerce la presidencia pro tempore del MERCOSUR, la tarea de armonización de las políticas entre ambas organizaciones.

Teniendo en cuenta lo dicho, un eventual acuerdo de la UEEA con el MERCOSUR dará a Moscú una excelente posición para un lugar en la mesa de negociación y una mayor participación en la integración económica de América Latina.

Un acuerdo entre la UEEA y los bloques económicos latinoamericanos reportará, claramente, beneficios mutuos. Por un lado, para los productores de alimentos del MERCOSUR implica el acceso preferencial al mercado de Rusia y por el otro, para los consumidores rusos el acceso a alimentos importados más baratos desde los mercados de América Latina. Esta circunstancia es de gran preocupación para la UE. Está claro que un acuerdo comercial entre Rusia en el marco de la UEEA y los bloques económicos de América Latina podría debilitar la capacidad de la UE para recuperar las pérdidas agrícolas. Además, un acuerdo con el MERCOSUR y eventualmente la AP representaría el siguiente paso en la búsqueda de Moscú de una mayor coordinación fuera de los mercados occidentales y dando a Rusia un respiro frente al aislamiento consecuencia de las sanciones de los Estados Unidos y la UE.

La estrategia de Rusia en la firma de tantos acuerdos económicos beneficia a sus nuevos socios. La rápida devaluación del rublo y una situación económica complicada consecuencia de los embargos económicos impuestos por EEUU y la UE, les otorga a los nuevos socios comerciales poder adicional para negociar con Rusia. En tanto que los problemas económicos de Moscú persisten, los negociadores en el MERCOSUR y América Latina estarán mejor posicionados para negociar con Rusia¹⁷.

¹⁷ BEARDEN, Gary, *The Eurasian Economic Union and MERCOSUR: More than a Partnership for Moscow*, <http://muftah.org/eeu-mercosur-partnership-moscow/>. Consultado 05/04/2016.

Dentro del contexto de los procesos de integración, Argentina y Rusia, como socios en sus respectivos bloques, ofrecen oportunidad a los agentes económicos ya que estos cuentan con experiencia en el desarrollo de actividades económicas con participación de socios extranjeros.

Las posibilidades de colaboración que los regímenes legales nacionales regulan, (contratos de colaboración empresarial, *joint ventures*, tipos societarios) resultan apropiadas para que los agentes económicos de ambos países celebren acuerdos a fin de satisfacer las necesidades que surgen tanto en Argentina y en Rusia y aún en los países socios de cada uno de ellos. Basta citar a manera de ejemplo las carencias en materia de infraestructura de Argentina, en particular energética, área en la que Rusia tiene importantes desarrollos, o la tecnología agroindustrial y alimentaria argentina de gran utilidad para Rusia que carece de esta. Todo lo cual puede ser satisfecho por empresas de ambos países.