

**216**DICIEMBRE
2013

LA UNIÓN ADUANERA ¿Integración euroasiática o resurgir neoimperial de Rusia?

Nicolás de Pedro, Investigador Principal, CIDOB

La inesperada marcha atrás de Ucrania en su acercamiento a la Unión Europea ha puesto en el punto de mira internacional la llamada Unión Aduanera que Rusia ha ofrecido a Kíev como alternativa al Acuerdo de Asociación avanzada que Bruselas esperaba ver firmado en la reciente cumbre en Vilnius.

Si se cumplen los plazos previstos, la actual Unión Aduanera formada por Bielarrús, Kazajstán y Rusia, se convertirá en 2015 en un espacio económico único –con libertad de movimiento de bienes, capitales, servicios y trabajadores–, en el que una Comisión Económica Eurasiática modelada, al menos en apariencia, a imagen y semejanza de la Comisión Europea, actuará como autoridad regulatoria supranacional. Éste será, según los planes de Moscú, el primer avance sustancial en el camino hacia una Unión Euroasiática.

Culminará así un proceso extraordinariamente rápido. En julio de 2010, menos de tres años después de la firma del tratado constitutivo en octubre de 2007, entró en vigor la unión aduanera con la consiguiente eliminación de los controles fronterizos. Persisten, no obstante, problemas importantes relacionados con barreras no arancelarias, que se suman a las incertidumbres económicas –lógica endeble del proyecto– y políticas –abrumador predominio ruso y debilidades institucionales de los miembros– que rodean al proyecto. El interrogante de fondo es, sin duda, si este proceso tiene visos de desembocar en una verdadera y plena integración económica de estos y otros países del espacio euroasiático.

Por supuesto, Rusia, motor y líder de la iniciativa, no muestra ninguna duda al respecto y rechaza vehementemente las insinuaciones sobre sus ambiciones neoimperiales en el espacio ex soviético. La unión aduanera es, hasta la fecha, la iniciativa de integración regional más exitosa en la zona y, según Moscú, muestra de un verdadero compromiso ruso con una estructura supranacional. A diferencia de lo que sucedía en la extinta comisión de la Unión Aduanera, donde el voto era ponderado y Rusia nunca podía ser superada por Bielarrús y Kazajstán aunque estos actuaran conjuntamente, en la nueva Comisión cada país contará con tres representantes y cada uno de ellos con un voto. Las decisiones de la Comisión serán, además, “vinculantes” y de “efecto directo”.

Sin embargo, una multitud de asuntos requerirán de una mayoría cualificada para ser aprobados y cualquier miembro insatisfecho con alguna decisión podrá dirigirse al Consejo compuesto por los jefes de Estado, en el que las decisiones deberán adoptarse por consenso. Unas salvaguardas muy a la medida de la naturaleza autoritaria de los regímenes políticos de los miembros de la Unión Aduanera, poco proclives a la más mínima cesión de soberanía. La escasa cultura política democrática y una débil –cuando no inexistente– separación de poderes en los tres países, provocan, igualmente, serias dudas sobre la viabilidad de este órgano supranacional. Y el predominio ruso será, en cualquier caso, apabullante. El desigual peso económico y demográfico de los tres países se verá reflejado, por ejemplo, en la propia composición de la Comisión que estará formada en un 84 por cien por ciudadanos rusos, un 10 por cien de kazajos y un 6 por cien de bielorrusos.

Asimismo, en un proceso muy personalizado en la figura de los tres presidentes –Vladimir Putin, Aleksander Lukashenka y Nursultán Nazarbáyev–, la dimensión política parece haber pesado más que cuestiones puramente económicas. Numerosos analistas vinculan la aceleración de la iniciativa con la inquietud de Moscú ante el lanzamiento de la Asociación Oriental de la Unión Europea en la primavera de 2009. El escaso tiempo transcurrido no permite aún evaluaciones serias del impacto de la puesta en marcha de la unión aduanera, pero los primeros indicios en Bielarrús y Kazajstán no parecen demasiado satisfactorios.

Bielarrús, por ejemplo, ha amenazado recientemente con retirarse del proceso si Rusia mantiene los aranceles de exportación para sus productos petrolíferos. Y el propio presidente Lukashenka se ha mostrado irritado por la asertividad de Moscú y ambiguo sobre los resultados iniciales de la eliminación de los controles fronterizos con Rusia y Kazajstán. Igualmente, Lukashenka ha mostrado su disposición a reforzar sus relaciones con Kíev y Astaná, con vistas, probablemente, a reducir su dependencia con Moscú. Paradójicamente, Bielarrús no ve con malos ojos el acercamiento de Ucrania a la UE ya que eso aumenta la disposición de Moscú por avenirse a las demandas de Minsk. Un cálculo que dice mucho del espíritu de todo el proceso.

La decisión de Kazajstán de impulsar una integración euroasiática parece, a priori, razonable. Permite a los productores kazajos acceder a un mercado de unos 150 millones de personas, frente a los 17 de Kazajstán. Sin embargo, las ventajas derivadas del mayor acceso al mercado ruso se ven contrarrestadas por las mayores dificultades para comerciar con la UE y China, sus dos mayores socios comerciales y fuente de tecnologías y componentes avanzados. Un informe del Banco Mundial de 2012, por ejemplo, cuestiona el interés económico para Kazajstán de un proyecto que, en última instancia, parece más bien un instrumento proteccionista del ineficiente y poco competitivo sector industrial ruso y dificulta, además, su conexión con los flujos globales. El ingreso de Kazajstán en la Organización Mundial de Comercio se ha visto postergado, precisamente, por su ingreso en la Unión Aduanera

De hecho, al contrario de lo que podría pensarse, la creación de la unión aduanera ha supuesto un aumento considerable de los aranceles en Kazajstán para igualarlos con los de Rusia. Esto en la práctica se ha traducido en un encarecimiento de las importaciones desde la UE y China y en un aumento significativo de los precios de los alimentos y de los combustibles para los consumidores locales. Algunos medios kazajos incluso se han hecho eco del malestar de la población y de sus dudas sobre la idoneidad de la unión aduanera. Conviene no olvidar que cientos de miles de personas se dedican al comercio minorista transfronterizo de productos chinos y esta subida de aranceles les resulta particularmente lesiva.

El potencial ingreso de Kirguizstán, Tadjikistán, Armenia o Vietnam no alterará, más bien reforzará, la impresión de que el proceso de integración euroasiático responde a criterios geopolíticos y no tanto económicos. Lo mismo puede decirse de un potencial ingreso de Ucrania, escenario destacado de las recientes tensiones entre Bruselas y Moscú. Putin insiste en que el ingreso de Ucrania y otros, no impide sus relaciones con la UE sino que les permite hacerlo desde una posición de mayor fortaleza. Lo que obviamente refuerza la convicción de que Moscú pretende recuperar el control sobre las relaciones de las ex repúblicas soviéticas con Europa y el resto del mundo. Pero haría bien Moscú en replantarse este enfoque. Llegado el momento, Bielarus y Kazajstán podrían devenir socios tan poco fiables o tan complicados para Rusia como Ucrania estas últimas semanas, y las profundas incertidumbres que se ciernen sobre todo el proceso, persistirán.